

ЧОРНОМОРСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ПЕТРА МОГИЛИ

НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ
ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

КАФЕДРА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА РЕГІОНАЛЬНОГО
РОЗВИТКУ

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

перший (бакалаврський) рівень вищої освіти
спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування»
ОПП «Адміністративний менеджмент»

на тему: «РОЛЬ ЕТИЧНИХ НОРМ У ДІЯЛЬНОСТІ ЦЕНТРІВ НАДАННЯ
АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ»

Виконала: студентка 4 курсу 437 групи
галузь знань:

28 Публічне управління та адміністрування
спеціальності:

281 Публічне управління та адміністрування

Касілова Анна Андріївна

Науковий керівник:

кандидат наук з державного управління,
доцент

Штиршов Олександр Миколайович

Рецензент:

доктор наук з державного управління,
професор

Андріяш Вікторія Іванівна

Миколаїв – 2023 рік

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ЕТИЧНИХ НОРМ	6
1.1. Наукові дослідження в сфері регулювання етики та етичних норм	6
1.2. Етичні норми у науковому апараті публічного управління	12
1.3. Етичні засади в системі публічної служби	19
Висновки до першого розділу.....	24
РОЗДІЛ 2. ЦЕНТРИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ЯК ВАЖЛИВІ СУБ'ЄКТИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ	26
2.1. Роль центрів надання адміністративних послуг як основних суб'єктів надання послуг	27
2.2. Місце етичних норм в системі показників ефективності діяльності центрів надання адміністративних послуг	33
2.3. Врегулювання діяльності службовців – надавачів адміністративних послуг	38
Висновки до другого розділу.....	43
РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ РОБОТИ ЦЕНТРІВ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ: ЕТИЧНІ АСПЕКТИ	44
3.1. Запровадження клієнтоорієнтованого підходу в діяльності центрів надання адміністративних послуг	44
3.2. Вплив людського фактора на діяльність центрів надання адміністративних послуг	49
3.3. Роль етичних кодексів та регулювання етичних норм в діяльності органів публічного управління: закордонний досвід	57
Висновки до третього розділу.....	65
ВИСНОВКИ	67
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	70

ВСТУП

Сучасний етап реформування публічного управління України позначається актуалізацією безлічі питань, які визначають подальший розвиток соціально-гуманітарної сфери життя суспільства і охоплюють як економічні аспекти, так і гуманітарні складові діяльності органів публічної влади, запровадження етичних стандартів та норм надання адміністративних послуг. Усі ці чинники є елементами однієї управлінської системи і визначають її ефективність у взаємодії з громадою, формують загальне уявлення та імідж не тільки про структуру, до якої звертаються громадяни, а й про усю систему публічного управління.

Успішність реформування та його кінцева мета пов'язана з формуванням відкритої та прозорої моделі управління, яка надає адміністративні послуги своєчасно, оперативно, з використанням сучасних технологій. Звичайно, це вимагає перегляду вимог до службовців та їх посадових обов'язків. Адже, окрім загальних компетенцій, вони повинні відповідати етичним вимогам державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. З іншого боку, демократизація суспільного життя вимагає дотримання загальних правил поведінки та поваги до людських цінностей не тільки з боку публічних службовців, але також і з боку усіх громадян, які звертаються з різноманітних питань до органів влади.

В усіх містах України вже є досвід організації та функціонування центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП), що стало однією із кращих практик трансформації системи надання публічних послуг в нашій країні. Вироблені основні засади їх функціонування, запроваджуються електронні сервіси та послуги тощо. Водночас процеси удосконалення їх роботи ще тривають. Одним із аспектів, що відіграє ключове значення є етичні норми та правила діяльності цих структур. Адже співпраця із громадськістю завжди супроводжується людським чинником і на практиці не завжди такі відносини

складаються безконфліктно. Тому питання етичних норм поведінки в ЦНАП є надзвичайно актуальним.

Стан наукової розробки теми. Науково-теоретичні засади дослідження етичних норм поведінки відображено у наукових працях: В. Бралатана, А. Войтенка, П. Грицаєнка, В. Ігнатова, Л. Круп'яка, М. Мілової, С. Серьогіної, О. Моргулеця, В. Лавриненка, В. Романова, Э. Шейна та ін. Окремі питання етичної поведінки публічних службовців та працівників ЦНАП, зокрема досліджували: Д. Абрамова, Ю. Битяк, Т. Василевська, Я. Гончаренко, А. Гулевич, Т. Куракова, М. Рудакевич, С. Серьогін, І.І Хожило, О. Штирьов, І. Яремін та ін. Однак, незважаючи на значну кількість наукових напрацювань присвячених тематиці етичних норм поведінки у сфері публічного управління, існує ряд невирішених питань щодо удосконалення організації діяльності ЦНАП в етичних аспектах його діяльності..

Метою роботи є комплексне дослідження етичних норм усіх суб'єктів взаємовідносин у процесі діяльності ЦНАП та визначення напрямів удосконалення цього процесу.

Для досягнення мети поставлено такі **завдання**:

- окреслити теоретико-методологічні засади дослідження етичних норм;
- визначити роль ЦНАП як основних суб'єктів надання таких послуг;
- з'ясувати місце етичних норм в системі показників та критеріїв ефективності діяльності ЦНАП;
- обґрунтувати необхідність врегулювання діяльності службовців як надавачів адміністративних послуг;
- запропонувати напрями удосконалення організації діяльності ЦНАП з позиції етичних норм.

Об'єктом дослідження є організація діяльності ЦНАПів.

Предметом дослідження є етичні норми в роботі ЦНАПів.

Методологічним підґрунтям даної роботи є сукупність загальнонаукових і спеціальних методів дослідження. Безпосередньо формально-логічний метод

використовувався при визначенні основних понять дослідження. На основі структурно-функціонального методу визначено роль ЦНАП як основних суб'єктів надання таких послуг. Застосування порівняльно-правового методу дало можливість з'ясувати місце етичних норм в системі показників та критеріїв ефективності діяльності ЦНАП. За допомогою системно-аналітичного методу обґрунтовано необхідність врегулювання діяльності службовців як надавачів адміністративних послуг. На основі причино-наслідкового аналізу запропоновано напрями удосконалення організації діяльності ЦНАП з етичного аспекту.

Структура роботи. Робота складається зі вступу, трьох розділів, які об'єднують дев'ять підрозділів, висновків та списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи складає 77 сторінок, основного тексту – 68 сторінок. Список використаних джерел налічує 70 найменувань. Робота містить один рисунок.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

ЕТИЧНИХ НОРМ

1.1. Наукові дослідження в сфері регулювання етики та етичних норм

Питання етики в публічному управлінні є комплексним та охоплює різноманітні сфери регулювання. Водночас, воно є дуже актуальним у прикладному значенні для розвитку та трансформації публічного управління, тому йому приділяється так багато уваги в наукових працях різними фахівцями з публічного управління.

Проблеми морально-етичного регулювання, що має безпосередній вплив на формування державної політики в галузі кадрового забезпечення публічного управління, висвітлені у працях Т. Василевської. Вона акцентує увагу на рівнях так званого суспільного терпіння і зазначає «для того, щоб правильно оцінити ситуацію, необхідно бачити відмінності таких характеристик духовного стану особистості, як терпимість та терпіння. Розвиток в сучасному українському суспільстві ідеологічного, політичного і економічного плюралізму, розширення свободи друку сприяли значному зростанню терпимості (толерантності) по відношенню до різних соціальних теорій і традицій, до чужого способу життя і норм поведінки» [6, с. 155]. Тобто однією з моральних рис публічного службовця має бути терпимість до тих чи інших осіб або дій, які відрізняються від його уявлень про ідеальне або правильне.

На важливість формування політики з управління персоналом, яка спрямована на те, щоб допомогти публічним службовцям протистояти деморалізації суспільства, а також самим дотримуватися норм моралі на належному рівні і розвивати це як навичку та компетенцію, вказує В. Ярмистий. На думку цього науковця, «професійна компетенція складається із

п'яти основних рівнів, що відображено в Таблиці 1.1, серед яких окреме місце належить морально-психологічній компетенції» [63].

Таблиця 1.1

Рівні компетенції

Назва	Характеристика
Фахова компетенція	знання, уміння, навички, досвід, які необхідні службовцям для виконання певних службових завдань
Ділова компетенція	певні якості службовців: організованість, ініціативність, ефективність, працьовитість, які сприяють реалізації службових завдань
Морально-психологічна компетенція	самооцінка, справедливість, об'єктивність, культура поведінки тощо як необхідний фактор самоорганізації службовця
Соціальна компетенція	відстоювання інтересів людей і держави як одна із головних умов ефективної діяльності службовців
Інтелектуальна компетенція	загальна ерудиція, уміння аналізувати явища в різних сферах суспільного життя, володіти методологією та навичками прийняття оптимального рішення

У свою чергу, В. Романов розглядає етику з позицій компетентностей та професійної діяльності. Він зазначає, що публічному службовцю сьогодні важливо вміти самоорганізовуватися, володіти навичками самоменеджменту, вміти застосовувати раціональне ціле покладання. Вказані чинники ґрунтуються на показниках високого інтелектуального, морального та культурного розвитку. Однією з необхідних навичок є також уміння визначати конкретні цілі та досягати їх. На його думку, «в сучасній публічній службі немає чітко організованого цілеспрямованого систематичного контролю. Таким чином, цілепокладання і цілепокладаючий контроль виражені незначно. В поведінці публічного службовця раціональне цілепокладання виражене надто слабо» [48, с. 52].

На основі зазначеного, В. Романов розвиває ідеї того, що для публічних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування основними мотивами

праці, їх цілями та цінностями є отримання високого заробітку, високого соціального статусу в суспільстві. Факторами, які організують працю службовця, визначають цілі його професійної діяльності є вказівки керівництва, інструкції, посадові обов'язки, відповідальність. Регламентує діяльність документально тільки посадова інструкція, вона має раціональний характер [48, с. 52].

І. Шпекторенко досліджував морально-етичні проблеми публічної служби на основі пізнання змісту та специфіки загальних моральних принципів, вивчав основні тенденції та закономірності етичного розвитку публічного управління, обґрунтував основні морально-етичні аспекти професіоналізації діяльності публічних службовців, вимоги та норми їх службової поведінки. Він вказував, що «без цього ефективна соціально-професійна діяльність в структурах влади неможлива, бо моральна (сміслова, морально-вольова, ціннісно-орієнтаційна) сфера професіоналізму є важливою його складовою, бо впливає на формування діяльнісних (функціональних, процесних, операціональних, рольових) його характеристик» [58, с. 469].

На актуальності професійного розвитку кадрів також наголошують Д. Абрамова, О. Дика та І. Сергієнко, розглядаючи механізм формування професійної етики в системі публічного управління та його специфіку. Вони говорять, що «актуальність професійного розвитку кадрів системи державного управління обумовлена динамікою і специфікою політичної та соціально-економічної обстановки в країні, а також реальним станом самої системи державного управління. Найважливішим фактором успішного реформування системи державного управління є подолання проблеми професійно-етичного розвитку його суб'єктів. Професійна етика державного службовця повинна відповідати не тільки Конституції нашої держави, її чинному законодавству, а й моральним принципам і нормам. Професійні вимоги, які висуваються до державних службовців, залежать від органу, де працює державний службовець та характерних особливостей виконуваної ним роботи. Та беззаперечним

залишається той факт, що ряд вимог до професійної поведінки державних службовців стосується всієї системи державного управління» [1, с. 170].

Тобто професійна етика публічних службовців стосується особливостей їх професійної діяльності, що безпосередньо визначається правовим статусом, Конституцією України, і стосується того, що вони при здійсненні владних повноважень від імені держави, приймають рішення, які носять суб'єктивний характер, керуються власними моральними принципами.

Особливості етикету публічного службовця в сучасних умовах реформування розглядала Н. Сорокіна, І.Хожило.

Безпосередньо Н. Сорокіна доходить висновків, що «знання та дотримання основних принципів сучасного етикету є необхідною складовою діяльності публічного службовця, яка допомагає йому упевнено зорієнтуватися в будь-якій нестандартній ситуації та не зробити помилок, які можуть завдати суттєвої шкоди його іміджу» [51, с. 58]. Таким чином, професіоналізм публічного службовця визначається рівнем освіченості, морально-етичними принципами, яких він дотримується, законності, справедливості, відповідальності, неупередженого ставлення. Важливо дотримуватись цих принципів у своїй повсякденній діяльності, що відображаються у повазі до людини та її гідності, тактовності та ввічливості, креативності, компетентності, естетичній привабливості.

Тому публічному службовцю слід взаємодіяти з громадою, бути сучасним, гідно представляти органи влади або місцевого самоврядування. Такий підхід спонукає до розробки відповідних напрямів підвищення кваліфікації публічних службовців.

На думку І. Хожило, в діяльності публічного службовця дуже велику роль відіграє зовнішній вигляд. Науковець наголошує на тому, що «етикет зовнішнього вигляду дозволяє вирішувати деякі завдання інституційного розвитку, а саме: створює правильне уявлення про особистість публічного службовця; адаптує образ публічного службовця до займаної посади; виокремлює риси професіоналізму і добрих ділових манер; забезпечує

позитивне сприйняття публічного службовця як співробітниками, так і громадянами» [56].

С. Мошенський, В. Нонік та І. Сергієнко приділяють увагу правовому механізму регулювання професійної етики в системі публічного управління. Вони зазначають, що «одним з найважливіших факторів в професійному становленні державного службовця, як показує міжнародний досвід, є вивчення етичних принципів роботи та моральне виховання. У практиці багатьох країн широко розповсюджений досвід впровадження предмета етики, а також етикету ділових відносин у програми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців різного рангу» [36, с. 86].

І. Яремін комплексно досліджує аспекти етичних правил поведінки публічних службовців, розкриваючи питання професійної культури публічних службовців, правового визначення етики поведінки публічних службовців та службовців органів місцевого самоврядування, етичних аспектів та корупційних ризиків у діяльності публічних службовців [62, с. 9]. Натомість, О. Штиршов при дослідженні механізмів формування етичної інфраструктури публічного управління розкриває організаційно-інституційні елементи формування етичної інфраструктури публічного управління, висвітлює особливості світового досвіду її формування, вивчає стан етичної інфраструктури, що дозволило науковцю розробити методичні підходи до регулювання професійної етики в органах публічного управління шляхом доповнення інтегрального показника публічного управління індексом етичної інфраструктури. Також науковець приділив увагу такому поняттю та процесу як етична експертиза у формуванні етичної інфраструктури публічного управління [59, с. 189].

У контексті ефективності публічного управління розглядали професійну етику А. Войтенко та В. Якобчук. Вони стверджують, що «умовою демократичного державного управління, яке б користувалося повагою в суспільстві, є безпристрасні державні службовці, які володіють сучасними професійними знаннями і діють у межах закону. Правовий порядок, щоденна

практика законності великою мірою залежить від поведінки державних службовців, їх ставлення до своєї праці, способу їхнього життя, адже широке оточення постійно формує свою оцінку про них і, відповідно, до всього того, що пов'язано з державним управлінням. Державний службовець живе не лише сам по собі. Його особа, індивідуальність, людські якості служать прикладом, формують точку зору і є певним орієнтиром для оточуючих» [10, с. 49]. Інакше кажучи, на їх думку, для завершення реформування публічної служби одним із завдань має бути розробка вимог сучасної етики, при цьому основними методами регулювання й контролю діяльності та поведінки публічних службовців, мають право й мораль.

А. Войтенко, В. Якобчук, також надають власне бачення щодо базових понять і термінів і визначають етику як «систему придатних і глибоко усвідомлених норм поведінки, певний порядок дій, правил взаємин і принципів державно-службових відносин, що належать даному суспільству і є нормами загальнолюдської моралі. Професіоналізм і ефективність роботи державного службовця – це показник його моральності, вірності своєму професійному обов'язку» [9, с. 166]. «Окрім того, вони порушують питання нормативно-правового регулювання етики публічної служби і вказують на необхідність вирішення питання завдяки спеціальним нормативним актам» [10, с. 50].

