

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ПОЛІСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Факультет права, публічного  
управління та національної безпеки

Кафедра економічної теорії,  
інтелектуальної власності та  
публічного управління

Кваліфікаційна робота  
на правах рукопису

**САХНЕВИЧ Вероніка Миколаївна**  
(прізвище, ім'я, по батькові здобувача вищої освіти)

УДК 35.083:17.022.1  
(індекс)

## **КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА**

### **ДІЛОВА РЕПУТАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ ЯК ІНСТИТУТ ВЛАДИ: УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ**

(тема роботи)

281 «Публічне управління та адміністрування»  
(шифр і назва спеціальності)

Подається на здобуття освітнього ступеня «Магістр»

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

В. М. Сахневич  
(підпис, ініціали та прізвище здобувача вищої освіти)

Керівник роботи

**Захаріна Оксана Володимирівна**  
(прізвище, ім'я, по батькові)  
**к.е.н., доцент**  
(науковий ступінь, вчене звання)

Житомир – 2021

**Висновок кафедри економічної теорії, інтелектуальної власності та публічного управління**  
за результатами попереднього захисту: Сахневич В. М.

Протокол засідання кафедри економічної теорії, інтелектуальної власності та публічного управління № \_\_\_ від «\_\_\_» грудня 2021 р.

Завідувач кафедри економічної теорії, інтелектуальної власності та публічного управління

к.е.н., професор  
(науковий ступінь, вчене звання)

\_\_\_\_\_ (підпис)

Якобчук В. П.  
(прізвище ,ім'я, по батькові)

«\_\_\_» грудня 2021 р.

### **Результати захисту кваліфікаційної роботи**

Здобувач вищої освіти Сахневич Вероніка Миколаївна захистила

кваліфікаційну роботу з оцінкою:

сума балів за 100-бальною шкалою \_\_\_\_\_

за шкалою ECTS \_\_\_\_\_

за національною шкалою \_\_\_\_\_

Секретар ЕК

\_\_\_\_\_ - \_\_\_\_\_  
(науковий ступінь, вчене звання)

\_\_\_\_\_ (підпис)

Пугачова Н. С.  
(прізвище ,ім'я, по батькові)

## АНОТАЦІЯ

**Сахневич В. М. Ділова репутація державного службовця як інститут влади: управлінський аспект. – Кваліфікаційна робота на правах рукопису.**

Кваліфікаційна робота на здобуття освітнього ступеня «Магістр» за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування». – Поліський національний університет, м. Житомир, 2021 р.

Визначені основні підходи до дефініцій «державний службовець» та «ділова репутація державного службовця». Розкриті структурні елементи та функціональні закономірності ділової репутації державного службовця як інституту влади. Ідентифіковано та обґрунтовано основні проблеми у формуванні ділової репутації державних службовців в Україні.

У процесі історичного аналізу розкриті теоретичні та концептуальні передумови формування ділової репутації державних службовців, що існують у зарубіжній та вітчизняній науці. Досліджено вітчизняний та зарубіжний досвід розвитку ділової репутації державних службовців та визначені чинники формування довіри громадськості до державних інституцій. Обґрунтовані основні напрями інституціонального розвитку та модернізації ділової репутації державних службовців в сучасній Україні.

**Ключові слова:** публічне управління, інститут влади, державний службовець, репутація, ділова репутація, імідж, морально-етичні якості державного службовця, довіра, корупційні ризики, відповідальність.

## SUMMARY

**Sakhnevych V. Business reputation of civil servants as an institution of government: management aspect. – Manuscript qualification work.**

Qualification work on obtaining the Master's Degree, specialty 281 "Public Administration". – Polissya National University, Zhytomyr, 2021.

The main approaches to the definitions of "civil servant" and "business reputation of a civil servant" are identified. The structural elements and functional regularities of the business reputation of a civil servant as an institution of power are revealed. The main problems in the formation of the business reputation of civil servants in Ukraine have been identified and substantiated.

In the process of historical analysis, the theoretical and conceptual prerequisites for the formation of the business reputation of civil servants that exist in foreign and domestic science are revealed. Domestic and foreign experience in the development of business reputation of civil servants is studied and the factors of forming public confidence in state institutions are determined. Substantiation of the main directions of institutional development and modernization of business reputation of civil servants in modern Ukraine.

**Key words:** public administration, institution of power, civil servant, reputation, business reputation, image, moral and ethical qualities of a civil servant, trust, corruption risks, responsibility.

## ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ I. ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ УПРАВЛІННЯ ДІЛОВОЮ РЕПУТАЦІЄЮ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ	8
1.1. Ділова репутация державних службовців: дефініції та особливості.	8
1.2. Методи та технології управління діловою репутациєю державних службовців як інституту влади.	10
РОЗДІЛ II. ОЦІНКА УПРАВЛІННЯ ДІЛОВОЮ РЕПУТАЦІЄЮ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ЯК ІНСТИТУТУ ВЛАДИ	14
2.1. Правові основи формування ділової репутациі державних службовців як інституту політичної влади.	14
2.2. Ділова репутация та корупційні ризики у діяльності державних службовців.	17
РОЗДІЛ III. ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМУ УПРАВЛІННЯ ДІЛОВОЮ РЕПУТАЦІЄЮ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ	22
3.1. Відтворення політичної довіри до державних службовців як основи формування їх ділової репутациі.	22
3.2. Розвиток комунікативної компетентності державних службовців у формуванні ділової репутациі.	25
ВИСНОВКИ	27
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	29
ДОДАТКИ	32

## ВСТУП

**Актуальність теми дослідження.** Важливим напрямом ефективного функціонування державного апарату виступає його ділова репутація, що включає як ділову репутацію інституту влади в цілому, так і відповідні морально-етичні характеристики його працівників. Підвищення якості професійної кваліфікації, у тому числі – ділової репутації працівників державного апарату, є актуальним завданням не лише з погляду вдосконалення самої системи державної влади, а й дуже важливе з позицій побудови сучасного громадянського суспільства, налагодження гармонійної взаємодії органів державної влади, її інститутів з громадськістю. Саме тому одним з актуальних напрямів розвитку державного апарату як інституту політичної влади є створення сучасних нормативно-правових засад із забезпечення високого рівня ділової репутації його працівників.

Як показує аналіз наукової літератури, дослідження та інтерпретація поняття «ділова репутація» ведеться в різних напрямках сучасної науки та практики. Водночас, окремі аспекти вивчення репутації привертали до себе увагу і на більш ранніх етапах розвитку суспільно-політичної думки. Так, в працях Платона, Аристотеля, Плутарха, Н. Макіавеллі, А. Шопенгауера, Ф. Ніцше, Ф. Честерфілда та ін. мислителів були закладені філософсько-методологічні основи формування репутації.

