

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

**ФАКУЛЬТЕТ СОЦІОЛОГІЇ ТА УПРАВЛІННЯ**

**КАФЕДРА СОЦІАЛЬНОЇ ФІЛОСОФІЇ ТА УПРАВЛІННЯ**

**Кваліфікаційна робота  
магістра**

**РОЗВИТОК КУЛЬТУРИ ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ  
У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

Виконав: магістрант 2-го курсу, групи 8.2810-з  
спеціальності 281 «Публічне управління та  
адміністрування»  
освітньо-професійної програми «Публічне  
управління та адміністрування»  
І.І. Фірман

Керівник: професор кафедри соціальної  
філософії та управління, доцент,  
д.філос.н. Глазунов В.В.

Рецензент: професор кафедри соціальної  
філософії та управління, доцент,  
д.філос.н. Чайка І.Ю.

Запоріжжя – 2021

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**  
**ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

Факультет соціології та управління

Кафедра соціальної філософії та управління

Рівень вищої освіти магістр

Спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування»

Освітньо-професійна програма «Публічне управління та адміністрування»

**ЗАТВЕРДЖУЮ**

Завідувач кафедри соціальної філософії та управління

\_\_\_\_\_ Т.І.Бутченко

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2021 року

**З А В Д А Н Н Я**  
НА КВАЛІФІКАЦІЙНУ РОБОТУ МАГІСТРАНТУ

Фірману Івану Івановичу

(прізвище, ім'я, по-батькові)

1. Тема роботи Розвиток культури професійної діяльності у системі публічного управління

керівник роботи Глазунов Володимир Володимирович, д.філос.н., доцент

(прізвище, ім'я, по-батькові, науковий ступінь, вчене звання)

затверджені наказом ЗНУ від «18» червня 2021 року № 914-с

2. Строк подання студентом роботи 8 грудня 2021 року

3. Вихідні дані до роботи Гайдученко С. О. Специфіка організаційної культури у публічному управлінні. *Публічне управління: теорія та практика*. 2014. Вип. 3. С. 109–114; Дрешпак В. М. Комунікації в публічному управлінні : навч. посіб. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2015. 168 с.; Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 05 серпня 2016 року № 158. Верховна рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#Text> (дата звернення: 12.10.2021); Комунікації в публічному управлінні: аспекти організаційної культури та ділового спілкування : навч. посіб. / уклад.: Гошовська В. А. та ін. Київ : К.І.С., 2016. 130 с.

4. Зміст розрахунково-пояснювальної записки (перелік питань, які потрібно розробити) 1. Дослідити розвиток методології дослідження публічного управління в сучасній Україні. 2. Визначити категоріальну характеристику культури професійної діяльності в системі публічного управління. 3. Охарактеризувати методологічний інструментарій дослідження культури професійної діяльності. 4. Визначити сутність та специфіку культури та етики в системі публічного управління. 5. Проаналізувати комунікації як фактор формування культури в системі публічного управління. 6. Показати механізми формування організаційної культури органів публічного управління. 7. Розглянути механізми нормування етичної поведінки службовців у сфері публічного управління. 8. Проаналізувати закордонний досвід нормування

культури професійної діяльності у системі публічного управління. 9. Висвітлити пріоритетні напрямки оптимізації культури професійної діяльності у системі публічного управління в Україні.

5. Перелік графічного матеріалу (з точним зазначенням обов'язкових креслень)

---

---

6. Консультанти розділів роботи

Розділ	Прізвище, ініціали та посада консультанта	Підпис, дата	
		завдання видав	завдання прийняв
Розділ 1	Глазунов В.В., професор кафедри соціальної філософії та управління	17.06.2021	17.06.2021
Розділ 2	Глазунов В.В., професор кафедри соціальної філософії та управління	30.08.2021	30.08.2021
Розділ 3	Глазунов В.В., професор кафедри соціальної філософії та управління	14.10.2021	14.10.2021

7. Дата видачі завдання 18 червня 2021 року

### КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

№ з/п	Назва етапів кваліфікаційної роботи	Строк виконання етапів роботи	Примітка
1.	Вибір теми кваліфікаційної роботи	Березень – квітень 2021	<i>виконано</i>
2.	Бібліографічний пошук	Травень 2021	<i>виконано</i>
3.	Розробка основних положень роботи	Травень 2021	<i>виконано</i>
4.	I розділ	Червень – липень 2021	<i>виконано</i>
5.	II розділ	Серпень – вересень 2021	<i>виконано</i>
6.	III розділ	Жовтень – листопад 2021	<i>виконано</i>
7.	Систематизація висновків	Листопад 2021	<i>виконано</i>
8.	Нормоконтроль	Листопад – грудень 2021	<i>виконано</i>

Студент \_\_\_\_\_ І.І. Фірман

Керівник роботи \_\_\_\_\_ В.В. Глазунов

**Нормоконтроль пройдено**

Нормоконтролер \_\_\_\_\_ І.С. Цапліна

## РЕФЕРАТ

Кваліфікаційна робота складається з 96 сторінок, 79 позицій у списку літератури, 1 додатку.

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ, КУЛЬТУРА ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ, ЕТИКА, КОМУНІКАЦІЯ, ОРГАНІЗАЦІЙНА КУЛЬТУРА, НОРМУВАННЯ ЕТИЧНОЇ ПОВЕДІНКИ

*Мета дослідження:* аналіз та оптимізація процесу розвитку культури професійної діяльності у системі публічного управління.

*Об'єкт дослідження:* система публічного управління, діяльність якої будується на комунікативних процесах.

*Предмет дослідження:* процес формування культури професійної діяльності у системі публічного управління.

*Методи дослідження:* аналіз, синтез, системний, інтеграційний, структурно-функціональний, комплексний, поведінковий, нормативний.

*Новизна дослідження:* запропоновано пріоритетні напрями оптимізації культури професійної діяльності в системі публічного управління, враховуючи історичні традиції та інноваційний закордонний досвід.

*Гіпотеза:* впровадження позитивного закордонного досвіду формування елементів управлінської культури у практику державного/публічного управління України значно прискорить її (України) Євроінтеграцію.

*Висновки:* 1. Сучасне законодавство, що регламентує правила етичної поведінки, потребує вдосконалення, яке можливо здійснити шляхом вивчення за запровадження позитивного закордонного досвіду.

2. Пріоритетними напрямами оптимізації культури професійної діяльності є: удосконалення етичного законодавства (створення етичного кодексу та алгоритмів дій службовців у стандартних та нестандартних ситуаціях); зміщення акцентів в системі навчання, підвищення кваліфікації та стажування на роботу з людьми та розгляд реальних ситуацій; формування позитивного іміджу публічного управління.

## SUMMARY

The qualifying paper consists of 96 pages, 79 items in the reference list, 1 appendix.

PUBLIC ADMINISTRATION, CULTURE OF PROFESSIONAL ACTIVITY, ETHICS, COMMUNICATION, ORGANIZATIONAL CULTURE, STANDARDIZATION OF ETHICAL BEHAVIOR

*Objective of the research:* analysis and optimization of the process of developing the culture of professional activity in the system of public administration.

*Object of the research:* public administration system, whose activities are based on communicative processes.

*Subject of the research:* the process of forming a culture of professional activity in the system of public administration.

*Methods of the research:* analysis, synthesis, system, integration, structural and functional, complex, behavioral, normative.

*Novelty of the research:* priority areas for optimizing the culture of professional activity in the system of public administration were proposed, taking into account historical traditions and innovative foreign experience.

*Hypothesis:* implementation of positive foreign experience in the formation of elements of management culture in the practice of public administration of Ukraine will significantly accelerate its (Ukraine's) European integration.

*Conclusions:* 1. Modern legislation governing the rules of ethical conduct needs to be improved, which can be done by studying the implementation of positive foreign experience.

2. The priority areas for optimizing the culture of professional activity are: improvement of ethical legislation (creation of a code of ethics and algorithms of actions of employees in standard and non-standard situations); shifting the emphasis in the system of education, training and internships to work with people and consideration of real situations; formation of a positive image of public administration.

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	6
РОЗДІЛ 1. МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ КУЛЬТУРИ ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....	9
1.1. Розвиток дослідження методології публічного управління в сучасній Україні.....	9
1.2. Категоріальна характеристика культури професійної діяльності в системі публічного управління.....	15
1.3. Методологічний інструментарій дослідження культури професійної діяльності.....	22
РОЗДІЛ 2. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ КУЛЬТУРИ ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....	28
2.1. Специфіка культури й етики в системі публічного управління.....	28
2.2. Комунікації в системі публічного управління.....	37
2.3. Формування організаційної культури органів публічного управління....	46
РОЗДІЛ 3. СУЧАСНИЙ СТАН ТА ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ КУЛЬТУРИ ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ.....	55
3.1. Нормування етичної поведінки службовців у сфері публічного управління.....	55
3.2. Закордонний досвід нормування культури професійної діяльності у системі публічного управління.....	62
3.3. Пріоритетні напрями оптимізації культури професійної діяльності у системі публічного управління в Україні.....	71
ВИСНОВКИ.....	82
СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ.....	86
ДОДАТКИ.....	96

## ВСТУП

*Актуальність дослідження.* Окремі питання розвитку культури професійної діяльності стали предметом досліджень вітчизняних науковців. Так, розвиток методології публічного управління в сучасній Україні відобразив у своїй роботі І. В. Шпекторенко [46]. Категоріальну характеристику культури професійної діяльності здійснили спробу осмислити Є. Б. Гармаш, Г. Є. Улунова [10; 55]. Визначили специфіку культури й етики публічного управління колектив авторів наукової розробки С. М. Серьогін, О. В. Антонова, І. І. Хожило та інші [34]. Роль і місце етики в публічному управлінні проаналізували О. З. Босак [4], С. О. Гайдученко [6–9], Е. В. Мамонова [42], В. М. Мартиненко [44]. Вплив культури професійної діяльності на ефективність комунікативних процесів дослідили Н. Л. Гавкалова [5], В. Г. Королько [30], Г. Д. Ярова [76] та інші. Особливої популярності сьогодні набувають дослідження організаційної культури органів публічного управління (С. О. Гайдученко [6–9], Л. Д. Пермякова [50; 51], Н. В. Щербак [74], С. Яроміч [77] та ін.). Можливості запозичення закордонного досвіду досліджували І. Грицяк [14], О. Скоропад [64], Є. М. Хриков [70; 71] та інші. Особливо активно сьогодні досліджують шляхи оптимізації культури професійної діяльності в Україні (Н. М. Колісніченко [28], Ю. І. Малик [40], А. Г. Сдобнова [63] та ін.).

Проблема культури публічного управління привертає увагу багатьох сучасних фахівців з публічного управління, політологів, соціологів, психологів, менеджерів. Проте, на сьогодні не існує комплексного дослідження розвитку культури професійної діяльності у системі публічного управління в Україні. Дослідницький інтерес до даної проблематики абсолютно виправданий, адже в нашій країні досі залишається не розв'язаним питання реформування системи публічного управління. Сучасні вимоги гнучкого, ефективного, результативного публічного управління на перший план висувають інтелектуальні здібності людини. Саме ці здібності допомагають, зокрема,

підвищити ефективність діяльності в публічному управлінні. Проте, сьогодні все більше значення надається і культурному чиннику, підвищення значення якого в свою чергу призводить до зміни парадигми публічного управління. Адже саме культурні регулятори суспільного життя нині стають системоутворюючими в сукупності всіх взаємодіючих сил у суспільстві і проникають у діяльність кожного елемента суспільства, розширюючи зону свого впливу. Особливої актуальності в цей період набуває дослідження сучасного стану культури професійної діяльності в Україні та пошуків пріоритетних напрямів та методів її вдосконалення.

*Проблемна ситуація* дослідження полягає в тому, що на сьогоднішній день Україна долучається до глобалізаційних та євроінтеграційних процесів, які охоплюють всі сфери життя, торкаються вони також і культури професійної діяльності в системі публічного управління. Оскільки трансформаційні процеси для України відносно нові, то досить сильними залишаються залишкові принципи радянського стилю управління, що ґрунтуються на авторитарності, особливо у сфері державного управління. Оскільки організаційна культура передається «у спадок» новим співробітникам, що тільки-но влаштовуються на роботу, важливим є не тільки усно комунікативне передання традицій організаційної культури, а й її документальне закріплення у вигляді етичного кодексу.

*Об'єктом дослідження* виступає система публічного управління, діяльність якої будується на комунікативних процесах.

*Предметом дослідження* є процес формування культури професійної діяльності у системі публічного управління.

*Мета дослідження* полягає в аналізі та оптимізації процесу розвитку культури професійної діяльності у системі публічного управління.

Досягнення мети передбачає розв'язання таких завдань:

- дослідити розвиток методології дослідження публічного управління в сучасній Україні;



- визначити категоріальну характеристику культури професійної діяльності в системі публічного управління;
- охарактеризувати методологічний інструментарій дослідження культури професійної діяльності;
- визначити сутність та специфіку культури та етики в системі публічного управління;
- проаналізувати комунікації як фактор формування культури в системі публічного управління;
- показати механізми формування організаційної культури органів публічного управління;
- розглянути механізми нормування етичної поведінки службовців у сфері публічного управління;
- проаналізувати закордонний досвід нормування культури професійної діяльності у системі публічного управління;
- висвітлити пріоритетні напрямки оптимізації культури професійної діяльності у системі публічного управління в Україні.

*Наукова новизна* роботи полягає в тому, що вперше створено комплексне дослідження розвитку культури професійної діяльності в системі публічного управління та запропоновано пріоритетні напрями її оптимізації, враховуючи історичні традиції та інноваційний закордонний досвід.

*Гіпотеза дослідження:* впровадження позитивного досвіду формування елементів управлінської культури європейських демократій у практику державного/публічного управління України значно прискорить її (України) Євроінтеграцію.

*Структура роботи:* кваліфікаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку літератури, додатку.

## РОЗДІЛ 1

### МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ КУЛЬТУРИ ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

#### 1.1. Розвиток дослідження методології публічного управління в сучасній Україні

Українське суспільство робить лише перші кроки до реалізації ідеї правової держави, яка передбачає свободу власності і підприємництва, що захищаються державою від свавілля не тільки державних адміністративних органів, але й від самих громадян, які мають відповідний вплив у суспільстві. Держава має однаково захищати права громадян. Цю аксіому мають приймати всі громадяни, в тому числі представники влади. Вона накладає свій відбиток на ментальність, на спосіб ухвалення рішень (публічність, прозорість тощо), на моральну та безповоротну кримінальну відповідальність за дотримання як законів, так і поважного відношення до кожного громадянина, незалежно від його гаманця, державної посади чи публічного статусу. Формування інституту правової держави та інституту громадянського суспільства не можна визначити сотнями прийнятих законів, їх треба еволюційно та поступово, публічно, крок за кроком, спільно з усім суспільством ствердити [39, с. 19].

Проте для України характерний затяжний період трансформаційних змін на шляху до становлення правової держави. Так, І. В. Шпекторенко виділяє чотири періоди розвитку методології державного управління в сучасній Україні: 1991–1996 рр. – становлення України як незалежної та самостійної держави; 1996–2004 рр. – розбудова конституційних інститутів; 2005–2009 рр. – перегляд внутрішньої та зовнішньої політики, поглиблення євроінтеграційного курсу України; 2010 – по теперішній час – оцінка та перегляд основних постулатів державотворення в Україні [46, с. 88].

Перший етап пов'язаний із виникненням державного управління як певного тотального управління, коли держава була єдиним суб'єктом,

примушуючи населення до виконання законів. Таке управління повністю базувалося на політичній владі. Воно являло собою систему впливу органів і чиновників на суспільство. Громадяни були зобов'язані надавати державі послуги, що забезпечували її управлінські функції, серед яких не останню роль відігравав примус.

На другому етапі вся діяльність органів державної влади була зосереджена на реалізації конституційних принципів у різних сферах державного будівництва. Державна комісія з проведення адміністративної реформи в Україні готувала необхідні законодавчі ініціативи, працювала над розробкою стратегії необхідних перетворень. На законодавчому рівні це втілювалося у прийнятті ряду законодавчих актів [46, с. 84].

Зокрема, з 1998 року в Україні офіційно розпочато адміністративну реформу, основним завданнями якої було визначено формування ефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління; запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних і громадських послуг тощо [45, с. 141].

Третій етап в еволюції державного управління характеризується збільшенням типів суб'єктів, знаковими серед яких є громадяни та інституції громадянського суспільства як суб'єкти самоврядування. Державне управління на цьому етапі є системою взаємоузгоджених управлінських впливів, взаємодій та управлінської діяльності. Це створює важливі умови для скорочення управлінського апарату за допомогою навчання самоврядній діяльності населення [46, с. 87].

Четвертий, сучасний, етап піднімає питання ефективності державного управління, оптимізації діяльності органів публічної адміністрації. Саме в цей період відбуваються нові реформи: судово-правова, адміністративна, медична та інші. Такі зміни звичайно не могли не відобразитись на рівні та якості державного управління [46, с. 88].

На сьогодні інституції державного управління представлені органами державної влади (в Україні – це Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України та центральні органи виконавчої влади, місцеві адміністрації та інші органи державного управління в адміністративно-територіальних одиницях України; Конституційний Суд України та суди загальної юрисдикції; правоохоронні органи та силові органи).

Місцеве самоврядування в Україні в межах Конституції і законів України – гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади (жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста) самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення. Також Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено систему місцевого самоврядування, яка включає: територіальну громаду, сільську, селищну, міську раду, сільського, селищного, міського голову, виконавчі органи сільської, селищної, міської ради, старосту, районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, органи самоорганізації населення.

До інституції громадянського суспільства відносять: громадські об'єднання, релігійні, благодійні організації, творчі спілки, професійні спілки та їх об'єднання, асоціації, організації роботодавців та їх об'єднання, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації, інші непідприємницькі товариства та установи, легалізовані відповідно до законодавства, які мають функції громадського контролю за діяльністю державного органу, сприяння у формуванні та реалізації державної політики.

Взаємодія інституцій державної влади, місцевого самоврядування та інституцій громадянського суспільства створила можливість суб'єкт-суб'єктних відносин між ними. Тобто публічне управління (на відміну від державного управління, де методологічні аспекти державотворення будувалися на суб'єкт-об'єктних відносинах між владою та суспільством) пропонує впровадження нового підходу, де методологічні аспекти державотворення

визначатимуться на взаємодії і рівноправності як органів влади (інституцій державної влади), так і суспільства (інституцій громадянського суспільства) в цілому [2, с. 10].

Публічне управління сучасної України характеризується постійними змінами у сфері публічно-управлінської діяльності. Відбувається поступовий перехід до сталого розвитку держави. Період становлення державно-правових механізмів здійснення публічної влади на засадах демократизму, гуманізму та верховенства влади пройшов. Перед Україною стоять нові виклики і загрози, як внутрішні, так і зовнішні. До внутрішніх загроз можна віднести стрімке зростання внутрішнього боргу та відповідно зовнішнього боргу перед міжнародними фінансовими структурами, зростання корупції, відсутність структурних реформ у реальному секторі економіки, нестабільність законодавства, незавершеність ряду реформ, бідність населення, міграція за кордон тощо. Зовнішні виклики також породжують нестабільність у державному управлінні. До зовнішніх факторів належать втрата Україною Криму, окупація інших територій, інформаційна війна Росії, загальні процеси економічної стагнації, невирішеність України у її зовнішньополітичних прагненнях [46, с. 89].

Слід зауважити, що на сучасному етапі розвитку державного управління посилюються процеси із реформування професійної державної служби, про що свідчить прийняття нового Закону України «Про державну службу» (2015 р.).

Важливим етапом змін у методології державного управління є надання сервісного характеру публічно-владної діяльності. Свідченням цього є прийняття Закону України «Про адміністративні послуги» (2012 р.). Факт запровадження адміністративних послуг свідчить про зміну ідеології державного управління з метою повернення його в сторону забезпечення добробуту громадян.

На сьогодні політика у сфері надання адміністративних послуг ґрунтується на наступних принципах: верховенства права; стабільності; рівності перед законом; відкритості та прозорості; оперативності та

своєчасності; доступності інформації про надання адміністративних послуг; захищеності персональних даних; раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг; неупередженості та справедливості; доступності та зручності для суб'єктів звернень [46, с. 90].

Важливим критерієм сучасної методології публічного управління є її людиноцентризм, що підтверджує проведена адміністративна реформа, цілі якої спрямовані на вирівнювання відносин влади та громадян. Сучасні цілі і завдання публічного управління пов'язані в першу чергу із забезпеченням основоположних прав і свобод людини й громадянина [46, с. 93].

Отже, у сфері суспільних комунікацій в Україні зроблено перші кроки та закладено необхідне теоретичне та практичне підґрунтя для успішного переходу до публічного діалогу. Проте слід вибудувати роботу з комунікації з метою сприяння розвитку демократії, впровадження публічного управління в Україні. На сучасному етапі розвитку українського суспільства вкрай необхідна зміна парадигми в процесі обміну інформацією, яку слід побудувати за прикладом демократичних країн, де значне місце відводиться налагодженню зворотного зв'язку, громадському контролю за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

На сьогодні Україні потрібна об'єднувальна ідеологія та стратегії дій, які б виходили з неї. Саме тому, людиноцентризм має стати ключовим принципом організації публічного діалогу та управління й забезпечити відповідний процес комунікації між владою та громадськістю [56, с. 338].