Враховуючи вищевикладене можна узагальнити, що сьогодні в Україні існує чимало наукових досліджень у сфері регулювання етики та етичних норм в системі публічного управління. Майже у кожній науковій праці акцент робиться на посиленні етичних норм публічних службовців при здійсненні ними професійних обов'язків. Адже дійсно, моральний стан службовців яскраво відображає рівень розвитку нашого суспільства, наскільки в ньому втілюються моральні цінності. При цьому удосконалення питання етичного розвитку в органах публічної влади має бути врегульовано за допомогою не лише наукових, а і законодавчих ресурсів.

1.2. Етичні норми поведінки у науковому апараті публічного управління

Як вид соціального управління публічне адміністрування відрізняється своєю соціальною природою, у тому аспекті, що праця, мова, культура та етика є різними формами людського життя. Орієнтація на загальнолюдські моральні цінності була зумовлена різноманітними кризами соціально-економічного життя суспільства.

У філософському розумінні етика представляє собою «науку про загальні закони становлення та розвитку моралі, при такому трактуванні роль морально-етичних чинників, які охоплюють усі сфери життя соціуму, значно зростає. Тому дуже часто визначають етику як науку про моральність, вона є важливим фактором формування морально-етичних переконань людини» [57, с. 144].

Мораль має вияв у двох основних формах, що відображено на Рис.1.1.

Етика – наука про мораль, що стосується поєднання теорії та практики, історичного досвіду морального розвитку в цілому і його конкретні періоди.

Якщо досліджувати в історичному контексті, термін «етика» в широкому значенні як вчення про мораль запровадив Арістотель, що відображено в його працях «Велика етика», «Нікомахова етика», «Евдемова етика» [57, с. 56].

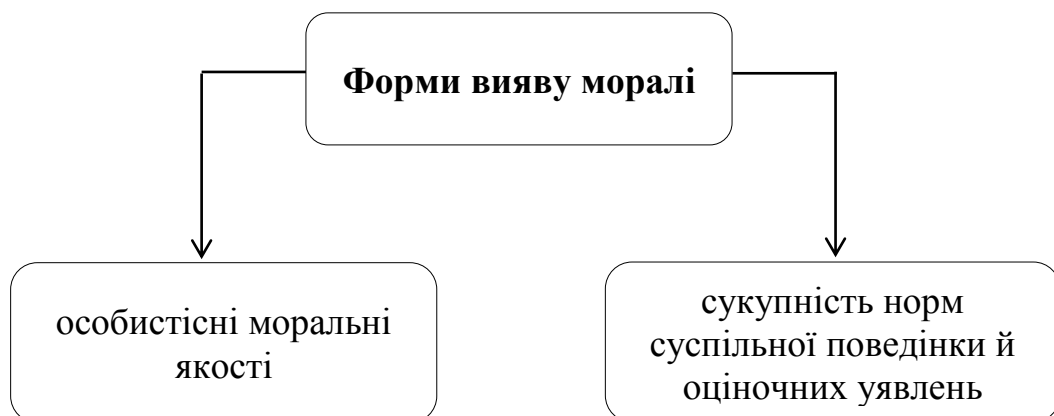


Рис. 1.1. Форми вияву моралі

Етика – «це філософське знання, яке характеризує як мудрість життя. Етимологічно слово «етика» виникає зі слова «ethos», яке виступає як термін, що спершу означав звичне місце існування, який уточнювався за змістом для позначення сталого характеру явищ; стосовно людини зміст сталого характеру її існування – ethos'a людини – визначається через побут, звичаї, характер» [52, с. 72].

Як було зазначено вище, предметом етики є мораль – особлива сфера людської діяльності, її закономірності та прояву в історичній практиці людей, у моральних поглядах, у структурі моральної свідомості.

Зі слова *mos* (темперамент, звичай, характер), у IV ст. н.е. утворився термін *moralitas* – «мораль, що трактується як один із способів освоєння людиною дійсності, духовно-практичне відношення, в процесі якого виникають спільність, людяність в своїй безпосередності, що втілені в моральні цінності» [52, с. 71]. При цьому варто знати і розуміти, що етика не створює моралі, оскільки остання виникає і розвивається у співжитті людей як спосіб міжлюдських відносин.

Мораль визначається моральними якостями, які ґрунтуються на таких категоріях як: відповідальність, чесність, милосердя тощо. Норми поведінки визначаються правилами, що регулюються найбільш розповсюдженими механізмами: на основі релігії, традицій та настанов, ментальності, наприклад, у формі таких загальнолюдських цінностей як «не вкради», «не вбий», вимірюються такими поняттями, як «порядно», «справедливо», «ввічливо», «доброзичливо» [18, с. 61].

Особисті моральні якості характеризують особистість з позиції її вміння та навичок спілкуватися з іншими людьми та здатність до колективного співіснування. Вони знаходять свій вияв як риси характеру і проявляються у взаємодії з іншими людьми.

Зазначені форми вияву моралі слугують для відображення інтересів різних соціальних груп, соціуму і становлять основу поведінки людей, це фундамент для усього різноманіття індивідуальних дій та вчинків, інструмент

перетворення індивідуального у соціальне. Також ці форми впливають на провідний та домінуючий тип поведінки в суспільстві в контексті його часового та історичному етапі розвитку.

Отже, моральні якості або особистісні властивості, «з однієї сторони, та моральні норми та оціночні уявлення, з іншої, мають практичне втілення у взаємовідносинах між індивідами, формують та визначають суспільні зв'язки між ними. Таким чином, більшість фахівців в цій сфері вважають, що мораль є результатом соціальних відносин. Тому мораль розглядають як систему вимог, норм і правил поведінки людини, які склалися історично, а їх дотримання має добровільний характер» [7, с. 56].

Необхідним елементом культури у публічному управлінні завжди були і будуть норми моралі та моральність. Культура має «етично-філософське, морально-етичне підґрунтя і визначає можливості розвитку суспільства на більш високий ступінь на відміну від традиційного. Мораль та культура мають безпосереднє відношення до організації публічного управління та надання адміністративних послуг» [12, с. 24].

«Існують різні точки зору щодо співвідношення моралі і публічного управління – від протиставлення їх один одному і до визнання моралі як важливої складової різних видів управлінської діяльності. Дуже часто публічне управління розглядають в контексті політичного управління, використовуючи при цьому традиційний підхід до розподілу політики і моралі, вважаючи це різними видами регулювання взаємовідносин між людьми» [9, с. 166], [17, с. 15]. Ці види мають багато загальних рис та понять, наприклад, совість – категорія моральності. Водночас моральність визначає рівень політичної культури особи і має безпосередній зв'язок із політикою, зокрема у публічному управлінні.

Реалізація етичних цінностей визначає міру гуманістичного характеру публічної служби, яка може сприяти моральному вдосконаленню суспільства. «Більш того, саме керівники органів місцевого самоврядування та виконавчої влади мають послуговуватися не тільки міркуваннями політичної вигоди, але й

керуватися у своїй публічній діяльності принципами етики та моралі. Така діяльність відповідає інтересам більшості членів суспільства і має стати основою для єдності моральних і політичних принципів. Поєднання в діяльності керівників професійних інтересів і моральних принципів справа відповідальна, і часто політичні діячі нехтують моральними установками з метою досягнення політичних цілей» [9, с. 166].

Таким чином, моральні цінності та норми у сфері публічної влади та її інститутів являють собою у сукупності етику публічного управління. Сучасний стан розвитку етичної науки пов'язаний з питаннями, від характеру вирішення яких багато в чому залежить становище людини у світі. Моральні норми є універсальними нормами в регулюванні суспільних відносин, соціального управління, публічне адміністрування, яке має будуватися на засадах моральності, етики, культури, пронизане ними наскрізь.

«У загальному розумінні етика публічного управління представляє із себе сукупність норм, правил, принципів, ідеалів, що визначають поведінку людей і є нормами загальнолюдської моралі у сфері управління» [8, с. 345].

«Етика розвивається у напрямі пошуку наукової мови, якою говорив би предмет, прагне відтворити в теоретичних знаннях своєрідність моральності. Підходи до розуміння моралі розкривають різні можливості для її вивчення, а також різне тлумачення етики як науки» [12, с. 24].

Професійна етика – це «сформована система конкретних моральних норм із супутніми їм практичними правилами, які «обслуговують» ту чи іншу галузь людської діяльності» [5, с. 85].

Т. Василевська окремо зауважує, що поняття «професійна етика» має «деякі відмінності від етики як соціальної категорії, оскільки мораль впливає на людей тоді, коли вона доходить до глибинних духовних джерел кожної окремо взятої людини» [5, с. 85].

Мораль є суттєвим чинником життєдіяльності націй, але вона стосується передусім кожної окремої особистості. Професійна мораль не може протистояти загальнолюдській моралі, а існує поряд із нею, при цьому

стосується конкретних видів діяльності та формує стандарти професійної поведінки, що закріплюється у відповідних документах.

Варто підкреслити, що важливу роль у формуванні професійної етики публічної служби відіграли історичні умови формування публічної служби в тій чи іншій країні, в результаті чого етичні вимоги стали конкретнішими, обумовленими історичними реаліями цієї країни.

Безпосередньо професійною етикою публічних службовців є «сукупність моральних правил поведінки публічних службовців, за допомогою яких можна оцінити їх діяльність з точки зору таких цінностей, як справедливість, добросесність, сумлінність, гідність, лояльність, чуйність, толерантність, відповідальність, професіоналізм тощо» [2, с. 27].

Моральні вимоги до публічних службовців умовно можна розділити на декілька групи. «Перша група вимог стосується владно-розпорядчих повноважень та прийняття управлінських рішень, які визначають етику управління (професіоналізм, здатність до лідерства тощо). В основі цієї вимоги полягає залежність життя пересічного громадянина від публічного службовця, оскільки до компетенції публічних службовців належить оформлення документів з моменту народження громадянина» [2, с. 27].

Виконавча дисципліна пов'язана з дисциплінованістю, уважністю, пунктуальністю, законослухняністю. Якості, які визначаються зростанням обсягів та різновидів спілкування у професійній діяльності публічних службовців, пов'язані з різними інтересами, соціальним статусом, рівнем доходів. Це такі якості як: комунікативність, відкритість, стриманість, тактовність, повага до іншої думки, виховання, вміння слухати та чути, володіння словом, уміння гідно поводитися у будь-якій ситуації.

Якості, які називаються «ефектом акваріуму», тобто це «становище публічного службовця в суспільстві, що пов'язано з підвищеною увагою громадян до його особистого життя. Завжди необхідно пам'ятати, що публічна служба – це не тільки професія, а й спосіб життя. Тут характерними є такі моральні якості, як особиста поведінка, відчуття відповідальності, терпіння,

тобто усі ті якості, які створюють уявлення та формують думку населення про державу та її очільників» [4, с. 39].

«Одним серед важливих факторів, які визначають критичне ставлення населення до органів публічної влади, була відсутність тривалий час у їх роботі поваги до людини як співробітника, підлеглого, громадянина та відвідувача» [3, с. 116].

На основі цієї думки, постає необхідність осмислення особистих моральних принципів, звернення до професійної етики, які стосуються впливу колективу, самоорганізації та саморегуляції, до механізмів мотивування та стимулювання. «Здатність зробити правильний моральний вибір слугує засобом визначення цілісності духовної культури, напряду діяльності, відповідальності перед власною совістю та перед громадою за наслідки та результати професійної діяльності. Усе це формує духовну культуру публічного службовця, яка виявляється через ставлення до людей, які звертаються до органів влади. Професійний обов'язок забезпечує службові обов'язки, стимулює відданість та відповідальність за свою діяльність, поєднує обов'язки службовця із громадськістю» [3, с. 117].

Іншими вимогами до публічних службовців є вимоги до їх професійної честі та гідності.

У широкому розумінні під професійною честю розуміють громадську оцінку значущості професії в житті суспільства у вигляді звань та посад, вона є основою професійної гідності, самооцінки та самоповаги. Честь виявляється у вчинках людей, у їх відносинах. У словнику української мови «честь» визначено як «сукупність вищих моральних принципів, якими людина керується у своїй громадській і особистій поведінці» [14, с. 687]. Свого часу німецький філософ А. Шопенгауер виокремив такі види честі: «громадянська, службова, військова, чоловіча тощо. Він наголошував на тому, що честь зобов'язує громадян охороняти інтереси батьківщини, її добробут, ім'я держави, поважати закони держави, підтримувати суспільний порядок» [60, с. 88].

«Громадянська честь впливає на професійну честь та гідність, оскільки пов'язана з соціальною значущістю службової діяльності. У зв'язку з публічністю професійної діяльності формується громадська думка та імідж про публічну службу в цілому» [60, с 88]. Це позначається на прийнятті управлінських рішеннях та вчинках публічних службовців, а також на рівні їх моральності.

Дотримання професійної справедливості полягає у самостійній оцінці всіх об'єктивних та суб'єктивних обставин, не зациклюючись на шаблонах або рекомендаціях керівництва. При цьому професійна справедливість, разом із професійним сумлінням, стимулюють службовця бути справедливим, де подвійності стандартів в оцінках професіоналізації інституту публічної служби взагалі не має бути.

На кінець, враховуючи вищевикладене, хотілося б додати, що основними принципами професійної етики публічного службовця, що прямо впливають та витікають один з одного є:

- «професійний оптимізм – для службовця важливим є бачити, вірити та відчувати, що його праця та дії сприяють розвитку громади, держави, законності»;
- «гуманізму – поважне ставлення до кожної особистості; не дозволяється використання особистості іншої людини як засобу досягнення цілей»;
- «патріотизм – любов до країни як висока ідея, що сповнює сенсом професію, службовий та управлінський обов'язок, громадянську честь, що також включає конструктивний патріотизм, налаштованість на співпрацю заради добробуту, стабільності та розвитку» [61, с. 144].

Отже, етичними нормами поведінки з позиції науки публічного управління є комплекс внутрішніх правил, що склалися та існують в колективі, визнаються і виконуються всіма його членами (або переважною більшістю). Такі норми поведінки, що регулюються як на законодавчому рівні, так і громадськістю, повинні відповідати єдиній вимозі – публічні інтереси завжди переважають над приватними інтересами. Дотримання етичних норм поведінки

зміцнює авторитет публічної служби, формує позитивну репутацію (імідж) публічних службовців, а також забезпечує інформування громадян про норми етичної поведінки публічних службовців стосовно них.

1.3. Етичні засади в системі публічної служби

Публічна служба у широкому розумінні може «здійснюватись працівниками усіх організацій публічно-владного сектору: органів державної влади усіх гілок влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств й установ, комунальних закладів» [57]. До публічної служби «включають діяльність працівників усіх інституцій, які причетні до реалізації публічно важливих громадських завдань і функцій» [38, с. 116].

Такі позиції, наприклад, обстоює О. Петришин, який до публічної служби зараховує державну, муніципальну службу та службу в недержавних організаціях. До недержавних організацій він відносить громадські організації, політичні партії, і навіть державні підприємства та усі бюджетні установи та заклади. На його думку, публічна служба як система інститутів являє собою «сукупність взаємодіючих підсистем щодо досягнення загальної мети, де кожна окремо виконує певну функцію, але внаслідок синергетичного ефекту при їхній взаємодії сама публічна служба як система здобуває нові властивості (цілісність, збалансована рівновага, розподіл сфер і способів діяльності, єдність підходів до вирішення завдань певного рівня, використання єдиних норм, правил, стандартів)» [38, с. 117]. Також науковець визначає «декілька ролей публічної служби і визначає, що як організаційно-управлінський інститут вона стосується професійної діяльності, що спрямована на виконання та забезпечення цілей, завдань і функцій держави, є суспільним механізмом щодо їх реалізації і є таким чином гарантом розвитку громади» [38, с. 116].