Сьогодні серед вчених, що займаються питаннями репутаційного менеджменту, можна виділити В. Д. Бакуменка, Т. Е. Василевську, Н. Т. Гончарук, В. М. Голубь, В. М. Князева, А. М. Михненко, І. Ф. Надольного, Н. Р. Нижник, О. Ю. Оболенського, О. В. Радченка, М. І. Рудакевича, С. М. Серьогіна, С. О. Телешуна, В. П. Троня та ін. Вагомий внесок у розробку механізмів управління репутацією органів державної влади зробила доктор наук з державного управління Т. В. Федорів.

**Мета і завдання дослідження.** *Метою кваліфікаційної роботи є дослідження теоретичних положень та розробка практичних рекомендацій щодо управління діловою репутацією державних службовців та формування довіри до інституту влади.*

Для виконання поставленої мети вирішувалися наступні завдання:

- визначити основні підходи до дефініцій «державний службовець», «ділова репутація державного службовця», що сформувалися в сучасній науці, провести їх порівняльний аналіз;
- розкрити структурні елементи та функціональні закономірності ділової репутації державного службовця як інституту влади;
- ідентифікувати та обґрунтувати основні проблеми у формуванні ділової репутації державних службовців;
- розкрити у процесі історичного аналізу теоретичні та концептуальні передумови формування ділової репутації державних службовців, що існують у зарубіжній та вітчизняній науці;
- дослідити вітчизняний та зарубіжний досвід розвитку ділової репутації державних службовців та формування довіри громадськості до державних інституцій;
- обґрунтувати напрями інституціонального розвитку та модернізації ділової репутації державних службовців в Україні.

**Об'єкт і предмет дослідження.** *Об'єкт кваліфікаційної роботи є процес формування ділової репутації в публічному управлінні. Предметом дослідження є сукупність теоретичних та практичних положень управління діловою репутацією державних службовців як інституту влади.*

**Методи дослідження.** Проведене кваліфікаційне дослідження базується на діалектичному методі пізнання з використанням системного підходу до вивчення особливостей державної політики розвитку банківських платіжних систем. Для досягнення поставленої в кваліфікаційній роботі мети було застосовано метод пошуку та збору інформації; статистичний і математичний методи; монографічний метод; табличний та графічний, для

відображення отриманих розрахунків; метод економічного аналізу; метод узагальнення для написання висновків кваліфікаційної роботи.

*Інформаційну базу* кваліфікаційної роботи складають нормативні й законодавчі акти України, періодичні видання, наукові праці вітчизняних та зарубіжних вчених та фахівців з досліджуваної проблематики, а також інформаційні ресурси світової комп'ютерної мережі *Internet*.

**Практичне значення одержаних результатів.** Практичне значення кваліфікаційної роботи полягає в розробці рекомендацій і пропозицій щодо управління діловою репутацією державних службовців як інститут влади в публічному управлінні на основі впровадження репутаційного менеджменту в систему публічного управління, що спрямоване на відтворення політичної довіри до державних службовців як основи формування їх ділової репутації.

**Апробація результатів дослідження.** Основні положення та результати кваліфікаційної роботи доповідались на міжнародній науково-практичній конференції «Механізми управління розвитком територій», на міжнародній науково-практичній конференції «Інструменти та практики публічного управління в контексті децентралізації», а також на науково-практичній конференції науково-педагогічних працівників, докторантів, аспірантів та молодих вчених «Студентські наукові читання-21».

**Публікації.** Ключові положення отриманих результатів дослідження опубліковано в 3 наукових працях, з них одна – одноосібна.

**Обсяг і структура роботи.** Робота викладена на 31 сторінці комп'ютерного тексту. Ілюстративний матеріал представлений 3 рисунками. Структурно кваліфікаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних літературних джерел (30 найменувань) та додатків.

## РОЗДІЛ І. ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ УПРАВЛІННЯ ДІЛОВОЮ РЕПУТАЦІЄЮ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

### 1.1. Ділова репутация державних службовців: дефініції та особливості

Державна служба, як професійна діяльність, передбачає не лише ефективне виконання обов'язків державними службовцями з урахуванням спеціальних знань і умінь, а й наявність певного набору етичних і особистісних якостей, без яких неможливо виконувати покладені на державних службовців функцій та завдань. Закріплені у нормативних актах стандарти поведінки державних службовців є одним із найважливіших складових елементів етичної інфраструктури, що впливає не лише на репутацію самого державного службовця, але й на орган влади, який він представляє. Так, професійна діяльність державних службовців, що займають керівні посади носить публічний характер, такі службовці легко пізнавані, безпосередньо асоціюються з державними та (муніципальними) органами, у зв'язку з чим звертають на себе увагу суспільства, включаючи засоби масової інформації, в тому числі і у позаслужбовий час. Службовці, які заміщають керівні посади, своїм особистим прикладом формують правила поведінки підлеглих. Незалежно від посади необхідно пам'ятати, що державний службовець не повинен робити вчинки, що ганьблять його честь та гідність.

Відмітимо, що сутність поняття «репутація» вчені розглядають з позиції двох підходів: нормативного та соціально-психологічного. Основні методологічні принципи формування репутації в рамках нормативного підходу полягають в відповідності репутації соціально-культурним, правовим і іншим нормам, зразкам поведінки. З точки зору соціально-психологічного підходу репутація формується в процесі взаємних оцінок, домагань, з'ясуванні «хто є хто». У плані ділових відносин репутація – гарант передбачуваності і кредитоспроможності. Таким чином, репутація



розглядається як феномен публічно відфільтрованої думки, оцінка моральної, ділової, професійної «вартості» особистості.

Головною особливістю в лексичному трактуванні поняття «репутація» багато в чому синонімічно поняттю «імідж». Відмінності у вживанні термінів «імідж» і «репутація» мають полягати в таких аспектах [19]:

а) імідж являє собою сформований багато в чому стереотипний і міфологізований образ, а репутація – це суттєве сприйняття іміджу об'єкта (суб'єкта) через призму системи цінностей, морально-етичних засад діяльності об'єкта (суб'єкта);

б) імідж – це явище, що постійно змінюється під впливом об'єктивних і суб'єктивних факторів, а репутація – більш стійка смислова конструкція, сприйняття якої відбувається на свідомому і несвідомому рівні, з акцентуванням уваги на виконанні суб'єктом обіцянок і реалізації заявлених домагань.

