

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ДНІПРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ АГРАРНО-ЕКОНОМІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ЕКОНОМІКИ
ФАКУЛЬТЕТ МЕНЕДЖМЕНТУ І МАРКЕТИНГУ
КАФЕДРА МЕНЕДЖМЕНТУ, ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА
АДМІНІСТРУВАННЯ**

ДОПУСТИТИ ДО ЗАХИСТУ
Завідувач кафедри,
д.н. держ.упр., проф.
_____ **А.М. Пугач**
«_____» лютого 2021 р.

ДИПЛОМНА РОБОТА

**на здобуття освітнього ступеня «Магістр» за освітньо-професійною
програмою «Публічне управління та адміністрування» зі спеціальності
281 «Публічне управління та адміністрування»**

на тему:

**ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ КУЛЬТУРИ
ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ**

Здобувач

Чорновол О.М.

**Науковий керівник,
д.н.держ.упр., проф.**

Пугач А.М.

Дніпро – 2021

ДНІПРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ АГРАРНО-ЕКОНОМІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**Факультет** менеджменту і маркетингу**Кафедра** менеджменту, публічного управління та адміністрування**Спеціальність 281** «Публічне управління та адміністрування»**Освітня-професійна програма:** «Публічне управління та адміністрування»**Освітній ступінь:** «Магістр»**ЗАТВЕРДЖУЮ**Зав. кафедри _____
«_____» _____ 20 р.**ЗАВДАННЯ****на дипломну роботу студенту****Чорновол Ольга Миколаївна**

- 1. Тема роботи** «Шляхи вдосконалення адміністративної культури державних службовців», **керівник роботи** Пугач А.М., д.н.держ.упр., професор, затверджені наказом ректора ДДАЕУ від «_30_» листопада__ 2020 р. № 2993_.
- 2. Строк подання студентом роботи** – 01 лютого 2021 року.
- 3. Вихідні дані до роботи** річні звіти, виробничо-фінансові плани, бухгалтерська документація, літературні джерела.
- 4. Зміст розрахунково-пояснювальної записки (перелік питань, які потрібно розкрити).** 1. Теоретичні аспекти дослідження адміністративної культури державної служби. 2. Система державної служби в Україні та основи адміністративної культури. 3. Удосконалення адміністративної культури державних службовців у контексті сучасного розвитку публічного управління. Висновки.
- 5. Перелік графічного матеріалу (з точним зазначенням обов'язкових креслень).**
 1. Тема, мета, задачі.
 2. Теоретичні аспекти дослідження адміністративної культури державної служби.
 3. Система державної служби в Україні та основи адміністративної культури.
 4. Удосконалення адміністративної культури державних службовців у контексті сучасного розвитку публічного управління.
 5. Висновки.

6. Консультанти розділів роботи

Розділ	Прізвище, ініціали та посада консультанта	Підпис, дата	
		завдання видав	завдання прийняв
2, 3	Самарець Н.М., доцент		

7. Дата видачі завдання 31 жовтня 2019 р.

КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

№ з/п	Назва етапів дипломної роботи	Термін виконання етапів роботи	Примітка
1	Вибір теми і об'єкта дослідження, розробка завдання і графіка робіт	Жовтень 2019	
2	Вибір і опрацювання літературних джерел. Теоретичний розділ роботи	Листопад 2019 - Квітень 2020	
3	Написання аналітичного розділу роботи	Травень-Серпень 2020	
4	Написання проектного розділу	Вересень-Листопад 2020	
5	Написання висновків та пропозицій	Грудень 2020	
6	Підготовка доповіді та ілюстративного матеріалу до захисту роботи	Січень-Лютий 2021	

Студент _____
(підпис)

Чорновол О.М.
(прізвище та ініціали)

Керівник роботи _____
(підпис)

Пугач А.М.
(прізвище та ініціали)

РЕФЕРАТ

Магістерська робота: 88 с., 86 використаних джерел.

Магістерська робота присвячена визначенню шляхів вдосконалення адміністративної культури державних службовців.

У магістерській роботі: проаналізовано основні поняття за напрямом дослідження; розкрито завдання й функції державної служби як основи формування адміністративної культури державних службовців; досліджено організацію державної служби в Україні та основні складові адміністративної культури. Особливу увагу приділено розкриттю етичної складової адміністративної культури та вимог до державного службовця. На основі результатів дослідження обґрунтовано шляхи вдосконалення адміністративної культури державних службовців у контексті сучасних концепцій публічного управління.