Як система соціальних інститутів публічна служба спрямована на реалізацію безлічі функцій: державних та політичних, економічних, соціальних, правових та організаційних. І спирається на принципи, норми та цінності публічного управління. Тому за такого підходу публічну службу розглядають як інтегрований інститут, тобто «як сукупність органів системи публічної влади, в межах якої здійснюється діяльність на політичних посадах, професійна діяльність в органах державної влади, місцевого самоврядування та державних і комунальних закладів, установ, організацій та підприємств із реалізації конституційних цілей і функцій держави з метою задоволення потреб громадян та суспільства загалом» [34, с. 12]. Водночас це не є просто сукупністю усіх служб на різних рівнях і системах публічного управління, а такий інститут представляє єдину цілісну модель, що спрямована на служіння громаді та державі в цілому.

В інтегрованому вигляді трансформація управлінської діяльності та публічної служби виражається у заміні прямого директивного підходу на широкий публічний контроль над усіма суспільними процесами та структурами, які залучені до управління. Такий розвиток публічної служби надає широкі можливості регулювати взаємодію із громадськістю, забезпечувати інтереси громади міста, села або селища.

«Соціальна основа публічної служби стосується мети із забезпечення реалізації цілей та функцій держави, вимагає формування позитивної оцінки і становлення певного образу публічної служби взагалі. Це визначається тим, що негативне сприйняття публічних службовців формує у населення подальше відповідне ставлення до держави в цілому, викликає недовіру до неї і такі явища, як апатія та соціальна дезінтеграція» [34, с. 12].

«Водночас, образ кожного публічного службовця при виконанні ним своїх професійних обов'язків, є важливим для оцінки суспільством його професійної діяльності, є показником його професійності та компетентності. Така суспільна оцінка цілісно відображається у професійної діяльності

публічних службовців через такі чинники як імідж, престиж, репутація та авторитет» [28, с. 42].

Розуміючи імідж службовця як відображення суспільної оцінки його професійності, науковці, перш за все, звертають увагу на його образ як особистості та професіонала, тобто як на професіонала, який уповноважений на виконання функцій держави, але водночас індивідуальний образ конкретного публічного службовця має віддзеркалення загальної корпоративної етики та іміджу публічної служби. «Імідж службовців формується не тільки під впливом їх професійної діяльності, а також на основі попереднього суб'єктивного досвіду взаємодії громадян з органами публічної влади, і зумовлює формування певних стереотипів сприйняття держави в цілому та інститутів публічної влади зокрема» [28, с. 42].

«У свою чергу, стереотипи формують досить примітивну соціальну свідомість та зводять поведінку людей до простих, інколи не зовсім адекватних емоційних реакцій, що призводить до виникнення й становлення певних упереджень і не може сприймати нове та ін. На жаль, під впливом негативних стереотипів складається оцінка публічної служби громадянами України» [13, с. 93]. Не менш важливим критерієм громадської оцінки діяльності службовців є престиж публічної служби, оскільки у ньому відображається оцінка публічної служби як соціального інституту та публічного службовця. Імідж будь-якої публічно-владної установи тісно пов'язаний з такими категоріями як авторитет, повага, привабливість, статус тощо.

Престиж формується у «результаті суспільної оцінки, яку кожен індивід засвоює в готовому вигляді» [20]. Тому на сучасному етапі діяльність публічних службовців має бути спрямована на подолання таких стереотипів. Безпосередньо варто сприяти виробленню та формуванню позитивної оцінки в суспільній свідомості і використовувати для цього інформаційні кампанії щодо висвітлення діяльності органів публічної влади, роз'яснення серед населення їх повноважень, проводити масштабну роботу з формування відповідних позитивних оцінок громади.

Крім того, безпосереднє «спілкування громадян із представниками влади є суб'єктивним підґрунтям для формування уявлення та судження про органи публічної влади та їх службовців, формування позитивного іміджу, що, насамперед, пов'язано з рівнем їх професійності й особистими якостями» [20]. Таким чином, важливо, щоб діяльність публічних службовців була спрямована на підвищення їх професіоналізму.

Окремо хотілося б зазначити, що інтегрований підхід до управлінських підсистем є дуже популярним на сучасному етапі та не вимагає лише технічності як обов'язкової виконавчої та дисциплінарної вимоги. «Технічність пов'язана з проектними умовами, такими як: строки виконання, послуга як продукт управління, модель взаємодії між усіма суб'єктами та ефективність такої взаємодії» [19, с. 18].

Отже, розвиток людських ресурсів та використання трудового потенціалу в публічному управлінні доцільно розглядати як образ, соціальний проект розвитку інституту публічної служби. У цьому контексті В. Ігнатов та В. Белоліпецький публічну службу визначають як «служіння державі, її органам і структурам, і суспільству завдяки організації діяльності спеціально уповноважених осіб на професійній основі, за винагороду з метою забезпечення ефективності управління» [18, с. 49]. Таким чином, це відображається на визначенні професійного призначення публічних службовців – суспільного служіння, що пов'язано з особливостями здійснення публічної служби і виконує не якісь декларативні функції в суспільстві, а виражає вимоги, які суспільство ставить до публічної служби.

У цьому контексті постає такий термін як «суспільне служіння», що не набуло поширення у вітчизняній науці публічного управління. На думку деяких науковців, суспільне служіння є основою призначення публічної служби, важливою характеристикою моральної зрілості особистості публічного службовця. «Суспільне служіння є рисою загальнолюдської сутності людини і водночас, визначається професією. Розгляд такого чинника як складової частини особистості публічного службовця пов'язаний із професійним та

суспільним призначенням, почуттям обов'язку не лише перед країною, але і перед всією громадськістю» [25, с. 104]. З цього приводу П. Сорокін зазначав: «... у правовій державі ... немає панської влади. Вона замінюється тут соціально-службовою владою. Носієм влади, посадовою особою тут є той, хто взяв на себе обов'язок суспільного служіння. Саме ця риса і є основною рисою, яка відрізняє посадову особу від громадянина. Міністр, чиновник, член земської управи, міської думи тощо - все це носії влади, посадові особи, оскільки вони взяли на себе обов'язок соціального служіння, не безмежного панування, а саме служіння суспільному благу та інтересам» [53, с. 119].

Суспільне служіння – це особливе почуття обов'язку, воно розвинуто у тих осіб, які займаються суспільною діяльністю та обрали своєю професійною діяльністю публічну службу. Діяльність адміністратора ЦНАП відбувається відкрито для суспільства, від нього вимагається не лише виявлення особливої чутливості до виконання власних обов'язків, але і в дотриманні високих моральних норм. Про це також свідчить і зарубіжний досвід. Наприклад, у Німеччині, де найстаріша система публічно-службових відносин в Європейському Союзі, в основі публічної служби полягають «особливі службові відносини вірності», з чим пов'язане використання специфічного терміна, який дослівно перекладається саме як «публічна служба». Публічна служба Франції також вважається своєрідним еталоном класичної організації публічно-службових відносин, оскільки вона є найбільш стабільною та організованою на основі гармонійного поєднання публічної служби та публічних інтересів, при чому – з повагою до особи службовця. При визначенні професійної мети персоналу публічної служби французький службовець розглядається не як найнятий на роботу працівник, а як посадова особа, який представляє державу і слугує їй. У Великій Британії публічна служба «також ґрунтується на умовах сумісництва або своєрідного бажання служити суспільству» [61, с. 145].

Ми можемо сказати, що професійна місія представників публічного управління обумовлена природою публічної служби, основне призначення якої

– служіння державі, яка не просто втілює у собі інтереси різних політичних, соціальних, економічних, релігійних та етнічних груп, а насамперед, об'єднує їх спільними публічними інтересами. Слід враховувати також, що «природа сучасної держави визначається диференціацією людських відносин і наближає її до суспільства, що можна пояснити тим, що держава переймає на себе ряд важливих функцій, перетворюється із апарату примусу в механізм громадянського консенсусу та координації суспільного життя» [15, с. 147].

Таким чином, враховуючи вищевикладене можна зробити висновок, що ключовою етичною засадою в системі публічної служби є безпосередньо місія публічних службовців, яка полягає у професійній реалізації функцій держави та запроваджується через захист національних інтересів і задоволення суспільних потреб. Але найбільш цілісно й концентровано професійно-етичне призначення публічних службовців, а також керівників, посади яких є політичними, визначається у понятті суспільного служіння і почуття обов'язку.

Висновки до першого розділу

Сьогодні в Україні існує чимало наукових досліджень у сфері регулювання етики та етичних норм в системі публічного управління. Майже у кожній науковій праці акцент робиться на посиленні етичних норм публічних службовців при здійсненні ними професійних обов'язків. Адже дійсно, моральний стан службовців яскраво відображає рівень розвитку нашого суспільства, наскільки в ньому втілюються моральні цінності.

Етичними нормами поведінки з позиції науки публічного управління є комплекс внутрішніх правил, що склалися та існують в колективі, визнаються і виконуються всіма його членами (або переважною більшістю). Такі норми поведінки повинні відповідати єдиній вимозі – публічні інтереси завжди переважають над приватними інтересами. Дотримання етичних норм поведінки

зміцнює авторитет публічної служби, формує позитивну репутацію (імідж) публічних службовців тощо.

Ключовою етичною засадою в системі публічної служби є безпосередньо місія публічних службовців, яка полягає у професійній реалізації функцій держави та запроваджується через захист національних інтересів і задоволення суспільних потреб, а також здійсненні служіння народові України.

РОЗДІЛ 2

ЦЕНТРИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ЯК ВАЖЛИВІ СУБ'ЄКТИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

2.1. Роль центрів надання адміністративних послуг як основних суб'єктів надання послуг

Модернізація виконавчої та представницької влади, яка передбачається у ході адміністративної реформи в Україні, «повинна мати орієнтацію на запровадження стандарту взаємовідносин між органами держави і громадянами, за яким кожній людині було б гарантовано реальне додержання і захист належних їй прав і свобод, виконання своїх обов'язків, як державою так і громадянином» [33].

Одним із способів реформування публічного управління є децентралізація, яка стосується способу визначення та розмежування завдань і функцій, за якого більшість з них передається з центрального рівня на муніципальний. «Слід сказати, що питома вага адміністративної діяльності покладається на місцеві органи або інші структури, які уповноважені державою. Децентралізація влади сприяє становленню демократизації відносин, відбувається розширення впливу територіальних громад та громадськості загалом реалізацію публічного управління» [33].

Демократична держава намагається залучати громадськість до реалізації «публічних функцій з метою оптимального задоволення різноманітних потреб людини та запитів суспільства. Наприклад, у Франції та Німеччині децентралізація триває і на разі, проводяться деякі вдосконалення і корегування» [10, с. 50].

Проблема децентралізації в Україні є дуже актуальною, оскільки при такій системі державотворення, коли функції управління були занадто

сконцентровані на центральному рівні, що пов'язано із браком ресурсів і функціонування органів публічного управління на місцях не відзначалося динамічністю, відбувалися суперечності між місцевими органами влади, реалізувався найгірший сценарій – відчуженість людей від влади.

У результаті реформування серед нових вимог до публічної служби найважливіше значення посідає зміна ставлення до надання адміністративних послуг населенню. Незалежно від власного бажання, кожен громадянин, виступаючи у ролі фізичної або юридичної особи, вимушений звертатися до органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування за отриманням різноманітних документів і реєстраційних послуг, оформлення пілг тощо. Це становить основний склад адміністративних послуг та діяльності, що її надають органи виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у відповідності до своїх повноважень.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI, адміністративні послуги є «результатом здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та / або здійснення обов'язків такої особи відповідно до закону» [40]. Інакше кажучи адміністративні послуги являють собою новий елемент взаємовідносин держави з особою, складають дозвільно-реєстраційні дії державних органів за відповідними зверненнями осіб, що раніше визначалося як напрями діяльності органів управління відносно громадян. Проте, на наш погляд, такі дії краще визначати як виконання обов'язків держави перед громадянами, їх юридичне забезпечення та дотримання основних прав і свобод.

Поняття адміністративних послуг визначає за мету не тільки запровадження окремого виду адміністративно-правових відносин між державою та громадянином, а й переорієнтація взаємовідносин між органами публічного управління та громадянами, що безпосередньо стосується принципу верховенства права.

Однозначного тлумачення терміну «послуга» наразі відсутнє серед низки наукових досліджень. До прикладу при аналізі теоретичних засад поняття «послуга» Т. Данилюк керуючись думкою інших фахівців, зауважує що, змістовну сутність послуги можливо розглядати з різних куточків зору: як економічну категорію, то як вид діяльності, то як сферу, то як грошовий потік.

У законодавстві прийнято низку заходів організаційного та нормативно-правового характеру для забезпечення реформування системи надання адміністративних послуг. Серед заходів, які сприяли спрощенню доступу громадян до адміністративних послуг та покращенню якості їх надання, доцільно відзначити Закон України «Про адміністративні послуги», Розпорядження Кабінету Міністрів «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг» від 16 травня 2014 р., що дозволило виробити підґрунтя для розбудови мережі центрів надання адміністративних послуг, які працюють за принципом «єдиного вікна» [16]. Наразі такі центри створені й функціонують в усіх областях України, що дозволило підвищити зручність і доступність одержання громадськістю адміністративних послуг у регіонах, а також сприяло поетапній передачі найбільш популярних серед населення адміністративних послуг від органів виконавчої влади до центрів надання адміністративних послуг.

Сучасні ЦНАП представляють собою інтегрований офіс, у якому надаються адміністративні послуги для громадян та бізнесу. В Україні в багатьох містах ЦНАП «були утворені на основі існуючих «дозвільних центрів» для бізнесу в результаті розширення спектру послуг для громадян, включаючи реєстрацію місця проживання, паспортні послуги, соціальний захист тощо» [16]. Переваги ЦНАП є очевидними, оскільки стосуються оптимізації процесу надання адміністративних послуг, пов'язані з такими категоріями як комфорт та зручність, економія часу громадян, комплексний підхід до обслуговування.

Водночас у контексті укрупнених територіальних громад ЦНАП має стати не єдиним центром надання послуг, а трансформуватися у систему, яка спирається на територіальні підрозділи, віддалені робочі місця, у тому числі

мобільні. Тобто для укрупнених громад, для мешканців міст та сіл ЦНАП є найбільш бажаною структурною моделлю, оскільки дозволяє реалізувати кращу територіальну доступність до послуг, є дуже актуальною для України через велику територію та чисельність населення і демографічний стан [16].

Сучасні ЦНАП утворювалися спочатку як пілотні проекти за підтримки «Програми «U-LEAD з Європою», що надало можливості територіальним громадам отримувати комплекс послуг за моделлю життєвої ситуації (зареєструвати факт народження дитини; зареєструвати її місце проживання; подати заяву на державну допомогу при народженні), тобто при обмежених інформаційних технологіях значно покращити якість адміністративних послуг» [39].

Також позитивним є вплив ЦНАП і на сферу підприємництва, «оскільки центр концентрує багато послуг саме для бізнесу (реєстрація бізнесу, нерухомості, земельних ділянок, вирішення особистих справ громадян (і власників бізнесу, і найманих працівників), що надало можливість значно заощадити часові та інші ресурси» [39].

Створення ЦНАП або його модернізація відобразилися позитивно на роботі органів місцевого самоврядування, оскільки сприяло таким змінам як:

- «впорядкування структури органів місцевого самоврядування, штатів, процедур і робочих процесів»;
- «ефективному використанню персоналу, в тому числі завдяки універсалізації та матеріально-технічних ресурсів (приміщень тощо)»;
- «швидшій інформатизації та впровадженню інноваційних рішень (наприклад, багато громад, побачивши навантаження на ЦНАП у сфері реєстрації місця проживання, досить швидко створили ефективні реєстри громад і перевели обмін інформацією з цього реєстру між різними структурами влади у формат внутрішньої електронної взаємодії)» [39].

Формування ЦНАП та надання послуг сприяло запровадженню так званого клієнтоорієнтованого підходу серед службовців, а працівниками цих

центрів було створено певний стандарт публічної сервісної інституції, адже саме у ЦНАП добре впроваджується принцип служіння громаді.

У відповідності до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі» «від 3 листопада 2020 р. № 943-ІХ передбачено, що такі центри повинні бути сформовані та запроваджені в усіх територіальних громадах, починаючи з 2014 року ця норма діяла для міст обласного значення, а відтепер стала обов'язковою для усіх громад» [41].

