

П'ятківський Роман Олександрович

*кандидат філософських наук, доцент,
докторант Національної академії державного управління
при Президентові України*

ORCID: 0000-0001-6821-3043

e-mail: promole@i.ua

**НЕДОВІРА ГРОМАДЯН ДО ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ
В УКРАЇНІ: ІСТОРИЧНІ ПЕРЕДУМОВИ
ТА ЕТИЧНІ ШЛЯХИ УСУНЕННЯ**

Оцінено довіру між громадянами і публічними службовцями як важливий соціальний капітал, який належно не функціонує в українському суспільстві. З'ясовано історично-психологічні причини формування в українській суспільній свідомості упередженого ставлення до представників влади. Акцентовано на важливості перебудови морально-ціннісних засад і стилю взаємин між чиновниками і громадянами. Етизацію публічної служби України розглянуто як шлях налагодження довірливих відносин між громадянами та публічними службовцями, що сприятиме консолідації українського суспільства.

Ключові слова: довіра; недовіра; громадянин; публічний службовець; державна влада; етична стратегія; етизація професійної діяльності; соціальний капітал; ціннісний конфлікт.

Постановка проблеми. Публічне врядування є своєрідною соціальною платформою, на якій відбувається безпосередня зустріч громадян із владою. Державні службовці і посадові особи місцевого самоврядування творять професійну групу, що забезпечує виконання публічно-управлінських функцій і в такий спосіб сприяють втіленню сенсу суспільної угоди: задоволення інтересів та потреб громадян відбувається за сприяння відповідальних представницьких інституцій. Тому низький рівень довіри населення до чиновництва – тривожний сигнал кризового стану соціуму, симптом загострення внутрішньо-соціальної конфліктності і невирішеності протиріч у суспільному житті.

Низька довіра до державних органів – явище поширене у світі, однак в Україні вже тривалий час ситуація складається вкрай небезпечно. У лютому 2019 р. недовіра громадян України до державного апарату (чиновників) становила 83%, що є неприйнятним станом в умовах зростання загроз державному та національному існуванню українців [1].

Стає зрозуміло, що від успіху системної адміністративної реформи в Україні залежатиме не лише питання підвищення довіри громадян до публічної служби, але і її здатність виступити консолідуючим чинником в українському суспільстві, який суттєво впливає на перспективи його соціально-економічного

та ментального поступу. Однак очевидно, що побудувати якісно нову публічну службу не вдасться без посилення її етичних атрибутів. Тому дослідження етичних стратегій забезпечення довірливих взаємин між службовцями та громадянами в обставинах стрімких і суперечливих соціально-політичних змін є актуальним науково-практичним завданням.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Стурбованість спеціалістів у сфері державного управління неефективністю центральних та місцевих органів влади, низьким авторитетом службовців серед населення активізувала проведення досліджень взаємовідносин між публічними управліннями та громадськістю в Україні.

Суспільно-політичний феномен довіри громадян до органів публічної влади аналізували С. Білошицький, Є. Головаха, С. Погорелий, І. Лопушинський, А. Міщенко. Особистісні та соціально-групові виміри моральних взаємин між громадянами і представниками влади досліджує Т. Василевська, яка, розглядаючи довіру як основоположний принцип багатовекторної співпраці між соціальними суб'єктами, обґрунтовує напрями і прийоми етизації публічної служби в Україні. Способи покращення позитивного іміджу публічних службовців та рівня довіри суспільства до ініціатив влади та її представників шляхом модернізації системи публічного управління аналізують С. Серьогін, В. Дрешпак, Н. Липовська, В. Лола, В. Рубцов, Н. Сорока. Шляхи побудови партнерських взаємин між державними службовцями та споживачами управлінських послуг у процесі морального спілкування вивчає М. Рудакевич. Соціально-ціннісні засади налагодження конструктивних взаємовідносин органів державної влади з суб'єктами громадянського суспільства розкривають В. Будз, В. Козаков, О. Радченко. Окремі етичні зрізи комунікації службовців і громадян у широкому проблемному полі державного управління та місцевого самоврядування осмислювали В. Бакуменко, В. Бакштановський, Т. Коломоєць, О. Кордун, О. Кучабський, В. Малиновський, Н. Нижник, І. Нинюк, А. Оболонський, Ю. Падафет, С. Хаджирадєва, С. Яроміч та інші дослідники.

Значущість довіри для розвитку і консолідації суспільств розкривали зарубіжні дослідники Б. Барбер, Е. Гідденс, Р. Дарендорф, Дж. Коулман, Н. Луман, А. Селігмен, Ч. Тіллі та Р. Лендж, Ф. Фукуяма, П. Штомпка та інші.