Одним із ключових методологічних принципів функціонування сучасного публічного управління є демократизм, який сформувався у зв'язку з проголошенням України демократичною державою та побудовою інститутів громадянського суспільства. Цей принцип проголошує, що жодному з державних органів не може належати вся повнота державної влади в частині владного впливу на суспільні відносини, оскільки для кожної галузі влади існує чітка конституційно-правова заборона здійснювати неpritаманні їй функції.

Відповідно неможливою є концентрація влади в руках однієї особи чи обмеженого кола осіб [46, с. 94].

Дотримання цієї вимоги забезпечить не лише панування права, а й демократизм державного управління, стабільність розвитку суспільних відносин, вберегає сучасну систему державного управління від небажаних негативних ефектів зловживання владою, від виникнення авторитарних тенденцій в управлінському процесі, а також від небезпечних феноменів бюрократизації системи державного управління, зрощення політики з бізнесом. Саме тому фактичний стан публічного управління залежить від методів управління, які використовуються в процесі владно-управлінської діяльності.

Ще одним проблемним моментом, що суттєво знижує ефективність діяльності влади з надання послуг суспільству, є відсутність демократичних інституційних стандартів професійної діяльності як державної служби в цілому, так і державних службовців зокрема. Ця ж прогалина спостерігається в органах місцевого самоврядування. Дана проблема має дві складові: відсутність стандартів публічних послуг, відсутність стандартів компетентностей державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Крім того, нагальною потребою є запровадження принципів публічної політики, що передбачає залучення громадськості до процесу прийняття рішень, оцінювання ефективності політики.

На думку І. В. Шпекторенко, забезпечити всебічний розвиток інституту публічного управління можливо за наступних умов:

- переорієнтація діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб на обслуговування суспільства;
- запровадження «клієнтських» методів у наданні адміністративних послуг;
- розмежування на практиці політичних і адміністративних посад органів державного управління, підвищення професіоналізму та розробка стандартів компетентностей публічних службовців [46, с. 96].

На сьогодні можна констатувати, що Україна перебуває між минулим (радянські стратегії управління) та інноваційним майбутнім (глобалізація, технологічний та науковий прогрес). Зміст сучасної методології складають комплекс методів та методологічних зв'язків між різними інститутами публічного управління, що виражаються в науковому пізнанні здійснюваних державою заходів. Важливу роль у сучасному публічному управлінні відіграють загальновизнані ідеї про основоположні права та свободи людини і громадянина. Публічна адміністрація повинна віднаходити баланс власних інтересів з інтересами громадян, громадських утворень, соціальних спільнот у сфері державного управління.

## **1.2. Категоріальна характеристика культури професійної діяльності в системі публічного управління**

Проблема культури публічного управління привертає увагу багатьох сучасних фахівців з публічного управління, політологів, соціологів, психологів, менеджерів. І це абсолютно зрозуміло, адже в нашій країні досі залишається не розв'язаним питання реформування системи публічного управління. Звичайно, сучасні вимоги гнучкого, ефективного, результативного публічного управління на перший план висувають інтелектуальні здібності людини. Саме ці здібності допомагають, зокрема, підвищити ефективність діяльності в публічному управлінні. Проте, сьогодні все більше значення надається і культурному чиннику, підвищення значення якого в свою чергу призводить до зміни парадигми публічного управління. Адже саме культурні регулятори суспільного життя нині стають системоутворюючими в сукупності всіх взаємодіючих сил у суспільстві і проникають у діяльність кожного елемента суспільства, розширюючи зону свого впливу [66, с. 23].

На сьогодні переважна більшість дослідників, визначаючи поняття «культура професійної діяльності», розпочинають свої пошуки з визначення самого поняття «культура». На сучасному етапі існує чимало визначень поняття



«культура», що вимірюється сотнями, наявні десятки підходів вивчення цього поняття, теоретичних концепцій, моделей та видів культури. Західні дослідники культури А. Кребер та К. Клакхольн наводять понад 200 визначень поняття «культура». Культуролог П. С. Гуревич стверджує, що нині кількість визначень цього поняття сягає чотириста тлумачень [55, с. 8]. Російський культуролог А. С. Кармін стверджує, що на міжнародному філософському конгресі у 1980 році наводилося більше ніж 250 різноманітних визначень цього поняття. А на сучасному етапі їх число сягає пів тисячі [35, с. 16].

Таке різноманіття визначень дефініції «культура» пов'язане з відмінностями у концептуальних позиціях її дослідників. Тож, вважаємо за доцільне розглянути сучасні підходи до визначення культури.

Науковці Д. Беррі, П. Дасен, А. Пуртинга, М. Сегалл виокремлюють шість загальних категоріальних галузей, у яких сьогодні розглядається та обговорюється культура: 1) описові визначення роблять акцент на різних видах діяльності або поведінки, пов'язаних з культурою; 2) історичні визначення наголошують на спадщині і традиціях у людських спільнотах; 3) генетичні описи стосуються походження культури; 4) структурні визначення акцентують увагу на суспільних та організаційних елементах культури; 5) нормативні визначення описують правила і норми, пов'язані з культурною традицією; 6) психологічні описи зосереджені на навчанні, вирішенні проблем, які належать до культури [55, с. 8].

Професор Санкт-Петербурзького державного університету шляхів сполучення А. С. Кармін наводить наступну видову класифікацію визначень поняття «культура».

Описові визначення, в яких просто перераховуються (завбачливо не повно) окремі елементи та прояви культури, наприклад звичаї, вірування, види діяльності.

Антропологічні – виходять з того, що культура є сукупністю продуктів людської діяльності, світ речей, що протистоїть природі, штучно створений людиною («друга природа»).

Ціннісні – трактують культуру як сукупність духовних і матеріальних цінностей, створюваних людьми.

Нормативні – стверджують, що зміст культури складають норми і правила, що регламентують життя людей.

Адаптивні – трактують культуру як властивий людям спосіб задоволення потреб, як особливий рід діяльності, за допомогою якого вони пристосовуються до природних умов.

Історичні – підкреслюють, що культура є продуктом історії суспільства і розвивається шляхом передачі надбаного людиною досвіду від покоління до покоління.

Функціональні – характеризують культуру через функції, які вона виконує в суспільстві, і розглядають єдність і взаємозв'язок цих функцій в ній.

Семіотичні – розглядають культуру як систему знаків, що використовуються суспільством.

Символічні – акцентують увагу на вживанні символів в культурі.

Герменевтичні – відносяться до культури як до безлічі текстів, які інтерпретуються і осмислюються людьми.

Ідеаційні – визначають культуру як духовне життя суспільства, як потік ідей та інших продуктів духовної творчості, які накопичуються в соціальній пам'яті.

Психологічні – вказують на зв'язок культури з психологією поведінки людей і бачать в ній соціально зумовлені особливості людської психіки.

Дидактичні – розглядають культуру як те, чого людина навчилася (а не успадкувала генетично).

Соціологічні – розуміють культуру як фактор організації суспільного життя, як сукупність ідей, принципів, соціальних інститутів, що забезпечують колективну діяльність людей [35, с. 16–17].

Проте, це далеко не повний перелік підходів до визначення поняття «культура». Проаналізувавши сучасну літературу, цей перелік можна доповнити наступними підходами, що були зібрані Г. Є. Улуновою:

- акмеологічний підхід розглядає культуру як новоутворення особистості, що забезпечує людині прискорення якісного зростання, закріплення нових досягнень у цьому зростанні й підготовку до нового зростання;
- біосферний підхід розглядає культуру як частину біосфери, яка, у свою чергу, сама є часткою Всесвіту;
- діалогічний підхід тлумачить культуру як форму одночасного буття і спілкування людей минулих, теперішніх і майбутніх культур;
- діяльнісний підхід під поняттям «культура» розуміє специфічно людський спосіб діяльності, сферу духовного життя суспільства, що охоплює собою систему освіти, виховання, духовної творчості, включає у себе ті установи й організації, які забезпечують означені процеси;
- емпіричний підхід під поняттям «культура» розуміє сукупність матеріальних, практичних і духовних надбань суспільства, які відображають рівень його історичного розвитку, втілюються у повсякденній діяльності людини, знаходять відображення в її соціальних, моральних, естетичних та інших характеристиках;
- структурний підхід характеризує структурну організацію культури, яка, на думку Р. Лінтона, є поєднанням надбаної поведінки й поведінкових результатів, компоненти яких розділяються і передаються спадково членами даного суспільства;
- структурно-функціональний підхід, який більшістю дослідників відноситься до соціологічних підходів, звужує предмет соціології культури, розглядаючи культуру в якості основи розвитку і функціонування всіх сфер життєдіяльності суспільства;
- теологічний підхід під поняттям «культура» розглядає вміння і майстерність, які виявляє людина у своїй діяльності, а також процес виховання «культури душі», що має релігійне походження;

- технологічний підхід трактує культуру як певний рівень виробництва і відтворення суспільного життя;
- філософський підхід до розуміння сутності культури поділяється на дві течії: матеріалістичну, в якій стверджується, що культурна спадщина складається з сукупності матеріальних артефактів, а також із нематеріальних ідей, інститутів, звичаїв, ідеалів та ідеалістичну, в якій культурними сутностями визнаються концептуальні норми і стереотипи поведінки, але не артефакти, що втілюють їх у себе;
- функціональний підхід характеризує культуру через функції, які вона виконує в суспільстві, і розглядає єдність і взаємозв'язок цих функцій у ній;
- цілісний підхід (інтегралістський, комплексний тощо) спрямований на усунення розбіжностей, що існують між різними підходами [55, с. 9–11].

Розглянувши вищенаведені підходи, можемо бачити унікальність кожного з них, що забезпечує вивчення окремих аспектів такого складного та багатогранного явища, як культура. Очевидно, що використання різноманітних підходів, які доповнюють один одного, дає можливість вивчення культури більш повно, глибоко та всебічно. Саме тому сучасні підходи в наукових дослідженнях щодо вивчення культури мають інтегративний характер та поєднують використання кількох підходів.

Питання професійної культури на сьогодні є предметом дослідження фахівців різних наукових галузей: педагогів, державних управлінців, філософів, соціологів, психологів тощо. Таке широке зацікавлення у вивченні цієї проблеми фахівцями різних галузей зумовлює появу комплексних міждисциплінарних досліджень, що вивчають проблему як на емпіричному, так і на теоретичному рівнях.

У Великому тлумачному словникові з культурології професійна культура визначається як інтегративне поняття, що відображає досягнутий у професійній діяльності рівень майстерності, означає творче ставлення до праці, здатність до прийняття рішень та їх оцінки одночасно з двох позицій – конкретно-

технологічної та соціокультурної, формується на основі конструктивного поєднання професійної й соціальної компетентності [3, с. 325].

Проте, Н. В. Крилова наголошує, що професійна культура – це не лише вміння визначити й обирати кращу культурну норму, це прагнення використовувати нові культурні взірці. Авторка вважає, що професійна культура є станом постійного становлення власної культури та культурної ідентичності в освіті, що постійно змінюється [33, с. 205].

Дослідниця С. В. Алієва виокремлює дві форми існування професійної культури: об'єктивну, що характеризує умови діяльності професійної групи, та суб'єктивну, що реалізується в діяльності конкретної людини, її особистісному ставленні до цієї діяльності. В. І. Бажуков визначає професійну культуру як комплекс стійких установок свідомості й моделей поведінки людини, що історично склалися на індивідуальному, груповому й масовому рівні у професійній сфері [55, с. 14].

Українська дослідниця Г. Є. Улунова визначає професійну культуру як культуру макросистеми, професійну культуру як культуру мікросистеми та професійну культуру як культуру особистості. Суб'єктами професійної культури як культури макросистеми авторка визначає умовні професійні групи – служителі різних релігійних конфесій, працівники ІТ-сфери, викладачі вищих навчальних закладів з усього світу і т.п., яких об'єднують спільні глобальні цілі професійної діяльності, ідентичні цінності, використання світового досвіду, накопиченого людством у певній професійній сфері тощо [55, с. 15].

Відповідно суб'єктами професійної культури як культури мікросистеми вона називає реальні професійні групи – викладачі певної освітньої установи, керівники освітніх установ міста, депутати конкретної обласної ради і т.п., професійна діяльність яких характеризується реалізацією конкретизованих професійних завдань та відбувається в ідентичних умовах тощо [55, с. 18].

Є. Б. Гармаш у своєму дисертаційному дослідженні виокремлює три групи якостей особистості як виявів її професійної культури: етичні – професійно-етичні, професійні – індивідуально-професійні, цивільні [10, с. 7].

Так, у структурі професійної культури можна виділити етичну, економічну, політичну, правову, інформаційну складові. Ці компоненти у різному ступені свого розвитку наповнюють зміст професійної культури представників різних професій. Тому для представника кожної конкретної професії окрема складова може відігравати ключову роль або мати другорядне значення.

Зауважимо, що при визначенні професійної культури необхідно враховувати такий чинник, як соціальні очікування. Професійна культура є складовою базової культури, яка є системною характеристикою особистості, вказує на її розвиток, освіченість, вихованість та самодостатність. Тому соціальні очікування являються тим чинником, що здійснює безпосередній вплив на ефективність міжособистісної взаємодії, відіграє ключову роль у особистісному й професійному самовизначенні та самореалізації в житті, сприяє успішній соціальній адаптації, допомагає в активному саморозвитку і формуванні фахівця-професіонала, а також визначальним чином позначається на професійній культурі особистості [55, с. 22].

Визначаючи роль соціальних очікувань, фахівці вдаються до аналізу його психологічного механізму. При цьому основна увага зосереджується на дослідженні реакції на неочікувані дії, адже очікувані завчасно визначаються як такі, що мають позитивний результат. В той час як неочікувані дії розглядаються як такі, що викликають осуд, негативні реакції. Зазначимо, що ми свідомі того, що неочікувані дії можуть також мати позитивні наслідки.

У свою чергу, сукупність соціальних очікувань складають систему очікувань та вимог, що представляють соціальні норми, норми виконання індивідом соціальних ролей. Соціальні норми – це стандарти діяльності та правила поведінки, виконання яких очікується від члена групи або спільноти і

підтримується за допомогою санкцій. Вони впорядковують й регулюють соціальну поведінку, міжособистісні взаємини [55, с. 34].

Отже, культуру професійної діяльності більшість науковців визначають через поняття «культура». Саме обраний до визначення цього поняття підхід зумовлює тлумачення цього слова. Слід зауважити, що на сьогодні у визначенні цього поняття домінує інтегральний підхід. Сама ж культура професійної діяльності розглядається на трьох рівнях: макрорівень, мікрорівень та культура окремої особистості. А у структурі самої професійної культури виділять етичну, економічну, політичну, правову, інформаційну складові, поєднання яких дає уявлення про кожну конкретну культуру професійної діяльності в країні, галузі та в окремій інституції.

### **1.3. Методологічний інструментарій дослідження культури професійної діяльності**

Дослідження культури професійної діяльності в системі публічного управління постійно розвиваються та потребують пошуку нових методологічних підходів до вирішення цього питання. Сучасна науково-дослідна робота в галузі публічного управління характеризується використанням низки підходів: системний, інтеграційний, структурно-функціональний, комплексний, діалектичний, поведінковий, інноваційний, нормативний, адміністративний, кількісний.

Сучасна теорія публічного управління визначає системний підхід як універсальний метод дослідження, вивчення стану організації, її структури, взаємодії різних аспектів, функціонування, ресурсів, внутрішніх і зовнішніх зв'язків моделюючої або функціонуючої системи [25]. Застосування системного підходу дозволяє більш глибоко, комплексно, відповідно до різних позицій, масштабів (державний, регіональний, базовий), оцінити будь-яке явище, процес у конкретній системі, що дозволить, у свою чергу, прийняти більш виважене і науково обґрунтоване управлінське рішення.

Під системою ми розуміємо сукупність взаємопов'язаних і розташованих у певній послідовності елементів, що складають цілісне утворення. Основними характеристиками будь-якої системи є структура її елементів, розподіл функцій між ними, взаємозв'язок елементів структури всередині її та з довкіллям. До найважливіших властивостей системи слід віднести: структурність, взаємозалежність з оточуючим середовищем, ієрархічність, множинність описів. Для систем є характерною наявність процесів передачі інформації та управління [11].

Тож, ми розглядаємо публічне управління як цілісну систему, структурні елементи якої пов'язує культура професійної діяльності. Вона пронизує як внутрішні комунікації системи, так і її зв'язки з навколишнім світом. В свою чергу, сама культура професійної діяльності розглядається як система зі своїми структурними елементами та власним набором функцій. Саме такий підхід дозволяє якнайкраще дослідити культуру професійної діяльності в публічному управлінні, проаналізувати її структурні зв'язки в сьогоденні та віднайти моменти, що потребують удосконалення. Дослідивши взаємодію структурних елементів системи, ми можемо віднайти найперспективніші сторони її удосконалення та запропонувати шляхи до вирішення цього питання.

Застосовуючи системний підхід, було досліджено основні процеси системи публічного управління: передача інформації (комунікація) та управління. Зокрема, дослідження процесів комунікації дозволяє визначити роль культури професійної діяльності у здійсненні працівниками своїх безпосередніх професійних обов'язків, а також у формуванні сприятливого клімату в колективі, що забезпечує у свою чергу і виконання посадових обов'язків, і підтримку в колективі менш досвідчених працівників більш досвідченими. Визначено також роль зовнішньої комунікації у формуванні іміджу органів системи публічного управління, зокрема підвищення рівня довіри громадян до органів публічного управління.

Досліджуючи процес управління, визначено, що на його ефективність в більшій мірі впливають фактори методологічних підходів в управлінні на



загальнодержавному рівні та особа управлінця (керівника). Керівник, як особливо важливий елемент системи, для ефективного її функціонування повинен мати набір певних якостей, що сприяють працездатності колективу, зосереджені на людиноцентризмі, об'єктивному наданні послуг громадянам тощо.

В роботі також було застосовано інтегративний підхід, спрямований на дослідження взаємозв'язків окремих підсистем та елементів системи, стадій життєвого циклу об'єкта управління, рівнів управління по вертикалі, суб'єктів управління по горизонталі [11]. Застосування цього підходу дає можливість простежити в системі публічного управління взаємозв'язок таких її підсистем, як орган публічної влади та громадськість, визначити точки їх комунікації, необхідність запровадження правил та алгоритмів здійснення комунікативних актів. Завдяки інтегративному підходу вдалося простежити культуру професійної діяльності України в руслі глобалізації та європеїзації. Розглядаючи вітчизняну культуру управління як підсистему європейської та світової, було проаналізовано вплив більш розвинених підсистем на трансформацію системи культури професійної діяльності в сфері публічного управління в Україні.

Комплексний підхід передбачає врахування зв'язку між окремими аспектами систем управління (організаційними, правовими, соціальними тощо) [11]. Застосування цього підходу дозволило проаналізувати культуру професійної діяльності в сфері публічного управління, враховуючи правові положення, зафіксовані в законодавчих актах, організаційні моменти роботи органів публічного управління та соціально-психологічні особливості спілкування службовців з громадськістю як безпосередньо, так і за допомогою інтернет-технологій.

Діалектичний підхід передбачає дослідження об'єкта, ґрунтуючись на принципі історизму, розгляді його в саморусі, змінах розвитку, а суттєві взаємозв'язки між предметами і явищами реального світу пояснюються із позицій законів боротьби та єдності суперечностей, взаємного переходу

кількісних та якісних змін, заперечення заперечення [11]. Даний підхід було застосовано при розгляді розвитку культури професійної діяльності від проголошення України демократичною державою до сьогодні, під час характеристики етапів цього розвитку. Зокрема, найяскравіше спостерігається принцип взаємного переходу кількісних та якісних змін, що відбулися і продовжують здійснюватися у сфері надання адміністративних послуг.

Діалектичний підхід дає можливість простежити зміни, що відбулися в процесі навчання за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування», у системі підвищення кваліфікації і стажуванні службовців та управлінців. Зокрема, трансформація навчання увібрала в себе і загальнодержавну політику в сфері публічного управління, і видозмінилася під впливом політичних, економічних, соціальних умов в країні та поза її межами, а також наповнилася конкретними ситуаціями, що виникають під час здійснення професійної діяльності та потребують особливого підходу, теоретичного розбору тощо.

Ситуаційний підхід, що полягає в придатності і відповідно необхідності застосування різних методів управління залежно від ситуації, може стати підґрунтям для створення алгоритмів поведінки працівників системи публічного управління під час здійснення їх професійної діяльності та стати суттєвим доповненням до етичного кодексу.