Вагома причина щодо політичного рішення про обов'язковість ЦНАП для кожної територіальної громаді полягає у необхідності таким чином вирішити питання доступності адміністративних послуг у зв'язку з укрупненням громад і районів. Але це взаємопов'язано з таким питанням, як делегування більшості повноважень на місцевий рівень найбільш популярних та простих видів послуг (що вже засвідчено при реєстрації місця проживання, операцій з нерухомістю, бізнес реєстрація та дозвільні документи). «Надалі доцільно розширювати види послуг, передаючи ЦНАП послуги органів реєстрації актів цивільного стану та інші адміністративні послуги соціального характеру, оскільки на муніципальному рівні в органах місцевого самоврядування набагато легше організувати комплексний пакет адміністративних послуг, аніж постійно взаємодіяти з цього приводу з іншими владно-управлінськими структурами» [47, с. 7].

Наступним пріоритетом розширення діяльності ЦНАП у 2021-2022 рр. повинно було бути утворення замість районних державних адміністрацій на рівні старих районів та адміністративного поділу ЦНАП органів місцевого самоврядування районного значення, оскільки громадяни як споживачі послуг звикли до традиційних мереж доступу до таких послуг, і тому дійсно важливо, щоб децентралізація сприяла покращенню цього процесу. Окрім того, у 2021 р. Міністерство цифрової трансформації України розпочало програму

модернізації ЦНАП, яка передбачає утворення ЦНАП нової формації – «Центрів Дія». У таких центрах окрім адміністративних послуг, можна буде отримати консультації щодо різноманітних онлайн-послуг та бізнесу, сплатити комунальні послуги та отримати безоплатну правову допомогу. У приміщеннях таких центрів будуть знаходитися комп'ютери із доступом до Інтернету, якими можуть користуватися відвідувачі центру.

Насправді, процес утворення ЦНАП, окрім здобутків, супроводжується і цілим переліком невирішених питань, оскільки складними для реалізації були такі завдання:

1) «не завершено формування мережі центрів надання адміністративних послуг, тому не можна стверджувати, що забезпечуються рівні умови надання адміністративних послуг для мешканців усіх регіонів України»;

2) «не забезпечено надання гарантованого переліку адміністративних послуг у центрах надання адміністративних послуг, що обумовлюється тим, що переважна більшість популярних послуг, як наприклад, послуги з надання дозвільних документів або оформлення землі, реєстрації нерухомості або будівельних робіт, оформлення посвідчень, часто перебувають у компетенції органів виконавчої влади і не надаються через центри надання адміністративних послуг, тому що перелік адміністративних послуг органів виконавчої влади, які повинні надаватись через центри надання адміністративних послуг, остаточно не затверджено»;

3) «не було прийнято законодавчі та інші нормативно-правові акти, які необхідні для повної реалізації положень Закону України «Про адміністративні послуги», наприклад, не ухвалено закон про плату за надання адміністративних послуг або адміністративний збір, не всі нормативно-правові акти приведені у відповідність до вимог цього Закону» [39].

Актуально постають питання стосовно сучасного етапу реформування сфери адміністративних послуг і «стосуються неефективної роботи та неналежної якості надання адміністративних послуг у створених центрах

надання адміністративних послуг, як відзначають експерти, на сьогодні робота ЦНАП не у всіх регіонах України налагоджена ефективно» [39].

Результати різноманітних досліджень вказують на те, що найбільш негативними елементами при наданні адміністративних послуг є наявність черг та недостатність консультувань з питань надання адміністративних послуг, подекуди в центрах від людей вимагають додаткові, не передбачені законодавством, документи для надання певної адміністративної послуги та пропонували самостійно погоджувати документи в інших органах публічної влади.

Окрім того, варто зазначити, що перелік послуг органів виконавчої влади, які наразі надаються у міських ЦНАП «неоднаковий, тому не можна забезпечити рівні умови отримання адміністративних послуг для усіх споживачів цих послуг» [39]. Також неврегульовані питання про передачу повноважень із надання визначених розпорядженням адміністративних послуг органам місцевого самоврядування та місцевим державним адміністраціям, при яких утворено ЦНАП, не узгоджено питання нормативно-правової бази органів виконавчої влади, які є суб'єктами надання цих послуг, з вимогами Закону України «Про адміністративні послуги», що уповільнює процеси інтеграції адміністративних послуг органів виконавчої влади до ЦНАП. Внаслідок цього у багатьох ЦНАП визначені у розпорядженні адміністративні послуги надаються частково адміністраторами центрів, частково – співробітниками органів виконавчої влади, що суперечить нормам вищезазначеного Закону.

При наданні адміністративних послуг органами державної влади та органами місцевого самоврядування у ЦНАП часто порушуються вимоги закону щодо часу прийому громадян, у більшості міст адміністративні послуги, які повинні бути передані до ЦНАП, здійснюється паралельне надання цих послуг в органах виконавчої влади й органах місцевого самоврядування та ЦНАП, також і плата може відрізнятись, що порушує норми законодавства та сам принцип «єдиного вікна» стосовно надання таких послуг.

Отже, ЦНАП є публічними установами, що створюються місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування, в яких особи можуть оперативно отримати широкий спектр адміністративних послуг у доступній для них формі та при комфортних умовах. Ці центри можуть мати територіальні підрозділи, віддалені робочі місця та мобільні офіси для легшої доступності отримання послуг. Ключова роль ЦНАП, як основних суб'єктів надання адміністративних послуг, полягає у забезпеченні доступності та якості надання таких послуг, створенні прозорої і підзвітної багаторівневої системи врядування, яка реально реагує на потреби громадян.

2.2. Місце етичних норм в системі показників та критеріїв ефективності діяльності центрів надання адміністративних послуг

Одним із завдань у трансформації підходів щодо надання адміністративних послуг є забезпечення високої якості обслуговування громадян у центрах надання адміністративних послуг. Проаналізувавши різноманітні соціологічні дослідження у цій сфері, можна підсумувати, що в цілому громадяни переважно задоволені якістю обслуговування у ЦНАП, ніж в органах державної влади. Так, наприклад, «серед тих, хто звертався за адміністративними послугами до органів виконавчої влади 60% виявили незадоволення обслуговуванням та наданими послугами, а задоволеними були лише 30,5% громадян» [39]. «При цьому у 2020-2021 рр. кількість громадян, які незадоволені якістю обслуговування та наданими послугами в органах виконавчої влади, зросла на 11%» [39]. На відміну від тих осіб, які зверталися до органів влади, 59% відвідувачів ЦНАП надали позитивну оцінку їх роботі. Такі дані свідчать про те, що громадяни відчули та позитивно оцінили результати реформування сфери надання адміністративних послуг та діяльність ЦНАП.

Водночас слід сказати, що залишається значна кількість осіб, які незадоволені якістю обслуговування у ЦНАП. «Найбільше проблем у відвідувачів таких центрів виникло через наявність великих черг, недостатнє інформування та консультування громадян стосовно надання адміністративних послуг. Відповідно до різноманітних моніторинрів, що щорічно проводяться Державною регуляторною службою України, якість інформування та консультування, а також обслуговування у ЦНАП за 2020 р. суттєво не покращилась» [39].

Питання удосконалення надання населенню публічних послуг, у тому числі адміністративних, посідає чільне місце у діяльності органів публічної влади. «З-поміж них особлива увага приділяється забезпеченню максимальної «прозорості» в діяльності органів публічної влади, запровадження їх активної взаємодії з населенням як споживачами послуг, використання з цією метою усього різноманіття форм і засобів, які забезпечують гласність та відкритість роботи органів влади» [47, с. 13].

Підвищення якості надання адміністративних послуг пов'язано з виробленням критеріїв оцінки їх якості, встановленню стандартів надання послуг та визначення системи контролю якості. «Науковці наголошують на необхідності залучення відвідувачів ЦНАП до оцінювання якості надання адміністративних послуг, що має сприяти більш чіткому визначенню пріоритетів та проблем у сфері надання адміністративних послуг та способів їх вирішення» [25, с. 92].

Критеріями оцінки якості надання адміністративних послуг можна визначати показники, які свідчать про рівень задоволеності потреб й інтересів громадян як споживачів адміністративних послуг, професійність діяльності органів влади. Такі вимірювання доцільно будувати на основі: результативності, професійності, зручності, оперативності та своєчасності, доступності, відкритості, поваги до усіх суб'єктів взаємодії. Розглянемо такі вимоги більш детально.

Результативність передбачає спрямованість діяльності ЦНАП на позитивне вирішення справи, тобто на надання громадянам якісної адміністративної послуги. Оцінка за цим критерієм передбачає орієнтацію на цілісність послуги, інакше кажучи отримання особою загального очікуваного результату.

Своєчасність надання адміністративної послуги стосується дотримання визначеного в законодавстві терміну надання такої послуги, з орієнтацією на якнайшвидше вирішення справи. ЦНАП повинен враховувати законні інтереси особи щодо прискороного надання адміністративної послуги.

Доступність адміністративних послуг передбачає можливість громадянина звернутися за отриманням такої послуги і може ґрунтуватися на таких показниках, як:

- «повнота та коректність інформації про орган, який надає відповідні адміністративні послуги»;
- «різноманітність та доступність інформації, в тому числі можливість отримання інформації завдяки сучасним засобам мережі Інтернет та електронного сервісу»;
- «територіальна наближеність ЦНАП до громадян, наявність сполучення громадського транспорту, під'їзних шляхів та місць паркування»;
- «можливість безперешкодного доступу споживачів до приміщень ЦНАП»;
- «безплатність бланків та інших формулярів, які необхідні для звернення за послугою, наявність таких бланків на веб-сторінці ЦНАП»;
- «економічно обґрунтований та посильний для громадян розмір плати за надання адміністративної послуги у разі, якщо вона платна» [33].

Зручність надання адміністративних послуг стосується врахування інтересів та потреб споживачів послуг в організації їх надання і має враховувати такі критерії, як:

- «можливість вибору способу звернення за адміністративною послугою, можливість звернення з використанням електронних сервісів»;

- «реалізація правила «єдиного вікна», коли громадянин звертається до ЦНАП, який самостійно організовує подальше надання адміністративної послуги без участі відвідувача, мінімізація управлінських структур, які причетні до адміністративної послуги; використання різноманітних стандартизованих форм та шаблонів»;

- «визначення терміну часу особистого прийому громадян та його реальне дотримання; відсутність черг та чітка організація особистого прийому громадян, використання методів попереднього запису, прозорі черги тощо»;

- «чітко встановлений порядок оплати адміністративної послуги, якщо вона платна, має прийматися безпосередньо у приміщенні ЦНАП» [39].

Відкритість надання адміністративних послуг передбачає наявність та доступність інформації, яка необхідна для отримання таких послуг (щодо процедури надання адміністративної послуги; перелік документів, які потрібно подати для отримання послуги, зразки заповнення документів; про розмір та порядок оплати адміністративної послуги; про посадових осіб, відповідальних за надання адміністративних послуг). Цей критерій передбачає:

- «інформаційні довідкові ресурси у вигляді інформаційних стендів, веб-сторінки ЦНАП»;

- «можливість отримання інформації в будь-який спосіб»;

- «можливість отримання консультацій» [39].

Повага до особи передбачає ввічливе ставлення до людей, які звертаються до ЦНАП, шанування їх честі та гідності, що ґрунтується на таких чинниках, як: готовність працівників ЦНАП допомогти в оформленні звернення та інших документах тощо; дотримання принципу рівності громадян; наявність побутових зручностей в ЦНАП, різноманітного облаштування для інклюзивної категорії громадян.

Професійність надання адміністративних послуг передбачає наявність належного рівня кваліфікації та компетентностей працівників ЦНАП, «визначається та підтверджується рівнем їх знань та дотриманням процедури

надання таких послуг; конкретністю та обґрунтованістю вимог, що ставляться до споживачів послуг тощо» [34, с. 14].

Реалізація вітчизняної державної політики з надання адміністративних послуг ґрунтується на досягненні зазначених критеріїв, але варто підкреслити, що вони мають враховувати не лише зміст самої послуги, а забезпечувати високі стандарти спілкування та взаємодії. Це, у свою чергу, вимагає від ЦНАП виконання таких завдань:

- «публікувати інформацію про те, яким чином можна отримати зв'язок з відповідальним представником ЦНАП, щоб отримати консультацію стосовно певної послуги»;
- «забезпечити громадськість публічною інформацією про перелік питань, з якими найчастіше громадяни звертаються до органу, та перелік послуг»;
- «створити довідкові пункти, Інтернет ресурси тощо для звернень у дистанційному режимі»;
- «проводити моніторинг дотримання стандартів роботи»;
- «створити процедури оскарження для осіб, які незадоволені якістю наданих послуг»;
- «створити умови для вимірювання зворотної реакції громадян щодо якості наданих послуг (опитування на веб-сторінці ЦНАП користувачів послуг)[39].

Отже, етичні норми в системі показників та критеріїв ефективності діяльності центрів надання адміністративних послуг посідають важливе місце. Адже те на скільки якісно, з етичної точки зору, службовець виконував свою роботу, залежить в цілому рівень обслуговування в ЦНАП, що прямо впливає на імідж та авторитет органів публічної влади та всієї системи публічного управління. При цьому система оцінки та контролю якості сприяє забезпеченню інтересів людини як громадянина країни при зверненні за адміністративними послугами та дозволяє мінімізувати витрати часу, фінансів та нервів як самих відвідувачів, так і службовців.

2.3. Врегулювання діяльності службовців – надавачів адміністративних послуг

Сьогодні у результаті реформування системи надання адміністративних послуг держава дійшла до того, що працівники таких центрів відіграють надважливу роль. Тому особлива увага відводиться саме врегулюванню діяльності надавачів адміністративних послуг. Зокрема, у цьому напрямі зроблено такі кроки:

- створено можливості оплати платних адміністративних послуг без потреби додаткового відвідування особами банківських установ в інших приміщеннях;
- години прийому в ЦНАП орієнтовані на самих відвідувачів;
- роботу ЦНАП організовано таким чином, що приміщення для надання адміністративних послуг є безбар'єрними і з комфортними умовами (наприклад, доступність Інтернету, наявність туалетної кімнати тощо). Вважається, що це психологічно більш комфортніше для особи, коли вона спілкується зі службовцем не «сам на сам» в окремому приміщенні і відчуває себе прохачем, а у відкритому просторі, де немає особистого кабінету службовця і одночасно перебуває кілька працівників та відвідувачів. «Інакше кажучи сформовано у ЦНАП є спільний простір для адміністративних надання послуг» [39]. До речі, в масштабах держави чи окремої територіальної громади, це значно дешевше облаштувати один інтегрований офіс, ніж модернізувати безліч приміщень різноманітних публічно-владних структур.

Враховуючи зазначене, варто звернути увагу на повноваження та саму посаду адміністратора, тобто службовця, з яким людина, яка звертається до ЦНАП, співпрацює протягом певного часу. «Адміністратором є посадова особа органу, що утворив ЦНАП, яка організовує надання адміністративної послуги або послуг на основі взаємодії із суб'єктами надання адміністративних послуг» [40].

Відповідно до ч. 4 ст. 13 Закону України «Про адміністративні послуги» до основних завдань адміністратора належить:

- «надання суб'єктам звернень вичерпної інформації та консультацій щодо вимог та порядку надання адміністративних послуг»;
- «прийняття від суб'єктів звернень документів, необхідних для надання адміністративних послуг, їх реєстрація та подання документів (їх копій) відповідним суб'єктам надання адміністративних послуг не пізніше наступного робочого дня після їх отримання»;
- «видача або забезпечення направлення через засоби поштового зв'язку суб'єктам звернень результатів надання адміністративних послуг (у тому числі рішення про відмову в задоволенні заяви суб'єкта звернення), повідомлення щодо можливості отримання адміністративних послуг, оформлених суб'єктами надання адміністративних послуг»;
- «організаційне забезпечення надання адміністративних послуг суб'єктами надання адміністративних послуг»;
- «здійснення контролю за дотриманням суб'єктами надання адміністративних послуг термінів розгляду справ та прийняття рішень»;
- «надання послуг у випадках, передбачених законом»;
- «складення протоколів про адміністративні правопорушення у випадках, передбачених законом»;
- «розгляд справ про адміністративні правопорушення та накладення стягнень» [40].