Виокремлення невирішених раніше частин загальної проблеми. Прискіпливої уваги дослідників потребує дослідження факторів, які спричинили упереджене ставлення і недовіру громадян України до представників державного апарату та органів місцевого самоврядування, а також потенціалу етичних інструментів зміни якості публічної служби, які сприятимуть зростанню її ефективності та підвищенню авторитету осіб, що служать в органах влади.

Метою статті є проаналізувати генезу недовіри між громадянами та публічними службовцями в Україні, окреслити етичні шляхи усунення світоглядно-психологічних перепон, які перешкоджають налагодженню ефективної моделі міжсуб'єктної взаємодії між учасниками управлінського процесу.

Виклад основного матеріалу. Суперечливість моделей поведінки та змісту діяльності людей завжди актуалізувала значення моральної цінності довіри, яка, сповнюючи регулятивну функцію, сприяє налагодженню конструктивних відносин між учасниками соціальної взаємодії. Генеруючи відчуття причетності до спільних цінностей та моральних установок, довіра зменшує тертя між сторонами спільної діяльності, мінімізує трансакційні витрати. Не випадково американський соціолог Ф. Фукуяма вважав, що наявність довіри у суспільстві або його частинах створює нові можливості, формує вагомий суспільний капітал, завдяки якому всі сфери життя соціуму функціонують краще, надійніше і з більшою користю для його членів. Вчений доводив, що суспільства з високим рівнем довіри відзначаються надійністю інституцій, низькими адміністративними витратами, ефективністю організацій, кращим імунітетом щодо корупції, торгівлі персональним впливом, проявів асоціальної поведінки.

Додамо, що наявність у суспільстві достатньої довіри до людей та інститутів формує у громадян почуття впевненості, безпеки і свободи, вивільняє для ефективного задоволення їхніх практичних потреб значні емоційно-психологічні, матеріальні та часові ресурси, які розсіюються в умовах панування підвищеної недовіри і підозрливості. Ось чому низький рівень довіри українських громадян до державних службовців та посадових осіб органів місцевої влади, безумовно, свідчить про брак важливого ферменту для консолідації та саморегуляції соціального життя, що послаблює Україну як національний організм, демотивує та протиставляє її громадян. Як слушно зауважує Т. Василевська, “за стійкої недовіри до державних органів не лише громадяни, але й представники влади перебувають у стані нерішучості, невизначеності, адже стрижневе запитання владних відносин – навіщо реалізувати владу – залишається без відповіді” [2].

Недоброзичливі відносини між громадянами та чиновництвом спричинені не лише комплексом сучасних професійно-етичних проблем у сфері публічного управління, але й, на жаль, зберігають відбиток історично за давнього рецидиву психологічного протистояння між цими соціальними суб'єктами в Україні.

Вже з середини XIX ст. українські мислителі (М. Костомаров, М. Гоголь, М. Драгоманов, М. Грушевський, Б. Зіньківський, Т. Зіньківський, В. Янів та інші) фіксували серйозні історичні, психологічні та етичні підстави, які перешкоджають тісному союзу української громади і службової верстви. Насамперед відчуження української еліти від народу пояснювалося готовністю її представників за відсутності власної держави ставати частиною накинutoї ззовні державної влади, яка несла з собою насилля, несправедливість, “чужу правду”, що суперечила ціннісним орієнтаціям українського світогляду: індивідуалізму, свободолобству, стихійному демократизму, суспільним ідеалам культурницького громадівства. Тому перехід особи на державну службу зазвичай сприймався як акт зради українського демосу, для духу якого сама суть державної організації впродовж віків “залишалась противною”

(М. Грушевський). Закладений подібними оцінками в українську суспільно-історичну свідомість ціннісний конфлікт між соціальним суб'єктом (народом) та соціальним інститутом (державою) по суті знецінював в очах українства управлінську еліту та її спроби взяти народну масу в “організаційні карби”.

Представники пануючої народницької світоглядної парадигми наголошували на невідповідності моральних якостей представників адміністративної верстви уявленням українського народу про належне, “правдиве” життя і служіння громаді. Брак співчуття, милосердя, чесності, вірності слову та обов'язку, надмірне “сріблολюбство”, зловживання владою та інші прояви “мерзенності та черствості душі” (М. Гоголь) окремих посадовців малювали в уяві звичайного українця непривабливий образ чиновника, який, “замазавшись у панство”, залишається глухим до закликів здійснити “ревізію душі” і сповнити свій моральний борг перед “звичайним” людом.