Імідж державного службовця складається із сукупності деталей зовнішнього образу. Сприйняття навколишнього світу залежить від нашого зовнішнього вигляду, від того, у що ми одягнені і як ми відчуваємося. Іншими словами, якщо ми хочемо бути успішними, нам необхідно створити успішний образ. Для сучасного державного службовця важливе значення має презентабельність, тому одяг, взуття, аксесуари і навіть парфуми можуть змінити результат важливого заходу. На враження, що виробляється успішним державним службовцем впливають такі фактори: вірно підібраний одяг; якісні аксесуари; доглянутий зовнішній вигляд.

Одяг державних службовців повинен бути виготовлений з якісних матеріалів і повинен сидіти по фігурі. Він не повинен завдавати дискомфорту власнику і має бути витримано у строгих відтінках. Доповнити успішний образ можна аксесуарами, наприклад годинником. Ознаками охайності та гарного смаку є доглянуте волосся, мінімум макіяжу та сяюча шкіра. Така людина завжди приваблива, на неї хочеться рівнятися.

Отже, зовнішній образ сучасної успішної ділової людини обумовлений дотриманням низки важливих умов: дотримання дрес-коду, гідна освіта та професійні якості. Інакше кажучи, імідж – це те, як «політична еліта» хотіла б, щоб її уявляли назовні.

В свою чергу, в соціології репутацію тлумачать як інституційний престиж, за допомогою якого можна описати стратифікацію в рамках соціальної системи чи певної підсистеми. У сучасних теоретичних підходах до репутації «правильні» дії суб'єкта репутації тлумачиться як право отримати «ліцензію на діяльність». «Ліцензія на діяльність» характеризується прозорістю, чесністю та поведінкою, що викликає довіру.

Таким чином, репутація державних службовців постає як втілення довіри різних груп зацікавлених сторін та як результат відносин і комунікацій. Ділова репутація державного службовця може виступати у статусі її моральної легітимації, відтак – здобути обґрунтування, визнання, довіру, прийняття своїх дій. Довіра тут позначає таке ставлення до державних службовців, їхньої діяльності, яке базується на переконаності та впевненості у їх надійності, компетентності, сумлінності, чесності та визнанні їхніх дій. Репутація включає і кредит довіри – очікування в майбутньому від них ще більш позитивних дій, ніж вони зробили в минулому.

Отже, ключовими характеристиками репутації державного службовця є довіра, імідж, емоційний зв'язок, ставлення, результати та очікування.

## **1.2. Методи та технології управління діловою репутацією державних службовців**

Ділова репутація державного службовця як система якостей особистості, що володіє владою і виражена в громадській думці, складається з наступних структурних компонентів: морального, інтелектуального, освітнього, професійного та психологічного. Вплив на формування ділової

репутації державного службовця має генеалогія, сім'я, рівень його матеріального забезпечення (розмір доходів, наявність «кримінального капіталу»), дружні і ділові зв'язки тощо. Відмітимо найбільш поширені типи ділової репутації державних службовців з точки зору виявлення домінуючих властивостей, що визначає кожен тип.

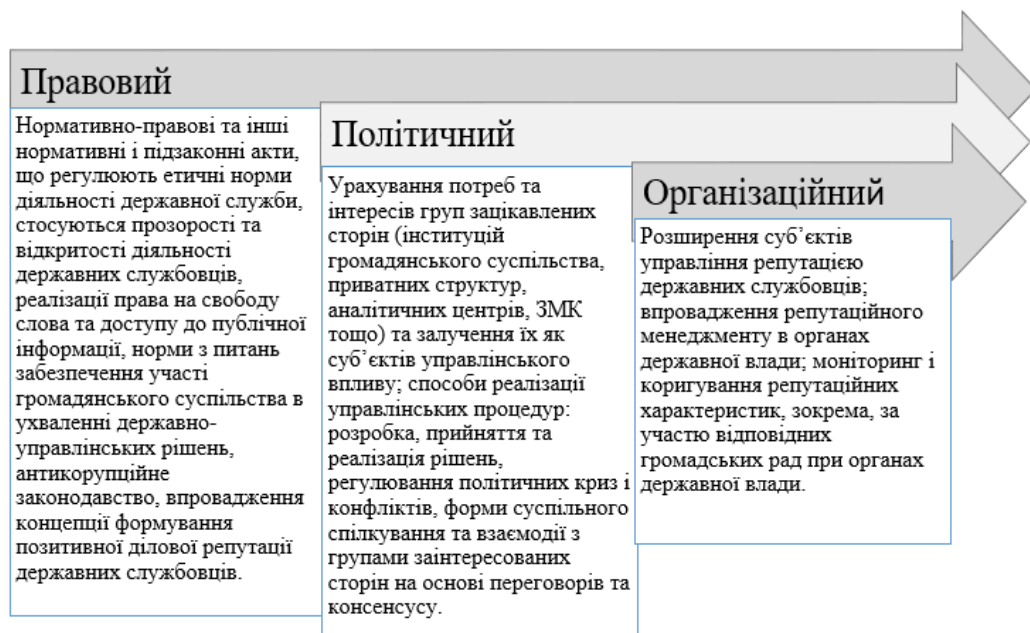
Так, є наступні типи репутації: «реальна» і «міфічна репутація», «одномірна репутація», «подвійна» репутація» [22]. «Реальна репутація» представлена у вигляді якостей, про які не говорять в обличчя її носію. Саме ці думки-оцінки про людину бувають найбільш об'єктивними, оскільки вони не передбачають лестощів.

«Міфічна репутація» створюється в ході виборчих кампаній, коли результат виборів безпосередньо залежить від ділової репутації. «Одновимірна репутація» формується в тому випадку, якщо уявлення різних людей про носії репутації схожі, тобто його вчинки оцінюються однозначно. «Подвійна репутація» – думки респондентів про ділову репутацію державного службовця поділяються, така репутація є неоднозначною.

В управлінні діловою репутацією державних службовців використовують наступні методи: правовий, політичний, організаційний, мотиваційний (рис. 1.1). Деякі вчені виділяють ще мотиваційні методи, відносячи до них систему оцінювання репутації державних службовців, субординацію, соціальну складову, яка залежить від статусу державного службовця тощо. Методи управління діловою репутацією державних службовців переважно належать до непрямого регулюючого впливу на конкретних посадових осіб і органи виконавчої влади: виховання, демократизація публічного управління [19].