З останнього положення ми бачимо, що на законодавчому рівні передбачено навіть такі функції адміністратора, оскільки вважається «прийнятним надання такого роду адміністративних послуг, як накладення штрафу, безпосередньо адміністратором, тобто посадовою особою, що працює у ЦНАП» [40].

Загалом фахівців та експерти в галузі організації роботи ЦНАП наголошують на тому, що поняття «адміністратора» розглядають з трьох аспектів: як посадову особу, яка виконує специфічні завдання у відповідності

до Закону України «Про адміністративні послуги», як посадову особу, яка виконує усі завдання, що визначені у законодавстві, як посадову особу, що виконує певні функції, які можуть покладатися на інші структурні підрозділи органу, що утворив ЦНАП [40].

Отже, в першому випадку, як посадова особа, яка виконує завдання визначені у п. 1-5, 7-8 ч. 4 ст. 13 Закону «Про адміністративні послуги», стосується стану, коли адміністратор виконує роль «посередника» між суб'єктом звернення, тобто фізичною чи юридичною особою, та суб'єктом надання адміністративних послуг, тобто органом влади, його структурним підрозділом чи посадовою особою, а також «контролера» за своєчасністю надання адміністративної послуги [40]. Це обґрунтовано тоді, коли рішення або його результат не можуть бути прийняті при зверненні особи невідкладно, і коли громада може собі дозволити створити необхідну кількість таких штатних посад.

У другому випадку, як посадової особи, яка виконує усі завдання, визначені ч. 4 ст. 13 Закону «Про адміністративні послуги», включно з наданням адміністративних послуг, передбачається, що адміністратор де-факто є суб'єктом надання адміністративних послуг, що обґрунтовано тоді, коли адміністративна послуга може бути надана невідкладно, тобто за один візит людини, яка звертається до ЦНАП.

Обидва випадки вказують на те, що на головного спеціаліста чи державного реєстратора можна покласти функції адміністратора, і відповідно – навпаки – також можна покласти функції державного реєстратора на адміністратора. При цьому визначальним у виборі назви посади має бути коло повноважень, що є переважаючими, тобто домінуючими за посадою та обсягом відповідної роботи.

Підкреслимо, що при поєднанні в одній особі функцій адміністратора та суб'єкта надання адміністративних послуг, або при покладанні на певну посадову особу функцій адміністратора слід брати до уваги відповідність цієї посадової особи та її посади кваліфікаційним вимогам, встановленим чинним

законодавством до посади адміністратора. У разі відсутності такої відповідності, доцільно розглядати питання покладання лише окремих функцій адміністратора, що вимагають меншої кваліфікації. При цьому слід враховувати, що законодавством встановлені однакові кваліфікаційні вимоги як до державних реєстраторів, головних спеціалістів, так і до адміністраторів.

Необхідно враховувати також, що відповідно до усіх публічних роз'яснень можливі такі варіанти організації діяльності адміністраторів, як:

- можливе покладання обов'язків державних реєстраторів на адміністраторів;

- можливе поєднання в одній посаді функцій державної реєстрації і нерухомості, бізнесу і навіть видачі відомостей з Державного земельного кадастру. Вирішальним має бути дотримання вищих кваліфікаційних вимог та доцільність, тобто раціональне навантаження на одну особу, взаємозаміна або виконання обов'язків у разі відсутності працівника. Такі обов'язки реалізуються у посадових інструкціях, що врегульовують організаційно-правовий статус працівників, визначають їхні конкретні завдання та функціональні обов'язки, права, повноваження, рівні відповідальності, обсяг знання та рівень кваліфікації, які необхідні для забезпечення якісної й ефективної роботи.

Також експерти зазначають, що відповідно до п. 4 ч. 2 ст. 27 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до делегованих повноважень органів місцевого самоврядування відноситься «організаційне забезпечення надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг» [44]. Інакше кажучи у разі, якщо, наприклад, послугу може бути надано невідкладно за одне відвідування ЦНАП, то саме так це і повинно здійснюватися, шляхом відповідного організаційного забезпечення органами місцевого самоврядування. Особливо це виправдано для територіальних громад, де є проблеми доступності до ЦНАП чи його територіальних відділень.

При цьому важливого значення набуває питання довіри до керівника ЦНАП, «його доброчесності, яке повинно забезпечуватися місцевими радою та головою, але водночас ці питання законодавчо не визначені, тому що покладаються на врегулювання в етичному кодексі діяльності працівників таких центрів» [26]. Але із зазначеного контексту ми бачимо, що питання врегулювання етичних норм та правил поведінки для адміністраторів, реєстраторів чи службовців органів місцевого самоврядування, які реалізують функції ЦНАП є дуже важливими, оскільки їх діяльність безпосередньо пов'язана із взаємодією з громадянами.

Також важливим питанням є те, що посадові особи органу місцевого самоврядування повинні бути доброчесними. Ключовим антикорупційним механізмом ЦНАП є розміщення та робота посадових осіб, що надають адміністративні послуги, у відкритому просторі, тобто відхід від кабінетної системи. При цьому керівники ЦНАП повинні забезпечувати контроль за дотриманням законодавства, особливо стосовно термінів надання адміністративних послуг, документів та інформації, що вимагається від осіб, які звертаються до центрів.

Окрім того, роль адміністратора з приводу його взаємодії із суб'єктами надання адміністративних послуг полягає, перш за все, у виконанні ролі «єдиного вікна», тобто коли адміністратор особисто координує отримання висновків, додаткової інформації, погоджень та взаємодіє з різними структурними підрозділами органів місцевого самоврядування без залучення самого суб'єкта звернення [26]. Усе це, відповідно, вимагає унормування етики та правил етичної поведінки працівників ЦНАП.

Отже, адміністративні послуги в Україні надаються адміністратором, який виступає організаційно-процедурним посередником між суб'єктом звернення і суб'єктом надання таких послуг. Залежно від суб'єкта утворення ЦНАП, адміністратор може бути посадовою особою місцевого самоврядування або державним службовцем.

Наразі зміни, що вносяться до вітчизняної нормативно-правової бази направлені на удосконалення роботи службовців як надавачів адміністративних послуг. Акцент робиться саме на їх гнучкості, універсальності, особистій підпорядкованості керівнику ЦНАП та етичності, що по-перше, сприяє оптимізації використання робочих місць в таких центрах; по-друге, надає можливість суб'єкту звернення замовляти декілька послуг в одного працівника ЦНАП; по-третє, забезпечує дієвий контроль за якістю надання адміністративних послуг.

Висновки до другого розділу

ЦНАП є публічними установами, що створюються місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування, в яких особи можуть оперативно отримати широкий спектр адміністративних послуг у доступній для них формі та при комфортних умовах. Ключова роль ЦНАП, як основних суб'єктів надання адміністративних послуг, полягає у забезпеченні доступності і якості надання таких послуг, створенні прозорості і підзвітної багаторівневої системи врядування.

Етичні норми в системі показників та критеріїв ефективності діяльності центрів надання адміністративних послуг посідають важливе місце. Адже те на скільки якісно, з етичної точки зору, службовець виконував свою роботу, залежить в цілому рівень обслуговування в ЦНАП, що прямо впливає на імідж органів публічної влади та всієї системи публічного управління.

Сучасні законодавчі зміни у сфері надання адміністративних послуг направлені на удосконалення роботи службовців як надавачів таких послуг. Акцент робиться саме на їх гнучкості, універсальності, особистій підпорядкованості керівнику ЦНАП та етичності, що сприяє оптимізації використання робочих місць в таких центрах; надає можливість суб'єкту звернення замовляти декілька послуг в одного працівника ЦНАП; забезпечує дієвий контроль за якістю надання адміністративних послуг.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ РОБОТИ ЦЕНТРІВ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ: ЕТИЧНІ АСПЕКТИ

3.1. Запровадження клієнтоорієнтованого підходу в діяльності надання адміністративних послуг

Слід зазначити, що комплексне дослідження діяльності ЦНАП дозволило не тільки визначати засади функціонування таких структур, аналізувати основні їх функції та повноваження, повноваження та правовий статус його службовців, в також розглядати питання значно ширше – з позицій реформування публічного управління та запровадження засад належного врядування у практику вітчизняного публічного управління. Це говорить про те, що ЦНАП є управлінськими структурами нового формату, які побудовані на інших методах управління, ніж це було при адміністративно-командній системі управління за радянських часів. Вони враховують позитивний іноземний досвід та практику надання адміністративних послуг, які характеризуються інноваційними для вітчизняного публічного управління підходами – управління на засадах менеджменту.

Зростання ринкової економіки призводить до збільшення конкуренції у всіх бізнес-нішах, але, в тому числі, ставить нові вимоги до сфери публічного управління. Для того, щоб збільшувати прибуток, компаніям необхідно постійно шукати додаткові ресурси і способи стимулювання продажів. Так само і в публічному секторі – для того, щоб надавати якісні послуги, слід постійно бути обізнаними в новаціях законодавства та орієнтуватися у реформах, що відбуваються в публічному секторі.

Поняття клієнтоорієнтованого підходу дедалі більше набуває своєї популярності в діяльності органів місцевого самоврядування та органів

виконавчої влади. Основні переваги такого підходу визначаються тим, що орган публічного управління повинен бути націлений саме на інтереси клієнтів або споживачів адміністративних послуг. «У бізнес-практиці – це такий тип взаємовідносин компанії з покупцем, який забезпечує додатковий прибуток і потік клієнтів завдяки глибокому розумінню і задоволенню їх потреб. В бізнес-секторі орієнтація на клієнта дозволяє отримати додатковий прибуток до основного за рахунок надання якісних послуг і товарів, високого рівня сервісу, комфортних умов покупки і уважного ставлення до кожного покупця. Таким чином, компанія отримує перевагу на ринку і обходить конкурентів, націлених виключно на заробіток і швидкий збут товарів. Всі вкладення, спрямовані на задоволення потреб клієнтів, повинні приносити додаткові вигоди: надприбуток і відчутні конкурентні переваги. В іншому випадку вони себе просто не виправдовують» [35, с. 101]].

В діяльності органів місцевого самоврядування орієнтація на клієнта дозволяє отримати інші переваги, враховуючи саму суть діяльності органів публічної влади, що дозволяє налагодити сервіс належним чином та сприяє реалізації функцій держави на високому рівні. У кінцевому результаті – сприяє розвитку громади, розбудові сервісної держави та демократизації усіх управлінських ланок.

Клієнтоорієнтований підхід ґрунтується на певних принципах. Перш за все, він має проявлятися на всіх етапах співробітництва споживача та органу місцевого самоврядування. «Якісне обслуговування, впровадження автоматизованої системи та електронних сервісів сприяють позитивному іміджу установи, але якщо споживач не отримав послуги належним чином в кінцевому випадку, то ми не можемо говорити, що він отримав кваліфіковану допомогу, в такому разі – це не орієнтація на клієнта – споживача адміністративних послуг» [50].

Принцип сумлінного виконання роботи стосується таких показників, що громадянин, який звертається до ЦНАП, отримав послугу в повному обсязі, сам процес та фактори впливу на надання послуги можуть вплинути на задоволення

від взаємодії. Споживач має зрозуміти, що співробітники ЦНАП виконують свою роботу професійно, неупереджено та своєчасно, тоді це впливає на його ставлення до органу місцевого самоврядування та держави взагалі, формує позитивне уявлення про сервіси публічного управління.

Наступним принципом є знання основних проблем і потреб клієнтів. З цією метою доцільно вивчати цільову аудиторію, проводити моніторинги та соціологічні дослідження, щоб мати зворотній зв'язок з громадою та її представниками, які звертаються до ЦНАП. Це необхідно робити для того, щоб дізнатися, чого бажає споживач, наскільки він задоволений, наскільки тут впливають суб'єктивні та об'єктивні фактори.

Інший принцип використання клієнтоорієнтованого підходу стосується корпоративної культури. Адже люди, які звертаються до ЦНАП, повинні отримати якісне обслуговування на усіх етапах взаємодії з центром. Нечемність та невихованість можуть зіпсувати враження від самого ЦНАП та розповсюдитися на усіх працівників та структури в цілому, скласти загальне уявлення. «Тому визначених етичних норм та правил мають дотримуватися усі працівники ЦНАП, вони повинні розділяти цінності публічного управління, підвищувати рівень кваліфікації, свої компетенції, вміння та навички для поліпшення рівня обслуговування» [54, с. 24].

Принцип довгострокових відносин «стосується засад спілкування із аудиторією споживачів адміністративних послуг, що не обов'язково завершується при вирішенні питання» [54, с. 24]. Клієнтоорієнтовані органи публічної влади використовують різноманітні програми, що покращують основні послуги та сервіси, надають індивідуальні роз'яснення та пропозиції або рекомендації, публікують в соціальних мережах корисний контент.

Принцип вивчення запитів «споживачів адміністративних послуг визначають дослідження усіх незручностей, тобто можливість подивитися на процеси надання послуг із точки зору осіб, які по них звертаються» [50]. Це надає можливості покращувати сервіси та розуміти усі слабкі місця в роботі центрів, дослідити, на якому етапі у користувачів виникають труднощі.

Окремо хотілося б підкреслити, що клієнтоорієнтований підхід дозволяє вибудувати взаємовигідний діалог між компанією і клієнтом на різних етапах взаємодії. Бізнес отримує надприбуток і збільшення числа клієнтів, а покупець насолоджується якісним товаром, хорошим обслуговуванням і отримує раціональне вирішення своїх проблем. «Інакше кажучи клієнтоорієнтована компанія вибудовує довгострокові відносини з клієнтом і намагається задовольнити його потреби. Такий підхід дає конкурентну перевагу і дозволяє успішно розвивати бізнес, незважаючи на високу конкуренцію у відповідній сфері» [11, с. 95].

Клієнтоорієнтованість – це ключова компетенція компанії, що виражається у прагненні до встановлення і розвитку партнерських відносин з клієнтами, а також з будь-якими суб'єктами відносин, як в системі економічного простору, так і всередині організації, що базується на розумінні та задоволенні їх потреб та максимізації прибутку на цій основі.

Як влучно зазначає Я. Гончаренко, «клієнтоорієнтованість – це спеціальна активність, яка забезпечує вивчення, аналіз та задоволення потреб клієнтів і сприяє підвищенню прибутковості та конкурентоспроможності компанії» [11, с. 95]. Окрім того, дослідниця вказує, що ефективна взаємодія з клієнтами організації забезпечується у результаті розвитку в компанії клієнтоорієнтованості, аналіз якої доцільно здійснювати на двох рівнях:

- 1) «на рівні особистості: вимагає розвитку клієнтоорієнтованості у кожного працівника організації на основі психологічних характеристик»;
- 2) «на рівні організації: визначає побудову системи управління відносинами з клієнтами комерційних організацій та формування клієнтоорієнтованості комерційних організацій як результату функціонування цієї системи» [11, с. 96].

Клієнтоорієнтованість персоналу реалізується через три важливі компоненти – професійний, соціальний та особистісний. Ці компоненти взаємодіють між собою, і в сукупності спрямовані на формування професійно кваліфікованих фахівців, котрі мають професійні знання, навички, вміння,

базові цінності, певні особистісні характеристики, і зразки клієнтоорієнтованої поведінки для роботи з клієнтами. Також ці компоненти є «безпосередньою базою для формування і розвитку клієнтоорієнтованої організаційної культури організації» [50]. Отже, можемо відзначити, що клієнтоорієнтований підхід є практичним та ефективним у формуванні та розвитку організаційної культури сервісної установи в умовах підвищеної конкуренції на ринку послуг.

Основним суб'єктом, що реалізує клієнтоорієнтований підхід в організації, є її персонал. «Клієнтоорієнтованість персоналу – це сукупність знань, умінь, навичок, які, завдяки відповідній мотивації, цінностям, настановам і особистим якостям співробітників, сприяють певній поведінці і встановленню і підтриманню відносин з клієнтами для отримання необхідного результату» [11, с. 96].