Поведінковий підхід зорієнтований на підвищення ефективності систем управління за рахунок людських ресурсів, його метою є допомога працівникам в усвідомленні власних можливостей та творчих здібностей [11]. Даний підхід став основоположним під час визначення рівня сучасної культури професійної діяльності, визначення особливостей культури та етики в публічному управлінні, а головне, під час визначення шляхів оптимізації культури професійної діяльності в системі публічного управління. Особливого значення цей підхід набуває при визначенні ролі керівника у формуванні культури професійної діяльності в окремому органі публічного управління. Адже саме лідер формує клімат в колективі, в тому числі і ставлення до виконання своїх

обов'язків, прищеплює навички взаємодопомоги та взаємовиручки, окреслює табуйовані моделі поведінки тощо.

Інноваційний підхід спрямований на пошук можливостей швидкого реагування суб'єктом управління на зміни в зовнішньому середовищі, впровадження нововведень, реалізацію нових технічних рішень, шляхів виробництва нових товарів і послуг [11]. Даний підхід було використано під час пошуку пріоритетних напрямів оптимізації культури професійної діяльності у системі публічного управління в Україні, зокрема пошуку шляхів удосконалення системи освіти працівників публічного управління, удосконалення нормативно-правової бази, пошуку основоположних принципів роботи, формуванні позитивного іміджу працівників системи публічного управління.

Нормативний підхід, що передбачає встановлення нормативів у підсистемах цільової, функціональної, соціальної спрямованості суб'єкта та об'єкта управлінської діяльності, було застосовано при аналізі нормативно-правової бази культури професійної діяльності та обґрунтуванні необхідності створення етичного кодексу з додаванням до нього алгоритмів вчинків службовців як під час стандартних, так і під час нестандартних ситуацій.

У роботі було використано комплекс загальнонаукових методів (опис, аналіз і синтез, обґрунтування, системний аналіз та ін.). За допомогою методів опису і порівняння проаналізовані вітчизняний та зарубіжний досвід розвитку культури професійної діяльності в системі публічного управління. Для аналізу законодавчих актів та нормативних документів використовувався системно-аналітичний метод. У дослідженні організаційної культури, її структури, а також функціональної системи управління організаційною культурою публічної служби застосовувався метод структурно-аналітичного аналізу. Логіко-семантичний метод застосовувався у визначенні понятійно-категоріального апарату культури професійної діяльності в системі публічного управління.

Таким чином, методологія публічного управління у своєму розвитку пройшла чотири етапи від проголошення демократичного курсу країни в

1991 році до інтеграції України у світові та, зокрема, європейські процеси в системі публічного управління. Основа сьогodнішньої методології публічного управління – людиноцентризм, що зумовлює трансформацію культури професійної діяльності в системі публічного управління згідно з основоположними принципами верховенства права, відкритості та прозорості, оперативності, доступності інформації, неупередженості та справедливості.

Порівняно нещодавнє впровадження публічного управління в Україні вплинуло на те, що до сьогодні не існує єдиного визначення поняття «культура професійної діяльності». Крім того, поруч із цією дефініцією побутує чимала кількість синонімів. Важливість пошуків загальноприйнятого визначення не можна переоцінити, адже саме кінцевий результат буде відображенням загальнодержавної методології в системі публічного управління.

Під час дослідження було використано наступні методологічні підходи: системний, інтеграційний, структурно-функціональний, комплексний, діалектичний, поведінковий, інноваційний, нормативний, адміністративний, кількісний.

## РОЗДІЛ 2

### ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ КУЛЬТУРИ ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

#### 2.1. Специфіка культури й етики в системі публічного управління

Специфіка культури та етики в публічному управлінні зумовлює використання інституційного підходу, оскільки інституційний підхід дозволяє розглядати публічну службу не як «жорсткий каркас», а як гнучку опорну структуру, що змінюється під впливом практичної дії [34, с. 7].

На сьогодні поняття «публічне управління» побутує у вузькому та широкому значеннях. У вузькому розумінні публічну службу розглядають як діяльність службовців органів державної влади та посадових осіб органів місцевого самоврядування. Таке визначення отримало популярність через відсутність закріплення в українському законодавстві поняття «публічне управління». Натомість запозичене з іноземної мови слово «public» (публічний) в Україні досить часто автоматично підміняється терміном «державний» («state»). Проте, слід зазначити, що «публічне управління» як модель управління справами суспільства має відмінне від державного сутнісне наповнення [1, с. 37].

Урядування справами суспільства на демократичних засадах істотно впливає на характер управління суспільними, політичними, економічними, соціальними та іншими процесами в державі. Сьогодні Україна перебуває на шляху формування громадянського суспільства, тож перед нею також стоїть завдання сформувати систему публічного управління. На початковому етапі публічне управління ще не було достатньо розвиненим в Україні та було представлене переважно державними органами влади. Саме тому і виникла плутанина із визначеннями. На сьогодні інститут публічного управління

розширює свої межі. Тож, актуальними стають визначення, які в широкому сенсі визначають публічне управління.

Зокрема, на думку ряду дослідників, публічна служба у найширшому розумінні може здійснюватись працівниками усіх організацій державного сектору: органів державної влади (тобто не лише виконавчої, але й законодавчої та судової влади), державних підприємств та установ, органів місцевого самоврядування, комунальних підприємств і установ [34, с. 7].

Так, Л. Новак-Каляєва визначає «публічне управління» як діяльність органів державного управління, органів місцевого самоврядування, представників приватного сектору та інститутів громадянського суспільства в межах визначених законом повноважень і функціональних обов'язків (планування, організації, керівництва, координації та контролю) щодо формування та реалізації управлінських рішень суспільного значення, політики розвитку держави та її адміністративно-територіальних одиниць. Публічне управління забезпечує значне підвищення ефективності управлінської діяльності внаслідок високого рівня громадської підтримки та консолідації суспільства навколо спільних цілей, воно пов'язане з демократичними цінностями, принципами верховенства права, поваги до гідності людини, не дискримінації, рівності, справедливості, безпеки, ефективності та інші. [58,с. 144].

Якщо говорити про міжнародний рівень, то в Програмі розвитку ООН використовують визначення, яке було запропоновано американським вченим Джеєм М. Шавріцом, який зазначає, що публічне управління – це галузь практики та теорії, яка є ключовою для публічного адміністрування та зосереджена на внутрішній діяльності державних установ, зокрема на вирішенні таких управлінських питань, як контроль, керівництво, планування, організаційне забезпечення, забезпечення інформаційними технологіями, управління персоналом, та оцінка ефективності [12]. Проте, згідно із теорією публічного управління, діяльність уряду, неприбуткових організацій та приватного сектору в деяких моментах має багато спільного. А відповідно

зادля підвищення результативності одні й ті ж управлінські інструменти можна використовувати як у приватному, так і у публічному секторі. На переконання Джея М. Шавріца керівники публічного сектору мають заохочувати працівників, а також представників широкої громадськості та окремих організацій, працювати разом для досягнення результатів, на які вони, можливо, мають незначний безпосередній вплив, зважаючи на децентралізацію влади [12].

Слід зазначити, що сьогодні аспект взаємодії держави і громадянського суспільства в публічному управлінні є дуже важливим на відміну від традиційного його бачення як організуючого і регулюючого впливу держави на життєдіяльність людей [4, с. 7].

Також слід враховувати, що сучасне публічне управління робить наголос на людський аспект. В цьому руслі кожен учасник управлінського процесу визначається як окрема особистість, яка «міцно пов'язана з колегами домінуючими суспільними нормами; володіє притаманними власними індивідуальними рисами; входить у певні зовнішні, відносно професійного середовища, соціальні групи; володіє професійними знаннями, навичками, уміннями, досвідом» [29, с. 13].

Сьогодні науковці говорять про формування нової парадигми публічного управління, заснованої на демократичних засадах громадянського суспільства. Зокрема, цю ідею розвиває голова Асоціації докторів наук з державного управління В. М. Мартиненко у своїй монографії «Державне управління: шлях до нової парадигми (теорія та методологія)». Автор наголошує, що вплив глобалізаційних та трансформаційних процесів передбачає «глобальні зміни світогляду людини на довколишній світ і усвідомлення об'єктивного характеру її місця і ролі в ньому» [44, с. 39]. У цій новій парадигмі публічне управління виступає організаційним елементом взаємодії людей. Отже, парадигма публічного управління ґрунтується на сукупності основних принципів і правил, які встановлюються не тільки регламентуючими документами, а й певним стилем і духом управлінського дійства, яке відбивається не лише на свідомому,

а й на підсвідомому рівнях, де й знаходять свій прояв елементи організаційної культури, яка визначає філософію та ідеологію організації, її ціннісні орієнтири і приймається свідомо і, навіть, напівсвідомо переважною більшістю її співробітників у процесі досягнення цілей [6, с. 61].

Таким чином, мова йде про організаційну культуру публічного управління, основу якої складають норми і правила поведінки людей та їх цінності. Причому цінності й норми можуть бути невизначеними, їх можуть навіть не обговорювати і на них можуть навіть не звертати увагу. Артефакти є видимими аспектами організаційної культури, бо співробітники їх чують, бачать, відчують – це, наприклад, робоче середовище, тон і мовлення (як усне, так і письмове), манера спілкування (доброзичлива чи ні) [29, с. 14]. І мова йде не лише про культуру взаємодії в окремій установі, а й про культуру діалогу між державою та громадськістю взагалі.

Так, О. Крутій, досліджуючи механізми діалогової взаємодії інститутів влади та громадськості в сучасній Україні, приходять до висновку, що дана взаємодія обмежується формальними контактами між владою та представниками громадськості. Автор наголошує на необхідності розробки концептуальних моделей діалогової взаємодії на соціально-інституціональному та міжособистісному рівнях, в систематизації сучасних соціально-психологічних технологій в діалозі суб'єктів державного управління на засадах симетричності позицій, автономії, взаєморозуміння та творчого розвитку вихідних позицій [32, с. 215].

Зі свого боку О. Крутій пропонує власну концептуальну модель публічного управління, що передбачає створення об'єктивних умов для діалогових форм взаємодії влади та громадськості та їх законодавчого закріплення. Обов'язковою умовою дієвості цієї моделі автор називає розробку та втілення в практику програм по формуванню психологічної готовності суб'єктів до діалогової взаємодії. Таким чином, дана концептуальна модель буде реалізовуватися на двох рівнях: на рівні інституційної взаємодії органів влади і громадянського суспільства та на міжособистісному рівні [32, с. 216].



За таких умов на перший план виходить морально-етичний чинник в реалізації публічного управління. Етика – це наука про найбільш загальні закони становлення та історичного розвитку моралі [47]. Мораль існує як: по-перше, особистісні моральні якості (милосердя, відповідальність, скромність, чесність тощо); по-друге, як сукупність норм суспільної поведінки й оціночних уявлень (наприклад у вигляді правил, заповідей – «не вкради», «не вбий» тощо; і «справедливо», «порядно», «доброзичливо», «ввічливо» тощо) [34, с. 5].

Саме моральні якості формують особливість у спілкуванні людини з іншими людьми та колективного спілкування. Моральні якості проявляються у рисах характеру та проявляються у взаємовідносинах з іншими людьми. Мораль поєднує у собі як реальні цінності у зв'язках людей між собою, так і нормативні настанови, що сформувалися впродовж людської історії. Саме тому мораль виступає як система вимог, норм і правил поведінки людини, що історично склалися і дотримання яких має добровільний характер [34, с. 6].

Моральні цінності і норми в галузі публічної влади та її інститутів формують етику публічного управління. Таким чином, етика публічного управління – це сукупність норм, правил, принципів, ідеалів, що визначають поведінку людей і є нормами загальнолюдської моралі у сфері управління. Отже, моральні норми є універсальними нормами в регулюванні суспільних відносин, соціального управління, публічного управління, яке має будуватися на засадах моральності, етики, культури [34, с. 6].

Зміна управлінської парадигми, що відбувається сьогодні, передбачає заміну прямого директивного контролю на неформальний, публічний контроль над соціальними процесами та структурами, що здійснюється управлінською підсистемою управління.

Соціальна природа публічного управління вимагає формування позитивної оцінки її образу. Адже негативне ставлення населення до управлінців символізує також відповідне ставлення до самих інститутів публічного управління та держави в цілому. Крім того, образ кожного конкретного публічного управлінця, що виникає у процесі реалізації ним своїх

професійних обов'язків, є важливою оцінкою суспільством його професійної діяльності, свого роду суб'єктивним виміром професійності та компетентності. Найбільш цілісно така суспільна оцінка професійної діяльності державних службовців виражається через категорії іміджу, престижу, авторитету, репутації [34, с. 8].

Імідж службовця відображає суспільну оцінку його професійності, а також характеризує його образ як професіонала у своїй справі, а саме як особи, уповноваженої виконувати функції держави. Крім того, індивідуальний образ кожного конкретного службовця несе на собі відбиток загального корпоративного іміджу інституту публічного управління, яке він уособлює. Тут слід зауважити, що значний вплив на формування такого образу впливає не стільки професійна діяльність службовців, скільки попередній досвід спілкування громадян із публічними управлінцями, в тому числі державними службовцями, що формує певні стереотипи сприйняття держави та інститутів державної влади.

Формування стереотипів впливає на поведінку людей таким чином, що утворюються стійкі автоматичні емоції, які, в свою чергу, викликають упередження. Слід зазначити, що саме під впливом переважно негативного стереотипу складається оцінка громадянами України інституту публічного управління [23, с. 151].

Дослідниця Е. В. Мамонтова визначає два аспекти інституціонального іміджу: зовнішній (публічний) та внутрішній (корпоративний).

На думку авторки, імідж органу публічного управління формується на основі об'єктивних характеристик діяльності його носія, яким може бути як окрема особистість, так й інституція. При цьому імідж може складатися як природним шляхом (як результат діяльності організації чи індивіда), так і внаслідок цілеспрямованих дій із застосуванням спеціальних соціо- і психотехнічних засобів і технологій. Формування штучного іміджу чітко можна простежити в ході передвиборчих кампаній, реклами, піару тощо. Проте, якщо штучно створений імідж мало співпадає з реальним станом речей в організації,

то такий імідж приречений на невдачу через короткий час. Тому авторка наголошує, що формування позитивного іміджу органу публічної влади потребує роботи із засобами масової інформації, включаючи Інтернет. І ця робота має бути постійною, уважною і дуже коректною. Отже, імідж може мати об'єктивну та штучну природу. Однак слід зауважити, що тільки імідж, сформований на основі об'єктивних характеристик діяльності його носія, може стати реальним фактором його успіху [42, с. 91].

Е. В. Мамонтова наголошує, що процес формування іміджу органу публічної влади в умовах перехідного типу суспільства в Україні, на відміну від демократичних країн із розвинутою системою ринкових відносин і конкурентного економічного та соціального середовища, зазнає певних труднощів. Це пов'язано з тим, що в недавньому тоталітарному минулому особливої потреби у створенні привабливого іміджу в переважній більшості суб'єктів будь-якого виду суспільно корисної діяльності не було, оскільки мірою їхньої успішності було не стільки задоволення потреб споживачів у відповідних послугах, скільки виконання ідеологічних настанов та планових показників, установлених вищими органами влади. Наслідком цього є те, що формування іміджу сьогодні є проблемою не тільки для багатьох іміджмейкерів-практиків, а й для іміджеологів-теоретиків.

В умовах подальшого інтенсивного розвитку інформаційно-комунікаційного сектору життєдіяльності суспільства роль іміджу в забезпеченні успішного функціонування будь-якої організації чи окремо взятої особистості зростатиме. Імідж стає не тільки образом для визначеної аудиторії, а й надзвичайно важливим інформаційним продуктом, що є в розпорядженні всього суспільства. Як правило, імідж розуміють як особливе індивідуальне обличчя організації, але імідж – це цілісне утворення, одночасно обернене як у зовнішній світ (чим зазвичай і обмежуються, кажучи про імідж), так і всередину організації.

Таким чином, Е. В. Мамонтова імідж органу публічної влади визначає як узагальнене уявлення, розуміння і оцінку громадянами та різними групами

громадськості, сформованими на основі інформації, яка зберігається в їх пам'яті про різні аспекти діяльності владної інституції [42, с. 92].

Ще одним важливим критерієм оцінки суспільством діяльності публічних службовців є престиж самої служби. Це поняття втілює в собі як оцінку суспільством інституту публічного управління, так і оцінку публічного службовця як його представника через категорії поваги, авторитету, статусу, привабливості тощо. Престиж є результатом суспільної оцінки, яку індивід засвоює в готовому вигляді [34, с. 8]. Водночас суть та природа престижу значно ширші. Престиж публічного управління – це складний конструкт індивідуальних та колективних оцінок. Найважливішими складовими такого механізму є: по-перше, оцінювання інститутів публічного управління суспільними інститутами, групами; по-друге, оцінювання інституту публічного управління окремими громадянами, у тому числі самими її представниками [23, с. 151].

Проаналізувавши поняття «імідж» та «престиж», українська дослідниця В. В. Лола зазначає, що імідж можна сприймати як «штучний» конструкт, який піддається корекції як у позитивну, так і негативну сторону через зміну форм і методів роботи, проголошення публічних заяв, проведення масштабних PR-кампаній. Водночас престиж є певним «ціннісним новотвором, що виникає в результаті співвідношення індивідуальних та суспільних ціннісно-нормативних стандартів. Він підвищує суб'єктивний статус особистості та сприяє її самореалізації. Престиж діяльності робить її референтно-значущою для індивіда, що сприяє ефективності праці» [38].

Досить важливим критерієм у оцінці суспільством представника публічного управління є довіра. Зокрема державні службовці мають забезпечити високий рівень довіри громадян до державної служби та до самої держави. В протилежному випадку вони не матимуть підтримки своєї діяльності в суспільстві, а, відповідно, не зможуть належним чином виконувати покладені на них обов'язки.

В свою чергу, довіра є одним з ключових факторів розвитку суспільства та передбачає добровільне взяття на себе членами суспільства, громадянами зобов'язань щодо здійснення суспільних функцій, що є підґрунтям публічного управління.

Довіра та визнання інституту публічного управління суспільством тісно пов'язані із легітимністю цього інституту. При цьому визначальну роль відграють морально-етичні аспекти взаємодії органів публічного управління із громадянами. Несприятлива моральна атмосфера в органах публічного управління, непорядність службовців та управлінців можуть легко дискредитувати будь-які намагання. Саме тому громадська думка декларує взаємозв'язок працівників сфери публічного управління з їх порядністю та доброчесністю, які передбачають відповідальність та прозорість у професійній діяльності. Їх також визначають як основні етичні принципи роботи публічних управлінців. Саме тому значної актуальності набуває питання доброчесної поведінки працівників сфери публічного управління. Зокрема, у 2009 році питання забезпечення доброчесності державних службовців було визнано одним із головних пріоритетів розвитку державної служби. Стратегія розвитку державної служби передбачала вжиття заходів щодо врегулювання конфлікту інтересів на державній службі, унормування правил доброчесної поведінки, запобігання проявам корупції на державній службі та ін. [22].

Українські дослідники О. О. Радченко та І. М. Лопатченко дотримуються думки, що публічне управління в Україні на сьогодні потребує культуральної модернізації, дієві механізми якої полягають у поєднанні об'єктивних (організаційно-правових) та суб'єктивних (соціально-психологічних) складових механізмів розвитку корпоративної культури публічного управління. Об'єктивні складові забезпечують впорядкованість та узгодженість діяльності таких державних структур, а також змістовне доопрацювання відповідних законів та інших нормативно-правових актів з урахуванням засад корпоративної культури публічного управління. Суб'єктивні складові полягають в забезпеченні багатовимірності комунікаційного інструментарію.

Тому автори наголошують, що розвиваючи корпоративну культуру публічного управління, слід обрати конкретні стратегічні пріоритети. Зокрема, вони говорять, що слід відновити загально-соціальний характер постійно діючого органу, що діє на загальнодержавному рівні та створення постійно діючого органу, що забезпечував би продуктивний соціальний діалог. Важливим для налагодження повноцінного розвитку корпоративної культури публічного управління в Україні є створення спеціальних інституцій на регіональному рівні.

Важливим напрямком діяльності є забезпечення оптимальних умов для реалізації права кожної окремої людини, а також влаштування переходу від караючих функцій до всебічної підтримки та захисту. Це зможе забезпечити більш широку взаємодію населення із владою, оскільки значно ослабне залякуючий адміністративний елемент, а також з часом підвищить повагу населення до працівників публічного управління, робота яких буде абсолютно спрямована на допомогу і підтримку населення [59].

Таким чином, сучасне публічне управління робить наголос на людський аспект. За такого підходу кожен учасник управлінського процесу розглядається як окрема особистість, що має власний, притаманний їй, набір характеристик. Ця ж особистість вступає у взаємозв'язки з колегами, керівництвом, спілкується з громадянами. На кожному з цих рівнів комунікації важливу роль відіграють культура та етика. Тому важливою є розробка концептуальних моделей діалогової взаємодії на міжособистісному та соціально-інституційному рівнях. Основними принципами цієї взаємодії мають бути автономія, взаєморозуміння, взаємоповага, толерантність тощо.