Наголосимо, що формування бажаного стану ділової репутації державних службовців може стати метою репутаційного менеджменту в публічному управлінні. «Репутаційний менеджмент» визначаємо як вид діяльності, спрямовану на формування, структурування, інформаційне просування і закріплення ділової репутації державного службовця в масовій

свідомості. При цьому важливо формування не будь-якої репутації, а саме позитивної репутації державного службовця. В основі репутаційного менеджменту є суб'єктивна воля державного службовця досягти мети (зайняти виборну посаду) шляхом завоювання і поширення про себе позитивної репутації.



*Рис. 1.1. Методи управління діловою репутацією державних службовців*  
Джерело: адаптовано автором [22].

На формування ділової репутації державного службовця впливає багато факторів. Переконані, що всі різновиди характеристик, що впливають на формування «чесного імені», позитивного ставлення громади до будь-якої гілки виконавчої влади чи державного службовця, який її представляє, одночасно впливають на його репутацію. Крім того, навіть зовнішні характеристики іміджу можуть сприяти або перешкоджати процесу формування ділової репутації на попередньому етапі. Проте репутаційні характеристики – це перш за все морально-етичні якості державного службовця, що характеризують надійність, професійну компетентність і грамотність в поєднанні з обов'язковістю, послідовністю у вирішенні ділових функцій і не тільки при виконанні професійних обов'язків. На репутаційні

оцінки державних службовців впливає і передбачуваність в їх діях, і прояв їх моральних, ціннісних та інших соціальних характеристик. Характеристики ділової репутації значно ближче до реальних якостей державного службовця, ніж, наприклад, характеристика іміджу або його вигляду. Крім того, неможливо створити собі гарну репутацію за рахунок погіршення чужої репутації. Втрата суперником репутаційних позицій може полегшити завоювання ринкової ніші, але необов'язково означає автоматичне поліпшення вашої власної репутації [3].

Слід врахувати, що на формування репутації впливає і мотивація державного службовця. Мотивація – це потреба, що спонукає державного службовця діяти з певною метою. Потреба є внутрішнім аспектом мотивації, а мета її зовнішній аспект. Не слід змішувати мотив та мотивацію поведінки. Мотивація – це причина поведінки. Проте поруч із нелогічними причинами існують свідомі мотиви. Можна виділити чотири види мотиваційних переваг службової поведінки:

- а) прагнення творчої самореалізації (отримання задоволення від роботи та професійного зростання);
- б) службовий обов'язок (професійна діяльність ґрунтується на реалізації громадських та службових інтересів);
- в) прагматична орієнтація (прагнення забезпечити індивідуальний матеріально-грошовий достаток);
- г) кар'єрний інтерес (робота заради просування по службі).

Крім того, до технологій управління діловою репутацією державних службовців відносимо персональний брендинг, стратегічні комунікації, політичну рекламу, політичний маркетинг, краудсорсинг. Використовуючи дані технології, можна вплинути на відповідні репутаційні характеристики державних службовців та на відповідний орган державної влади.

## РОЗДІЛ II. ОЦІНКА УПРАВЛІННЯ ДІЛОВОЮ РЕПУТАЦІЄЮ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ЯК ІНСТИТУТУ ВЛАДИ

### 2.1. Правові основи формування ділової репутації державних службовців як інституту політичної влади

До правових основ формування ділової репутації державних службовців як інституту політичної влади відносяться наступні напрямки [5].

По-перше, *законодавчо-правовий напрямок* формування ділової репутації включає систему нормативного регулювання ділової репутації як фактору підбору і розстановки кадрів. По-друге, *політико-технологічний напрямок* функціонального забезпечення ділової репутації державних службовців передбачає необхідність створення системи використання ділової репутації у кадровій політиці, що ґрунтується на використанні новітніх та найбільш передових технологій управління персоналом.

Наступним напрямком забезпечення ділової репутації державних службовців є *внутрішньо-корпоративний напрямок*, який включає систему ефективних внутрішньо-групових соціальних і етичних норм, які спрямовані на створення високого морального вигляду сучасного державного службовця. Даний напрямок передбачає необхідність створення механізмів саморозвитку, самоврядування, самоочищення соціальної групи держслужбовців від представників, що дискредитували себе.

*Громадсько-цивільний напрямок* забезпечення ділової репутації працівників держапарату необхідно розглядати як систему вимог, способів їх реалізації та забезпечення контролю за високим рівнем ділової репутації з боку окремих громадян, громадських об'єднань, ЗМІ, місцевого самоврядування та інших елементів громадянського суспільства.

Системна взаємодія всіх вище зазначених функціональних напрямів забезпечення ділової репутації державних службовців дозволяє формувати,

забезпечувати та контролювати оптимальне функціонування цієї найважливішої професійної ознаки державного службовця.

Законодавчо-правове регулювання ділової репутації працівників державного апарату включає і національні, і регіональні, і локальні нормативні документи, забезпечуючи цим функціонування всіх ієрархічних рівнів. Для найбільш повного та системного закріплення ділової репутації необхідно нормативно закріпити облік ділової репутації при атестації державних службовців та проходження конкурсу на заміщення посади, виробити та закріпити методiku оцінки ділової репутації державних службовців, та розробити загальні (базові) якості для всіх державних службовців, незалежно від посади, стажу, статі тощо.

З технологічної точки зору суспільно-громадянський напрямок забезпечення ділової репутації державних службовців повинен обов'язково включати:

а) розробку та впровадження системи оцінки ділової репутації з боку громадянського суспільства в режимі постійно діючого моніторингу;

б) удосконалення системи забезпечення прозорості та відкритості професійної діяльності та особистого життя державних службовців (публікація декларацій про доходи та витрати службовця та членів його сім'ї, публічна презентація сім'ї держслужбовця);

в) обов'язкове включення до складу атестаційних комісій, що визначають кваліфікацію держслужбовця, найавторитетніших представників громадянської спільноти;

г) розробку та впровадження процедури вираження суспільної недовіри та відставки (імпічменту) у разі порушення держслужбовцем принципів високої ділової репутації;

д) створення інституту посередництва, представники якого призначаються вищим керівництвом та виконують обов'язки щодо розслідування та подання широкому загалу перевірок скарг, що виникають у зв'язку з діяльністю державних службовців.