Результати дослідження можуть бути використані в практичній діяльності служб управління персоналом в органах публічної влади.

Ключові слова: державна служба, державний службовець, публічний службовець, культура державного управління, організаційна культура, адміністративна, адміністративна етика, професійне навчання державних службовців, реформа державної служби.

Ключевые слова: государственная служба, государственный служащий, публичный служащий, культура государственного управления, организационная культура, административная, административная этика, профессиональное обучение государственных служащих, реформа государственной службы.

Key words: civil service, civil servant, civil servant, culture of public administration, organizational culture, administrative, administrative ethics, professional training of civil servants, civil service reform.

ЗМІСТ

ВСТУП	6
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ КУЛЬТУРИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ	11
1.1. Визначення основних понять за напрямом дослідження	11
1.2. Завдання та функції державної служби як основа формування адміністративної культури державних службовців	21
РОЗДІЛ 2 СИСТЕМА ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ ТА ОСНОВИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ КУЛЬТУРИ	31
2.1. Організація державної служби в Україні та основні складові адміністративної культури	31
2.2. Етична складова адміністративної культури: основні вимоги до державного службовця	38
РОЗДІЛ 3 УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ КУЛЬТУРИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ У КОНТЕКСТІ СУЧАСНОГО РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ	51
3.1. Вплив демократизації державно-суспільних відносин на удосконалення адміністративної культури державної служби	51
3.2. Формування позитивного іміджу державного службовця як напрям удосконалення адміністративної культури та підвищення рівня суспільної довіри до державних службовців	60
ВИСНОВКИ	69
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	77
ДОДАТКИ.....	89

ВСТУП

Формування адміністративної культури, відповідної завданням сучасної держави, належить до основних напрямів розвитку публічного управління. Інтенсивний процес інтеграції і глобалізації, також вимагає від вітчизняних чиновників певного рівня адміністративної культури. Як зазначають науковці, на жаль, «на сучасному етапі реформування адміністративної системи і державного управління України організаційно-культурні аспекти поки не знайшли відповідного застосування в управлінській практиці. Їх упровадження пов'язане з переходом державного управління до нової моделі публічного управління, яка орієнтована на відкритість суспільству та досягнення соціально значущих результатів» [16].

Адміністративна культура є одним з основних важелів управління персоналом на державній службі. Людські ресурси стають найціннішим капіталом, «від розвитку та творчості якого залежить ефективність використання інших ресурсів організації. В умовах поширення інформатизації державного управління, підвищення загальноосвітнього і культурного рівня людських ресурсів культура особистості поступово виходить на передній план» [16]. Відповідно особливої уваги потребують такі питання управління персоналом як: побудова системи управління персоналом; реагування органу влади на успіхи виконавців; забезпечення належної мотивації службовців; розвиток засобів забезпечення компетентності персоналу; побудова адекватної завданням держави системи розвитку персоналу тощо.

Формування організаційної культури відбувається на етапі професійного навчання майбутніх службовців і в процесі їх професійної адаптації. Підтримка належного рівня організаційної культури має здійснюватися завдяки сучасним технологіям оцінювання та мотивації державних службовців. Оскільки державна служба являє собою особливий культурний інститут, оцінювання службовця слід

розглядати у трьох аспектах: соціокультурна діяльність; результати діяльності; рівень розвитку особистості. Як культурний інститут державна служба акумулює в собі такі складові культури, як правова, інформаційна, управлінська, організаційна, політична, професійна, етична, естетична, педагогічна тощо. Зрозуміло, що єдиної найкращої організаційної культури для всіх органів державної влади не існує. У кожному випадку вона визначається цілями, специфікою і пріоритетами діяльності організації, факторами внутрішнього та зовнішнього середовища, в яких вона функціонує [47, с. 61 – 62].

Державні службовці стикаються як з можливістю, так і з необхідністю свідомо оцінювати та формувати організаційну культуру та керувати її розвитком. Вони повинні вміти доносити основні принципи організаційної культури до тих, на діяльність яких вона впливатиме. Цей процес здійснюється формальними та неформальними засобами зв'язків з громадськістю. Формальні засоби комунікації включають виступи керівництва перед підлеглими та виклад власних поглядів на майбутнє, визначення корпоративної філософії та кодексів поведінки працівників. Неформальні засоби спілкування включають, наприклад, публічне визнання заслуг працівника [47, с. 62].