## **2.2. Комунікації в системі публічного управління**

Культура професійної діяльності проявляється в першу чергу в комунікаціях. Тому, вважаємо за необхідне дослідити суть та напрями

комунікації в публічному управлінні та виявити, яким чином в них відображається культура професійної діяльності.

Поняття «комунікація» прийшло в гуманітаристику з інформатики. Згідно з теорією цієї точної науки, для того, щоб відбувся акт комунікації має бути суб'єкт, що прагне передати інформацію, закодувавши її у повідомленні.

На сьогоднішній день існує велика кількість визначень поняття «комунікація», враховуючи різноманітні підходи до вивчення питання, що наведені у Таблиці 2.1.

Таблиця 2.1

### Концептуальні підходи у визначенні комунікації [5]

Концептуальні підходи	Характеристика
Класична позитивістська парадигма Перша половина XIX ст. (О. Конт, Г. Спенсер)	односпрямований характер комунікації не вимагав наявності «зворотного зв'язку», орієнтуючись на оцінку якості обраного комунікаційного каналу. Результат комунікаційної взаємодії залежав виключно від особистісних і професійних характеристик інформатора – джерела інформації. Ґрунтується на системних зв'язках і функціях.
Некласична парадигма (Е. Гуссерль, М. Мерло-Понті), (теорія комунікативної дії (Ю. Хабермас))	процес комунікації оцінювався як особлива форма спілкування, взаємодія соціальних суб'єктів в умовах наявності різних можливостей і потреб; творчої співпраці на основі рівноправності і ціннісних орієнтацій. Вперше розкрита роль масової комунікації яка трактується як процес не тільки зв'язку, але й передачі інформації групі людей за допомогою спеціальних засобів – мас-медіа.
Постнекласичний етап розвитку науки: розроблена наукова парадигма, концептуальними засадами якої є теорія самоорганізації (Г. Хакен, І. Пригожин) та теорія політичних мереж (Р. Родес, Л. Сморгунов). Друга половина XX ст.	комунікація представляється як активна система, що самоорганізується. Інтерації формуються через взаємне узгодження дій учасників спілкування. Заснована на принципі інтерсуб'єктивності (рівність інформаційних ресурсів всіх суб'єктів). Суспільство розглядається як мережа комунікації, а комунікації мають можливість до самопису суспільства і його самовідтворення.

Інформація є важливою складовою комунікації, але не основною, якщо розглядати комунікацію як процес. В. Королько, аналізуючи відомі комунікаційні моделі, визначає комунікацію як двосторонній процес обміну повідомленнями, що ґрунтується на загально визначених поняттях та обумовлюється як змістом взаємовідносин комунікаторів, так і соціальним оточенням. В кожному повідомленні знаходиться інформація, яка має дійти до того, кому вона адресована з метою інформування, інструктування або переконання. Процес інформування складається з чотирьох стадій: привернення уваги до самого процесу комунікації; досягнення сприйняття повідомлення; інтерпретацію повідомлення у передбачений спосіб; запам'ятовування для подальшого використання. Процес інструктування вимагає стимулювання до активного навчання або практичних дій. Процес переконання вимагає сприйняття змін (готовність підкоритися бажанням або ідеям відправника інформації) [30].

Дослідивши визначення поняття «комунікація», можемо констатувати, що сьогодні цей термін використовується у різних науках: суспільних, технічних, біологічних, проте досі не існує єдино прийнятого визначення, навіть в конкретній науці. Цьому також сприяє постійне збагачення сутнісної характеристики поняття «комунікація» новими ознаками та суттєвими рисами. Публічне управління не є виключенням.

У сучасних умовах найважливішою складовою процесу підготовки та прийняття управлінських рішень є використання системи комунікацій у публічному управлінні. Демократичний розвиток України є неможливим без формування й функціонування ефективної системи взаємодії органів державного управління, місцевого самоврядування й суб'єктів громадянського суспільства. Отже, саме явище формування публічної комунікації стає визначальним для процесів та цілей, оскільки без неї налагодження інформаційних зв'язків між інститутами влади й населенням, громадянським суспільством стає неможливим [76, с. 106].



Публічна комунікація має свою функціональну спрямованість. На цій характеристиці акцентують свою увагу відомі вітчизняні дослідники. Так, Є. О. Романенко акцентує увагу на тому, що «у межах сучасного суспільства в умовах розвитку мас-медіа, громадянського суспільства спостерігається розширення сфери функціонування публічних комунікацій. Саме тому під публічними комунікаціями необхідно розуміти складний процес взаємодії органів державної влади через мас-медіа шляхом формування відповідних поглядів, уявлень та інтересів різних прошарків суспільства» [61, с. 18]. Досліджуючи публічну комунікацію як засіб транспарентності державного управління, автор приходять до такого висновку: «Під публічною комунікацією в системі державного управління доцільно розуміти вид усного спілкування органів державної влади, за допомогою якого відбувається передача офіційної інформації громадськості» [61, с. 20].

На думку В. М. Дрешпак, комунікативна діяльність у публічному управлінні полягає у здійсненні інформаційних обмінів, спрямованих на виконання функцій публічного управління і забезпечується комунікативною підсистемою публічного управління [17, с. 12–13].

В свою чергу, Л. В. Литвинова та Ю. В. Збираник розмежовують поняття зовнішньої і внутрішньої комунікації. На думку авторів, зовнішня комунікація у публічному управлінні націлена на справляння впливу на громадськість або отримання рекомендацій чи узгодження позицій із представниками суспільства, натомість внутрішня комунікація пронизує всю систему публічного управління зсередини і є основною рушійною силою у сфері прийняття управлінських рішень [37, с. 6].

Зовнішня комунікація реалізовується через зв'язки з громадськістю або паблік релейшнз, які мають забезпечувати консультанти з PR технологій. У сфері завдань цих спеціалістів лежить оцінювання спілкування з громадськістю та аналіз комунікативних потоків будь-якого органу публічного управління з метою налагодження позитивних відносин між окремим органом публічного управління та громадськістю, а також формування позитивного іміджу даного

органу публічного управління в очах громадськості, що досягається через позитивне інформування його діяльності.

На сьогоднішній день практично всі органи публічного управління мають власні прес-служби або прес-секретарів, відділи по зв'язках зі ЗМІ та громадськістю, сайти в Інтернеті тощо. Крім того, в Україні сформовано законодавство щодо діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері PR, що включає: Конституцію України, закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», закон України «Про інформацію», закон України «Про державну службу в Україні», закон України «Про доступ до публічної інформації», закон України «Про звернення громадян», закон України «Про захист суспільної моралі» [73, с. 64]. Переважна більшість законодавчих актів цього спрямування ухвалюється з метою покращення інформування населення та інформатизації надання публічних послуг.

В органах публічної влади на сьогодні сформована мережа підрозділів, що мають забезпечити прямі та зворотні зв'язки із громадськими організаціями, громадянами, засобами масової інформації, іншими державними і недержавними установами, творчими спілками тощо. Проте, як зазначає О. М. Шевченко, ці важливі комунікативні канали використовуються не на повну потужність, здебільшого для інформування населення, а не для встановлення двостороннього комунікативного зв'язку. Причинами такого становища автор називає відсутність чітко визначених принципів і функцій комунікативної діяльності; недостатню забезпеченість системи органів публічного управління фахівцями-професіоналами у сфері комунікації; недооцінку значення внутрішніх комунікацій; дублювання функцій і повноважень різними підрозділами; недосконале планування комунікативної діяльності, що не враховує стратегічні цілі органів публічного управління, можливості дієвого контролю результативності проведених заходів та ін. [73,с. 65]

Виходячи з головної мети комунікації формування довіри населення до дій та рішень, що приймаються, треба зауважити, що довіра також виникає тільки тоді, коли слова співпадають з діями. Соціологи встановили, що найпоширенішими причинами недовіри громадян до державних структур виявилися: корупція – 54%; відсутність видимих результатів діяльності – 38%; бюрократія – 29%; погане ставлення чиновників до громадян, які до них звертаються – 22%; відсутність знань про те, як державні структури планують розвиватися – 11% [16].

Головними проблемами, які заважають органам самоврядування в наданні якісних адміністративних послуг, за результатами опитування громадської думки, є: некомпетентність співробітників установ (відсутність необхідних знань, навичок, досвіду, незнання або невірна інтерпретація існуючих законів та нормативних актів); невідповідне ставлення до клієнтів (відсутність бажання допомогти та загального позитивного ставлення до пересічних громадян, розподіл їх на «своїх та знайомих»); тривалі терміни розгляду та вирішення справ (черги, переадресування до різних кабінетів, велика кількість осіб, що беруть участь у вирішенні досить простих та прозорих справ); корупція серед чиновників та службовців публічних установ та організацій; велика кількість різного роду анкет та формулярів, що необхідно заповнювати або надавати при зверненні до органів влади [60].

Велика кількість дослідників (В. Іванов, Н. Костенко, М. Лашкіна) вважають, що ХХІ століття стане століттям інформації і психології. Враховуючи це, важливим в успішному комунікативному процесі в публічному просторі є семантика слів, які використовуються при складанні повідомлення. Адже слова з негативною конотацією мають важкий емоційний вплив і навпаки позитивна конотація тексту викликає підтримку й на емоційному рівні бажання слідувати або діяти. Треба більше говорити з людьми зрозумілою мовою, пояснювати як перемоги, так і промахи, бути відвертим. Значною мірою на манеру та звичку спілкування впливає зміст фрейму, в якому знаходиться комунікатор [36, с. 16]. Фрейм (англ. frame) – це психологічна рамка, що

визначає наші думки та спосіб поведінки й дій, вони відносяться до когнітивного контексту події або переживання, вони направляють увагу та інтерпретують події у нашій уяві. Спеціалісти з нейролінгвістичного програмування вважають, що для ефективної комунікації важливо навчитись переключатися з фреймів проблеми на фрейми результату, з фреймів помилок на фрейми зворотного зв'язку, з фреймів неможливого на фрейми «а раптом вийде». До цього процесу мають бути залучені всі учасники комунікації в системі публічного управління [15].

Отже, зовнішня комунікація не тільки впливає на імідж органу публічного управління, можна сказати, вона його формує, надає підстави для оцінки громадськістю.

Внутрішні комунікаційні потоки поділяються на вертикальні (низхідні та висхідні) та горизонтальні (у відділах та між відділами). Для забезпечення ефективності управління формальними комунікаціями необхідна інформаційна мережа, яка з мінімальними спотвореннями забезпечує двосторонній зв'язок. Тут також необхідно враховувати, що навіть при досконально вибудованих формальних комунікаціях можливим є спотворення інформації внаслідок паралельного проходження інформації по неформальним каналам (сприйняття колективом, неформальні складові стилю управління, норм поведінки, індивідуальні цілі, цінності та норми тощо). А тому для забезпечення ефективності комунікацій необхідна організація й інтенсифікація постійного зворотного зв'язку шляхом його регламентування. При цьому необхідно мінімізувати спотворення інформації зворотного зв'язку, зокрема звітної, при передачі по рівнях ієрархії, де на кожному з них може бути втрата міри її об'єктивності внаслідок коригування «на свою користь» [21, с. 5].

Неформальним комунікаціям, що виникають між працівниками в процесі їх професійної діяльності, властива певна міра: спонтанності, обумовлена особливостями неформальної структури колективу; незалежності від волі адміністрації; важливості для суб'єктів; структурування в групі на основі взаємних симпатій, систем індивідуальних цінностей і соціальних

характеристик (соціального походження, статусу, доходів, сімейного стану тощо) на чолі з неформальним лідером.

Практикою управління напрацьовано низку технологічних прийомів (методів) впливу на неформальні комунікації, серед яких необхідно виділити: внутрішній маркетинг організації; використання форм корпоративної самоорганізації (неформальних груп); використання неформальної інформації (чутток, спотворених управлінських команд і розпоряджень, організаційних стереотипів, ярликів, негативних оцінок тощо) в інтересах організації та з метою посилення офіційної структури; врахування неформальних структур і прийняття заходів, що компенсують недоліки колективу при розподілі завдань та здійсненні організаційних змін; створення умов для задоволення соціальних потреб працівників щодо міжособистісного спілкування, створення на робочих місцях атмосфери єдиної команди, сприяння неформальним групам, які реально не шкодять організації; перетворення продуктивних неформальних структур, зв'язків, комунікацій у формальні шляхом закріплення в корпоративних регламентах та організаційній структурі установи; зміна неефективних структурно-функціональних взаємодій [24, с. 110–113].

Відкритість та прозорість сучасного публічного простору стимулюють пошук креативних підходів до ефективних комунікацій як в середині самої системи публічного управління, так і зовні, із суспільством. Ці підходи мають ґрунтуватися на певних параметрах успіху:

- увага – означає наскільки повідомлення притягує увагу потенційних споживачів, до кого спрямовано, хто його використає;

- ідентифікація – відбувається тоді, коли результатом впливу повідомлення на аудиторію є утворення у свідомості його одержувачів відповідного ланцюжка «повідомлення – джерело повідомлення – організація чи установа, якої воно стосується». Відсутність такого ланцюжка породжує те, що дослідники називають «сліпою комунікацією», коли не відбувається усвідомлення хто і з якого приводу інформує;

– позитивний інтерес – з’являється тоді, коли комунікація будується переважно на позитивних емоціях;

– довіра – джерело і зміст інформації повинні викликати довіру з боку цільової аудиторії, довіра виникає тоді, коли більше й краще поінформований, а сучасні інформаційні технології дають для цього великі можливості тільки треба ними вміло користуватися;

– доступність – зміст інформації подається в зрозумілій формі, чітких поняттях, з конкретними цілями, близькими до потреб аудиторії задля стимулювання уваги, інтересу, сприйняття змісту;

– асоціативність – знакова система повідомлення, чи обрана символіка повинні викликати певні асоціації у конкретної аудиторії;

– динамізм – повідомлення має бути активним для того, щоб заставити аудиторію відповідним чином сприймати чи діяти, оскільки всі, без виключення, комунікації впливають на їх учасників на трьох рівнях: когнітивному – сфера свідомості; конативному – сфера підсвідомості; афективному – сфера установок.

Так, за результатами аналізу роботи комунікативних підрозділів органів державної влади і органів місцевого самоврядування в Україні, було виявлено низку проблем в їх діяльності, а саме: безсистемність при здійсненні комунікативної політики; прийняття управлінських рішень без обговорення із комунікативними підрозділами та нечіткість визначення їх функцій; незадовільна взаємодія між комунікативною службою й іншими структурними підрозділами органу влади; незадовільний фаховий рівень працівників інформаційних підрозділів. Це свідчить як про низький професійний рівень, так і про несформований загальнодержавний простір комунікації, як такий, що потребує фахової, глибинної комунікативної роботи та запиту для ефективної комунікації. Вміння говорити та переконувати є основою комунікації, «слова є силою» [36, с. 17].

Таким чином, розглядаючи внутрішню та зовнішню комунікацію, слід відзначити важливість кожної у формуванні культури професійної діяльності в

сфері публічного управління. Зокрема, зовнішня комунікація не тільки впливає на імідж органу публічного управління, вона його формує, надає підстави для оцінки громадськістю. Внутрішня комунікація потребує особливої уваги, у зв'язку з наявністю неформальної комунікації, що може викривити як низхідну, так і висхідну інформацію.

### **2.3. Формування організаційної культури органів публічного управління**

Найефективніше комунікація відбувається в органах публічного управління, в яких професійно сформована та вдало функціонує організаційна культура, яка пронизує всі елементи органу публічної влади. Комунікаційна система та мова спілкування, в свою чергу, є складовими організаційної культури. Зміна загальної парадигми управління з переважанням інформаційної системи над адміністративною, ефективним використанням матеріальних і духовних ресурсів, визначає дієвість та результативність системи публічного управління. Саме тому органи публічної влади потребують нового внутрішнього наповнення, з яким пов'язується узгодженість соціальних норм і цінностей, суспільного порядку, співробітництва, унормованості соціальних дій тощо [68, с. 44]. Дану узгодженість покликана налагодити добре продумана організаційна культура в органах публічного управління.

На сьогодні не існує єдиного визначення поняття «організаційна культура». Їх розмаїття пояснюється великою кількістю підходів до визначення цього поняття. Проте, С. О. Гайдученко всі наукові підходи до дослідження організаційної культури об'єднала у дві великі групи:

1) раціонально-прагматичний, який розглядає організаційну культуру як атрибут організації, що підлягає діагностуванню й оцінюванню і сприяє створенню технологій її розвитку на базі соціокультурного ресурсу;

2) феноменологічний, який визначає організаційну культуру як внутрішню сконцентровану сутність, а її індивідуалізація та пошук ідеальних

моделей досягаються завдяки загальнометодологічним дослідженням, а не завдяки змінам організаційної культури [7, с. 17].

Все розмаїття визначень поняття «організаційна культура», на думку С. О. Гайдученко, зводиться до того, що це сукупність суспільно-прогресивних формальних та неформальних правил, норм і ціннісних орієнтирів професійної діяльності, традицій та ритуалів, індивідуальних та групових інтересів, особливостей поведінки співробітників певної організації, стиля керівництва, показників задоволеності працюючих умовами праці, показників рівня співробітництва, перспектив розвитку тощо. Організаційна культура дуже чутлива до змін внутрішнього і зовнішнього професійного середовища і є досить динамічною, що сприяє розвитку організації і досягненню нею стратегічних цілей [8, с. 110].

Окрім терміну «організаційна культура», деякі дослідники вживають термін «корпоративна культура» [59; 74], що в даному випадку має синонімічне значення. Так, у словнику термінів і понять державного управління організаційна (корпоративна) культура визначається як складна композиція базових припущень, властивих організації, які сприймаються персоналом і виявляються в проголошених організацією принципах та цінностях, що визначають для членів організації формальні та неформальні моделі поведінки, що мають особливості в різних системах [41, с. 132].

Автори С. Яромич та І. Гречкосій, аналізуючи організаційну культуру державної служби, зазначають, що організаційна культура формується в процесі колективного накопичення службовцями досвіду за першочергового значення особи керівника. Та виділяють чотири джерела формування організаційної культури державної служби:

- нормативно-правові документи;
- уявлення і ціннісні орієнтації керівника організації;
- колективний досвід діяльності державних службовців;
- погляди і цінності, привнесені новими членами організації [77, с. 112].



Дослідниця С. О. Гайдученко пропонує визначення поняття «організаційна культура в сфері публічного управління», яка на її думку, являє собою системну сукупність найважливіших загальнодержавних, суспільних і суто організаційних норм, правил і ціннісних орієнтирів у професійній діяльності, які сприймаються й декларуються переважною більшістю службовців у процесі досягнення організаційних цілей [8, с. 110].

У зв'язку з тим, що організаційна культура пронизує всі елементи органу публічної влади, утворюючи свої субкультури в різних її підрозділах, то суб'єктами управління організаційною культурою є керівник установи та інші керівники різних рівнів, а також органи управління відповідно до положення про орган публічної влади. Особливу увагу необхідно приділити зворотному зв'язку та елементам самоорганізації в структурі органу публічної влади. В управлінні взагалі, а в публічному менеджменті та публічному управлінні особливо, суб'єктно-об'єктні відносини за своєю суттю завжди є суб'єктно-суб'єктними, оскільки об'єктом впливу є соціальні спільноти – колектив установи в цілому та окремих її підрозділів [69, с. 95]. Тому будь-який вплив «зверху» викликає зворотну реакцію в об'єкта впливу, яка, у свою чергу, буде враховуватися при подальших управлінських впливах, тобто справить зворотний вплив [50, с. 81] (див. Додаток А).

Однією з найбільш популярних є модель організаційної культури, запропонована Е. Шейном. Автор концепції розрізняє три різні організаційної культури: поверхневий, підповерхневий та глибинний. Пізнання організаційної культури починається з «поверхневого», або «символічного», рівня, що включає такі факти, які можна відчувати та сприймати. Так, цей рівень включає в себе планування та дизайн приміщень, поведінку співробітників, яку можна спостерігати, мова, гасла, стиль одягу, сленг, гумор, історії, легенди, міфи, психологічний клімат, тобто зовнішні факти, які можна побачити, але які не інтерпретуються.

На наступному рівні вивчають цінності та вірування, що поділяються членами організації. Їх сприйняття залежатиме від свідомості людей. Так.

«підповерхневий» рівень включає в себе ціннісні орієнтації, переконання, віру, поведінкові норми, характер комунікацій, стиль вирішення проблем та прийняття рішень – для усвідомлення цей рівень вимагає більш ґрунтовного вивчення. Дослідники досить часто обмежуються цим рівнем, адже на наступному виникають майже непереборні складнощі.

«Глибинний» рівень включає базові припущення, які спрямовують поведінку людей, допомагаючи їм сприйняти атрибути, що характеризують організаційну культуру. Тобто, це – базові переконання (ціннісно-сміслові настанови – ставлення до суспільства, людини, природи), що приймаються напівсвідомо та бездоказово. Ці приховані та такі, що приймаються на віру переконання спрямовують поведінку людей, допомагаючи їм сприйняти атрибути, що характеризують організаційну культуру [51, с. 18].