Одним із найбільш ефективних способів забезпечення ділової репутації працівників державного апарату є застосування моделі формування та розвитку ділової репутації, яка включає: по-перше, розвиток управлінських здібностей та відповідної ділової репутації у учнів старших класів загальноосвітньої школи методом профільного навчання; по-друге, більш глибоке та цілеспрямоване формування та розвиток ділової репутації державного службовця у студентів, які навчаються у ВНЗ з відповідної спеціальності, моніторинг та відбір «кадрового резерву» державних службовців з числа найбільш підготовлених та тих, які володіють найвищими показниками ділової репутації (досвід Сінгапуру та Індії); по-третє, удосконалення та підтримання рівня ділової репутації державних службовців під час проходження служби.

Зрештою, громадськість має давати остаточну оцінку діловій репутації державних службовців та формувати відповідну громадську думку в цій галузі, яка має обов'язково враховуватися керівництвом щодо принципів кадрової політики.

## **2.2. Ділова репутація та корупційні ризики у діяльності державних службовців**

Сьогодні в Україні не в повній мірі виконуються правила управлінської ділової репутації державних службовців, в наслідок чого гостро відчувається проблема корупції, яка ставить під загрозу права особистості та громадянина, верховенства права й демократії, правопорядку та соціальної справедливості, а також головною перешкодою сталому економічному розвитку суспільства.



Важливо розуміти, що ліквідувати корупцію за допомогою одних лише правових санкцій неможливо. Норми права, у тому числі антикорупційної спрямованості, здатні діяти ефективно лише в умовах існуючої та усталеної системи моральних принципів, вирішуючи проблеми, що виникають легітимними способами.

*Корупція* – це особлива форма протиправної та аморальної діяльності, спрямованої проти суспільства, державної влади, інтересів державної служби всіх рівнів; угода між посадовою особою та особою, яка вступила у змову. Звідси незаконність одержуваних матеріальних і нематеріальних переваг, аморальність соціального середовища, що виникає навколо них [4].

Водночас сфери діяльності держави, які уражені корупцією, можуть бути самими різними. Серед них перш за все ті державні службовці, хто володіє дозвільними, заборонними, контрольно-наглядовими та силовими повноваженнями.

Також в зону ризику входять державні чиновники, що працюють в наступних сферах:

- формування та контроль виконання бюджету відповідного рівня;

- управління та розпорядження об'єктами державної та муніципальної власності (будівлі, споруди), в тому числі з питань оренди, безкоштовного користування та приватизації цих об'єктів;
- управлінням та розпорядженням земельними ділянками, що перебувають у державній та муніципальній власності, і земельними ділянками, державна власність на які не розмежована;
- управління та розпорядження житловим фондом, в тому числі з питань укладення договорів соціального, комерційного найму та найму спеціалізованого житлового фонду;
- надання державних і муніципальних гарантій, бюджетних кредитів, субсидій, управління муніципальним боргом;
- транспорт і дорожнє господарство;
- будівництво та капітальний ремонт;
- природно-ресурсне регулювання і нафтогазовий промисел: енергетика і житлово-комунальний комплекс;
- охорону здоров'я;
- охорона, відтворення та регулювання використання біоресурсів;
- встановлення місцевих податків і тарифів;
- видача ліцензій, дозволів на проведення окремих видів робіт;
- нагляд за господарською діяльністю організацій;

- виконання адміністративного провадження (збір податків, накладення штрафів та ін.);
- призначення на посади та включення до кадрового резерву [5].

Оцінка корупційних ризиків, рівня їх поширеності в різних сферах суспільних відносин, встановлення причин і умов, мотивів відтворення корупційних відносин сприяє виявленню прогалин у законодавчому регулюванні протидії корупції, проблем, що виникають в практиці їх реалізації, а також недоліків в організаційному, ресурсному, ідеологічному забезпеченні цієї діяльності і відповідно вироблення заходів, адекватних існуючим можливостям і потребам сучасного суспільства.

Під *корупційними ризиками* слід розуміти закладені в системі державного і муніципального управління потенційні можливості для здійснення дій, спрямованих на неправомірне вилучення матеріальної та іншої вигоди при виконанні державних повноважень. Іншими словами, це умови і обставини (причини), мотивують та відкривають можливість для публічних осіб вступу в корупційні відносини.

Обставини (причини) корупційних ризиків безліч, і вони мають різні причини – технічні, економічні, політичні, соціальні. Зазначимо деякі з них.

*До групи причин технічної спрямованості входять:* громіздка система звітності органів державного управління; недостатньо чітка регламентація термінів розгляду звернень; наявність норм, які сприятимуть створенню адміністративних бар'єрів.

*До групи соціальних причин можливо включити:* недієздатну систему заборон і обмежень, що накладаються на осіб, що займають публічні посади; закритість прийняття владних і управлінських рішень; надмірність державних функцій; низьку ефективність внутрішнього та зовнішнього контролю за діяльністю органів державної влади, їх посадових осіб; морально розкладає характер наданих пільг і гарантій для працівників державного сектора; слабку правову захищеність співробітників державних органів, а також осіб, які сприяють правоохоронним органам; недосконалість механізмів зворотного зв'язку між громадянами і органами контролю.

*До причин економічної спрямованості слід віднести:* монополізм і низький рівень конкуренції; диктат тіньової економіки; «сірі» управлінські та фінансові схеми; занадто високі податки; бюрократичні бар'єри. *До групи причин політичної спрямованості можна включити:* відсутність політичної конкуренції; імітацію виборних кампаній; нерозвиненість інститутів громадянського суспільства, в тому числі ЗМІ; кадрову політику, засновану на принципі «земляцтва»; зайві імунітети осіб, які займають державні посади.

Не можна скидати з рахунків і фактори, що впливають на масштаби попиту – пропозиції на корупційні послуги. Тим більше що залежать вони від багатьох змінних: по-перше, від закладених в системі управління потенційних можливостей для виникнення корупційних зав'язків; по-друге, від числа і сили адміністративних бар'єрів; по-третє, від ймовірності викриття корупціонерів і суворості покарання за надання та прийняття корупційних послуг; по-четверте, від співвідношення попиту на корупційні послуги та їх пропозиції. Тому ідентифікувати корупційні ризики можна за допомогою виявлення зон підвищеного корупційного ризику [1].

*Можна виділити чотири основні підходи до виявлення зон найбільшого корупційного ризику.*

1) формування реєстру найбільш корупційно-небезпечних сфер діяльності конкретних органів державної влади та місцевого самоврядування;

2) прописання переліку повноважень осіб, які займають державні посади і посади публічної (державної та муніципальної) служби, виконання яких може супроводжуватися корупційними діями;

3) антикорупційна експертиза і складання переліку посад найбільшого корупційного ризику і постановка їх під особливий контроль;

4) антикорупційна експертиза нормативних правових актів і виявлення корупціогенних норм законодавства.