Організаційна культура органів державної влади формується на основі чотирьох основних джерел: нормативних документів; ідеї та цінності керівників організації; колективний досвід державних службовців; погляди та цінності, представлені новими членами організації. У процесі створення організаційної культури державної служби проголошені принципи повинні відобразитися в ідеях, зразках поведінки, мові державних службовців, що задають бажаний імідж державного службовця, що є основою формування іміджу. Загальні принципи, закріплені в правових документах, встановлюють чіткі пріоритети діяльності організацій та знижують рівень невизначеності у сприйнятті державних службовців. Ці принципи включають служіння суспільству, пріоритети прав і свобод людини та стабільність державної служби. Метою формування

ключових цінностей та принципів державної служби є створення позитивного іміджу державної служби в навколишньому середовищі та в очах державних службовців [47, с. 63].

Таким чином, організаційна культура у сфері державної служби вважається стадією розвитку системи управління персоналом, на якій професіоналізм, підготовка, моральні принципи державних службовців повинні забезпечувати цей рівень, створювати умови для найбільш ефективного її впливу на реальне життя. Це завдання особливо важливо для України. Тому завдання полягає в критичному огляді можливостей системи управління персоналом, курсу з новітніх технологій оцінки та просування працівників [47, с. 63].

Проблематика адміністративної культури займає одне з пріоритетних місць в реформуванні державної служби України. Окремі питання та напрямки дослідження цієї культури знаходять висвітлення в публікаціях В. Баєва, Н. Шаронова, В. Бутенко, Р. Войтович, Б. Гаєвського, С. Гайдученко, Н. Гончарук, В. Дзюнзюка, Ю. Древалю, В. Козакова, А. Ліпенцева, Н. Липовської, Н. Нижник, Л. Пермякової, А. Рачинського, С. Серьогіна, І. Сурай, І. Шпекторенка та ін. [2; 8; 12 – 22; 25; 31; 33; 40; 45 – 46; 52; 56; 67; 69 – 70; 75]. Водночас, в умовах значних змін, які відбуваються останнім часом в системі державної служби, з'явилися нові аспекти, що потребують вивчення та врахування в науковій та практичній діяльності. Важливим завданням сьогодення є подолання певної стихійності та протиріч у підходах до формування цієї культури. Зазначене зумовлює актуальність теми магістерської роботи.

Метою магістерської роботи є визначення шляхів удосконалення адміністративної культури державних службовців.

Реалізація поставленої мети передбачає вирішення наступних завдань:

- проаналізувати основні поняття за напрямом дослідження;
- розкрити завдання та функції державної служби як основи формування адміністративної культури державного службовця;

- дослідити організацію державної служби в Україні та основні складові її адміністративної культури;
- проаналізувати етичну складову адміністративної культури та основні вимоги до державного службовця;
- визначити шляхи удосконалення адміністративної культури державного службовця в контексті сучасного розвитку публічного управління.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини у сфері організації та функціонування державної служби.

Предметом дослідження є шляхи удосконалення адміністративної культури державних службовців.

У роботі використано комплекс загальнонаукових та спеціальних методів наукового пізнання. До переліку основних загальнонаукових методів, які було застосовано в роботі, належить аналіз і синтез, індукція і дедукція, аналогія, конкретизація, узагальнення та порівняння. Застосування цих методів дало змогу проаналізувати основні поняття за темою дослідження, визначити основні підходи до розгляду адміністративної культури державних службовців. Структурно-функціональний метод дозволив розкрити завдання та функції державної служби, її організацію в Україні та основні складові її адміністративної культури. На основі контент-аналізу нормативно-правових актів було узагальнено основні принципи державної служби, етичні вимоги, що висуваються до державних службовців. За допомогою системного підходу було розкрито складові української системи державної служби, місце, сутність та зміст адміністративної культури державних службовців. Цей підхід став основним у процесі вирішення всіх завдань дослідження, у тому числі, що стосується обґрунтування шляхів удосконалення адміністративної культури державних службовців.

Джерельною базою дослідження є законодавство України, міжнародні документи, аналітичні, статистичні матеріали, наукові публікації за темою магістерської роботи.

Практичне значення одержаних результатів полягає в можливості врахування отриманих знань та рекомендацій стосовно розвитку адміністративної культури державних службовців у діяльності служб управління персоналом в органах публічної влади.