Ще однією причиною недовіри громадян до публічних урядовців українські мислителі вважали їх низькі професійні якості, спричинені нестачею освіти, досвіду, працьовитості, любові до свого народу, а головне – свідчили про невідповідність природних задатків конкретних управлінців мистецтву керування, “несродності” цієї місії нахилу їхнього серця (Г. Сковорода, М. Гоголь, Д. Донцов, В. Липинський). Твердо вірячи, що добре проявити себе можна лише “на ґрунті власної справи”, вітчизняні філософи вважали недобірність при наповненні чиновницьких посад традиційною причиною нещастя в Україні. Не випадково В. Липинський переконував, що успішну співпрацю “провідної верстви” з українськими громадянами буде налагоджено лише за умови приходу до влади сильних і авторитетних управлінців-професіоналів, найкращих фахівців у своїх сферах (мерітократичний ідеал держави у формі класократії).

Негативний образ державного службовця у національній свідомості українців ще міцніше закріпився в радянські часи, коли державна система формувала чиновника “середньої руки”, який часто поставав перед громадськістю у вигляді безініціативного, байдужого, політично заангажованого бюрократа, який формально виконував свої функції і, залишаючись глухим до життєвих інтересів та потреб населення, тяжів до зайняття конформістської позиції щодо вищих чинів, дбаючи, насамперед, про виконання “приписів зверху”. Радянська система наділяла чиновника ілюзією неабиякого соціального значення та вищості його постаті через факт причетності до владних повноважень, поглиблюючи соціально-психологічну прірву між посадовцем і громадянином, який, будучи поставлений в умови “виживання”, так само засвоював школу пристосовництва, громадянської пасивності, терпіння і мовчання.

У посткомуністичний період української державності управлінські кола продовжували залишатись нечутливими до запитів громадян, нехтували зворотнім зв'язком, вибудовуючи замкнене бюрократично-кланове середовище. Непрозорість, нечесність, непрофесійність службовців вкрили органи публічного управління непривабливою тінню недовіри в очах громадян, які, відчуваючи себе

безсилами перед чиновницьким свавіллям, прагнули здобувати увагу, лояльність та підтримку нечуйних чиновників “подарунками” і “послугами”. Як виявило фундаментальне дослідження зарубіжних дослідників особливостей взаємодії громадян із чиновниками у країнах Центральної та Східної Європи, українці, вдаючи із себе жертв, демонструють найменший опір здирству бюрократів, засуджуючи хабарництво, схильні виправдовувати недоброчесність посадовців [3].

Загалом до чиновництва у громадян незалежної України залишалась завищені моральні вимоги і патерналістські очікування, які суперечливо поєднувалися з значною недовірою до посадових осіб публічної влади всіх рівнів. Зберігаючи інертність, більшість громадян уникало співпрацювати з представницькими інституціями, замикаючись у психологічних станах розчарування, недовіри, невпевненості та апатії. “Життя сучасного українського громадянина – це життя у постійному страху перед державою, органами влади, чиновниками, бюрократичними перешкодами, – відзначає В. Будз. – Така ситуація перманентних соціальних фобій продукує спільну недовіру, суспільний страх, соціальний песимізм, соціальну напруженість, конфліктність...” [4]. Зрозуміло, що за таких обставин генерувати соціальний капітал довіри у сфері публічного адміністрування не вдається. А тому схильним до соціального релятивізму та “вузького” партикуляризму українцям, враховуючи задіяних у реалізацію владних повноважень, все ще не доступний світоглядний соціальний універсалізм, який би сприяв формуванню не групової, а загальногромадянської солідарної довіри.

Досліджуючи антропологічно-аксіологічні засади самоорганізації українського суспільства, В. Будз зробив висновок, що успішно долати проблемні та конфліктні ситуації, здійснити позитивні соціальні зміни, трансформувати соціальні інститути та ментальність суб’єктів політичної дії вдається лише через зміну антропологічних якостей українців завдяки опертю на позитивні афективно-чуттєві стани та моральні почуття (персональна та соціальна довіра, персональна та соціальна відповідальність, особиста та національна гідність, соціальна справедливість, повага до людини та її гідності, чесність, щирість, відкритість, толерантність, безпека, гуманність світоглядно-ідеологічних ідентифікацій тощо) [5]. Заперечуючи існування незмінних, вроджених менталітетів, вчений доводить, що кожне покоління вибудовує свою систему світоглядно-етичних цінностей, поведінкова модель та соціально-політична культура закріплюються в процесі виховання та соціалізації, причому антропологічній зміні психіки та духу “передує” аксіологічний світоглядний дискурс, який поширюється через інформацію у формі моральних та правових текстів [6].

Висловлені позиції сучасного українського філософа співзвучні із міркуваннями спеціалістів у сфері державного управління, які обстоюють ідею важливості посилення етичної складової у стратегії нової публічної служби в країні, гармонійно поєднуючи задля забезпечення належної поведінки чиновництва моральнісні чинники (моральна саморегуляції, творче етично огранене самовираження службовців) з інституційними впливами (процедури

зовнішніх виховних інститутів, метою яких є гарантувати належну поведінку чиновництва через елементи етичної інфраструктури) [7].