Крім того, ідентифікувати корупційні ризики можна і за допомогою виявлення зон із загальним підвищеним корупційним ризиком. У зв'язку з цим цікавий зарубіжний досвід, наприклад, Латвійського бюро із запобігання та боротьби з корупцією, яким запропонована схематична модель по ідентифікації корупційних зон за допомогою заздалегідь визначених питань, що стосуються кожної з них. Відповідно до даної методики, вважається, що орган влади або його структура знаходяться в зоні високого ризику в тому випадку, якщо склалася стійка атмосфера загального корупційного ризику, а відповіді на нижченаведені питання в переважній більшості є негативними.

Як свідчить міжнародний досвід європейських країн, у певних випадках корисно залучати до оцінки корупційних ризиків зовнішніх експертів. Участь зовнішніх експертів дозволяє провести оцінку корупційних ризиків в умовах, коли працівники відповідних відомчих

установ не мають необхідного досвіду та компетенцій у сфері виявлення можливих корупційних схем, що особливо актуально при проведенні первинної оцінки корупційних ризиків. Крім того, зовнішні експерти мають незалежну думку, на яку не впливають відносини, що склалися всередині установи, і найчастіше добре обізнані про контекст та особливості, властиві сфері діяльності організації, зокрема, мають уявлення про корупційні правопорушення, що вчинялися працівниками організацій, які здійснюють аналогічні види діяльності.

Водночас, залучення зовнішніх експертів часто пов'язане зі значними фінансовими витратами, тому їхня участь в оцінці корупційних ризиків стосовно всіх напрямків діяльності державної установи може виявитися недоцільною: важливо визначити розумні межі залучення до оцінки корупційних ризиків зовнішніх експертів, а також забезпечити співробітникам організації можливість переймати відповідний досвід. Таким чином, в основі стратегії запобігання корупції лежить принцип управління ризиками та їх максимальне зниження протягом усього періоду служби державних службовців у відповідних владних інституціях.

### **РОЗДІЛ III. ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМУ УПРАВЛІННЯ ДІЛОВОЮ РЕПУТАЦІЄЮ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

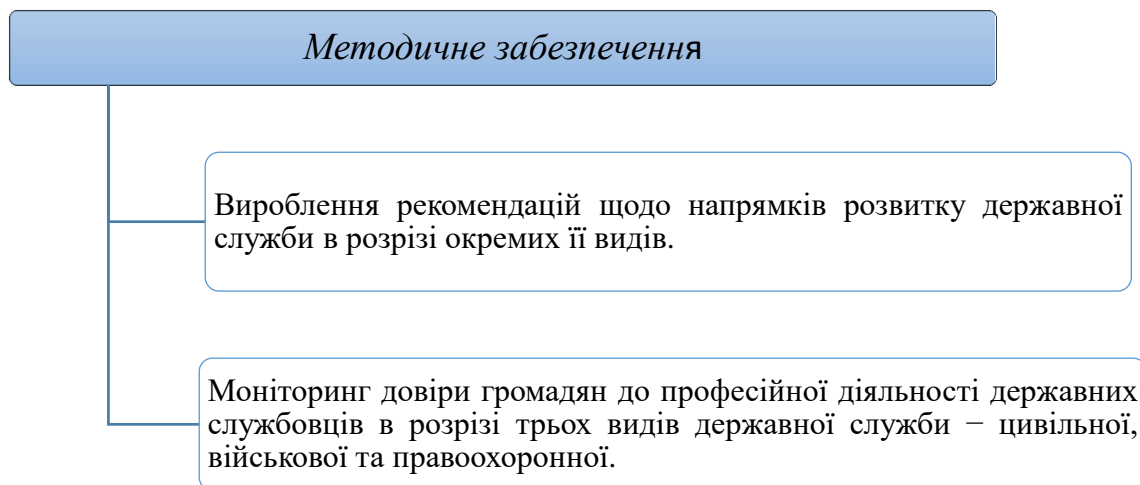
### **3.1. Відтворення політичної довіри до державних службовців як основи формування їх ділової репутації**

Проблематика довіри до державних службовців як основи формування їх ділової репутації, з огляду на її ідеологічну, патріотичну, соціально-економічну та техніко-технологічну значимість для громади, незалежно від рівня її розвитку і соціальної однорідності, так і з боку органів державної влади [5]. Саме довіра між основними суб'єктами соціально-економічного розвитку держави і його інститутами є основною і неодмінною умовою ефективності проведеної державою політики. Відсутність довіри до державних службовців у цілому, так само як і до її інституційного прояву, може бути розглянутою на рівні найбільш небезпечних ризиків, вплив яких на функціонування державних інститутів і розвиток громадських інституцій, не може бути проігноровано.

Переконані, що проблема довіри до влади давно знаходиться в центрі уваги відомих соціологів, соціальних психологів, економістів і політологів. І це аж ніяк не випадково. В даний час довіру все частіше вважають властивістю міжособистісних відносин, атрибутом суспільно-індивідуального поля, в якому функціонують люди, культурним ресурсом, використовуваним індивідами в їх діяльності. В той самий час існування довіри як соціокультурного феномену стає необхідною умовою життєздатності політичної системи, найважливішим аспектом громадянського суспільства, оскільки «пов'язана сильними зв'язками соціуму громадян, які беруть участь в політиці і лояльних до влади, не могла б існувати без горизонтального довіри, якою громадяни взаємно обдаровують один одного, а також вертикального довіри до публічних інститутів». На цьому тлі проблема довіри громадян до державних службовців стає однією з найбільш важливих в політичному та соціально-економічному житті суспільства, в тому числі тому, що державні службовці в умовах розвитку

демократії є об'єктом особливої уваги з боку всього соціуму, і рівень довіри населення до них і їх діяльності обумовлює найбільшою ступеня соціальну стабільність суспільства і його готовність до реформування [18]. Крім того, довіра населення до державних службовців сприяє стабілізації соціально-політичної ситуації, покращує взаємодію державних структур і суспільства, а також якість роботи державного апарату і в цілому є основою для формування особливого клімату довіри у суспільстві [20].

Так, сьогодні є актуальним вивчення довіри до державної служби, визначення її складових, структури, форм прояву, а по-друге, розробка комплексу заходів, спрямованих на підвищення ефективності процесу формування довіри населення до державних службовців. Необхідно використання «вимірювального інструмента», за допомогою якого можна було б налагодити конструктивну систему оцінки і моніторингу довіри громади до державних службовців. Вважаємо, що потрібен комплексний підхід до даної проблеми з урахуванням системи індексів. Дані індекси відображають рівень довіри громадян до ділової репутації державних службовців. При їх розробці доцільно враховувати завдання (рис. 3.1).