Елементи глибинного, підповерхневого та поверхневого рівнів, у свою чергу, поділяються на суб'єктивні – духовні та емоційні складові організаційної культури, що безпосередньо пов'язані з людиною та об'єктивні – що віддзеркалюють фізично оточення організації.

Суб'єктивна організаційна культура – виходитиме від зразків передбачень, віри та очікувань, що поділяються співробітниками, а також з групового сприйняття організаційного оточення. Сюди включають героїв організації, міфи, історії про організацію та її керівників; сприйняття мови спілкування та гасел; норми поведінки. Суб'єктивна організаційна культура слугуватиме основою формування управлінської культури, тобто стилів керівництва та вирішення керівниками проблем, їх поведінки у цілому.

Об'єктивну організаційну культуру пов'язують з фізичним оточенням, що створюється в організації: сама будівля, її дизайн, місце розташування, обладнання, меблі, об'єм простору та його цвітові гамми. Все це тією чи іншою мірою віддзеркалює цінності, яких дотримується організація [51, с. 18].

Багато дослідників зупиняються лише суб'єктивній організаційній культурі, ігноруючи об'єктивну. Проте, сам Е. Шейн застерігає уникати

подібної помилки, адже об'єктивна організаційна культура в першу чергу є візуальним віддзеркаленням суб'єктивної організаційної культури.

Так, аналізуючи орган публічного управління за наведеними вище характеристиками, можна побачити цілісну картину організаційної культури та уявити її концепцію. Відповідно, існують співвідношення між змістом культури організації, її проявом, сприйняттям та інтерпретацією цієї культури працівниками.

Приходячи на роботу до органу публічної влади, співробітник покладає на нього певні очікування, пов'язані зі змістом та значущістю, престижністю праці, яку він виконує, її інтенсивністю та захопливістю, можливостями просування по службі, рівнем оплати праці, умовами праці, соціальними гарантіями. У свою чергу, приймаючи на роботу нового співробітника, керівництво органу публічної влади намагається отримати від нього кваліфіковане та якісне виконання обов'язків, що покладаються на нього, певний рівень знань, відповідальність, дисципліну, ініціативність, уміння приймати рішення, відданість організації та бажання увійти до колективу й розділити його цінності [50, с. 82].

В даному випадку трудова діяльність є необхідною умовою спільного існування співробітника в органі публічної влади. Співробітник шляхом виконання функціональних обов'язків прагне задовольнити власні інтереси, а організація, використовуючи трудовий потенціал співробітника, хоче досягти поставленої мети та завдань. При цьому організаційна культура, так би мовити, задає «правила гри» та спільні для органу публічної влади як роботодавця та співробітника пріоритети й настанови шляхом закріплення певних рольових моделей (набір очікуваних настанов поведінки для конкретної ситуації, поведінкових стереотипів, пов'язаних із виконанням конкретної роботи та норм), тим самим узгоджуючи різні за своєю спрямованістю інтереси всіх рівнів [50, с. 83].

Члени організації, поділяючи віру та очікування, створюють своє фізичне середовище, виробляють свій стиль поведінки та мову спілкування, здійснюють

вчинки, що адекватно сприймаються іншими членами організації, виявляють почуття та емоції, які розуміють усі співробітники. Усе це, будучи сприйнятим співробітниками, допомагає їм зрозуміти та інтерпретувати культуру організації, тобто надати свого значення подіям і діям та зробити усвідомленим своє середовище. Поведінка людей та їх груп усередині організації міцно пов'язана нормами, що випливають із цих вірувань, очікувань та дій, які поділяються всіма.

Проте, слід зазначити, що не тільки поведінка працівників формує організаційну культуру органу публічного управління, важливим фактором є світоглядні установки та ціннісні орієнтири керівників даних установ. Тому позитивне психологічне середовище в колективі здебільшого залежить від керівника і визначається його морально-ціннісними пріоритетами – особистою поведінкою та володінням значущими соціально-психологічними якостями, зокрема: почуттям емпатії; комунікабельністю; відповідальністю; стресостійкістю; ініціативністю.

Так, почуття емпатії виявляється у здатності до співпереживання, співчуття, умінні поставити себе на місце іншої людини. Це одна з головних якостей сучасного керівника-лідера, оскільки завдяки здатності чути своїх підлеглих та представників усіх організацій системи публічного управління він завжди зможе знайти контакт із кожним з них і в такий спосіб віднаходити дієві важелі, що сприятимуть бажанню взаємодіяти та пошуку компромісів.

Комунікабельність дає змогу швидко вступати в різні контакти з людьми, знаходити спільну мову, вести дискусії і просто налагодити вільне спілкування з вищими й нижчими керівниками і підлеглими. Начальник повинен у доступній формі доносити інформацію до підлеглих, уміти оперативно прийняти рішення в складній ситуації, використовуючи методи навіювання і переконання.

Відповідальність – усвідомлення і виконання своїх обов'язків перед колективом та гарантія безпеки і психологічного комфорту всіх учасників організаційно-управлінського процесу. Зрозуміло, що в організації, у якій

керівник нехтує своїми обов'язками, не виконує їх панує безлад, недовіра і невдоволення підлеглих [68, с. 47].

Таким чином, саме керівник органу публічного управління є тією особистістю, здатною об'єднати колектив та спрямувати його у злагодженому ритмі до досягнення поставлених завдань, саме такий лідер здатен поєднати та підсилити економічні, політичні, духовні сторони життя публічної установи і суспільства.

Зміст організаційної культури впливає на спрямованість поведінки та визначається не простою сумою пропозицій, а тим, як вони пов'язані між собою та як вони формують певні зразки поведінки. Відмінною рисою тієї чи іншої культури є відносний порядок розташування базових понять, які її формують, що вказує на те, яка політика та які принципи повинні превалювати в разі виникнення конфлікту між різними наборами пропозицій.

Наприклад, два органи публічної влади можуть декларувати таку норму, як участь співробітників у прийнятті рішень. Проте в одній установі ця норма може реалізовуватися у формі подання пропозицій щодо удосконалення управлінських процесів, в іншій – означатиме вироблення повноцінних групових рішень у підрозділах. Тобто культури цих двох організацій будуть різними за змістом та проявом, незважаючи на те, що набір базових пропозицій один і той самий [50, с. 84].

Важливим моментом підвищення авторитету органу публічного управління є визначення ціннісних аспектів його організаційної культури. Зокрема, в сучасному інформаційному суспільстві все більшої цінності набуває інформація (знання), що є основою організаційної культури публічного управління. Це означає, що до засобів впливу на об'єкт управління можна віднести інтелект особистості, її творчий потенціал, інформацію та знання, а методи публічного управління мають базуватися на партнерських відносинах між усіма учасниками досліджуваного формату відносин.

Ще однією важливою цінністю для політично організованого суспільства є базова цінність соціальної справедливості, яка власне і обумовлює

інституалізацію влади. В свою чергу інстинкт соціальної справедливості формує ціннісну категорію свободи. Саме тому стратегічною метою публічної влади має бути прагнення сформувати систему базисних цінностей та їх дотримання. Проте, якщо задекларовані цінності будуть суперечити реальному стану справ, фактичним діям службовців та керівників, то це може призвести до стрімкого падіння авторитету публічної влади [9, с. 21].

В сучасній науковій думці панує позиція, що ефективність публічного управління залежить від того, наскільки співпадають традиційні цінності громадянського суспільства із цінностями, інститутованими в державній політиці і задекларованими правлячою командою. Так, В. Козаков вважає таку взаємодію ціннісним механізмом взаємодії демократичної влади та громадянського суспільства та виділяє наступні її різновиди: ментальні: злагода, взаєморозуміння, порядок, свобода, патріотизм, мораль тощо; правові: безпека, законність, справедливість тощо; культурні: освіта, виховання, мистецтво тощо; політичні: відповідальність тощо; інформаційні: відкритість тощо [27, с. 84–85].

І хоча на сьогодні в системі публічного управління превалюють політичні цінності та часто спостерігаються розбіжності між задекларованими ціннісними пріоритетами установи та фактичними діями, вчинками та ставленням працівників до виконання своїх професійних обов'язків, проте наша країна вже ступила на шлях реальних демократичних перетворень, в тому числі і у формуванні та розвитку організаційної культури публічного управління.

Таким чином, специфіка культури та етики публічного управління полягає в тому, що сучасне публічне управління робить наголос на людський аспект. А кожен працівник розглядається як окрема особистість, яка володіє власними індивідуальними рисами, взаємодіє з колективом та вступає у зовнішні зносини.

Саме тому важливим є вивчення механізмів комунікації в системі публічного управління. В ході дослідження з'ясовано, що культура професійної діяльності проявляється не лише у зовнішній комунікації. Культура

професійної діяльності у внутрішній комунікації є не менш важливою, оскільки безпосередньо впливає на ефективність виконання працівником своїх посадових обов'язків.

Забезпечити високий рівень ефективності комунікації та високий рівень культури професійної діяльності покликана організаційна культура. Саме її формування дозволить встановити бажані правила та норми поведінки працівників різних управлінських рівнів.

## РОЗДІЛ 3

### СУЧАСНИЙ СТАН ТА ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ КУЛЬТУРИ ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

#### **3.1. Нормування етичної поведінки службовців у сфері публічного управління**

Сучасна культура професійної діяльності, як основа організаційної культури публічного управління, має нормативне закріплення етичних норм поведінки службовців публічного управління. Адже за допомогою інституціональних засобів здійснюється гарантування гідної поведінки публічних службовців з боку держави й професійного співтовариства та скеровування на засвоєння суспільно визнаних цінностей професії.

Сукупність засобів, що вживаються для регулювання неналежної і заохочення належної поведінки називають етичною інфраструктурою. Елементами етичної інфраструктури публічної служби є: політична воля, законодавство, кодекси поведінки, певні умови підтримки державної служби, координуючі органи, механізми звітності та нагляду, механізми професійної соціалізації, дієве громадянське суспільство, яке здійснює партнерство з органами державної влади на етапах прийняття, реалізації державно-управлінських рішень та контролю за їх втіленням.

Законодавче закріплення етичних стандартів публічної служби є свідченням прагнення держави утверджувати в системі державно-суспільних відносин ті моральні цінності, яких прагне суспільство, та піднести право до рівня моральної цінності. Мораль як регулятор суспільних відносин базується не на силі державного примусу, як, наприклад, право, а на свідомості громадян та несилових формах впливу: переконанні, навіюванні, наслідуванні, соціальному санкціонуванні (схваленні соціально позитивної та осуді



негативної поведінки) тощо. Загалом моральні норми охоплюють більше коло норм, ніж ті, що окреслюються чинним правовим полем. Тому правова регуляція є необхідною, але недостатньою умовою ефективного виконання публічним службовцем своїх професійних функцій. Правова компетентність повинна обов'язково поєднуватися з наявністю в публічного службовця високорозвиненої етичної компетентності [57, с. 225].

Основу професійної етики становлять етичні кодекси, в яких виявляються особливості етичного поведіння в конкретній професійній діяльності, формується образ належної поведінки професіонала, виголошуються вимоги, що висуває до особистості працівника його професійне середовище та суспільство в цілому. Існування таких зводів етичних норм та стандартів є вагомим чинником зміцнення статусу тієї чи іншої професії. Вважається, що кодекси підтримують інституціонально закріплені ролі та являють собою важливий складник громадського контролю [57, с. 225].

Предметом регулювання кодексу поведінки є порядок обробки та опрацювання службової інформації, принципи взаємодії з громадянами. Метою кодексу є встановлення для всіх публічних службовців уніфікованих правил службової поведінки. Ці правила роблять діяльність службовців більш відповідальною, прозорою, підконтрольною та підзвітною громадянам та сприяють формуванню певного стилю поведінки публічного службовця, що відповідає цінностям та принципам як публічної служби, так і очікуванням суспільства в даний період розвитку держави [57, с. 226].

У вітчизняному правовому полі України роль професійно-етичних кодексів публічної служби виконували Закон України «Про правила етичної поведінки» (2012–2014 рр.), Загальні правила поведінки державного службовця (2010–2016 рр.) та Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування (2016 р. – чинні дотепер). До цього переліку можна також додати Закон України «Про запобігання корупції» (2014 р. – чинний нині), розділ VI (Правила етичної поведінки) якого регулює правила поведінки публічних службовців.

Так, за Загальними правилами етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування (далі – Загальні правила) публічні управлінці під час виконання своїх посадових обов’язків зобов’язані неухильно дотримуватись загально визнаних етичних норм поведінки, бути доброзичливими та ввічливими, дотримуватись високої культури спілкування, з повагою ставитись до прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, об’єднань громадян, інших юридичних осіб [20]. У Законі України «Про запобігання корупції» цей перелік дещо конкретизовано та додано, що такої ж поведінки заслуговують керівники, колеги і підлеглі [54]. І це досить суттєве доповнення, оскільки текст Загальних правил робить наголос на зовнішній комунікації публічних службовців, в той час як внутрішня комунікація суттєво впливає на формування організаційної культури органу публічного управління. Зокрема, позитивне ставлення до вказівок керівництва, прохань колег та підлеглих створює сприятливі умови для вирішення професійних завдань.

Публічні управлінці мають всіляко сприяти позитивному іміджу та зміцненню авторитету публічної служби, зокрема утримуватися від поширення інформації, а саме розміщення коментарів на веб-сайтах і у соціальних мережах, що можуть завдати шкоди репутації державних органів та органів місцевого самоврядування [20]. Статус публічного службовця має накладати на особу образ взірця для поведінки законослухняного та толерантного громадянина. Тим більше, що популярність соціальних мереж та можливість завдяки Інтернету вступати в дискусію з будь-ким та на будь-яку проблематику часто дозволяє людині, не задумуючись, фривольно висловлювати власні думки, вступати в суперечки, вживати нелітературну, а подекуди і ненормативну лексику. Натомість публічний службовець має, представляючи державу чи територіальну громаду, діяти виключно в їх інтересах.

Застерігаючи публічних службовців від вчинення неприйнятних дій, у Загальних правилах зазначено, що саме є неприпустимим для посадовця. Зокрема, публічні службовці не мають допускати у своїй поведінці

використання нецензурної лексики та підвищеної інтонації. Вони також мають утримуватись від принизливих коментарів щодо зовнішнього вигляду, одягу, віку, статі, сімейного стану або віросповідання особи [20]. Слід зазначити, що ці норми стосуються як спілкування з громадянами, юридичними особами, так і з керівниками, колегами та підлеглими, тобто вони однаково мають діяти як під час зовнішньої, так і під час внутрішньої комунікації.

Неприпустимим для публічного управлінця є поширення чуток, обговорення особистого або сімейного життя колег, членів їх сімей та інших близьких осіб [20]. Дотримання цієї норми є прямим віддзеркаленням організаційної культури органу публічного управління. Здорова робоча атмосфера прямо пропорційно впливає на працездатність людини, починаючи від її бажання йти на роботу, зустрічатися з колективом до бажання виконувати свої професійні обов'язки, доручення керівника та прохання колег. Від дотримання цієї норми також залежить наявність взаємодопомоги та взаємопідтримки колег.

Публічні службовці також мають не допускати впливу приватних, сімейних, суспільних або інших стосунків чи інтересів на його (її) поведінку та прийняття рішень під час виконання своїх посадових обов'язків [20]. Крім того, публічні службовці при виконанні своїх службових повноважень мають дотримуватися політичної нейтральності, уникати демонстрації у будь-якому вигляді власних політичних переконань або поглядів, не використовувати службові повноваження в інтересах політичних партій чи їх осередків або окремих політиків [54]. Державному службовцю та посадовій особі місцевого самоврядування заборонено у будь-який спосіб використовувати своє службове становище в політичних цілях, у тому числі для залучення державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, працівників бюджетної сфери та інших осіб до участі у передвиборній агітації, акціях та заходах, що організовуються політичними партіями [20].

Абсолютно неприпустимими для публічного управлінця є прояви будь-якої з форм дискримінації за ознаками раси, кольору шкіри, політичних,

релігійних та інших переконань, статі, віку, інвалідності, етнічного та соціального походження, громадянства, сімейного та майнового стану, місця проживання, а також за мовними або іншими ознаками; дії сексуального характеру, виражених словесно (погрози, залякування, непристойні зауваження) або фізично (доторкання, поплескування), що принижують чи ображають осіб, які перебувають у відносинах трудового, службового, матеріального чи іншого підпорядкування.

Окрема увага у Загальних правилах приділяється доброчесності публічних службовців, які зобов'язані виконувати свої посадові обов'язки якнайкраще, чесно і неупереджено, незважаючи на особисті ідеологічні, релігійні або інші погляди, не надавати будь-яких переваг та не виявляти прихильності до окремих фізичних чи юридичних осіб, громадських, політичних, релігійних організацій, а також не допускати ухилення від прийняття рішень та відповідальності за свої дії (бездіяльність) та рішення [20]. На неупередженості публічного службовця наголошує також Закон України «Про запобігання корупції» [54].

За Загальними правилами доброчесність публічного службовця проявляється у тому, щоб:

спрямовувати свої дії на захист публічних інтересів та недопущення конфлікту між приватними та публічними інтересами, уникати виникнення реального та потенційного конфлікту інтересів у своїй діяльності;

не використовувати службове становище в приватних інтересах чи в неправомірних приватних інтересах інших осіб, у тому числі не використовувати свій статус та інформацію про місце роботи з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб;

не розголошувати інформацію, що стала йому (їй) відома у зв'язку з виконанням посадових обов'язків, зокрема персональні дані фізичних осіб, конфіденційну та іншу інформацію з обмеженим доступом, режим якої встановлено Законами України «Про державну таємницю», «Про інформацію», «Про захист персональних даних» та «Про доступ до публічної інформації»,

крім випадків, установлених законом [20] Особливу увагу нерозголошенню інформації приділено також у Законі України «Про запобігання корупції» [54].

Окремий розділ Загальних правил присвячено використанню службового становища, ресурсів та інформації. Так, публічні службовці повинні використовувати своє службове становище, ресурси держави та територіальної громади (рухоме та нерухоме майно, кошти, службову інформацію, технології, інтелектуальну власність, робочий час, репутацію тощо) виключно для виконання своїх посадових обов'язків і доручень керівників, наданих на підставі та у межах повноважень, передбачених Конституцією та законами України.

Натомість зазначається, що публічні службовці при виконанні своїх посадових обов'язків зобов'язані раціонально і дбайливо використовувати державну і комунальну власність, постійно підвищувати ефективність її використання, уникаючи надмірних і непотрібних витрат. Також вони зобов'язані використовувати надані їм ресурси таким чином, щоб не завдавати шкоди навколишньому середовищу чи здоров'ю людей.

Загальні правила також регламентують використання робочого часу публічного службовця. Робочий час, зокрема у разі виконання завдань за посадою за межами адміністративної будівлі державного органу чи дистанційної роботи, має використовуватись для виконання своїх посадових обов'язків [20].

Особлива увага приділяється роботі з інформацією та використанню інформації. Зокрема, публічні службовці зобов'язані при роботі з інформацією оцінювати її критично, аналізувати джерела інформації, використовувати ті із них, які є офіційними, приймати рішення на основі достовірної та перевіреної інформації, поширювати лише ту інформацію, що відповідає дійсності. Їм також забороняється приховувати чи обмежувати інформацію, яка має бути доведена до відома інших осіб.

Надаючи інформацію, публічні службовці під час виконання посадових обов'язків повинні дотримуватися таких правил: 1) надавати інформацію із

зазначенням даних, що її підтверджують; 2) надавати в межах повноважень та відповідно до законодавства іншим державним службовцям та посадовим особам місцевого самоврядування інформацію, необхідну для виконання ними посадових обов'язків; 3) викладати інформаційні матеріали та повідомлення чітко, лаконічно та послідовно для однозначного їх сприйняття.

Крім того, публічні службовці під час спілкування з громадянами повинні використовувати доступну термінологію та дотримуватися встановленого протоколу у відносинах з представниками органів влади іноземних держав, міжнародних організацій, іноземних установ [20].

Закон України «Про запобігання корупції» доповнює Загальні правила пунктом про утримання від виконання незаконних рішень чи доручень. Зокрема, публічні службовці мають, незважаючи на приватні інтереси, утримуватися від виконання рішень чи доручень керівництва, якщо вони суперечать закону. При цьому вони самостійно оцінюють правомірність наданих керівництвом рішень чи доручень та можливу шкоду, що буде завдана у разі виконання таких рішень чи доручень. У такому випадку службовець має негайно в письмовій формі повідомити про це керівника органу, підприємства, установи, організації, в якому вона працює [54].

Отже, на сьогодні існує нормативно-правова основа етичної діяльності публічних службовців. Проте, відкритим залишається питання формування організаційної культури, в рамках якої дотримання вищезазначених норм є пріоритетом у здійсненні професійних обов'язків працівників публічної служби.