Чітке окреслення принципів та механізмів забезпечення професійно-етичної діяльності публічних службовців у законах про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування, закріплення етичної стратегії у професійних кодексах органів влади, послідовна моральна поведінка їх керівників, а також здійснення зовнішнього та внутрішнього організаційного контролю за діяльністю чиновників сприятимуть формуванню чіткого світоглядно-аксіологічного дискурсу, спрямованого на те, щоб переконати публічних службовців бути чесними, професійно відповідальними та порядними при виконанні обов'язків.

На сьогодні українські дослідники прагнуть концептуалізувати основні напрями реформування публічної служби, які здатні піднести її престиж, сформуванню позитивний імідж публічного службовця. Прикладами продуктивних розробок у цьому напрямку можуть стати комплексні розробки С. Серьогіна і В. Дрешпака [8], В. Рубцова [9] та інших дослідників, які повинні враховувати законотворці, керівники та працівники публічних адміністрацій загалом. Ключовою ідеєю подібних проектів є ствердження ідеї, що рівень довіри до державної служби та органів місцевого самоврядування визначається заробленим авторитетом завдяки напрацюванням її інституцій та особистою поведінкою кожного службовця. Ці висновки підтверджують соціологічні опитування, на основі яких дослідники виводять закономірність: зі зниженням рівня влади, її наближенням до населення і в містах, і в об'єднаних територіальних громадах спостерігається тенденція підвищення довіри до відповідних органів і посадовців, і навпаки – зі зростанням рівня влади від місцевого до загальнодержавного довіра знижується [10].

Зі свого боку вважаємо, що чіткому окресленню світоглядно-аксіологічного дискурсу місії публічного службовця сприятиме групування засад його професійної поведінки навколо нормативних концептів “Правова справедливість”, “Ефективність”, “Порядність”.

У зазначеній тріаді етико-управлінських концептів напрям “Правова справедливість” (правова складова) окреслює матрицю поведінки публічного службовця, побудовану на принципах верховенства права, законності та прозорості діяльності, яка в очах громадян набуватиме ознак легітимності.

Концепт “Ефективність” (праксеологічна складова) у загальній стратегії завоювання довіри громадян передбачає підвищення якісного сприяння населенню завдяки результативному, компетентному, системному, точному і своєчасному виконанню службовцем своїх професійних обов'язків завдяки якісній підготовці та раціонально організованій діяльності.

Концепт “Порядність” (морально-етична складова) окреслює вимогу до службовця дотримуватись етичних норм під час професійної комунікації з громадянами, колегами та керівництвом, діяльно стверджувати моральні цінності чесності, справедливості, толерантності, небайдужості, добросовісності тощо.

У межах цих концептуальних складових необхідно вибудувувати конкретні правила і прийоми, відображення яких у праці службовців переконуватимуть громадян у появі якісно-нової громадянськоцентричної, клієнтоспрямованої публічної служби в Україні, яку презентують управлінці, здатні продукувати соціальний капітал довіри – основу громадянського спокою і порядку.

За будь-яких обставин публічним службовцям необхідно розуміти, що втрачена довіра завойовується поступово шляхом накопичення у більшості громадян позитивного чуттєвого досвіду належної комунікації з публічними адміністраторами. Тому службовці державних органів влади та органів місцевого самоврядування повинні будувати свої взаємини з громадянами через дії моральні за змістом і професійно-етичні за формою. Щоб не втратити фокусування на концептах законності, ефективності та порядності, публічним службовцям при кожному спілкуванні з відвідувачами необхідно націлюватись на здійснення правильного морально-правового вчинку, який би загалом відповідав своєрідному правилу етико-правового детермінізму: “Максимально сприймай громадянину у забезпеченні прав і справедливих потреб в межах допустимих законом процедур”. На нашу думку, професійна компетентність і мудрість позиції службовця саме і полягають у здатності поєднати думки, слова та дії, які відповідатимуть уявленням про належне і стануть найкращою з можливих відповіддю на запит громадянина-клієнта. Окрім того, це допоможе особі, залученій у систему управління в Україні, правильно зорієнтуватися в обставинах етичних дилем та ризиків і практично втілити у своїй професійній діяльності цінності, закладені у самому понятті добросовісності державної служби – чесно, ефективно та доброзичливо сприяти громадянам, дотримуючись норм законодавства та кодексу честі свого відомства [11].