**Рис. 3.1. Комплексний підхід до процесу відтворення політичної довіри**

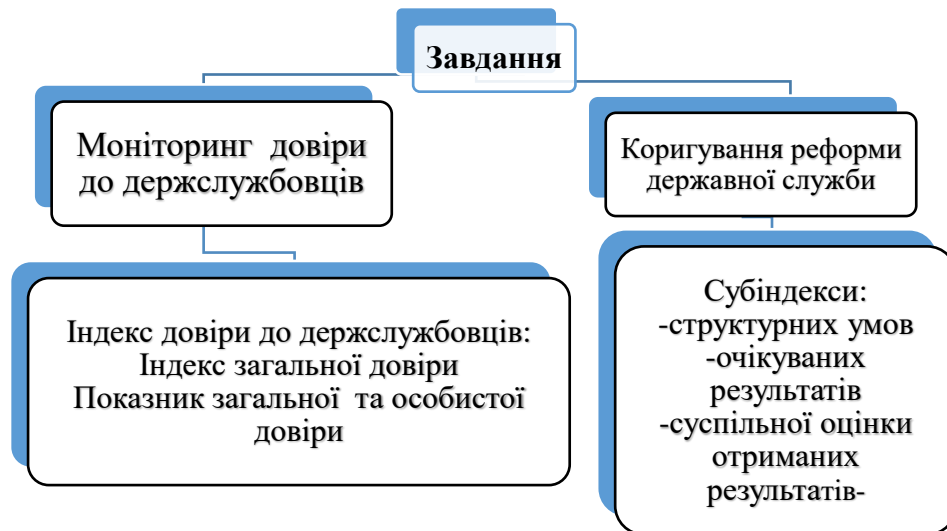
Джерело: власні дослідження автора.

Безперечно, першим і необхідним кроком є розробка показників, що характеризують рівень довіри громадян до професійної діяльності державних службовців, і системи моніторингу даних показників. Довіра суспільства



формується під впливом їх досвіду взаємодії з державними службовцями «на мікрорівні» і оцінці ними адекватності прийнятих норм і правил діяльності службовців в рамках інституційних структур, що володіють певними характеристиками «на макрорівні».

Основа довіри до державних службовців – віра в належне функціонування системи, її соціальні норми і закони. Специфічними функціями довіри до державних службовців є забезпечення деперсоніфікованої взаємодії відповідно до соціальної ролі та відтворення соціальної структури (рис. 3.2).



*Рис. 3.2. Система показників та індексів довіри до держслужбовців*

Джерело: власні дослідження автора.

Запропонований багатопараметричний індекс (рис. 3.2) націлений не тільки на отримання даних про поточний стан довіри населення до державних службовців, а й в кінцевому рахунку – на виявлення ставлення громадян до сукупності соціально обґрунтованих норм професійної діяльності державних службовців та оцінку виправданості та підтвердження їх очікувань в процесі особистої взаємодії.

### **3.2. Розвиток комунікативної компетентності державних службовців у формуванні ділової репутації**

Професійна діяльність державних службовців пов'язана з діяльністю в системі «людина-людина», що реалізується у сфері комунікацій і визначає необхідність формування у державних службовців і муніципальних працівників комунікативної культури, в основі якої лежить знання та досвід побудови ділових відносин усередині системи муніципальної служби, а також забезпечення ефективності взаємодії з місцевим соціумом у вирішенні управлінських завдань.

Практика взаємодії громадянського суспільства та органів влади стає сьогодні найважливішою умовою як соціально-економічного, так і політичного розвитку держави. Обов'язковість взаємодії громадян і влади відзначають багато дослідників, підкреслюючи, що у громадянському суспільстві повинні бути особливі інститути, засоби та канали комунікації, які, будучи незалежними як від влади і держави, так і бізнесу, є системою громадянських комунікацій у публічній сфері суспільства [24]

Переконані, що сучасне суспільство є складним об'єктом управління, в якому виділимо дві взаємопов'язані складові: розвиток та саморозвиток суспільства як цілого та розвиток його внутрішньої структури. Тому частина керуючих впливів влади у формі законодавчих та нормативних правових актів спрямована на формування та розвиток власне громадянського суспільства та його інституційних структур – політичних, економічних та інших організацій та об'єднань громадян, а також інформації про стан та розвиток його внутрішньої структури.

Розглянемо комунікативну компетенцію як важливу складову професійної підготовки державних службовців. По-перше, важливе значення має зростання вимог з боку держави до професійних якостей державних службовців. По-друге, якщо до освіти віднести знання, навички та вміння, а також кваліфікацію, то однією з ключових особливостей є вміння комікувати з різними групами населення. По-третє, без комунікації неможливе існування людства, оскільки людина є соціальною «істотою». Комунікація для державних службовців має вирішальне значення [23].

Відповідно питання про успішність, ефективність комунікації державних службовців розглядаємо як професійні цілі. Професіоналізм державного службовця проявляється в управлінні комунікативними ситуаціями і виступає в даному випадку необхідним структурним елементом його професійної компетентності, що дозволяє засобами спілкування ефективно впливати на поведінку партнерів по спілкуванню. У зв'язку з цим уточнимо поняття професійне спілкування. Так, наказ доводить управлінське рішення до підлеглих. Розмова надає психологічний вплив. Завдання наради ж надати додаткову інформацію для виконання наказу.

Водночас щирість державного службовця виражається в схильності до доброзичливої поведінки в ситуації службового спілкування, встановлення довірливих відносин, ініціативності. Це якість передбачає сформованість комунікативних умінь, таких як: вміння вислуховувати, підтримувати бесіду, задавати правильний тон діалогу тощо [12].

Таким чином, професійна діяльність державних та муніципальних службовців, з одного боку, залежить від об'єктивних суспільно-політичних, економічних умов, а з іншого – від сформованих загальнокультурних і професійних компетенцій, зокрема і тих, які передбачають високий рівень комунікативної культури.

## **ВИСНОВКИ**

Комплексне дослідження теоретичних та практичних аспектів формування ділової репутації державного службовця як інституту влади дозволило сформувані обґрунтовані рекомендації і пропозиції щодо практичних засад інструментів відтворення політичної довіри до державних службовців як основи формування їх ділової репутації у публічному управлінні і дійти наступних висновків:

1. З'ясовано, що для поліпшення державного апарату та його ефективності слід, по-перше, удосконалити концепцію виконавчої влади в цілому. Головним обов'язком держави є створення умов для повноцінного формування економічних свобод, задавати стратегічні орієнтири, забезпечувати населення високоякісним обслуговуванням, результативно та якісно здійснювати управління державною власністю.