Таким чином, здійснення професійної діяльності представників публічного управління безпосередньо відбувається за допомогою комунікації, як внутрішньої, так і зовнішньої. Комунікація органу публічного управління виступає саме тим маркером, що визначає рівень культури професійної діяльності у системі публічного управління, саме вона формує імідж та зміцнює авторитет публічної служби. Ефективність комунікації може забезпечити правильно сформована організаційна культура, яка на перший план виносить ті

цінності, дотримання яких сприятиме формуванню довіри суспільства до органів системи публічного управління. Слід пам'ятати, що організаційна культура публічної установи не є монолітним конструктом. Вона володіє багаторівневою структурою, складною системою взаємопов'язаних елементів та складається з множини субкультур та контркультури. Проте, для формування організаційної культури кожного конкретного органу публічного управління на сьогодні закладена нормативно-правова основа у вигляді правил етичної поведінки публічного службовця, в яких вже закладено основні ціннісні установки працівників системи публічного управління і моральні та професійні якості, до вдосконалення яких має прагнути службовець. Проте, основною перешкодою на шляху зміцнення авторитету органів публічного управління стоїть розходження між декламованими правилами, нормами та цінностями в роботі органів публічного управління та реальним станом речей.

### **3.2. Закордонний досвід нормування культури професійної діяльності у системі публічного управління**

Аналіз культури професійної діяльності в системі публічної служби закордоном дає можливість виокремити спільні риси етики розвинених країн: спрямованість професійної діяльності службовців на забезпечення інтересів громадян і суспільства, запобігання можливим зловживанням владою, порушенням закону, корупції; розгляд етики публічної служби як складової корпоративної культури установи; розвинений характер етичного законодавства; значна увага до етичних кодексів (загальних, спеціалізованих, модельних); створення спеціальних органів для координації діяльності щодо вирішення етичних проблем; розвинений характер етичного навчання публічних службовців; розгляд етики як елементу цілісної системи публічного управління; визнання провідної ролі керівників-лідерів у формуванні етичної системи публічної служби; залучення громадськості до вирішення етичних проблем; постійний розвиток етичної системи; наявність окрім спільних рис і

певних національних відмінностей етичних систем публічної служби. Ще однією з особливостей формування етичних систем публічної служби є посилення у цьому процесі співпраці країн. Найбільш яскраво це відбувається в ЄС, в країнах АСЕАН (у Таїланді створено Ресурсний центр з розвитку лідерства для країн організації), країнах Карибського басейну, де провідну роль у налагодженні співпраці відіграють США [70, с. 4].

Зокрема, на формування культури професійної діяльності в системі публічної служби у світі, найбільший вплив здійснили США та Великобританія, які мають тривалий досвід у вирішенні подібних питань.

Американці великого значення надають питанням професійної етики публічних службовців. В країні існує велика кількість актів, кодексів та етичних приписів для службовців кожної гілки влади, також існують спеціальні органи контролю та збору інформації, а разі виявлення порушень діють свої каральні органи. Крім того, більшість урядів штатів і місцевих органів влади мають власні кодекси етичної поведінки публічних службовців, що перебувають у їхньому підпорядкуванні.

Зокрема, у США створено Управління державної етики, яке є координатором у випрацюванні етичних програм у виконавчій владі. До його компетенції входить також етичне навчання публічних службовців. Так, Управління державної етики організує навчально-тренувальні програми має спеціальний Центр, у якому зберігаються навчальні матеріали з питань етики у системі виконавчої влади. Силами Управління видається газета, методичні рекомендації та проводяться конференції, покликані роз'яснити найбільш затребувані або складні питання культури професійної діяльності [79].

Американська модель створення кодексів поведінки суттєво обмежує свавілля державних органів під час розробки стандартів поведінки, що дозволяє у короткий термін створити дієвий звід правил. Проте американській моделі притаманні і свої недоліки. Жорсткі стандарти поведінки обмежують ініціативу публічних службовців та привчають їх в усьому спиратися на правила, що може призвести до неналежної поведінки у нестандартних ситуаціях. Також



прийняття деталізованого етичного законодавства вимагає в свою чергу створення розвиненої системи навчання і консультування публічних службовців, оскільки детальність законодавства є досить складною для сприйняття. Тому у США щорічно витрачаються значні кошти на створення спеціальних посібників, навчання та консультування службовців з етичних питань [65, с. 249].

Британській державній службі притаманна висока корпоративна етика, дотримання кодексу адміністративної моралі, висока самодисципліна, чесність, професійна честь, пріоритет пошуку найкращого рішення. Етичний Кодекс державного службовця Великобританії не тільки регламентує етику професійної діяльності службовців від надання послуг населенню до політичних консультацій міністрам, а й визнає взаємні обов'язки службовців і міністрів. Кодекс складається з двох частин: вимог до службової діяльності міністрів та вимог до решти службовців.

Великого значення в етичній системі Великобританії набула стала державна програма «Громадянська хартія», метою якої є досягнення найвищих можливих стандартів діяльності в інтересах тих, хто користується державними послугами. Так, Хартією встановлено стандарти державних послуг у 40 галузях. Здійснення державної служби за стандартами Хартії сприяло кращому розумінню громадянами своїх прав під час отримання державних послуг, а також створило передумови для зміни психології та етичної культури самих державних службовців.

Значний вплив на формування культури професійної діяльності в системі публічної служби у світі мав випрацюваний у Великобританії «ефект крученої двері», тобто міграції робітників між державною службою і комерційними структурами, а також «ефект човників», тобто перехід колишніх вищих службовців державного апарату після їх відставки у фірми тієї самої сфери, яку вони нещодавно курирували, що обумовлювало підсилення корупції [70, с. 4].

Проаналізувавши законодавство, що регулює культуру професійної діяльності в різних країнах світу, можна стверджувати, що існують як спільні

підходи у вирішенні цього питання, так і підходи, характерні для конкретної країни. Так, в більшості країн прийняті спеціальні закони, які регламентують етичні проблеми публічної служби, проте в деяких унормування етичних проблем є складовою більш комплексних законів. Законодавство з унормування культури професійної діяльності в системі публічного управління постійно розвивається. Слід зауважити, що спільним для розвинених країн є спрямованість законодавства на запобігання корупції, демократичні цінності та забезпечення якості публічного управління.

За дослідженнями Є. М. Хрикова, за останні 30 років у світі склалася система професійно-етичного регулювання діяльності публічної служби, яку забезпечують зв'язки органів державної влади з громадянами, громадськістю. Неформальне залучення громадськості до вирішення етичних проблем публічної служби притаманне всім розвиненим країнам. Особлива увага в цій системі приділяється проблемам, пов'язаним з правом на інформацію, повагою прав і незалежності засобів масової інформації та неприпустимістю будь-яких спроб обдурити громадську думку або її представників [70, с. 5].

Зокрема, у Німеччині відпрацьовано такий алгоритм суспільного контролю над службовцями, коли громадяни порушення органами публічної влади їх прав та законних інтересів. У Німеччині публічна культура є однією з найдавніших у Європі, тому основні принципи публічної служби зазначені в основному Законі Німеччини. Цікавим є той факт, що в установах з дефіцитом жінок за однакових умов професійної підготовки перевага на заміщення вакантної посади буде віддана жінкам [64, с. 193].

Однією з найбільш організованих є державна служба Франції, яка є закритою та регламентованою системою адміністративного управління. Французькій системі публічного управління притаманні ієрархічність, кастовість та відданість державі. Її основні принципи закріплено в Конституції 1958 року, у Декларації прав людини і громадянина 1789 року, в Преамбулі Конституції 1946 року. Загальний статут публічної служби складають основні чотири закони: про права і обов'язки чиновників від 13.07.1983 р., про

державну публічну службу від 11.01.1984 р., про місцеву публічну службу від 26.01.1984 р., про державну медичну службу від 06.01.1986 р. [14, с. 443]. Структура ж етичних правил публічних службовців досить типова для демократичних країн та включає обов'язок дотримуватися законів, неупередженість, заборону інших професійних занять, лояльність тощо.

Однією з форм громадянського контролю культури професійної діяльності закордоном є такі інститути громадянського суспільства як громадські комісії з етики, які розглядають питання, пов'язані з порушеннями етики державних службовців.

У різних країнах є певні розбіжності у тому, хто організує вирішення етичних проблем публічної служби. Так, наприклад, в Естонії етичне навчання публічних службовців координує та фінансує міністерство фінансів. У Туреччині рада з етики для державних посадових осіб є провідною установою у вирішенні етичних проблем, окрім того, в державних установах створені комісії з етики. На Філіпінах етичними проблемами державних службовців займається комітет із зв'язків з громадськістю. У Латвії існують спеціальні етичні навчальні курси для співробітників на спеціальних посадах (прокурори й судді, відповідальні за державні закупівлі тощо) [70, с. 5].

У Законі Литовської Республіки «Про державну службу» закріплені основні принципи етики діяльності державних службовців, до яких віднесено: повага до людини і держави, справедливість, безкорисливість, порядність, неупередженість, відповідальність, гласність, зразковість [48].

В Польщі немає кодексу етики для публічних службовців, але є «Кодекс етики для парламентаріїв», що побудований на принципах прозорості, альтруїзму, чесності, совісті, відповідальності за добре ім'я Сейму. Одним із основних механізмів утвердження етичних стандартів у публічній службі є підготовка публічних службовців. У Польщі існують підготовчі курси перед прийомом на публічну службу, що включають лекції з даної тематики. Їх проведенням займається служба зайнятості населення. Але поки ще це не є окремим видом підготовки [52, с. 167].

Агентства державної служби, які існують в країнах, несуть відповідальність за кадрову політику, але у них також є багато інших обов'язків, і етичні проблеми не є пріоритетом для них. Антикорупційні агентства спрямовані на запобігання корупції та одним із пріоритетних завдань мають підготовку з етики, але зазвичай не мають відповідних ресурсів та навичок працівників для самостійного забезпечення такого навчання.

Організацією етичного навчання безпосередньо займаються різні установи: антикорупційні установи, агентство державної служби або навчальні заклади такі, як академія державної служби або інші академічні установи. До проведення занять зазвичай залучають приватних та іноземних консультантів, науковців, викладачів закладів вищої освіти.

Важливою складовою системи публічної служби є етичне навчання. Найбільш розвиненою у світі є система етичного навчання публічних службовців у США та Сінгапурі. Етичне навчання публічних службовців у США є обов'язковим. Управління урядової етики США (OGE) розробило портфель освітніх програм, які співробітники агентства з етики можуть використовувати при проведенні обов'язкового початкового і щорічного навчання етики.

Курс базової етики для державних службовців спрямований на ознайомлення, поліпшення і узагальнення знань службовців про чесність і боротьбу з корупцією. У цьому сенсі він має просувати норми поведінки та заборони, а також інформувати учасників про вплив корупції, надаючи їм необхідні навички для запобігання, виявлення і повідомлення про неї [70, с. 5].

Країною з одним із найнижчих рівнів корупції є Сінгапур, у якому сформовано цілісну систему навчання державних службовців. Процедура навчання і підвищення кваліфікації державних службовців у Сінгапурі поділяється на п'ять основних етапів, під час яких розглядаються й етичні проблеми. Невипадково у цій країні визнано, що етичне навчання має бути важливою і невід'ємною частиною підготовки державних службовців. У Сінгапурі поширюються два підходи до управління організацією державного

сектора: орієнтований на користь етичних норм, правил та орієнтований на користь етичних принципів особистості.

Підхід, заснований на етичних принципах, фокусується на внутрішньому самоконтролі, саморозвитку державних службовців, а також заснований на таких двох компонентах, як моральна свідомість і моральна діяльність. Передбачається, що моральна свідомість окремого державного службовця може бути розвинена шляхом культивування необхідних цінностей та норм, а також завдяки розвитку суспільного життя, необхідного для застосування цих цінностей у робочих ситуаціях. Етичну поведінку службовця можна стимулювати і покращувати за допомогою інтерактивних навчальних сесій, семінарів й індивідуальних занять [71, с. 123].

Частіше всього закони країн не вимагають обов'язкового етичного навчання публічних службовців. Тільки в декількох країнах (США, Сінгапур, Туреччина) етичне навчання є обов'язковим згідно із законом. У Туреччині навчання етики з 2009 року проводиться для всіх державних чиновників, що працюють як на центральному, так і на місцевому рівні.

В Естонії навчання публічних службовців з етики є добровільним, а численні державні установи мають власні «відділи навчання без відриву від виробництва», які відповідають за забезпечення етичного навчання.

Окрім того, існують непрямі юридичні вимоги з навчання з етики. Наприклад: у Сербії закон про державних службовців визначає, що «Служба управління людськими ресурсами» має організовувати професійну підготовку державних службовців, особливо в області боротьби з корупцією; у Хорватії уповноважених з етики призначають відповідно закону про державну службу та вони зобов'язані брати участь в комплексних програмах чесності; у Боснії та Герцеговині існує юридичне зобов'язання інформувати всіх працівників та представників громадськості про основні принципи етики; навчання за Кодексом поведінки є правом кожного державного службовця в Іспанії; в Латвії антикорупційні принципи та антикорупційна програма мають включити навчання вимогам етики [71, с. 125].

У якості елементів етичної системи публічної служби розглядають кодекси етики та статuti окремих державних установ, які унормовують організацію навчання етиці та вирішення інших етичних проблем. Комітет Міністрів Ради Європи ще у травні 2000 року прийняв Страсбурзьку рекомендацію щодо нормування поведінки державних службовців країн-членів Ради Європи. Відповідно до цих рекомендацій у ЄС розроблено модельний кодекс публічних службовців, який став основою для прийняття відповідних кодексів країн членів союзу [70, с. 5].

Документ містить два розділи: інтерпретація та застосування; загальні принципи. Правила кодексу поширюються на всіх службовців, які працюють у державному органі влади; вони можуть стосуватися також осіб, які працюють у приватних організаціях, але виконують державні замовлення. Таке широке тлумачення терміна «державний службовець» зумовлено тим, що в багатьох країнах Європи до категорії державних службовців належать не лише кар'єрні (адміністративні) службовці, а й особи, які займають політичні посади, починаючи від президента країни.

Саме другий розділ «Загальні принципи» окреслює етичні межі службової діяльності, а також норми і правила їх реалізації. Серед цих етичних норм і правил: законність, відданість, політична нейтральність і лояльність до політики уряду, рішень місцевих органів влади; чесність, неупередженість та ефективність у служінні суспільним інтересам; ввічливість у службових відносинах, належна повага до прав, обов'язків та інтересів інших; неупередженість і об'єктивність під час прийняття рішень; недопущення конфлікту інтересів, зловживання службовим становищем; турбота про суспільну довіру тощо.

До головних вимог Кодексу належать ще й такі: перевірка чесності кандидата на державну службу і вимога виконання службового обов'язку «політично нейтрально, не намагаючись протидіяти здійсненню політики, рішенням або законним заходам, які приймають владні органи» [62].

Для визначення потреб в етичному удосконаленні службовців багато країн використовували опитування або дослідження, які дозволяють проаналізувати чесність державних чиновників, довіру громадян до державного управління, поширеність корупції та інші пов'язані з цим показники. У США широко використовують тести чесності.

Існують різні підходи до проведення таких опитувань: в Іспанії, Литві, Чорногорії спеціалізовані антикорупційні органи проводять спільні антикорупційні дослідження, які можуть бути використані для планування навчання з етики; в Австрії, Румунії і Хорватії уряди використовують різні обстеження, що проводяться на замовлення центрального уряду або окремих міністерств та дослідницьких інститутів; у США, Молдові проводять виключно неурядові опитування; у Вірменії опитування проводять різні програмами, які підтримують донори [70, с. 5].

В Україні формально існують всі складові інфраструктури етичної системи публічної служби. Але жоден з цих елементів не реалізує у повному обсязі свої потенційні можливості щодо забезпечення належного рівня етики публічних службовців. У вітчизняній системі публічного управління серед державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування немає сталих традицій дотримання етичних норм доброчесної поведінки. Подвійна мораль, яка є результатом попередніх етапів соціально-економічного та культурного розвитку країни, впливає як на політичне управління, так і державно-управлінську практику, повсякденне життя людей.

На думку Є. М. Хрикова, для України характерними є розбіжність офіційної етики, яку декларують законодавчі документи, з традиційною та корпоративною етикою. А вітчизняне етичне законодавство не завжди обґрунтовано змінюється, хоча зараз змістовно воно відповідає поширеним у країнах світу особливостям [70, с. 5].

Проте, демократичні зміни сьогодення та прихід нового покоління в систему публічного управління мають всі шанси сформувати стійкі традиції дотримання етики в системі публічного управління та передати їх наступникам,

в тому числі завдяки впровадженню успішного закордонного досвіду формування культури професійної діяльності.

### **3.3. Пріоритетні напрями оптимізації культури професійної діяльності у системі публічного управління в Україні**

Враховуючи сучасний стан вітчизняної культури професійної діяльності та проаналізувавши закордонний досвід формування етичного законодавства у сфері публічного управління, можна сформулювати пріоритетні напрями реформування та оптимізації культури професійної діяльності в системі публічного управління в Україні. Зокрема, трьома найбільш пріоритетними напрямками мають стати удосконалення етичного законодавства, навчання та формування позитивного іміджу публічного управлінця.

На сьогодні нормативно культура професійної діяльності в системі публічного управління, як вже розглядалося вище, регулюється Загальними правилами етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування та Законом України «Про запобігання корупції». Обидва документи мають багато спільного та водночас доповнюють один одного. В свою чергу, набагато ефективним стало б створення єдиного нормативного документу – етичного кодексу публічного службовця. По-перше, цей документ об'єднає всі принципи, норми та правила культури поведінки публічного службовця, що спростить пошук інформації у вирішенні етичного питання. По-друге, випрацювання кодексу етичної поведінки публічного службовця сьогодні дозволить врахувати позитивний зарубіжний досвід у цій сфері, в тому числі взяти до уваги можливість уникнення помилок, прорахунків, двозначностей тощо. Створюючи сучасний документ, слід врахувати не тільки зовнішню комунікацію публічних службовців, їх спілкування з громадянами, а і внутрішню. Адже, як ми розглянули у попередньому розділі, внутрішня комунікація є важливою складовою організаційної культури та суттєво впливає на виконання людиною своїх



посадових обов'язків та бажання ділитися власним досвідом з менш досвідченими працівниками.

Так, основними принципами зовнішньої комунікації мають бути: ввічливість, відкритість (здатність до спілкування, прийняття інших людей, їхньої унікальності), пластичність (здатність сприймати проблеми інших, залишаючись собою), повага, турбота, толерантність.

У внутрішній комунікації слід дотримуватися таких правил:

- виявляти повагу до колег;
- у разі неможливості виконати свої обов'язки – попередити про це;
- не давати обіцянок, які не можуть бути виконані;
- не ставитись до колег упереджено;
- демонструвати впевненість у собі і водночас бути скромним, не перебільшувати власну значущість і ділові можливості;
- визнавати свої помилки;
- пропонувати колегам допомогу у подоланні труднощів;
- уміти налагодити конструктивний діалог з колегами, бути відкритим до спілкування;
- пам'ятати, що на роботі не прийнято запитувати про особисті справи, проблеми;
- не переказувати те, що стало відомо про особисте життя колеги з його слів;
- не розповідати співробітникам про свої конфлікти з керівниками, колегами тощо [53].

Також, на думку А. Г. Сдобної, доповнення потребують Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. По-перше, дослідниця пропонує за американським досвідом створити комісії та комітети з етики, які б не були підпорядковані ні державним службовцям, ні будь-якій ланці структури органу.

По-друге, А. Г. Сдобнова пропонує розробити до Загальних правил поведінки алгоритм дій для публічних службовців у стандартних та нестандартних ситуаціях. Адже знання основ професійно-етичної культури повинно дозволяти публічному службовцю впевнено поводитися у більшості робочих ситуацій, уникнути багатьох помилок, що дозволяють громадянам поставити під сумнів його наміри та завдати шкоди як його власній репутації, так і репутації публічного органу. Так, алгоритм дій публічних службовців пояснить їхні дії у разі порушення їх прав. Зокрема це стосується права на повагу до честі і гідності закріпленого в Конституції України [63, с. 149].

Проте, слід пам'ятати, що удосконалення етичного законодавства – це лише перший крок у реалізації бажаної культури професійної діяльності. Для реалізації закладених у кодексі та інших нормативних документах принципів, правил та норм поведінки публічних службовців необхідне в першу чергу доведення до відома службовців зводу правил, їх роз'яснення та пояснення необхідності їх дотримання. На нашу думку, це можливо реалізувати через навчання публічних службовців як майбутніх, так і тих, хто вже сьогодні виконує свої посадові обов'язки.

В Законі України «Про запобігання корупції» одним із принципів діяльності публічного службовця є компетентність: «Професійна компетентність – це здатність особи в межах визначених за посадою повноважень застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти відповідні моральні та ділові якості для належного виконання встановлених завдань і обов'язків, навчання, професійного та особистісного розвитку» [54]. Проте досягається вона завдяки навчанню, в тому числі і шляхом підвищення кваліфікації.