Позитивне враження від спілкування з представником органу влади у громадянина може залишитись навіть попри неможливість результативного задоволення його запиту, якщо публічний службовець впродовж нетривалого ділового контакту зуміє проявити себе не як моносуб’єкт колективної діяльності, який демонструє зверхньо егоцентричну позицію, маніпулятивний чи стандартизований рівень спілкування, розглядаючи співрозмовника як засіб або перешкоду розміреному потоку своєї праці, а як полісуб’єкт, який налаштований на діалог, конвенціональний рівень спілкування, з повагою ставиться до гідності клієнта і готовий заради нього на наднормативну активність, на моральний вчинок. На відміну від імпульсивних автоматичних, звичних, стандартних рефлекторних, гетерономічних (виконуваних за наказом, службовою інструкцією, зовнішніми вимогами) дій, публічний службовець полісуб’єктного типу через вчинок здатний вносити неабияку творчість у свою діяльність – творити індивідуально значущі і суспільно-корисні морально-психологічні цінності, зразки спільної діяльності людей, зв’язок із мотиваційно-потребовою сферою цього індивіда [12]. Зрозуміло, що в такий спосіб нівелюється небезпека виникнення

конфлікту, встановлення неприязні і, як наслідок, недовіри громадянина до чиновника та адміністративної інституції, яку той представляє.

Зважаючи на те, що ментально чутливих українців найбільше драгують у відносинах із чиновниками їх некомпетентність, ненадання необхідної інформації, а також лінь і корумпованість, публічним службовцям для встановлення довірливих відносин із громадянами необхідно проявляти небайдужість, більшу відкритість, конкретність і оперативність, уникати демонстрації надмірного формалізму і недоброчесної поведінки [13]. До таких висновків підштовхують дані соціологічних опитувань, які засвідчують, що українці у сприйнятті службовців більше звертають увагу на їхні морально-етичні риси (70%), ніж на ділові якості (30%) [14].

Зрозуміло, що допомогти публічним службовцям змінити стиль комунікації повинні самі громадяни. Як визнають самі українські чиновники, найгірше на відносини з громадянами впливають клієнти, які поведуться грубо чи образливо щодо них, у яких надмірні очікування, які вважають, що можуть отримати все, чого забажають, давши хабара [15]. “Державний службовець не може лишатися не чутливим до критики з боку громадськості, яку він вважає недобррозичливою або безпідставною, – застерігає Б. Гурне. – Маючи відчуття, що його цінують нижче, ніж він того заслуговує, він прагне ізольоватися, замкнутися в собі, а то й відгородитися від загалу бар’єром погорди” [16].

Щоб не допустити цього, потрібно не забувати про двостороннє спрямування етичної взаємодії публічних службовців та громадян, у процесі якої мають бути також захищені інтереси та очікування чиновника. Зокрема, як зазначає М. Рудакевич, “морально-професійний обов’язок державного службовця має врівноважуватися зустрічним обов’язком громадян держави й суспільства щодо дотримання норм і гарантій його професійного статусу, статусу громадянина та адекватною оцінкою його праці” [17].

Таким чином, покращити рівень взаємовідносин між громадянами та службовцями і, як наслідок, підняти взаємодовіру вдасться шляхом зменшення негативного досвіду спілкування кожної зі сторін, коли формат “бюрократичних сутічок” буде нівельований налагодженням партнерських взаємин у стилі ділової комунікації в моральній атмосфері. Тоді поступово довіра стане можливою як наслідок союзу компетентності та добрих намірів.

Подібна стратегія взаємодії відповідатиме засадам реалізації адміністративної політики в демократичному світі, оскільки ключовими детермінантами довіри в управлінні, здатними налагодити гармонійні взаємини між громадянами та службовцями, проголошено прозорість, відкритість, зворотний зв’язок, перспективність, довготерміновість і вигідність відносин, раціональність, доцільність, емоційний зв’язок [18].

Зрозуміло, що в українських реаліях досягнути цього буде непросто, адже за давнини недовіра до виконавчої влади вже закріпила у суспільно-історичній свідомості українців феномен “іраціональної нелюбові основної маси населення

до чиновництва”, а тому вкрай важливою є думка Т. Василевської про те, що спочатку “моральні цінності мають переорієнтувати представників влади з установки “володарювання” на установку “служіння” народу, на партнерство держави та громади, пріоритет прав та свобод людини і громадянина” [19].

Особисті адаптаційні цінності громадян, незважаючи на різницю соціально-професійних статусів і обставини життя, не повинні заперечувати вищі моральні цінності гідності, справедливості, добра, свободи, любові і обов’язку, які є позачасовими орієнтирами для побудови кращого суспільства, побудованого на соціальному капіталі довіри. Службовці, які повинні вибудовувати мости між владою та громадянами, а не ставати першою барикадою на боці однієї із сторін вже самою специфікою своєї місії володіють серйозним потенціалом генерування довіри як чинника національної консолідації. Тому свою сторінку до нової книги співробітництва між чиновництвом і громадянами в Україні має написати кожен український службовець, озброївшись професійним сумлінням і новою професійною етикою.