2. Імідж державного службовця, його репутація – є невід'ємними професійними компетенціями державного службовця.

3. Встановлено, що формування позитивного іміджу державних службовців є одним із найважливіших завдань подолання даних кризових тенденцій. Позитивний імідж ініціює як позитивні оцінки діяльності чиновників із боку населення, так і впливає на особистість державного службовця, формуючи його уявлення про норми поведінки, мотивуючи і регулюючи його професійну діяльність.

4. Разом з тим, думка населення про репутацію державного службовця формується не так на основі особистого досвіду кожного громадянина, а спираючись лише на сформований образ у суспільстві загалом. Позитивний імідж багато в чому може бути сформований завдяки спеціальним відділам, або PR-службам, або окремим посадам, які займаються зв'язками з громадськістю, що з'являються останнім часом на всіх рівнях влади.

5. Доведено, що комунікативна культура є системою теоретичних знань і практичних умінь у сфері культури спілкування, мовного етикету та зв'язків із громадськістю. Основними елементами такої системи виступають наступні компетенції: ортологічна, що визначає вимоги володіння українською мовою;

дискурсивна, що включає знання, вміння та навички, зумовлені необхідністю створення логічного висловлювання в контексті певної комунікативної ситуації; риторична, яка потребує володіння практичними прийомами ораторського мистецтва; соціокультурна, що передбачає організацію комунікативної поведінки з урахуванням традицій та норм, що склалися у певному соціальному та культурному середовищі; міжкультурна компетенція, що показує ступінь розуміння специфіки інших культур та особливостей комунікації з їх представниками.

## **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Врегулювання конфлікту інтересів на державній службі: можливості застосування європейського досвіду в Україні К. : НІСД, 2013. 57 с.
2. Гацько А. Ф. Правові основи формування іміджу державного службовця. Режим доступу : <http://dspace.khntusg.com.ua/bitstream/123456789/4064/1/16.pdf>.
3. Державна служба: підручник: у 2 т. / за ред. Ю. В. Ковбасюк. Одеса : НАДУ, 2013. Т. 2. 348 с.
4. Дмитрієв Ю. Корупційні ризики у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави. Режим доступу : <http://www.visnuk.com.ua/ua/pubs/id/8207>.
5. Єлізарова Л. С. Правові аспекти регулювання етики державних службовців. Полтава : Полтавське міське управління юстиції, 2014. 33 с.
6. Методичні рекомендації «Запобігання і протидія корупції в державних органах та органах місцевого самоврядування». Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/n0020323-13>.
7. Оболенський О. Ю. Державна служба : посіб. К. : КНЕУ, 2003. 344 с.
8. Пам'ятка державним службовцям структурних підрозділів облдержадміністрації, райдержадміністрацій щодо запобігання вчиненню корупційних правопорушень. Режим доступу : [http://oda.zt.gov.ua/images/zapobigannya-proyavam-korupczii/metodichnirekomendaczii-ta-pamyatk/kor\\_pam\\_6.pdf](http://oda.zt.gov.ua/images/zapobigannya-proyavam-korupczii/metodichnirekomendaczii-ta-pamyatk/kor_pam_6.pdf).
9. Прилюк Ю. Д. Суспільні відносини і соціальне спілкування. Суспільні відносини. Київ, 2001.
10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей подання службовими особами декларацій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру у 2016 році : Закон України від 15.03.2016. Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1022-19>.
11. Про державну службу у: Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015. Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.

12. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700. Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.

13. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 № 158. Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16>.

14. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу : Указ Концепція від 05.03.2004 № 278/2004. Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/278/2004>.

15. Про початок роботи системи подання та оприлюднення декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 10.06.2016 № 2. Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0958-16>.

16. Про правила етичної поведінки: Закон України від 04.07.2013 р. № 406. Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4722-17>.

17. Роз'яснення Міністерства юстиції України від 12.04.2011 р. «Корупційні ризики в діяльності державних службовців». Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/n0026323-11>.

18. Федорів Т. В. “Маркетинг взаємин” як інструмент репутаційного менеджменту в органах публічної влади. Інвестиції: практика та досвід : міжнар. наук.-практ. журн. 2013. № 4. С. 99-103.

19. Федорів Т. В. “Репутація країни” та “державний брендинг” як категорії науки державного управління. Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2011. Вип. 2 (9). С. 67-77.

20. Федорів Т. В. Довіра як методологічна основа формування репутації органів державної влади. Економіка та держава : міжнар. наук.- практ. журн. 2013. № 2. С. 127-130.

21. Федорів Т. В. Жанровий простір комунікативної взаємодії державних службовців: специфіка та інструментарій. Інвестиції: практика та досвід : міжнар. наук.-практ. журн. НАДУ. 2012. № 10. С. 100-104.

22. Федорів Т. В. Репутаційні ризики та комунікаційний менеджмент в органах державної влади. Вісн. НАДУ. 2012. № 4. С. 137-147.

23. Федорів Т. В. Розвиток комунікативної компетентності державних службовців та працівників органів місцевого самоврядування шляхом ехнологій активного навчання. Управлінське лідерство : кол. моногр. / за заг. ред. В. В. Толкованова. Хмельницький : ПП Мельник А.А., 2013. С. 571-579.

24. Федорів Т. В. Сутність та інструменти репутаційного менеджменту в органах державної влади. Державне управління та місцеве самоврядування: зб. наук. пр. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2013. Вип. 1. С. 88-94.

25. Федорів Т. В. Теоретико-методологічні засади взаємодії органів державної влади і ЗМІ у формуванні порядку денного / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2010. Вип. 25. С. 95-101.

26. Федорів Т. В. Теоретичні та методологічні засади управління репутацією органів державної влади : монографія. К., 2013. 476 с.

27. Федорів Т. В. Управління репутацією органів державної влади: автореф. дис...док. держ. упр.: спец. 25.00.02 – механізми державного управління. Київ, 2013. 39 с.

28. Штомпка П. Доверие – основа общества / Пер. с пол. Н.В. Морозовой. М. : Логос, 2012.

29. Юридична енциклопедія : [у 6 т.] / ред. кол. Ю. С. Шемшученко. К. Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 2008. Т. 2 : Д-Й. 744 с.

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