Існують певні індикатори, які засвідчують високий ступінь орієнтації компанії на задоволення потреб клієнтів, до них відносять: формування доступної системи взаємодії; сегментування клієнтської бази, засноване на формуванні особливих технологій роботи з кожним клієнтом .

Таким чином, клієнтоорієнтований підхід – це «інструмент якісної партнерської взаємодії організації і клієнта стосовно задоволення його потреб, спрямований на підвищення конкурентних переваг самої організації у довгостроковому періоді, за допомогою її відповідних ключових компетенцій» [50].

На кінець хотілося б зазначити, що сьогодні в Україні в процесі здійснення публічного управління, безпосередньо в роботі ЦНАП вкрай необхідно застосовувати саме клієнтоорієнтований підхід, що пов'язано з такими причинами:

- «в сучасних умовах державотворення клієнтоорієнтована стратегія є виправданою, оскільки створити унікальну перевагу можна виключно за рахунок пропозиції клієнтам більш високої, ніж у попередні періоди розвитку публічного управління, цінності. При цьому більш висока цінність публічних

послуг створюється в процесі взаємодії за рахунок орієнтованих на даних клієнтів структури, принципів та системи управління»;

- «конкретні методи організаційних змін, що мають на меті побудову клієнтоорієнтованої організації, мають актуальне значення в українській дійсності, де впродовж багатьох років формувалася абсолютно інша філософія управління»;

- «для побудови клієнтоорієнтованого управління слід використовувати різноманітні методи реалізації стратегій, організаційних змін і вивчення цінності, створюваної для споживача» [11, с. 96].

Отже, клієнтоорієнтований підхід – це такий підхід в управлінні справами, що орієнтований саме на споживачів послуг, а не на суб'єктів їх надання. Він є ефективним у формуванні та розвитку організаційної культури сервісної установи в умовах підвищеної конкуренції на ринку послуг.

Сьогодні запровадження такого підходу в діяльності ЦНАП є актуальним та необхідним, оскільки він пов'язаний зі зміною розуміння цінності клієнта для організації та максимально враховує переваги й інтереси клієнта. Окрім того, запровадження клієнтоорієнтованого підходу в діяльності ЦНАП слугує основою для розробки довгострокових стратегій європейського зразка роботи таких центрів та удосконалення їх комунікаційної політики, налагодження ефективної співпраці з різними органами публічної влади та громадськістю, а також запровадження дистанційного формату відносин.

3.2. Вплив людського фактора на роботу центрів надання адміністративних послуг

Етичні засади публічної діяльності є важливим виміром організаційної культури органів влади, вони є базовими для їх ефективної діяльності та одним із професійно-етичних факторів, що покладені в основу взаємодії всередині самої організації та взаємодії з громадськістю.

Кожен орган публічного управління визначає власні цілі, а також систему цінностей, що є основою організаційної культури та морального клімату в органі державної влади або місцевого самоврядування. Під час визначення організаційних цілей важливим стає «поєднання соціального призначення професії та організації із цілями службової діяльності та кожного працівника» [29, с. 91].

Будь-яка взаємодія починається із міжособистісних відносин. Суб'єкти взаємодії можуть бути прихильниками або представниками різних політичних сил, релігій, громадських та соціальних рухів тощо. Такі взаємозв'язки поступово «трансформуються у взаємодію органів публічної влади із громадянами, громадськими організаціями чи політичними партіями та їх очільниками» [32, с. 68].

Державна влада через свої виконавчі органи виказує зацікавленість у налагодженні взаємодії, по-перше, «публічних службовців із громадянами, та, по-друге, публічних службовців із політичними лідерами держави» [32, с. 68]. Такий підхід пояснюється наступними причин: впровадження принципу прозорості та відкритості в діяльність органів публічної влади, «розподілення посад публічної служби на політичні, адміністративні та патронатні із встановленням сфер впливу та прийняття державно-управлінських рішень» [27, с. 39]. При цьому державні службовці, як вірно відмічає Г. Райт, мають певну «свободу в інтерпретації законодавчої волі й оформленні того напрямку, якого дотримується організація» [71].

Організаційна культура – важлива складова публічної діяльності. Вона визначається як «сукупність найбільш важливих принципів, прийнятих членами організації, заявлених організацією цінностей, які задають людям орієнтири їхньої поведінки, та норм, які практикуються в діяльності та відносинах членів організації» [57, с. 41].

Організаційна культура органів публічної влади формується і розвивається як результат теоретичних підходів та практичного досвіду і може підсилювати або послаблювати моральний потенціал їх співробітників. Та

«публічно-владна установа, в якій приділяють увагу підтримці етичних засад, піклується про створення умов, що сприятимуть дотриманню етичних стандартів» [57, с. 41].

Суттєвою складовою організаційної культури органів публічного управління є культура взаємодії та спілкування із громадянами. «Орієнтація діяльності публічних службовців на відкритість та неупередженість в роботі з громадськістю виявляється у тому, що вони кваліфіковано виконують свою роботу та забезпечують адміністративні послуги на належному рівні, комплексно розглядають проблеми громадян та шукають можливі способи їх вирішення» [55].

Професійна культура розкривається у вмінні визначати результати і наслідки своєї діяльності, прогнозувати та сприяти реалізації загальнонаціональних інтересів, спонукати їх розвиток.

Натомість культура поведінки – проявляється в особистих вчинках та формах спілкування, які також ґрунтуються на доброчесності, моральності, естетики та етики відносин. «Психологічний клімат залежить від посадки службовця, стилю спілкування, принципів моралі та рівня їх дотримання» [45, с. 157].

В цілому на розвиток морального образу публічного службовця мають вплив дві групи взаємозалежних об'єктивних громадських чинників:

- «соціально-політичні й економічні умови, що склалися у суспільстві»;
- «специфічні обов'язки та умови діяльності, життя і побуту самих публічних службовців» [30].

Публічний службовець є носієм професійної культури, тому рівень його професіоналізму визначається рівнем професійної зрілості, невід'ємним елементом якої є моральна культура. «Відповідно під час виконання своїх службових обов'язків важливо знати і володіти навичками ділового спілкування, вміти зацікавити співрозмовника у спільній праці, і, коли це необхідно, продемонструвати свою зацікавленість у взаємодії» [17, с. 15].

Також слід зазначити, що у діяльності публічного службовця часто виникають ситуації, коли він повинен вчинити згідно зі своїми моральними уявленнями про справедливість, честь, гідність, суспільну користь, послуговуючись та спираючись тільки на власні етичні норми. Тому і з цих міркувань дуже важливими характеристиками є саме моральні якості публічних службовців. Оскільки службовій діяльності у будь-якому випадку присутній людський фактор, що прямо пов'язано із суб'єктивністю у прийнятті управлінських рішень.

Етика публічного управління значною мірою виражається у культурі спілкування публічних службовців з громадськістю, у реалізації базових етичних принципів взаємодії. При цьому використання комунікативних інструментів надає суттєвий поштовх розвитку такої взаємодії. Як зазначають деякі науковці, думку яких ми підтримуємо, «спілкування є міжсуб'єктною взаємодією між людьми, умовою життєдіяльності та способом їхнього об'єднання, за яким здійснюється зв'язок моральної свідомості з моральною практикою, реалізуються світоглядні позиції людей та їхнє розуміння моральних принципів і засобів їх здійснення» [13, с. 94].

Але й до спілкування можуть бути висунуті певні вимоги, наприклад, для того, щоб воно виконувало покладені на нього функції і було повноцінним, у процесі спілкування повинні реалізовуватися функції обміну інформацією, передавання емоційного ставлення та взаємодії. Культура спілкування охоплює етичні та психологічні компоненти, відповідні знання, необхідні для взаємодії, уміння застосовувати їх у конкретних ситуаціях.

Моральна культура спілкування є частиною культури спілкування. Моральна культура спілкування, як наголошує А. Гулевич є «співвіднесеним людської свідомості, поведінки, відносин із моральними цінностями, установками, нормами, принципами. Будь-яке спілкування між державними управлінцями та громадянами має сприяти встановленню контакту, взаємодії, бути націленим на продуктивний діалог» [13, с. 94].

Свого часу Г. Райт зазначав, що «керівники в державно-управлінській сфері виступають як представники організації у спілкуванні, налагодженні зв'язку з громадянами, узгодженні інтересів і поглядів різних верств. Виконання представницької функції в їхній діяльності займає понад половину робочого часу. Саме тому від державного адміністратора потребується гармонійне поєднання навичок політика й адміністратора, висока комунікативна культура» [71]. У вітчизняних реаліях, такі риси, як комунікабельність, уміння спілкуватися та володіння цими навичками стає важливим показником професійності публічного управлінця.

Відповідно основними принципами спілкування публічних службовців є відкритість, гнучкість, повага, толерантність, турбота. Перший принцип у спілкуванні стосується здатності до спілкування, сприйняття інших, їх унікальності. У спілкуванні між публічними службовцями і громадянами відкритість втілюється у демократизмі спілкування, доступності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, умінні створити дружню атмосферу, а також в «таких рисах, як чесність, неупередженість, прозорість, відкритість та ін. водночас, закритість, відсутність прозорих методів організаційної діяльності та брак інформації про діяльність органів публічної влади, таємне вирішення справ, відсутність партнерських відносин із громадянами унеможливають ефективну взаємодію органів влади з громадськістю» [45].

Гнучкість у спілкуванні визначається як здатність сприймати проблеми інших, залишаючись при цьому самим собою. У спілкуванні між публічними службовцями та громадянами гнучкість виявляється в умінні службовцем враховувати обставини конкретної ситуації та застосовувати власні знання з психології, здатності використовувати різні прийоми спілкування, швидкості реагування на ситуацію, творчому стилі роботи та використанні нових нестандартних підходів для вирішення проблем.

Повага як принцип спілкування публічних службовців виявляється у їх ставленні до людини на засадах визнання її чеснот та гідності. Саме цей чинник

є складовим елементом реалізації ідеї служіння в публічному управлінні. Повага має свої критерії, які визначаються авторитетом, досягненнями, чеснотами особи, з якою спілкуються. При цьому до публічного управління висувається вимога «попереднього» поважливого ставлення до особи як до людини, тобто як автономного та раціонального суб'єкта, що закріплено у відповідних етичних кодексах. У такому ставленні відображено гуманне ставлення до особи як до потенційно гідної, як такої, що незважаючи на певні вади характеру чи виховання, має статус представника даної громади. Підкреслення значущості для оточуючих здобутків індивіда реалізується у моральній якості як пошана. Інакше кажучи кожна окрема людина як суб'єкт звернення до ЦНАП розглядається як гідна поваги вже за те, що вона людина.

На рівні взаємодії між публічними службовцями і громадянами повага конкретизується у:

- доброзичливості, готовності вирішувати справи громадянина, схильності до взаємодопомоги та співробітництва;
- ввічливості та коректності у ставленні до людини, тобто відсутності демонстрації надмірної зайнятості; уважному слуханні та вмінні почути; наданні людині можливості висловити свою точку зору; чіткому, послідовному, коректному викладенні інформації; аргументації, що орієнтована на особливості сприйняття людини;
- точності, що характеризується пунктуальністю, чіткими формулюваннями, своєчасності надання відповідей та послуг, виконанні вирішення питання у чітко визначені строки, дотриманні слова тощо.

В публічному управлінні принцип турботи є достатньо спірним принципом, оскільки турбота може призвести до патерналізму й до придушення свободи. Турбота має поєднуватися зі справедливістю і реалізуватися у відповідальності перед кожним громадянином і суспільством в цілому.

Аналізуючи ці принципи та етичні засади діяльності ЦНАП, ми хотіли б звернути увагу на те, що коли публічний службовець зі свого боку визнає

найвищу цінність споживача адміністративних послуг як людини, то цього варто вимагати і від суб'єктів звернення до ЦНАП. Оскільки працівники таких центрів щоденно стикаються із грубістю, неповагою, ставленням, яке ґрунтується на негативних стереотипах сприйняття орану влади, що, у свою чергу, не може не позначатися на психологічному стані службовців. Тобто людський чинник є одним із бар'єрів у спілкуванні та прямо впливає на взаємодію надавачів і споживачів адміністративних послуг. Тому для формування коректного ставлення та якісних і доброзичливих взаємовідносин повинні висуватися у рівній мірі етичні вимоги не лише до працівників ЦНАП, а і до відвідувачів.

Окремо хотілося б зазначити, що у спілкуванні публічних службовців із громадянами, як і в практиці людського спілкування загалом, існує безліч бар'єрів, що суттєво ускладнюють цей процес. Найбільш вагомі ті з них, які заважають організації та налагодженню продуктивного спілкування. Відповідно необхідність у подоланні бар'єрів спілкування вимагає вироблення у публічних службовців певних комунікативних якостей і вмінь, а саме:

- встановлювати контакти, створювати сприятливу, довірчу, орієнтовану на діалог, атмосферу спілкування, виявляти доброзичливість та увагу до громадян;
- здійснювати самоконтроль, коректно висловлювати свою позицію, знаходити вихід із конфліктної ситуації, уміти вислухати;
- віднаходити правильний стиль спілкування, враховуючи інтелектуальні, особисті особливості співрозмовника, ступінь його емоційного інтелекту;
- бути підготовленим до зустрічей та аналізувати їх результати;
- організовувати розмову, застосовувати різні етично виважені засоби спілкування залежно від особливостей співрозмовника та специфіки ситуації тощо.

В управлінській діяльності вважається, що вміння слухати є важливим інструментом орієнтації управлінських структур на реалізацію інтересів

громадян, гнучкого й оперативного реагування на ці інтереси. Безпосередньо активне слухання в процесі публічно-управлінських взаємодій сприяє:

- «адекватному сприйняттю публічної критики, яка відкриває нові можливості для діалогу влади з народом»;
- «розвитку взаємності як важливої складової справедливості»;
- «кращому виявленню, розкриттю неявних мотивів людської поведінки тощо» [18, с. 207].

Бар'єри у спілкуванні з громадськістю можуть зумовлюватися не лише дефіцитом знань і практики з налагодження комунікативної взаємодії у публічних службовців, а й відсутністю у них бажання спілкуватися. Такі дії представників влади розглядаються як порушення не тільки професійної етики, а й інколи закону. Оскільки в демократичному суспільстві людина є найвищою соціальною цінністю, моральна культура спілкування публічних службовців ґрунтується на вмінні адекватно вибирати й реалізувати ефективні стратегії і тактики відповідно до ситуації та індивідуальних особливостей людини, а також будувати таке спілкування на засадах гуманізму та пріоритету прав і свобод людини і громадянина.

Таким чином, враховуючи вищевикладене можна узагальнити, що сьогодні вплив людського фактора на роботу ЦНАП є дуже суттєвим. Рівень такого впливу залежить від багатьох факторів: соціально-політичні й економічні умови, що склалися в суспільстві; специфічні обов'язки та умови професійної діяльності публічних службовців; життя й умови побуту як самих громадян, так і публічних службовців тощо.

Регулювання діяльності публічних на рівні цінностей та етики одна з найважливіших передумов соціальної ефективності держави, один із головних напрямів її реформування. З цілого ряду причин акценти у вітчизняній публічній службі зміщуються з формальних норм на фундаментальні цінності. Проте щоб здобутки у цьому напрямі були успішними, доцільно і надалі приділяти увагу цим питанням та висувати етичні вимоги не лише до публічних службовців, а і до людей, як споживачів адміністративних послуг.

3.3. Роль етичних кодексів та регулювання етичних норм в діяльності органів публічного управління: закордонний досвід

Провідними країнами, позитивний досвід яких враховує Україна, є країни Європейського Союзу.