Висновки і перспективи подальших розвідок. Проведене дослідження дає змогу зробити такі узагальнення:

1. Гостра криза довіри до публічної служби в Україні зумовлена не лише комплексом сучасних соціально-економічних, політичних та етико-правових проблем, але й проявом невіршеного протиріччя в українській суспільно-історичній свідомості – аксіологічного конфлікту між громадянами і державними службовцями, внаслідок якого формувався негативний образ чиновника як представника соціальних груп, інтереси яких вступали у суперечність із морально-ціннісними очікуваннями громадян.

2. Публічні службовці, які повинні сприяти задоволенню інтересів та потреб громадян через функціональні обов’язки адміністративних інституцій, можуть бути чинником консолідації українського суспільства завдяки генеруванню цінного соціального капіталу – довіри населення до органів влади.

3. Розбудова нової публічної служби в Україні передбачає принципові зміни у змісті та формах професійної діяльності чиновників, а тому виникає потреба нового світоглядного-аксіологічного дискурсу, чітко концептуалізованого у формі моральних та правових текстів, які сприятимуть утвердженню норм правової справедливості, ефективності та порядності у взаєминах публічних службовців і громадян.

4. Умовою підвищення довіри громадян до публічної служби в Україні є її принципова етизація. Авторитет органів державної та місцевих адміністрацій зможуть підняти морально налаштовані службовці, які поєднують прийоми “раціонального” та “чуттєвого” управління під час комунікації з громадянами.

Подальші розвідки доречно зосередити на концептуальному обґрунтуванні етичної стратегії розвитку державної служби та органів місцевого самоврядування в Україні, а також розробці практичних прийомів, що сприятимуть налагодженню довірливих взаємин між громадянами та публічними службовцями як соціальними партнерами.

Список використаної літератури

1. Рівень довіри до суспільних інститутів та електоральні орієнтації громадян України. URL : <http://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/riven-doviry-dosuspilnykh-instytutiv-ta-elektoralni-oriiientatsii-gromadian-ukrainy> (дата звернення: 27.02.2019).
2. Василевська Т. Е. Особистісні виміри етики державного службовця : монографія. Київ : НАДУ, 2008. С. 165.
3. Мілер В., Гределанд О., Кошечкіна Т. Звичаєва корупція? Громадяни та уряди посткомуністичної Європи. Київ : К.І.С., 2004. С. 136, 137.
4. Будз В. П. Самоорганізація суспільної дійсності в контексті її антропологічних засад та аксіологічних чинників : у 5 т. Т. 5: Самоорганізація українського суспільства як єдність аксіологічних та моральних чинників : монографія. Івано-Франківськ : Прикарпатський національний університет ім. В. Стефаника, 2017. С. 101.
5. Там само. С. 103.
6. Там само. С. 194.
7. Василевська Т. Етичні аспекти реформування системи державної служби // Демократичне врядування : наук. вісн. 2011. Вип. 7. С. 5, 6. URL : http://lvivacademy.com/vidavnistvo_1/visnik7/fail/vasylevska.pdf (дата звернення: 27.02.2019).
8. Сьєогін С. М., Дрешпак В. М. Концептуальні підходи до формування позитивного іміджу державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування на регіональному рівні // Публічне адміністрування: теорія та практика. 2012. Вип. 1 (7). URL : <http://www.dbuara.dp.ua/zbirnik/2012-01%287%29/12ssmsr.pdf> (дата звернення: 27.02.2019).
9. Рубцов В. П. Етика політиків і службовців (підходи до кодифікації). Київ : Інститут місцевої демократії, 2001. 56 с.
10. Лиска О. Г. Довіра населення до влади: результати опитування в містах і об'єднаних територіальних громадах // Теорія та практика державного управління. 2018. Вип. 4(63). С. 2. URL : http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2018-4/doc/3/3_1.pdf (дата звернення: 27.02.2019).
11. Проблеми реформування державної служби в органах місцевого самоврядування в Україні : монографія / авт. кол. : Т. Е. Василевська, І. Г. Сурай, О. І. Василюва, Р. О. Пятківський [та ін.]; за заг. ред. Т. Е. Василевської. Київ : НАДУ, 2018. С. 205.
12. Карпенко З. С. Аксіологічна психологія особистості : монографія. Івано-Франківськ : Лілея-НВ, 2009. С. 302.
13. Мілер В., Гределанд О., Кошечкіна Т. Звичаєва корупція?... С. 69.
14. Морально-етичні засади розвитку державної служби України: європейський та вітчизняний досвід : монографія / С. М. Сьєогін, О. В. Антонова, І. І. Ходжило [та ін.]; заг. та наук. ред. проф. С. М. Сьєогіна. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2007. С. 54.
15. Мілер В., Гределанд О., Кошечкіна Т. Звичаєва корупція?... С. 183.
16. Гурне Б. Державне управління / пер. з фр. В. Шовкуна. Київ : Основи, 1993. С. 115.
17. Рудакевич М. І. Професійна етика державних службовців: теорія і практика формування в умовах демократизації державного управління : монографія. Тернопіль : Астон, 2007. С. 233.
18. Василевська Т. Е. Особистісні виміри етики... С. 165.
19. Там само. С. 168.