Згідно з положеннями Конституції України та законами України, право на публічну службу мають громадяни України, які здобули (у редакції відповідних законів – «одержали», «мають») відповідну освіту і професійну підготовку та пройшли у встановленому порядку конкурсний відбір, або за іншою процедурою, передбаченою законодавством. В той же час жоден із

законодавчих документів не розкриває зміст понять «відповідна освіта» та «професійна підготовка» [67, с. 8]. Це питання потребує вирішення на загальнодержавному законодавчому рівні. Подібні роз'яснення мають обов'язково бути відображеними в нормативних документах.

З іншого боку, для того щоб особа, яка претендує на заняття посади публічної служби, відповідала певним вимогам, для неї мають бути утворені умови набуття відповідних професійних компетентностей. В першу чергу такі умови мають забезпечувати заклади вищої освіти, що готують майбутні кваліфіковані кадри за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування». На сьогоднішній в Україні існує чимало подібних закладів освіти. Проте, на думку О. М. Чальцевої, більшість з цих закладів орієнтована на навчання державних службовців [72, с. 188]. Такий традиційний підхід переважно зорієнтований на передачу знань і, відповідно, в меншій мірі приділяється увага оволодінню практичними вмінням та навичками, формуванню особистісних якостей, необхідних для професійної діяльності. Внаслідок цього поінформованість слухачів не в достатній мірі розвиває компетентності для вирішення практичних проблем. Тому нагальною потребою у зміні пріоритетів підготовки фахівців публічного управління є підсилення її практичної зорієнтованості. Саме тому актуальним на сьогоднішній день є компетентнісний підхід, який спрямований в освітньому процесі на формування та розвиток особистості, комплексу ключових і предметних компетенцій [13, с. 46]. Тобто основна увага освітнього процесу має бути зорієнтована на набуття здобувачами освіти конкретних практичних вмінь та навичок.

Також погоджуємося із Ю. І. Малик, що сьогодні, окрім оновлення змісту навчальних дисциплін, застосування ефективних інтерактивних методів навчання та модернізації викладання, актуальною залишається потреба у впровадженні новітніх наукових досягнень, технологічних та методологічних інновацій у професійну підготовку фахівців публічного управління та адміністрування. Взаємне доповнення традиційних та інноваційних технологій

навчання повинно складати собою цілісну систему, спрямовану на забезпечення державних структур висококваліфікованими ініціативними управлінцями, які будуть ефективно виконувати управлінські завдання та приймати управлінські рішення, а також надавати якісні адміністративні послуги [40, с. 93]. Поділяємо думку дослідниці, що обізнаність з передовими науковими досягненнями та вміння користуватися сучасними інформаційними технологіями значно підвищують культуру професійної діяльності публічних службовців.

Важливою в роботі публічного управлінця є емоційна компетентність, формування якої має бути закладено освітніми програмами. Іншими словами йдеться про здатність та уміння управляти власними емоціями і на цій основі – здійснювати конструктивну комунікативну взаємодію з іншими. Складовими емоційної освіченості є самосвідомість, самоконтроль, самомотивація та емпатія. Особливо важливим є формування такої компетентності для керівника, адже надає можливості організації командної діяльності співробітників; сприяє покращенню міжособистісної взаємодії; надає управлінській вертикалі з традиційною обов'язковістю відносин підлеглості характеру взаємозацікавленого соціального партнерства у межах організації адміністративного типу; передбачає реалізацію й актуалізацію кожним співробітником свого творчого професійно-особистісного потенціалу; акцентує увагу на значимості підлеглого як неповторної особистості; характеризує рівень комфортності підлеглого співробітника у соціальному просторі органу публічної влади як соціальної мікросистеми; забезпечує пошук найраціональніших форм та методів керівної діяльності [49, с. 121].

На нашу думку, серед набору компетентностей, формування яких передбачають освітні програми спеціальності «Публічне управління та адміністрування», чільне місце мають займати ті, що відображають культуру професійної діяльності в системі публічного управління. Їх реалізація має бути закладена не лише в дисципліні, що вивчає етику публічного управління, а вони мають пронизувати кожен дисципліну циклу професійної підготовки.

Головними складовими навчання мають бути орієнтація на формування та розвиток у публічних службовців лідерських якостей; активна та впевнена самостійна, пізнавальна позиція; мотивація на постійне професійне навчання та всебічний розвиток; вміння налагоджувати необхідні комунікації; здатність грамотно формулювати та відстоювати власну позицію; засвоєння різнопланової інформації та генерація нових знань [43, с. 94].

Ще одним моментом, що покращить культуру професійної діяльності працівників публічного управління є вивчення іноземних мов, що має бути закладено у відповідному обсязі в навчальних програмах. Іншомовна професійна комунікативна компетентність визначається як здатність майбутнього фахівця здійснювати міжкультурне професійно-орієнтоване спілкування в якості вторинної мовної особистості; взаємодіяти з носіями іншої культури з урахуванням національних цінностей, норм і уявлень; створювати позитивний для комунікантів настрій в спілкуванні; вибирати комунікативно доцільні способи вербальної і невербальної поведінки на основі знань про науку і культуру інших народів в рамках політичних культур; зберігати національну самоідентифікацію в умовах міжнародної інтеграції та мобільності. Тлумачення цієї компетентності переконує у неможливості професійної підготовки фахівців з публічного управління без іншомовного спілкування, оскільки дійсно затребуваними в сучасному суспільстві є управлінці зі знанням іноземної мови, фахівці з міжнародної та міжкультурної комунікації. Рівень володіння іноземною мовою розглядається як ключовий показник того, наскільки держава і уряд готові ефективно працювати в межах глобальної взаємодії [28, с. 5].

Крім того, в сучасний період, у зв'язку з активною реалізацією реформи децентралізації, актуальними є також підготовка та перепідготовка публічних службовців для органів місцевого самоврядування. В Україні цю освітню послугу стали надавати навчальні центри, які створюються за ініціативою окремих органів місцевого самоврядування спільно із закладами освіти за підтримки різних фондів. Вони через тренінгові програми підвищують

кваліфікацію публічних службовців, які вже працюють в органах державного управління [72, с. 188.]

Підвищення кваліфікації та стажування публічного службовця є актуальною формою отримання додаткових знань та навичок, оскільки абсолютна більшість службовців публічної служби, здобуваючи свого часу освіти та професійну підготовку у закладах вищої освіти, здебільшого не готувалися до вельми специфічної за змістом, характером, виконуваних завдань та особливостями трудової діяльності у публічному управлінні.

Під стажуванням мається на увазі навчання на робочому місці після або одночасно з теоретичною підготовкою для оволодіння практичними навичками, підвищення кваліфікації передбачає навчання за програмою підвищення кваліфікації, у тому числі участь у семінарах, практикумах, тренінгах, вебінарах, майстер-класах тощо.

Перепідготовка і підвищення кваліфікації публічних службовців, з урахуванням реалізації принципу безперервного навчання, максимальним забезпеченням відповідності рівня підготовки й викликам сучасного суспільства актуальна у контексті соціально-економічних реалій сьогодення. Досить результативною є колаборація публічних службовців з працівниками інших служб, підприємствами, соціальних партнерів, що дає змогу формувати єдине бачення проблем, недоліків та протиріч в їх професійній діяльності або галузі знань. Стажування публічних службовців на базі обміну, який здійснюється на одному ієрархічному рівні, дозволяє вийти із зони комфорту, переосмислити підходи до прийняття управлінських рішень, розширити кругозір та набуття учасниками професійного навчання практичного досвіду з виконання завдань та обов'язків у професійній діяльності або галузі знань [78,с. 195].

Сьогодні також створюються нові можливості підвищення кваліфікації через участь у короткострокових програмах. Зокрема на базі Національного агентства України з питань державної служби є можливість долучитися до

таких програм, як «Етикет та імідж як складові культури управління публічного службовця», «Етичні аспекти публічного управління. Гендерна рівність».

Метою програми «Етикет та імідж як складові культури управління публічного службовця» є розвиток професійних компетентностей щодо формування ціннісного ставлення до норм службової етики та дотримання загальних правил етичних норм поведінки; забезпечення позитивного іміджу та репутації публічних службовців; дотримання правил та норм ділового етикету [18].

В ході опанування програми «Етичні аспекти публічного управління. Гендерна рівність» учасники реалізують мету, що передбачає розвиток професійної компетентності державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування щодо врахування етичної складової та гендерного компоненту управлінської діяльності через розкриття змісту, специфіки нормативно-правових, управлінських, соціально-етичних, психологічних аспектів формування і реалізації гендерної політики в Україні, розширення та систематизацію уявлень про етичні аспекти професійної діяльності у сфері публічного управління, посилення інтересу до шляхів, способів розв'язання професійно-етичних проблем під час реалізації управлінських завдань та підвищення мотивації до морально-етичного самовдосконалення [19].

Система навчання, перепідготовки і підвищення кваліфікації публічних службовців упродовж усієї кар'єри формує стратегічно мислячих, конкурентоспроможних дієвих лідерів і висококваліфікованих відповідальних управлінців, маючи креативний підхід й такі унікальні якості, як гнучкість, швидкість, адаптація до змін в умовах ринку праці; здатна акумулювати, узагальнювати й поширювати передовий досвід діяльності публічних службовців, кваліфіковано вирішувати завдання й здійснювати ефективне публічне управління [78, с. 195]. Важливим моментом є формування культури навчання впродовж життя, що передбачає зацікавленість у стажуванні та підвищенні кваліфікації, в тому числі у питаннях культури професійної діяльності.

Просте, слід зазначити, що остійне підвищення публічним службовцем рівня своєї професійної компетентності можливе за умови його відповідної мотивації. На думку О. І. Сушинського найбільш ефективним буде поєднання службової кар'єри, винагороди за працю, із строковістю (не більше трьох-п'яти років) контракту (мандата) на публічну службу з наступним складанням кваліфікаційного іспиту на професійну придатність. Упродовж чинності цього мандата на публічну службу (контракту) публічний службовець має право на відповідне професійне навчання [67, с. 4]. Таким чином, успішне складання іспиту буде важливою мотивацією публічного службовця до активної участі у різноманітних програмах з підвищення кваліфікації. А службова, кар'єрна успішність осіб за результатами кваліфікаційного іспиту на професійну придатність буде свідчити про якість освітнього процесу та й відповідно освітніх програм, які пропонують відповідні надавачі освітніх послуг. Слід додати, що даний іспит обов'язково має містити питання щодо культури професійної діяльності, як важливої складової здійснення професійної діяльності публічного службовця.

Велике значення у підвищенні етичних засад публічної служби має реакція самої громадськості на порушення етичних норм представниками державних органів чи органів місцевого самоврядування. Важливим механізмом удосконалення етики, особливо у сфері громадського нагляду, є активність громадян [31, с. 9]. Варто зазначити, що на сьогодні досить мало політично активних громадян. Свій вплив на поведінку громадян України справляють в тому числі і патерналістські стереотипи щодо ролі держави, і домінування олігархічно-кланових інтересів на верхівці політичної піраміди, і матеріальна незабезпеченість більшості людей. Проте нормативно-правове поле в Україні, що регулює можливості функціонування громадянського суспільства, його численних інститутів протягом останніх років, інтенсивно формується. Значним є нормативне поліпшення умов комунікації між органами публічного управління та громадськістю [26, с. 3].



Зокрема, проведені дослідження щодо активізації взаємодії організацій громадянського суспільства із органами державної влади виявило наступні перешкоди у взаємодії громадськості з органами державної влади, що характерно в цілому для всієї публічної служби. Особливої уваги заслуговують наступні:

- систематичне ігнорування з боку органів державної влади при прийнятті остаточних рішень як громадської думки в цілому, так і позицій організацій громадянського суспільства, висловлених в процесі консультацій, в проведених експертизах, моніторингах, слуханнях тощо;

- дискредитація потенційно ефективних процедур консультацій з громадськістю, громадської експертизи, слухань та ін. Це стосується непрозорості підбору тих організацій, які залучаються до консультацій з громадськістю, а також їх низької результативності, оскільки пропозиції і рекомендації переважно не піддаються ретельному аналізу й не враховуються;

- надання формалізованих відповідей на інформаційні запити до органів державної влади, безпідставних відмов у наданні інформації, а також неналежне і неповне її оприлюднення.

- наповнення веб-сайтів органів державної влади переважно інформацією про фіксацію створення громадських рад, проведення слухань, експертиз, а не їхнього внеску в зміст прийнятих рішень чи їх корегування [75].

У вирішенні проблеми взаємодії органів публічного управління з громадськістю ефективним можуть стати: попереднє (до ухвалення) оприлюднення всіх проєктів нормативно-правових актів з можливістю громадськості надати свої зауваження та пропозиції; запровадження системи моніторингу щодо реагування органів публічного управління на результати проведених громадських експертиз, зокрема антикорупційних, рішень, дій, бездіяльності владних структур та їх посадових осіб; забезпечення максимальної прозорості діяльності органів публічного управління; оприлюднення у звітах органів публічного управління інформації проведення консультацій, їх результати, міру врахування пропозицій, наданих у процесі

консультацій з громадськістю, а також громадської думки при прийнятті рішень, або обґрунтовану аргументацію їх неврахування [26].

Крім того, підвищити етичну культуру державних службовців здатна ретельно продумана пропаганда в засобах масової інформації, широкий доступ до нормативно-правової бази, суворі відповідальність за недотримання етичних правил. Для поширення знань про етичну поведінку службовців держава повинна використовувати всі наявні в його розпорядженні інструменти: літературу, мистецтво, освіту, ЗМІ [31, с. 9].

Таким чином, сучасна культура професійної діяльності в системі публічного управління нормативно регламентується Загальними правилами етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування та Законом України «Про запобігання корупції». Нагальним залишається питання укладання єдиного етичного кодексу. Але найбільшою проблемою залишаються розбіжності між задекларованими принципами та фактичною поведінкою службовців.

Підвищення рівня культури професійної діяльності неможливе без вивчення закордонного досвіду, що здатен збагатити вітчизняне публічне управління знаннями про систему навчання, контролю та наглядом за дотриманням етичних правил.

З огляду на дослідження сучасного стану та вивчення закордонного досвіду культури професійної діяльності в системі публічного управління було виокремлено пріоритетні напрями її оптимізації: удосконалення етичного законодавства; зміщення акцентів в системі навчання, підвищення кваліфікації та стажування на роботу з людьми та розгляд реальних ситуацій; формування позитивного іміджу публічного управління.

## ВИСНОВКИ

Проблема культури публічного управління привертає увагу багатьох сучасних фахівців з публічного управління, політологів, соціологів, психологів, менеджерів. Проте, на сьогодні не існує комплексного дослідження розвитку культури професійної діяльності у системі публічного управління в Україні. Дослідницький інтерес до даної проблематики абсолютно виправданий, адже в нашій країні досі залишається нерозв'язаним питання реформування системи публічного управління. Сьогодні основний акцент робиться на людському факторі, а тому культурний чинник набуває все більшої актуальності, підвищення значення якого призводить до зміни парадигми публічного управління.

Дослідивши розвиток методології державного управління в сучасній Україні, було виокремлено чотири етапи: 1991–1996 рр. – становлення України як незалежної та самостійної держави; 1996–2004 рр. – розбудова конституційних інститутів; 2005–2009 рр. – перегляд внутрішньої та зовнішньої політики, поглиблення євроінтеграційного курсу України; 2010 – по теперішній час – оцінка та перегляд основних постулатів державотворення в Україні. Методологічні підходи на кожному з етапів впливали на культуру професійної діяльності від переважання авторитарних принципів на перших її етапах до втілення базових принципів громадянського суспільства сьогодні. Важливим критерієм сучасної методології публічного управління є її людиноцентризм, що передбачає забезпечення основоположних прав і свобод людини й громадянина. Сучасна методологія публічного управління покликана вибудувати успішний публічний діалог за прикладом демократичних країн, де значне місце відводиться налагодженню зворотного зв'язку, громадському контролю за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Оскільки публічне управління в Україні перебуває в процесі становлення та трансформаційних змін, відбуваються пошуки визначення понять, в тому числі і культури професійної діяльності. Закріплення цієї дефініції стане відображенням методологічного підходу в публічному управлінні, що вплине на формування організаційної культури. Тому, вважаємо найбільш вдалим визначення культури професійної діяльності в системі публічного управління Г. Є. Улунової, яка визначає професійну культуру як культуру макросистеми, професійну культуру як культуру мікросистеми та професійну культуру як культуру особистості. Такий системний підхід дозволяє простежити механізми комунікації на різних рівнях.

Досліджуючи розвиток культури професійної діяльності в системі публічного управління, було використано наступні методологічні підходи: системний, інтеграційний, структурно-функціональний, комплексний, діалектичний, поведінковий, інноваційний, нормативний, адміністративний, кількісний. Що дозволили комплексно та всебічно висвітлити питання.

Визначаючи теоретичні основи культури професійної діяльності у системі публічного управління, важливе місце відведено визначенню специфіки культури та етики в системі публічного управління, що полягає в тому, що сучасне публічне управління робить наголос на людський аспект. А кожен працівник розглядається як окрема особистість, яка володіє власними індивідуальними рисами, взаємодіє з колегами та вступає у зовнішні зносини. Етика і культура особистості на кожному з цих рівнів взаємопов'язані між собою, тому втілення демократичних засадах громадянського суспільства мають стати основоположними на кожному з них. Слід зазначити, що сучасна етика та культура в публічному управлінні зазнають значних змін внаслідок глобалізаційних процесів, в руслі яких важливим є формування суспільної довіри, формуванню якої сприяють відповідальність та прозорість у професійній діяльності.

Комунікація в системі публічного управління яскраво відображає рівень культури та етики в публічному управлінні. Так, за результатами опитування

громадської думки було відзначене невідповідне ставлення до клієнтів, а саме відсутність бажання допомогти та загального позитивного ставлення до пересічних громадян, розподіл їх на «своїх та знайомих». В ході дослідження з'ясовано, що культура професійної діяльності проявляється не лише у зовнішній комунікації. Не меншу роль у формуванні іміджу публічної служби відіграє внутрішня комунікація, адже здорова атмосфера в колективі, наявність бажання допомогти колезі, поділитися досвідом впливають на бажання та ефективність виконання працівником-членом колективу своїх посадових обов'язків.

Забезпечення високого рівня культури професійної діяльності можливе при формуванні організаційної культури органів публічного управління, яка покликана встановити правила та норми поведінки працівників. Але слід пам'ятати, що існують співвідношення між змістом культури організації, її проявом, сприйняттям та інтерпретацією цієї культури працівниками. Тут велика роль відводиться керівникові організації, який здатен підтримати, об'єднати колектив та спрямувати його в правильному напрямку.

Сьогодні культура професійної діяльності в системі публічного управління нормативно регламентується Загальними правилами етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування та Законом України «Про запобігання корупції». Проте фрагментарність одного документа та наявність лакун в іншому ставлять на часі питання укладання єдиного етичного кодексу. Але найбільшою проблемою сьогодення публічної служби залишаються розбіжності між задекларованими принципами та фактичною поведінкою службовців.

Підвищення рівня культури професійної діяльності можливе завдяки вивченню закордонного досвіду, що здатен збагатити вітчизняне публічне управління розробками етичних кодексів, знаннями про систему навчання публічних управлінців, контролю та наглядом за дотриманням етичних правил, практикою опитувань та досліджень по визначенню чесності службовців, довіри громадян, поширеності корупції тощо.

З огляду на дослідження сучасного стану та вивчення закордонного досвіду культури професійної діяльності в системі публічного управління було виокремлено пріоритетні напрями її оптимізації: удосконалення етичного законодавства (створення етичного кодексу та алгоритмів дій службовців у стандартних та нестандартних ситуаціях); зміщення акцентів в системі навчання, підвищення кваліфікації та стажування на роботу з людьми та розгляд реальних ситуацій; формування позитивного іміджу публічного управління.

## СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Аль-Атті І. В. Публічне управління: сутність і визначення. *Аспекти публічного управління*. 2018. Т. 6, № 8. С. 35–41. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup\\_2018\\_6\\_8\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2018_6_8_6) (дата звернення: 18.10.2021).
2. Баранов А. Сучасний стан розвитку публічного управління в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2019. Т. 7, № 8. С. 5–12. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup\\_2019\\_7\\_8\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2019_7_8_3) (дата звернення: 09.10.2021).
3. Большой толковый словарь по культурологии / Б. И. Кононенко. Москва : Вече : АСТ, 2003. 509 с.
4. Босак О. З. Публічне управління як нова модель управління у державному секторі. *Державне управління: теорія та практика*. 2010. № 2. С. 114–122.
5. Гавкалова Н. Л. Визначення ролі комунікацій в публічному управлінні. URL: <http://www.baltijapublishing.lv/omp/index.php/bp/catalog/download/90/2276/4908-1?inline=1> (дата звернення: 18.10.2021).
6. Гайдученко С. О. Організаційна культура публічного управління у контексті глобалізації суспільних процесів. *Актуальні проблеми державного управління*. 2014. Вип. 4. С. 60–63. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdyo\\_2014\\_4\\_17](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdyo_2014_4_17) (дата звернення: 18.10.2021).
7. Гайдученко С. О. Про мотиваційний аспект організаційної культури в теорії публічного управління. *Держава та регіони*. Серія: Державне управління. 2013. № 1. С. 16–19. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/drdu\\_2013\\_1\\_5](http://nbuv.gov.ua/UJRN/drdu_2013_1_5) (дата звернення: 18.10.2021).
8. Гайдученко С. О. Специфіка організаційної культури у публічному управлінні. *Публічне управління: теорія та практика*. 2014. Вип. 3. С. 109–114. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr\\_2014\\_3\\_18](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr_2014_3_18) (дата звернення: 10.10.2021).
9. Гайдученко С. О. Ціннісний аспект організаційної культури публічного управління в умовах становлення інформаційного суспільства.