У світі питанням етики приділяється дуже багато уваги. Правила етики та поведінки державних службовців детально опрацьовані у положеннях Модельного кодексу поведінки для державних службовців, який міститься в «Додатку до Рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи від 11 травня 2000 р. № R (2000)» [46]. Цей кодекс окреслює загальні принципи поведінки державних службовців (ввічливість, чесність), а також характеризує поведінку державного службовця, що закріплено в таких положеннях:

- «необхідність ставити суспільні інтереси вище власних (ст. 6);
- державний службовець зобов'язаний завжди поводити себе так, щоб не підірвати довіру громадськості до державної служби (ст. 9);
- державний службовець повинен повідомляти уповноважені органи про порушення іншими службовцями норм кодексу (ст. 12);
- врегулювання конфлікту інтересів та особистої зацікавленості державного службовця; обов'язки державного службовця щодо недопущення такого конфлікту (ст. 13-15);
- захист приватного життя державного службовця (ст. 17);
- державний службовець не повинен вимагати або приймати подарунки та послуги, винятком є традиційні невеликі подарунки (ст. 18);
- державний службовець не повинен зловживати своїм службовим становищем (ст. 21);
- після завершення роботи державному службовцю забороняється використовувати свою приналежність до державної служби для отримання роботи за її межами та розголошувати службову інформацію (ст. 26)» [46].

Окрім цього документу, важливою є Конвенція Організації Об'єднаних «Націй проти корупції від 31 жовтня 2003 р. Згідно зі ст. 8 цієї Конвенції, для досягнення цілей по боротьбі з корупцією кожна держава-учасниця розробляє стандарти поведінки державних службовців для добросовісного виконання ними своїх зобов'язань» [22]. Серед таких стандартів визначено:

1) Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб, затверджений на Генеральній Асамблеї ООН у 1996 р., який окреслює основні принципи поведінки: ефективність, компетентність, справедливість, уважність, неупередженість та визначає основні правила з попередження конфлікту інтересів, декларування відомостей про доходи, прийняття подарунків, поводження з конфіденційною інформацією тощо [31];

2) Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією, прийнята Комітетом Міністрів Ради Європи 27 січня 1999 р. № ETS173, яка не містить настанов, що стосуються правил поведінки державних службовців, але визначає умови цивільно-правової відповідальності за корупцію [24]. Безпосередньо у Конвенції зазначається, що

- «контракти державних службовців, положення яких допускають вчинення акту корупції, повинні визнаватися недійсними і не мають юридичної сили (ст. 8);

- необхідність заохочення антикорупційної поведінки тих державних службовців, які мають серйозні підстави підозрювати корупцію та сумлінно повідомляють про свої підозри відповідальним особам або владі (ст. 9)» [24];

3) Кодекс належної поведінки для співробітників Європейської Комісії у їх відносинах з громадськістю, який передбачає дотримання стандартів відповідної адміністративної поведінки у відносинах із громадськістю. Основними принципами належного управління є законність, об'єктивність та неупередженість відсутність дискримінації та рівноправні відносини, відповідність мети та заходів, послідовність тощо. Окрім того, цей кодекс передбачає прозорість інформації щодо адміністративної діяльності та прав зацікавлених учасників і стосується процедури заслуховування всіх

безпосередньо зацікавлених сторін, визначає обґрунтування рішення та оприлюднення умов подання апеляцій тощо [21].

Зазначені акти є базовими для більшості країн світу, проте в кожній державі сформувалися свої особливі умови регулювання етичних норм та правил для державних службовців. Так, наприклад, у Великій Британії вироблена висока корпоративна етика, які підтверджується тим, що високі моральні якості державних службовців завжди були предметом особливої уваги британців. На сучасному етапі державна служба розглядається як «почесний обов'язок», а поведінка державних службовців регламентується Кодексом державного службовця, особливість якого полягає в тому, що він, з одного боку, регламентує етику професійної діяльності службовців, а також окреслює обов'язки державних службовців. В основі Кодексу державного службовця покладено такі принципи, як порядність, об'єктивність, чесність, відданість країні та служіння інтересам громади, неупередженість. Принципи відкритості державної служби Великобританії почали реалізовуватися з 1991 р. в рамках десятирічної державної програми «Громадянська хартія» [69].

У Німеччині значення для організації і функціонування державної служби має ст. 33 Федерального закону про державну службу, в якій вказано, що право публічної служби має враховувати традиційні принципи професійного чиновництва, а також у ч. 3 цієї статті встановлено принцип рівності на державній службі [64]. Окрім того, в законі сказано, що «державний службовець служить не окремій партії, а всьому народу» і зобов'язаний виконувати свої обов'язки «справедливо і неупереджено, керуючись суспільними інтересами» [64]. При цьому у всіх своїх діях державному службовцю слід проявляти відданість основам демократичного управління. Водночас у цьому законі не встановлюються вимоги щодо «деполітизації державних службовців», оскільки майже 40% державних службовців є членами політичних партій, і також слід сказати про те, що політичні партії намагаються ввести в державний апарат якомога більше своїх прихильників. Як правило, при зміні уряду змінюється до 20% керівного персоналу міністерств і відомств.

У Франції етичні правила поведінки державних службовців закріплюються у Законі «Про етику, права та обов'язки державних службовців», який було прийнято 20 квітня 2016 р. з метою зміцнення довіри між французькими громадянами та державними службовцями. У ньому визначаються основні принципи діяльності державних службовців (чесність, повага до громади та закону, неупередженість, сумлінність), а також закріплено принципи організації етичної поведінки державних службовців. Це такі принципи як:

- запобігання конфлікту інтересів (ст. 1-5);
- державний службовець не може займатися іншими видами діяльності (ст.7);
- положення Комітету з етики державної служби (ст. 8-9) [68].

Окрім того, у Законі «Про етику, права та обов'язки державних службовців» визначено засади захисту державних службовців, які повідомляють про корупцію або конфлікт інтересів [68].

У Литовській Республіці також прийнято етичні правила для державних службовців, мета яких полягає у визначенні діяльності та принципів поведінки державних службовців при здійсненні своїх обов'язків, а також підвищення довіри населення до державної служби. Основні положення Етичних правил для державних службовців стосуються наступних напрямів:

- повага до людей та закону (ст. 2);
- державний службовець повинен бути справедливим (ст. 3);
- державний службовець повинен керуватися лише суспільними інтересами, не використовувати своє службове положення в особистих інтересах, або інтересах родини/друзів (ст. 4);
- бути непідкупним, не приймати подарунки чи гроші (ст. 5);
- бути об'єктивними, діяти неупереджено та законно (ст. 6);
- бути відповідальним (ст. 7);
- бути ввічливим, виконувати свої обов'язки вчасно та професійно (ст. 9) [70].

В Норвегії етичні принципи державних службовців були прийняті у 2012 р. До таких принципів відноситься:

- принцип лояльності – вимагає виконувати завдання керівництва та вчасно звітувати йому;
- принцип відкритості – доступ громадськості до державних послуг, право співробітників повідомляти про неприйнятні обставини в установі;
- неупередженість в професійній діяльності;
- необхідно бути обережними під час спілкування з колишніми колегами, не приймати подарунки;
- принцип професійної незалежності та об'єктивності [67].

У Чеській Республіці новий Кодекс етики посадових осіб та державних службовців було прийнято у 2012 р., проте він зазнав критики від Transparency International, тому що в кодексі «не був чітко прописаний механізм вирішення проблеми, якщо державний службовець потрапляє в ситуацію конфлікту інтересів» [37].

У цьому кодексі визначено, що:

- державні службовці виконують свої обов'язки відповідно до Конституції, законів та інших правових актів (ст. 1);
- при прийнятті рішень необхідно зважати на суспільні інтереси (ст. 2);
- рішення державних службовців повинні бути об'єктивними та неупередженими (ст. 4);
- поставлені завдання державні службовці повинні виконувати швидко та ефективно (ст. 5);
- службовці не повинні приймати гроші і подарунки (ст. 8);
- державні службовці зобов'язані зберігати конфіденційність щодо фактів, виявлених під час виконання службової діяльності (ст. 9) [66].

В Хорватії Етичний кодекс державних службовців було прийнято у 2011 р., що встановлює правила поведінки державних службовців та етичні принципи, яких державні службовці мають дотримуватися. Метою цього

кодексу є посилення етичних принципів і цінностей в поведінці державних службовців з метою збільшення рівня довіри до державної служби. Етичний кодекс також містить положення щодо призначення та обов'язків Комісара з питань етики [65].

Основні положення Хорватського Етичного кодексу державних службовців визначають, що:

- державний службовець повинен поважати громадян, інших державних службовців (ст. 6);
- державний службовець на офіційних заходах та під час публічних виступів повинен чітко розмежовувати свою власну думку від позиції установи, в якій він працює (ст. 8);
- службовці не повинні використовувати своє становище, щоб вплинути на рішення законодавчої, виконавчої чи судової гілки влади (ст. 9);
- по відношенню до громадян державні службовці повинні діяти професійно (ст. 10);
- спілкування службовців між собою повинно відбуватися на основі взаємної поваги, довіри, співпраці та ввічливості (ст. 12) [65].

Узагальнюючи наведене можна сказати, що метою етичних кодексів є попередження та профілактика корупційних діянь, а також визначення напрямів розв'язання конфлікту інтересів – особистого і державного. Відповідно такі кодекси містять три основні цілі:

- 1) стимулювання високих стандартів поведінки;
- 2) посилення довіри до державних службовців з боку громадян;
- 3) допомога у прийнятті управлінських рішень [56].

У загальному вигляді іноземні кодекси етичної поведінки містять п'ять елементів: мету; перелік позитивних цінностей, на які потрібно орієнтуватися; понятійні стандарти того, що «можна» і чого «не можна»; реальні санкції; систему процедурних гарантій [49, с. 62].

До речі, як влучно зазначає О. Штиршов: «навіть найкращий кодекс становить відправний пункт постійної роботи щодо поліпшення етичного

клімату у відомствах і установах. Створення стандартів професійної діяльності передбачає етичну інфраструктуру, яка зазвичай складається з етичного кодексу професійної поведінки, комісії з питань етики, правила етичного поведіння усередині організації» [59, с. 191].

Етичні норми поведінки публічного службовця ґрунтуються на засадах загальнолюдської моралі, тому дотримання публічним службовцем службової та управлінської етики є важливою ознакою його професійної діяльності. Вимоги суспільства та держави до публічного службовця щодо суворості дотримання норм загальнолюдської моралі є більш жорсткими, ніж до пересічних громадян. Це обумовлено змістом діяльності публічних службовців (йдеться про варіативність очікувань суспільства щодо послуг та функцій, які виконує державний службовець) [51, с. 63]. Проте усі вимоги мають спиратися на єдину управлінську культуру, що передбачає такі морально-етичні якості, як принциповість, політична зрілість, порядність, чесність, впевненість у собі, компетентність, висока культура поведінки, самоконтроль та критичне мислення, цілеспрямованість, прогресивність та інноваційність, тактовність та ін.

Підкреслимо, що закріплення етичних норм поведінки публічних службовців на законодавчому рівні є свідченням свідомого прагнення держави визначити в системі суспільних відносин ті моральні цінності, до яких має схилитися суспільство.

Кодекс поведінки публічних службовців визначає стиль та методи здійснення службовцями своїх посадових повноважень. Серед загальних положень кодексу визначають забезпечення кожним службовцем підтримки конституційного устрою, реалізації законів та Конституції; сумлінне виконання посадових обов'язків, що передбачає забезпечення виконання та захист прав і законних інтересів громадян та держави; у межах посадових обов'язків розглядати звернення громадян та громадських об'єднань, а також підприємств, установ та організацій, державних органів та органів місцевого самоврядування та приймати рішення, згідно з регламентом виконувати установлені правила

внутрішньої трудової дисципліни, посадові інструкції, правила роботи із службовою інформацією, підтримка рівня кваліфікації; зберігання державної таємниці, а також нерозголошення даних, що стосуються приватного життя, честі та гідності громадян [49, с. 62].

Загальні правила поведінки державних службовців в Україні є на сьогодні узагальненням норм поведінки та доброчесності державних службовців. В їх основу покладено Конституцію України [23] та визначені законами України принципи державної служби, спрямовані на створення умов для підвищення авторитету державної служби та зміцнення репутації державних службовців. Порушення цих правил державними службовцями є підставою для застосування до них дисциплінарних стягнень, передбачених Кодексом адміністративного судочинства України, а також законами України «Про державну службу» [42] та «Про запобігання корупції» [43].

Узагальнюючи вищенаведене можна зробити висновок, що метою іноземних етичних документів у сфері державної служби є встановлення для всіх службовців уніфікованих правил службової діяльності, що дозволяє зробити публічну службу не корумпованою, підвищити відповідальність, прозорість, підконтрольність та підзвітність службовців, сприяє формуванню їх професійної поведінки відповідно до цінностей та принципів суспільства в сучасних умовах розвитку світу. Етичні норми розробляються спеціально створеними комітетами з етичних питань, описують систему та правила ділового спілкування та етичної поведінки, яких мають дотримуватися усі працівники публічного управління та конкретної установи. Відповідно предметом їх регулювання є права, обов'язки, принципи, основні чесноти публічних службовців, порядок обробки та опрацювання конфіденційної службової інформації.

В цілому етичні кодекси та закріплені в них етичні норми відіграють важливу роль в діяльності органів публічного управління, оскільки сприяють становленню корпоративної культури публічної служби та формуванню професійної поведінки службовця, зниженню рівня корупції та водночас

підвищенню відповідальності. Враховуючи все це, необхідно постійно оновлювати етичні норми, підлаштовуючи їх до сучасних реалій, вимог та потреб суспільства.

Висновки до третього розділу

Запровадження клієнтоорієнтованого підходу в діяльності ЦНАП є на сьогодні актуальним та необхідним, оскільки він пов'язаний зі зміною розуміння цінності клієнта для організації та максимально враховує переваги й інтереси клієнта. Окрім того, запровадження цього підходу в діяльності ЦНАП слугує основою для розробки довгострокових стратегій європейського зразка роботи таких центрів та удосконалення їх комунікаційної політики, налагодження ефективної співпраці з різними органами публічної влади та громадськістю, а також запровадження дистанційного формату відносин.

Вплив людського фактора на роботу ЦНАП, що є дуже суттєвим, залежить від багатьох факторів: соціально-політичні й економічні умови, що склалися в суспільстві; специфічні обов'язки та умови професійної діяльності публічних службовців; життя й умови побуту як самих громадян, так і публічних службовців тощо.

Іноземний досвід показує, що етичні кодекси та закріпленні в них етичні норми відіграють важливу роль в діяльності органів публічного управління, оскільки сприяють становленню корпоративної культури публічної служби та формуванню професійної поведінки службовця, зниженню рівня корупції та водночас підвищенню відповідальності, а також забезпеченню прозорості, підконтрольності та підзвітності роботи публічних службовців. В багатьох країнах світу етичні документи у сфері державної служби приймаються для встановлення уніфікованих правил службової діяльності, що дозволяє зробити публічну службу не корумпованою, підвищити відповідальність, прозорість,

підконтрольність та підзвітність публічних службовців, сприяє формуванню їх професійної поведінки відповідно до цінностей та принципів суспільства в сучасних умовах розвитку світу.

ВИСНОВКИ

У кваліфікаційній роботі здійснено комплексне дослідження етичних норма усіх суб'єктів взаємовідносин у процесі надання адміністративних послуг ЦНАП та запропоновано напрями удосконалення цього процесу. За результат атами проведеного дослідження сформульовано такі висновки:

1. Сьогодні в Україні існує чимало наукових досліджень у сфері регулювання етики та етичних норм в системі публічного управління. Майже у кожній науковій праці акцент робиться на посиленні етичних норм публічних службовців при здійсненні ними професійних обов'язків. Безпосередньо з позиції науки публічного управління етичними нормами поведінки є комплекс внутрішніх правил, що склалися та існують в колективі, визнаються і виконуються всіма його членами (або переважною більшістю). Такі норми поведінки повинні відповідати єдиній вимозі – публічні інтереси завжди переважають над приватними інтересами. Дотримання етичних нормам поведінки зміцнює авторитет публічної служби, формує позитивний імідж публічних службовців тощо.

Ключовою етичною засадою в системі публічної служби є безпосередньо місія публічних службовців, яка полягає у професійній реалізації функцій держави та запроваджується через захист національних інтересів і задоволення суспільних потреб, а також здійсненні служіння народові України.