Статтю подано: 01.03.2019

Статтю схвалено: 26.03.2019

Piatkivskiy Roman Oleksandrovych

*Candidate of Sciences in Philosophy, Associate Professor,
Doctoral candidate of the department of public administration and public service
of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine*

ORCID: 0000-0001-6821-3043

e-mail: promole@i.ua

DISTRUST OF CITIZENS TO PUBLIC SERVANTS IN UKRAINE: HISTORICAL PRECONDITIONS AND ETHICAL WAYS OF OVERCOMING

Problem setting. Extremely low trust of Ukrainian citizens in state bodies (bureaucracy) testifies the crisis state of society, the unresolved contradictions in public life, which impede the socio-economic and political development of Ukraine and its national security. Researching ethical ways of providing trustful relations between public servants and citizens in the circumstances of rapid and contradictory socio-political changes is an actual scientific and practical task. The results of such research can contribute to the successful reform of public service in Ukraine, the growth of its prestige and authority among the population.

Recent research and publications analysis. Modern Ukrainian researchers have intensified research about relations between public servants and citizens in Ukraine. First of all, the essence of the phenomenon of trust to the power and ways of improving the positive image of public servants through the modernization of the system of public administration is being conceived. Somewhat less attention is paid to the social and valuable principles of establishing constructive relations between public servants and civil society actors. It is important to study T. Vasylevska and M. Rudakevych, who comprehend personal and socio-group dimensions of moral relations between citizens and public servants, consider trust as the fundamental principle of cooperation between them as social partners.

Highlighting previously unsettled parts of the general problem. It is necessary to investigate the factors that led to the biased attitude of Ukrainian citizens to the representatives of power. It is also necessary to study the ethical tools for changing the quality of public service, which will ensure its effectiveness and enhance the authority of individuals, who serve in state and local government. The aim of the article is to analyze the genesis of distrust between citizens and public servants in Ukraine, to outline the ethical ways of eliminating ideological and psychological obstacles to establishing an effective model of interaction between the actors of the management process.

Paper main body. Low level of trust of Ukrainian citizens to public servants scatters the important social capital, weakens Ukraine as a national organism. The current unfriendly relationships between citizens and officials remains a reflection of the historical confrontation between these social actors in Ukraine. Serious moral-valuable and psychological differences were laid in the nineteenth century and were conditioned by the indifference of most officials to the interests and needs of citizens, serving the interests of foreign states, party or narrow-social groups, and personal needs. As a result, there is a non-initiative, impolite, insensitive bureaucracy, on the one hand, and passive, disappointed, susceptible population on the other. Thus, the axiological conflict between a social institution (state) and a social subject (people) was formed in the Ukrainian socio-historical consciousness, which impedes the accumulation of social capital of trust. To change the

relationships between officials and citizens, legal and moral texts and the responsibility to change the world-view and axiological discourse, which will convince public servants to be honest, professionally responsible and decent in the performance of their duties, is necessary. This will be facilitated by the grouping of the principles of professional conduct of the official around the normative concepts “Legality” (legal component), “Efficiency” (praxeological component), “Decency” (ethical component). On the basis of them, specific rules and methods of cooperation of a public servant with citizens should be developed. Establishing trust can be achieved by reducing the negative experience of communication on each side when the format of “bureaucratic clashes” will be leveled up by the establishment of partnerships in the style of business communication in a moral atmosphere. Such a strategy of interaction will correspond to the principles of implementing administrative policy in a democratic world.

Conclusions of the research and prospects for further studies. The acute crisis of trust on public service in Ukraine is caused by a complex of modern causes and contradictions of the past. The negative image of an official who has been formed in the minds of Ukrainian citizens can be gradually changed due to a new world-view and axiological discourse, which will promote the adoption of rules of law, efficiency and decency in relations between public servants and citizens. A prerequisite for increasing public trust in public service of Ukraine is its ethization. The authority of the state and local administrations will be able to raise morally-minded public servants who will combine “rational” and “sensory” management during communication with citizens.

Key words: trust; distrust; citizen; public servant; state power; ethical strategy; ethization of professional activity; social capital; value conflict.