*Актуальні проблеми державного управління*. 2015. № 2. С. 17–23. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy\\_2015\\_2\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2015_2_4) (дата звернення: 18.10.2021).

10. Гармаш Е. Б. *Формирование педагогической культуры будущего учителя* : автореф. дис. ... канд. пед. наук : спец. 13.00.01. Киев, 1990. 16 с.

11. Гасюк І. Підходи до дослідження системи державного управління розвитком фізичної культури і спорту. *Державне управління та місцеве самоврядування* : зб. наук. пр. Д.: Вид-во ДРІДУ НАДУ. 2010. Вип. 4. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010\\_04\(7\)/10gilfks.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_04(7)/10gilfks.pdf) (дата звернення: 12.11.2021).

12. Глосарій Програми розвитку ООН. URL: <http://www.unpan.org/Directories/UNPublicAdministrationGlossary/> (дата звернення: 12.11.2021).

13. Гриненко В. В. Інновації в підготовці фахівців публічного управління. *Навчання публічних службовців: новітні тенденції та технології* : матеріали щоріч. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 31 жовтня – 1 листопада 2019 р.) : у 2 т. / за заг. ред. А. П. Савкова, І. О. Дегтярьової. Київ : НАДУ, 2019. Т. 2. С. 45–48. URL: <http://academy.gov.ua/pages/dop/223/files/e2d2ad40-3668-4dd8-8ff1-ac664df93ff2.pdf> (дата звернення: 18.10.2021).

14. Грицяк І. Законодавство про державну службу в Європейському Союзі (на прикладі Великобританії, Німеччини, Франції). *Ефективність державного управління* : збірник наукових праць ЛРІДУ НАДУ при Президентові України. 2004/2005. Вип. 6/7. С. 440–446.

15. Дилтс Р. Фокусы языка. Изменение убеждений с помощью НЛП. СПб. : Питер, 2001. 320 с.

16. Довіра населення України до держструктур. *Київський міжнародний інститут соціології*. URL: <http://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=57> (дата звернення: 12.10.2021).



17. Дрешпак В. М. Комунікації в публічному управлінні : навч. посіб. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2015. 168 с.

18. Етикет та імідж як складові культури управління публічного службовця. *Національне агентство України з питань державної служби*. URL: <https://pdp.nacs.gov.ua/courses/etyket-ta-imidzh-yak-skladovi-kultury-upravlinnia-publichnoho-sluzhbovtsia> (дата звернення: 01.11.2021).

19. Етичні аспекти публічного управління. Гендерна рівність. *Національне агентство України з питань державної служби*. URL: <https://pdp.nacs.gov.ua/courses/etyka-na-derzhavnii-sluzhbi-henderna-polityka-v-derzhavnomu-upravlinni> (дата звернення: 01.11.2021).

20. Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 05 серпня 2016 року № 158. *Верховна рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#Text> (дата звернення: 12.10.2021).

21. Загорський В., Ганущин С. Модель ефективної комунікації у сфері публічного управління та адміністрування: структурно-функціональний аспект. *Демократичне врядування* : науковий вісник. 2016. Вип. 16/17. URL: [http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo\\_1/visnyk16/fail/Zagorskyj.pdf](http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnyk16/fail/Zagorskyj.pdf) (дата звернення: 17.10.2021).

22. Звіт про підсумки діяльності у 2008 році Головного управління державної служби України : інформ. вид. / під заг. ред. Т. Мотренка. Київ : Центр адаптації держ. служби до стандартів Європ. Союзу при ГУДС України. 128 с.

23. Кадрова політика і державна служба у сфері публічного управління (регіональний аспект) : монографія / за заг. ред. В. М. Мартиненка. Харків : Магістр, 2008. 304 с.

24. Казарян И. Р., Морозов С. П. Коммуникации как основа эффективного управления персоналом : учеб. пособ. Чита : ЧитГУ, 2011. 159 с.

25. Кармишев Д., Радиш Я. Системний підхід як напрям методології управління соціальними системами (на прикладі управління системою охорони здоров'я). *Вісник УАДУ*. 2006. № 1. С. 58–65.
26. Кармазіна О. О. Взаємодія органів публічного управління з громадськістю в контексті розвитку громадянського суспільства в Україні. *Державне управління: теорія та практика*. 2013. № 1. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp\\_2013\\_1\\_30](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2013_1_30) (дата звернення: 18.10.2021).
27. Козаков В. М. Становлення та розвиток соціально-ціннісних засад державного управління в Україні. Київ : Вид-во НАДУ, 2008. 446 с.
28. Колісніченко Н. М. Іншомовна комунікація у підготовці публічних службовців: вивчення та запровадження європейського досвіду. *Публічне управління: традиції, інновації, глобальні тренди* : матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф. за міжнар. участю. (до 25-річчя заснування інституту). 9 жовтня 2020 р. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2020. С. 4–6.
29. Комунікації в публічному управлінні: аспекти організаційної культури та ділового спілкування : навч. посіб. / уклад.: В. А. Гошовська та ін. Київ : К.І.С., 2016. 130 с.
30. Королько В. Г., Некрасова О. В. Зв'язки з громадськістю. Наукові основи, методика, практика. Київ : Вид. дім «Києво-могилянська академія», 2009. 831 с.
31. Котович Г. В. Етика державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. *Публічне управління та адміністрування* : автореф. роботи магістра публ. упр. : Спец.: 281. Миколаїв, 2019. URL: <https://krs.chmnu.edu.ua/jspui/bitstream/123456789> (дата звернення: 10.10.2021).
32. Крутій О. М. Діалогова взаємодія органів державної влади та громадськості : монографія. Харків : Магістр, 2008. 236 с.
33. Крылова Н. В. Культурология образования. Москва : Народное образование, 2000. 272 с.
34. Культура й етика в публічному адмініструванні : наук. розробка / С. М. Серьогін, О. В. Антонова, І. І. Хожило та ін. Київ : НАДУ, 2010. 40 с.

35. Культурологія / уклад. А. С. Кармин. 2-е изд., перераб. и доп. СПб. : Издательство «Лань», 2003. 928 с.
36. Лашкіна М. Нові підходи до комунікації в публічному просторі державного управління. *Публічне управління: теорія та практика*. 2013. Вип. 1. С. 10–18. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr\\_2013\\_1\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr_2013_1_4) (дата звернення: 20.10.2021).
37. Литвинова Л. В., Збираник Ю. В. Теоретичні аспекти розвитку комунікації в органах публічної влади в Україні. *Державне управління: теорія та практика*. 2015. № 2. С. 4–11. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp\\_2015\\_2\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2015_2_3) (дата звернення: 18.10.2021).
38. Лола В. В. Громадська оцінка професійної діяльності персоналу публічної влади. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2010. Вип. 1. URL: <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2010-01/10lvvppv.pdf> (дата звернення: 18.10.2021).
39. Малий І. Й. Генеза публічного управління і адміністрування в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 24. С. 17–21. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd\\_2017\\_24\\_5](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd_2017_24_5) (дата звернення: 15.10.2021).
40. Малик Ю.І. Професійна підготовка фахівців публічного управління та адміністрування у закладах вищої освіти. *Навчання публічних службовців: новітні тенденції та технології* : матеріали щоріч. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 31 жовт. – 1 листоп. 2019 р.) : у 2 т. / за заг. ред. А. П. Савкова, І. О. Дегтярьової. Київ : НАДУ, 2019. Т. 2. С. 91–93.
41. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління. Київ : Центр сприяння інституц. розвитку держ. служби, 2005. 254 с.
42. Мамонова Е. В. Імідж органу публічної влади: структура та функції. URL: [http://www.dut.edu.ua/uploads/l\\_887\\_65395275.pdf](http://www.dut.edu.ua/uploads/l_887_65395275.pdf) (дата звернення: 20.10.2021).
43. Марецька Т. А. Окремі аспекти використання інновацій в освіті публічних службовців. *Навчання публічних службовців: новітні тенденції та*

*технології* : матеріали щоріч. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 31 жовт. – 1 листоп. 2019 р.) : у 2 т. / за заг. ред. А. П. Савкова, І. О. Дегтярьової. Київ : НАДУ, 2019. Т. 2. С. 93–95.

44. Мартиненко В. М. Державне управління: шлях до нової парадигми (теорія та методологія). Харків : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2003. 220 с.

45. Мельниченко Б. Б. Формування та розвиток публічного управління: історіографія питання. Юридичний науковий електронний журнал. 2019. № 1. С. 140–143. URL: [http://www.lsej.org.ua/1\\_2019/38.pdf](http://www.lsej.org.ua/1_2019/38.pdf) (дата звернення: 15.10.2021).

46. Методологія публічного управління : навч. посіб. / уклад. І. В. Шпекторенко. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2018. 120 с.

47. Мовчан В. С. Етика : навч. посіб. 3-тє вид., випр. і доп. Київ : Знання, 2007. 483 с.

48. О государственной службе: Закон Литовской Республики от 08.07.1999. URL: [www.seimas.lt](http://www.seimas.lt) (дата звернення: 12.10.2021).

49. Пашко Л. А. Емоційна компетентність як основа резонансності сучасного управлінського лідерства. *Навчання публічних службовців: новітні тенденції та технології* : матеріали щоріч. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 31 жовт. – 1 листоп. 2019 р.) : у 2 т. / за заг. ред. А. П. Савкова, І. О. Дегтярьової. Київ : НАДУ, 2019. Т. 2. С. 120–124.

50. Пермякова Л. Д. Організаційна культура органу публічної влади як об'єкт управління. *Держава та регіони. Серія : Державне управління*. 2012. № 3 (39). С. 80–85.

51. Пермякова Л. Підходи до класифікації та структури організаційної культури публічних установ. *Актуальні проблеми державного управління*. 2012. Вип. 2. С. 16–19. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdyo\\_2012\\_2\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdyo_2012_2_7) (дата звернення: 12.10.2021).

52. Піроженко Н. Формуванні етичних стандартів професійної поведінки публічних службовців: досвід Польщі. *Актуальні проблеми державного управління*. 2021. Том 1, № 82. С. 164–168.

53. Правила етичної поведінки згідно із Законом України «Про запобігання корупції». *Фонд соціального страхування України*. URL: <http://www.fse.gov.ua/fse/control/zap/uk/publish/article/89716;jsessionid=1066973FC15C17D35E748B18E358D9C4> (дата звернення: 18.10.2021).

54. Про запобігання корупції : Закон України. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 49. ст.2056. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 12.10.2021).

55. Професійна культура: сутність, фахові особливості, розвиток : колективна монографія / кол. авт. ; відп. ред. Г. Є. Улунова. Суми : Вид-во СумДПУ імені А.С.Макаренка, 2016. 300 с.

56. Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток / за заг. ред. А. В. Толстоухова, Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. Дніпропетровськ : Монолит, 2010. 398 с.

57. Публічна служба : навч. посіб. / С. М. Серьогін, Н.А.Липовська,Є. І. Бородін [та ін.] ; за заг. ред С. М. Серьогіна. 2-ге вид. Дніпро : ГРАНІ, 2019. 384 с.

58. Публічне управління : термінол. слов. / Уклад.: В. С. Куйбіда, М. М. Білинська, О. М. Петроє та ін. Київ: НАДУ, 2018. 224 с.

59. Радченко О. О., Лопатченко І. М. Сучасні виміри розвитку корпоративної культури публічного управління в Україні. *Державно-управлінські студії* : електронний журнал. 2019. № 1 (12). URL: <http://studio.ipk.edu.ua/wp-content/uploads/2020/02/Borovs-ka-4.pdf> (дата звернення: 20.10.2021).

60. Реформа місцевого самоврядування в Україні. Звіт про результати публічних консультацій. URL: [http://www.icps.com.ua/doc/Reforma\\_UKR.pdf](http://www.icps.com.ua/doc/Reforma_UKR.pdf) (дата звернення: 18.10.2021).

61. Романенко Є. О. Публічна комунікація як засіб транспарентності державного управління. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України* / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. Київ: НАДУ, 2014. Вип. 1. С. 15–26.

62. Рудакевич М. І. Ідейні основи та нормативні стандарти етики державних службовців країн Європейського Союзу. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej3/txts/DERJAVNA%20SLUJBA/01-RUDAKEVICH.pdf> (дата звернення: 20.10.2021).

63. Сдобнова А. Г. Професійна компетентність та професійна репутація як складові професійно-етичної культури державного службовця. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 4. С. 147–151.

64. Скоропад О. Досвід державної служби Німеччини як передумова ефективного розвитку та функціонування європейського адміністративного простору. *Актуальні проблеми державного управління*. 2011. № 3. С. 191–198.

65. Сорокіна Н., Серьогіна Т. Етизація публічної служби як чинник гуманізації суспільства: зарубіжний досвід. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2014. Вип. 2. С. 246–258. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums\\_2014\\_2\\_27](http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2014_2_27) (дата звернення: 23.10.2021).

66. Суший О. В. Психосоціальна культура державного управління : монографія. Київ : Світогляд, 2012. 344 с.

67. Сушинський О. І. Публічна служба: проблематика концепції та практика професійного навчання в аспекті професійних компетентностей. *Навчання публічних службовців: новітні тенденції та технології* : матеріали щоріч. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 31 жовт. – 1 листоп. 2019 р.) : у 2 т. / за заг. ред. А. П. Савкова, І. О. Дегтярьової. Київ : НАДУ, 2019. Т. 2. С. 3–10.

68. Телешун С., Новаченко Т. Інституціоналізація організаційної культури системи публічного управління в Україні. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України*. 2019. Вип. 1. С. 43–50. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnadu\\_2019\\_1\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnadu_2019_1_7) (дата звернення: 21.10.2021).

69. Туленков М. В. Організаційна взаємодія в системах соціального управління (соціологічний аналіз) : монографія. Київ : ІПК ДСЗУ, 2005. 64 с.

70. Хриков Є. М. Етична система публічної служби України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 3. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1593> (дата звернення: 20.10.2021).

71. Хриков Є. М. Етичне навчання публічних службовців: досвід для України. *Держава та регіони*. Серія: Державне управління. 2019. № 1 (65). С. 122–127.

72. Чальцева О. М. Сучасні тенденції підготовки фахівців у сфері публічного управління та адміністрування. *Навчання публічних службовців: новітні тенденції та технології* : матеріали щоріч. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 31 жовт. – 1 листоп. 2019 р.) : у 2 т. / за заг. ред. А. П. Савкова, І. О. Дегтярьової. Київ : НАДУ, 2019. Т. 2. С. 187–190.

73. Шевченко О. М. Особливості комунікацій з громадськістю у публічному управлінні. *Публічне адміністрування: наукові дослідження та розвиток*. 2016. № 2. С. 61–68.

74. Щербак Н. В. Науково-теоретичні підходи до вивчення корпоративної культури в публічному управлінні. *Актуальні проблеми державного управління* : зб. наук. Праць Одес. регіон. ін-ту держ. упр. Одеса : Вид-во ОРІДУ НАДУ, 2014. Вип. 3 (59). С. 26–29.

75. Щодо активізації взаємодії організацій громадянського суспільства із органами державної влади : аналітична записка. *Національний інститут стратегічних досліджень*. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/881/> (дата звернення: 08.11.2021).

76. Ярова Г. Д. Генезис наукових поглядів на комунікації у публічному управлінні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 11. С. 103–107.

77. Яроміч С., Гречкосій І. Організаційна культура державної служби й імідж державних службовців. *Вісник НАДУ*. 2006. № 1. С. 111–115.

78. Яцкевич І. В. Трансформаційні процеси у перепідготовці і підвищенні кваліфікації публічних службовців. *Навчання публічних службовців: новітні тенденції та технології* : матеріали щоріч. наук.-практ.

конф. за міжнар. участю (Київ, 31 жовт. – 1 листоп. 2019 р.) : у 2 т. / за заг. ред. А. П. Савкова, І. О. Дегтярьової. Київ : НАДУ, 2019. Т. 2. С. 192–196.

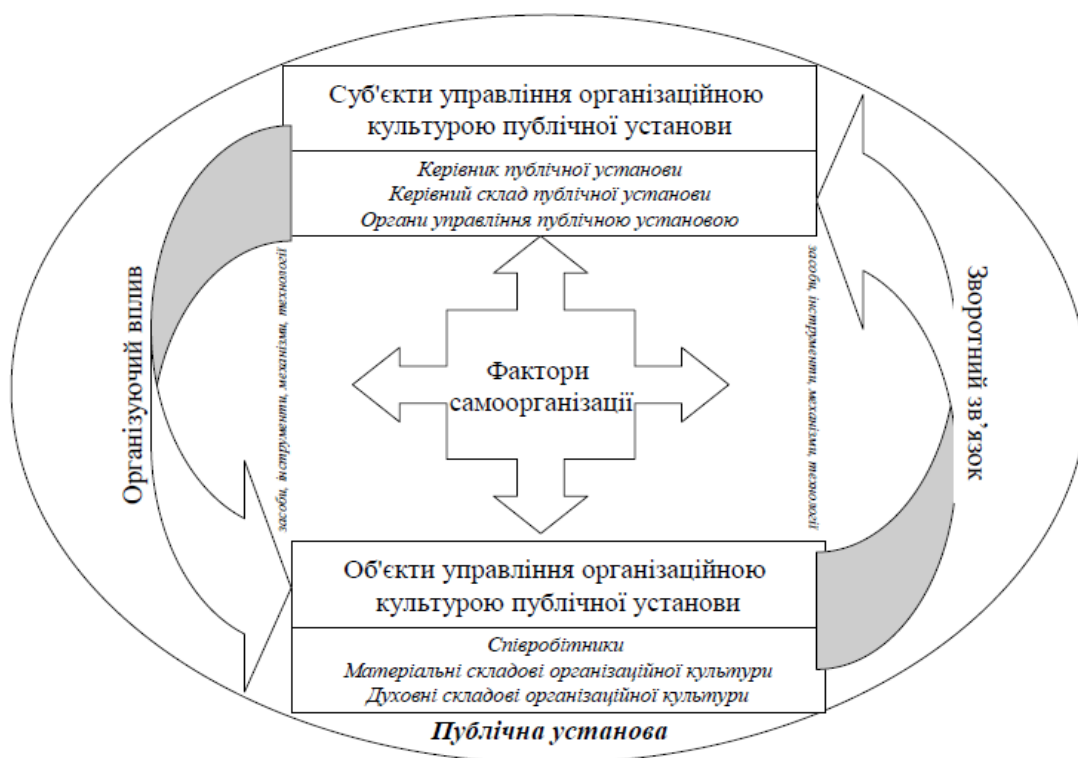
79. Ethics Training Tools Templates. *The official site of The U.S. Office of Government Ethics (OGE)*. URL: <https://www.oge.gov/web/oge.nsf/Resources/Ethics+Training+Tools+and+Templates> (дата звернення: 20.10.2021).



## ДОДАТКИ

## Додаток А

## Модель управління організаційною культурою публічної установи



Джерело: Пермякова Л. Д. Організаційна культура органу публічної влади як об'єкт управління *Держава та регіони*. Серія : Державне управління. 2012. № 3 (39). С. 81.

**Декларація  
академічної доброчесності  
здобувача ступеня вищої освіти ЗНУ**

Я, Фірман Іван Іванович, магістрант 2 курсу магістратури, форма навчання заочна, факультет соціології та управління, спеціальність «публічне управління та адміністрування» освітньо-професійна програма 281 «публічне управління та адміністрування», адреса електронної пошти ivanfiiirman@gmail.com,

– підтверджую, що написана мною кваліфікаційна робота на тему «Розвиток культури професійної діяльності у системі публічного управління» відповідає вимогам академічної доброчесності та не містить порушень, що визначені у ст. 42 Закону України «Про освіту», зі змістом яких ознайомлений;

– заявляю, що надана мною для перевірки електронна версія роботи є ідентичною її друкованій версії;

– згоден на перевірку моєї роботи на відповідність критеріям академічної доброчесності у будь-який спосіб, у тому числі за допомогою інтернет-системи, а також на архівування моєї роботи в базі даних цієї системи.

08.12.2021

\_\_\_\_\_

І.І. Фірман

08.12.2021

\_\_\_\_\_

В.В. Глазунов