2. ЦНАП є публічними установами, що створюються місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування, в яких особи можуть оперативнo отримати широкий спектр адміністративних послуг у доступній для них формі та при комфортних умовах. Ключова роль ЦНАП, як основних суб'єктів надання адміністративних послуг, полягає у забезпеченні доступності та якості надання таких послуг, створенні прозорості і підзвітної багаторівневої системи врядування, яка реально реагує на потреби громадян. Ми вважаємо, що подальшими кроками удосконалення роботи ЦНАП мають стати впровадження позитивного іноземного досвіду у цій сфері, використання результатів громадських слухань, соціологічних та інших досліджень,

підготовка висококваліфікованих працівників, збільшення кількості територіальних підрозділів таких центрів (мобільних офісів), особливо у віддалених місцях країни.

3. Етичні норми в системі показників та критеріїв ефективності діяльності центрів надання адміністративних послуг посідають важливе місце. Адже те на скільки якісно, з етичної точки зору, службовець виконував свою роботу, залежить в цілому рівень обслуговування в ЦНАП, що прямо впливає на імідж та авторитет органів публічної влади та всієї системи публічного управління. При цьому система оцінки та контролю якості сприяє забезпеченню інтересів людини як громадянина країни при зверненні за адміністративними послугами та дозволяє мінімізувати витрати часу, фінансів та нервів як самих відвідувачів, так і службовців. Водночас при подальшому удосконаленні роботи ЦНАП в Україні зростатиме психологічне навантаження та кількість професійних вимог до працівників цих центрів, тому, на наш погляд, важливо чітко регламентувати їх діяльність в етичних кодексах, щоб запобігти певним негативним проявам у майбутньому.

4. На сьогодні законодавчі зміни у сфері надання адміністративних послуг направлені на удосконалення роботи службовців як надавачів таких послуг. Акцент робиться саме на їх гнучкості, універсальності, особистій підпорядкованості керівнику та етичності, що по-перше, сприяє оптимізації використання робочих місць в таких центрах; по-друге, надає можливість суб'єкту звернення замовляти декілька послуг в одного працівника ЦНАП; по-третє, забезпечує дієвий контроль за якістю надання адміністративних послуг.

Вважаємо, що дотримання зазначено є ідеальним станом роботи ЦНАП, проте залишається досить складним завданням. Оскільки, адміністратори повинні мати високий професійний рівень (добре обізнані у питанні надання значної кількості адміністративних послуг), що вимагає дуже великих зусиль. Тому, на наш погляд, доречним було б здійснити поділ адміністраторів на різні групи, в залежності від спеціалізації тієї чи іншої послуги, що сприятиме більш

оперативному і якісному обслуговуванню відвідувачів, а також забезпечить взаємозамінність самих адміністраторів.

5. Для удосконалення організації діяльності ЦНАП з етичного аспекту необхідно:

- запровадити клієнтоорієнтований підхід в роботі ЦНАП, суть якого полягає у змінні розуміння цінності клієнта для організації та максимально враховує переваги й інтереси клієнта. Використання цього підходу в діяльності ЦНАП слугує основою для розробки довгострокових стратегій європейського зразка роботи таких центрів та удосконалення їх комунікаційної політики, налагодження ефективної співпраці з різними органами публічної влади та громадськістю, а також запровадження дистанційного формату відносин;

- регулювати вплив людського фактора на роботу ЦНАП, рівень якого залежить від багатьох факторів: соціально-політичні й економічні умови, що склалися в суспільстві; специфічні обов'язки та умови професійної діяльності публічних службовців; життя й умови побуту як самих громадян, так і публічних службовців тощо;

- постійно оновлювати етичні норми, підлаштовуючи їх до сучасних реалій, вимог та потреб суспільства, а також впроваджувати у вітчизняну практику публічного управління позитивний іноземний досвід встановлення і регулювання етичних норм. Переконані, що це сприятиме становленню корпоративної культури публічної служби та формуванню професійної поведінки службовця, зниженню рівня корупції та водночас підвищенню відповідальності, а також забезпеченню прозорості, підконтрольності та підзвітності роботи публічних службовців.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Абрамова Д.С. Механізми формування професійної етики в системі державного управління / Д.С. Абрамова, О.С. Дика, І.Г. Сергієнко // Вісник ЖДТУ: економіка, управління та адміністрування. – 2019. – № 87. – С. 169-173.
2. Битяк Ю.П. Моральні та правові вимоги до поведінки державних службовців / Ю.П. Битяк // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2004. – № 8. – С. 26-37.
3. Богдан С. К. Мовний етикет українців: Традиції і сучасність. – К.: Рідна мова, 1988. – 508 с.
4. Бралатан В.П. Професійна етика: Навч. посіб. / В.П. Бралатан, Л.В. Глуцаренко, Н.Г. Зdirko. – К.: Центр учбової літератури, 2001. – 252 с.
5. 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.
6. Василевська Т.Е. Етичні компетентності публічних службовців у контексті реформування публічного управління / Т.Е. Василевська // Теорія та практика державного управління. – 2018. – Вип. 1(60). – С. 155-162.
7. Василевська Т.Е. Професійна етика в підтримці цінностей моралі / Т.Е. Василевська // Університетська кафедра. – 2017. – № 6. – К.: КНЕУ, 2017. – С. 55-64.
8. Великий тлумачний словник української мови (з дод. і доп.) / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.; І.: Перун, 2001. – 1440 с.
9. Войтенко А.Б. Сучасна політична еліта в Україні: особливості формування / А.Б. Войтенко, В.П. Яcobчук // Трансформація українського суспільства та його еліт у контексті цивілізаційного розвитку Європи: Наукова монографія / за ред. І.А. Мельничука. – Житомир, Вид-во «Рута», 2019. – 200 с. – 166-171.
10. Войтенко А.Б. Формування управлінської еліти сільських територій / А.Б. Войтенко, В.П. Яcobчук // Становлення публічного управління розвитком

сільських територій як пріоритет державної політики децентралізації: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (4 грудня 2018 р. м. Житомир). – 2018. – С. 49-52.

11. Гончаренко Я.В. Основні характеристики клієнторієнтованої комерційної організації / Я.В. Гончаренко // Актуальні проблеми психології: Організаційна психологія. Економічна психологія. Соціальна психологія. – 2013. – № 37. – С. 95-99.

12. Грицаєнко П.М. Етико-естетичний аспект педагогічного етикету / П.М. Грицаєнко // Єдність навчання і наукових досліджень – головний принцип університету: матер. звітної наук.-практ. конф. викладачів, докторантів та аспірантів (14 – 18 березня 2016 р., м. Київ). – 2016. – С. 24-26.

13. Гулевич А.Ю. Етикет в публічному управлінні України як складова комунікації та ланка соціокультурного розвитку / А.Ю. Гулевич // Реформування публічного управління та адміністрування: теорія, практика, міжнародний досвід: матер. всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (28 жовтня 2016 р., м. Одема). – 2016. – С. 93-94.

14. Словник української мови: в 11 тт. / АН УРСР. Інститут мовознавства; за ред. І. К. Білодіда. — К.: Наукова думка, 1970—1980.

15. Державна політика забезпечення національної безпеки України: основні напрямки та особливості здійснення: Монографія / М.Ф. Криштанович, Я.Я. Пушак, М.І. Флейчук, В.І. Франчук. – Л.: Сполом, 2020. – 418 с.

16. Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг: Розпорядження Кабінету Міністрів від 16 травня 2014 р.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/523-2014-%D1%80#Text>.

17. Етика державного службовця / Упор. Л.А. Чабак. – Чернігів: Центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів держ. влади, органів місц. самоврядування, держ. п-в, установ і орг., 2011. – 118 с.

18. Игнатов В.Г. Профессиональная культура и профессионализм государственной службы: Учеб. пособ. / В.Г. Игнатов, В.К. Белолипецкий – Ростов/Д, Март, 2000. – 256 с.

19. Карамушка Л.М. «Прогресивні» та «консервативні» типи організаційної культури: порівняльний аналіз організаційної культури загальноосвітніх навчальних закладів традиційного та інноваційного типів / Л.М. Карамушка // Актуальні проблеми психології: Організаційна психологія. Економічна психологія. Соціальна психологія. – 2019. – № 1(40). – С. 15-20.
20. Кікіньова К.О. Професіоналізація як процес підвищення ефективності державної служби у контексті європейських стандартів / К.О. Кікіньова // Державне будівництво. – 2008. – № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVu_2008_2_52.
21. Кодекс належної поведінки для співробітників Європейської Комісії у їх відносинах з громадськістю: <https://rm.coe.int/168071b2e5>.
22. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31 жовтня 2003 р.: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text.
23. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
24. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією від 27 січня 1999 р. № ETS173: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_101#Text.
25. Круп'як Л.Б. Організація діяльності державного службовця: Навч. посіб. / Л.Б. Круп'як. – Тернопіль: Крок, 2015. – 243 с.
26. Куракова Т.В. Професійна етика публічного службовця та запобігання конфлікту інтересів / Т.В. Куракова: <http://kds.org.ua/article/kurakova-tv-publichnyj-vistup-profesijnaetika-publichnogo-sluzhbovtsya-ta-zarobigannya-konf>.
27. Кушнірюк В.М. Комунікативний етикет державного службовця: Навч. посіб. / В.М. Кушнірюк. – К.: ТОВ «СІК ГРУП УКРАЇНА», 2013. – 184 с.
28. Мамонтова Е.В. Державний протокол та церемоніал як символічний інструмент забезпечення процесу публічної комунікації: витоки, структура, нормативно-організаційні засади: Монографія / Е.В. Мамонтова. – О.: Друкарський дім, 2011. – 480 с.

29. Мельников В.П. Державна служба в Україні: Історичний досвід / В.П. Мельников. – К.: РАГС, 2010. – 389 с.
30. Методична рекомендація на тему: «Етика державного службовця» // Голосіївська районна в місті Києві державна адміністрація: <https://golos.kyivcity.gov.ua/news/4725.html>.
31. Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб від 12 грудня 1996 р.: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_788#Text.
32. Мілова М.І. «Тронні промови» як символічний ресурс влади: український контекст / М.І. Мілова, М.Р. Стеценко // Політичне життя. – 2017. – Вип. 1/2. – С. 68-73.
33. Модернізація державного управління та державної служби: проблеми, ресурси, результати // Офіційний сайт Національного агентства України з питань державної служби: http://nads.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=291420&cat_id=41071.
34. Морально-етичні засади розвитку державної служби України: європейський та вітчизняний досвід: Наук. розробка / за заг. та наук. ред. проф. С.М. Серьогіна. – К.: НАДУ, 2008. – 48 с.
35. Моргулець О.Б. Менеджмент у сфері послуг: Навч. посіб. / О.Б. Моргулець. – К.: Центр учбової літератури, 2012. – 384 с.
36. Мошенський С.З. Національне агентство з питань запобігання корупції як ключовий орган державної влади у системі побудови інституту доброчесності суб'єктів державного управління / С.З. Мошенський, В.В. Нонік, І.Г. Сергієнко // Інвестиції: практика та досвід. – 2019. – № 5. – С. 85-90.
37. Основи етикету державної служби // Transparency International: <https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/Z%C3%A1klady-etiky-st%C3%A1tn%C3%AD-slu%C5%BEby-2015.pdf>.
38. Петришин О.В. Види державної служби: загальнотеоретичний підхід / О.В. Петришин // Вісник Академії правових наук України. – 2000. – № 4(23). – С. 116-128.

39. Покращення якості надання адміністративних послуг для населення Програми «U-LEAD з Європою» // Децентралізація дає можливості: <https://decentralization.gov.ua/cnnp/prohrama-u-lead-z-yeвропоiu-f>.

40. Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 32. – Ст. 409.

41. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі: Закон України від 3 листопада 2020 р. № 943-IX: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/943-20#Text>.

42. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 4. – Ст. 43.

43. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

44. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280-97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

45. Психологія спілкування: навчально-методичний посібник для здобувачів вищої освіти факультету психології, політології та соціології НУ «ОЮА») / А.В. Курова – Одеса: Фенікс, 2020. – 79 с

46. Рекомендація № R (2000) 10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців від 11 травня 2000 р.: http://www.dridu.dp.ua/cpk/Lib/7_Zapobigannya%20ta%20protydiya%20proyavam%20korup/Legislation/Legislature/Rekomend_poved_DS.pdf.

47. Річний звіт Національного агентства України з питань державної служби за 2018 рік. – К.: НАДС, 2019. – 48 с.

48. Романов В.Л. Административная этика: Учебник / В.Л. Романов. – М.: Букинист, 1999. – 314 с.

49. Рудакевич М.І. Професійна етика державних службовців: теорія і практика формування в умовах демократизації державного управління: Монографія / М.І. Рудакевич. – Т.: Видво АСТОН, 2007. – 400 с.

50. Рябоконт Н.П. До питання формування клієнтоорієнтованості як ключової компетенції компанії / Н.П. Рябоконт: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=4522>.

51. Серьогін С.М. Поняття «честь», «гідність» у контексті професіоналізації публічної служби / С.М. Серьогін, Н.Г. Сорокіна // Аспекти публічного управління. – 2016. – Т. 4. – № 8. – С. 57-64.

52. Соколов В.М. Державна служба: моральні основи, професійна етика: Навч. посіб. / В.М. Соколов, А.І. Турчинов. – Х.: РАГС, 2010. – 367 с.

53. Соціальна мобільність / П. Сорокін; пер. с англ. М.В. Соколової. – Л.: Academia: LVS, 2005. – 588 с.

54. Тимченко М. (2022). Розвиток сервісу «ДІЯ» в умовах війни. Нові можливості публічного управління. Публічне управління та регіональний розвиток, (17), 834-866. <https://doi.org/10.34132/pard2022.17.09>

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

56. Хожило І.І. Етикет у публічному адмініструванні: сутність, стан та особливості формування / І.І. Хожило // Публічне адміністрування: теорія та практика. – 2009. – Вип. 2(2): <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2009-02/09hiisof.pdf>.

57. Шайгородський Ю.Ж. Ціннісний конструкт міжнародної комунікації / Г.О. Шайгородський Ю.Ж.// Український соціум. –2002. №1 С. 10-15.

58. Шпекторенко І.В. Поняття та структура феномену професійної мобільності державного службовця / І.В. Шпекторенко // Університетські наукові записки. – 2007. – № 4. – С. 467-472.

59. Штиршов О.М. Професійне спілкування та його роль у діяльності державних службовців / О.М. Штиршов // Наукові праці. – 2016. – Т. 267. – Вип. 255. – С. 188-192.

60. Якубовський О.П. Етикет державного службовця // Енциклопедія державного управління: у 8 т. / наук.-ред. кол.: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін.; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К.: НАДУ, 2011. – Т. 1: Теорія державного управління / наук.-ред. кол.: В.М. Князєв (співголова), І.В. Розпутенко (співголова) та ін. – 2011. – С. 144-145.

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

62. Ярмистий М.В. Мотиваційні аспекти діяльності державних службовців / М.В. Ярмистий: <http://www.cppk.cv.ua/124.php>.

63. Bundesbeamtengesetz vom 05.02.2009, in Kraft getreten am 12.02.2009: <https://dejure.org/gesetze/BBG>.

64. Etički kodeks državnih službenika: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011_04_40_950.html.

65. Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy: https://cs.wikipedia.org/wiki/Etick%C3%BD_kodex_%C3%BA%C5%99edn%C3%ADka.

66. Etske retningslinjer for statstjenester: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/etske-retningslinjer-for-statstjenesten/id88164/>.

67. LOI relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaire du 20 avril 2016 № 2016-483: <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2016/4/20/RDFX1314513L/jo#JORFSCA000032433858>.

68. The Civil Service code: <https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-code/the-civil-service-code>.

69. Valstybės tarnautojų veiklos etikos taisyklės birželio 24 d. 2002 m. № 968: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.59D1FFDA35ED>.

70. Wright G. Decentralization Policy in Ukraine: How Voluntary Amalgamation, Inter-Municipal Cooperation and Fiscal Incentives Impacted the Local Government System / G. Wright // Public Administration and Policy. – 2021. – № 1.: https://www.nispa.org/publication_details.php?p_id=250&pg=9.