References

1. *Riven doviry do suspilnykh instytutiv ta elektoralni orientatsii hromadian Ukrainy*. URL : <http://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/riven-doviry-do-suspilnykh-instytutiv-ta-elektoralni-orientatsii-gromadian-ukrainy> [in Ukrainian].
2. Vasylevska, T. E. (2008). *Osobystisni vymiry etyky derzhavnoho sluzhbovtstva*. Kyiv : NAPA. pp. 165 [in Ukrainian].
3. Miler, V., Gredeland, O., Koshechkina, T. (2004). *Zvychaieva koruptsiia? Hromadiany ta uriady postkomunistychnoi Yevropy*. Kyiv: K.I.C. pp. 136, 137 [in Ukrainian].
4. Budz, V. P. (2017). Samoorhanizatsiia ukrainskoho suspilstva yak yednist aksiolohichnykh ta moralnykh chynnykiv. In *Samoorhanizatsiia suspilnoi diisnosti v konteksti yii antropolohichnykh zasad ta aksiolohichnykh chynnykiv* (Vol. 5, pp. 101). Ivano-Frankivsk : Prykarpatskyi natsionalnyi universytet im. V.Stefanyka [in Ukrainian].
5. Ibid. pp. 103.
6. Ibid. pp. 194.
7. Vasylevska, T. (2011). Etychni aspekty reformuvannia systemy derzhavnoi sluzhby. *Demokratychni vriaduvannia*, Issue 7, pp. 5, 6. URL : http://lvivacademy.com/vidavnytstvo_1/visnik7/fail/vasylevska.pdf [in Ukrainian].
8. Serohin, S. M., Dreshpak, V. M. (2012). Kontseptualni pidkhody do formuvannia pozytyvnoho imidzhu derzhavnykh sluzhbovtstv i posadovykh osib mistsevoho samovriaduvannia na rehionalnomu rivni. *Publichne administruvannia: teoriia ta praktyka*, Issue 1 (7). URL : <http://www.dbupa.dp.ua/zbirnik/2012-01%287%29/12ssmsrr.pdf> [in Ukrainian].

9. Rubtsov, V. P. (2001). *Etyka politykiv i sluzhbovtiv (pidkhody do kodyfikatsii)*. Kyiv: Instytut mistsevoi demokratii. 56 p. [in Ukrainian].
10. Lyska, O. H. (2018). Dovira naseleння do vlady: rezultaty opytuvannya v mistakh i ob'iednanykh terytorialnykh hromadakh. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia*, Issue 4 (63), pp. 2. URL : http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2018-4/doc/3/3_1.pdf [in Ukrainian].
11. Vasylevska, T. E., Surai, I. H., Vasyliieva, O. I., Piatkivskiyi, R. O. at all & T. E. Vasylevska (Ed.) (2018). *Problemy reformuvannya derzhavnoi sluzhby v orhanakh mistsevoho samovriaduvannya v Ukraini*. Kyiv: NAPA. pp. 205 [in Ukrainian].
12. Karpenko, Z. S. (2009). *Aksiologichna psykholohiia osobystosti*. Ivano-Frankivsk: Lileia-NV. pp. 302 [in Ukrainian].
13. Miler, V., Gredeland, O., Koshechkina, T. (2004). *Zvychaieva koruptsiia?...* pp. 69.
14. Serohin, S. M., Antonova, O. V., Khodzhylo, I. I. at all & S. M. Serohin (Ed.) (2007). *Moralno-etychni zasady rozvytku derzhavnoi sluzhby Ukrainy: yevropeyskyi ta vitchyzniani dosvid*. Dnipro: DRIPA NAPA. pp. 54 [in Ukrainian].
15. Miler, V., Gredeland, O., Koshechkina, T. (2004). *Zvychaieva koruptsiia?...* pp. 183.
16. Hurne, B. (1993). *Derzhavne upravlinnia*. Kyiv: Osnovy. pp. 115 [in Ukrainian].
17. Rudakevych, M. I. (2007). *Profesiina etyka derzhavnykh sluzhbovtiv: teoriia i praktyka formuvannya v umovakh demokratyzatsii derzhavnoho upravlinnia*. Ternopil: Aston. pp. 233 [in Ukrainian].
18. Vasylevska, T. E. (2008). *Osobystisni vymiry etyky derzhavnoho sluzhbovtia...* pp. 165.
19. Ibid. pp. 168.

Paper submitted: 01.03.2019

Paper accepted: 26.03.2019

Цитування: Пятківський Р. О. Недовіра громадян до публічних службовців в Україні: історичні передумови та етичні шляхи усунення // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. Вип. 1(58) : у 2 ч. Ч. 1 / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2019. С. 157—169. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4011.58.2019.168710>).

Citation: Piatkivskii, R. O. (2019). Nedovira hromadian do publichnykh sluzhbovtiv v Ukraini: istorychni peredumovy ta etychni shliakhy usunennia. *Efficiency of Public Administration*, Issue 1(58), pp. 157-169. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4011.58.2019.168710>).