Структура магістерської роботи. Магістерська робота складається зі вступу, трьох розділів, висновку, списку використаних джерел. Список використаних джерел включає 86 найменувань.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ КУЛЬТУРИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

1.1. Визначення основних понять за напрямом дослідження

Одним із перших завдань магістерської роботи є уточнення ключових понять за темою дослідження. Перш за все потребують визначення такі поняття як «державна служба», «державний службовець», «культура державного управління», «організаційна культура», «адміністративна культура». В енциклопедичному словнику з державного управління наведено визначення понять «державне управління», «державна служба», «державний службовець», «культура державного управління», «адміністративна культура державного службовця», «адміністративна етика». Так, термін «державне управління» розглядається як «діяльність держави (органів державної влади), спрямована на створення умов для якнайповнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами» [3, с. 150].

Поняття «державна служба» визначено як «професійну діяльність осіб, які обіймають посади в органах державної влади та їх апараті». Основними функціями державної служби є забезпечення дотримання прав та свобод людини і громадянина через надання фізичним та юридичним особам якісних державних послуг, а також послуг політичному керівництву [85, с. 160].

Державну службу розглядають як:

- механізм формування, реалізації і удосконалення інститутів державної влади і управління;
- інструмент і технологія державного управління, реалізація функцій держави;

- публічний інститут реалізації державної влади;
- єдність правового, соціального і організаційного інститутів, регулюючих здійснення державної влади;
- система державних органів, що мають службовців, які виконують завдання держави;
- система правового регулювання діяльності та відносин службовців органів державної влади щодо забезпечення та виконання їх повноважень;
- спосіб і форма реалізації зв'язків та відносин між державою, громадським суспільством та людиною;
- сукупність процесів і процедур державно-службових відносин;
- публічно-правові відносини між державою як роботодавцем і державним службовцем як найманим працівником;
- особливий вид професійної, управлінської діяльності – адміністративної або апаратної [29, с. 5].

До цілей державної служби відносять: політично-адміністративні – спрямовані на зміцнення держави, ефективний розподіл повноважень між гілками влади, результативне виконання повноважень державними органами, забезпечення стабільного розвитку держави, створення прямого і зворотного зв'язку держави з громадським суспільством; соціальні – спрямовані на підтримання і розвиток соціальних сфер, забезпечення виконання соціальних зобов'язань, зниження рівня безробіття; економічні – спрямовані на проведення стабільної економічної політики, зниження витрат на утримання державного апарату; правові – спрямовані на забезпечення правотворчої діяльності, дотримання законодавства; організаційні – спрямовані на організаційно-технічне забезпечення державних органів, підвищення професійного рівня державних службовців [29, с. 9].

Особливе значення для розкриття теми роботи має розгляд державної служби як соціального інституту, тобто як:

- історично сформованої, стійкої форми організації спільної діяльності людей, які знаходяться на державній службі;
- особливий вид соціальної практики, направлений на реалізацію функцій держави, на забезпечення прав і свобод громадян, на створення сприятливих соціальних умов для їх гідного життя;
- функцію особливого соціального прошарку людей – державних службовців, яким притаманні свої корпоративні інтереси, соціальні потреби та інтереси;
- зріз суспільних відносин, що виникають у процесі виконання державним апаратом функцій по забезпеченню зв'язку держави і громадського суспільства;
- інструмент формування і підвищення рівня соціального статусу державних службовців;
- носій культури і традицій суспільства, необхідної моралі й духовності [29, с. 15 – 16].

Ключовим для дослідження є поняття «державний службовець». За визначенням, яке пропонується в енциклопедичному словнику з державного управління, державний службовець – це «особа, яка займає посаду в державному органі або його апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержує заробітну плату за рахунок державних коштів» [85, с. 160]. "Відповідно посада – це визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу та його апарату, на яку покладено встановлене нормативними актами коло службових повноважень. Посадовими особами вважаються керівники та заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій. Посада є базовою характеристикою, яка визначає правове положення державного службовця" [85, с. 160].

Державні службовці представляють собою достатньо інтегровану соціально-професійну групу, яка поділяє корпоративні норми, цінності, цілі діяльності саме

своєї організації, що сприяє відтворенню корпоративної культури, самозбереженню і саморозвитку організації. Однак, як зазначають дослідники, вони орієнтовані більше на внутрішнє функціонування, ніж на взаємодію з навколишнім середовищем [34, с. 50]. Водночас в характеристиці державного службовця важливим є відзначення того, що його поведінка має відповідати очікуванням громадськості й забезпечувати довіру суспільства та громадян до державної служби, сприяти реалізації прав і свобод людини і громадянина [85, с. 160].

Перш ніж перейти до визначення поняття «адміністративна культура державного службовця» необхідно уточнити, що таке культура та культура державного управління. До розгляду терміну «культура» звертаються дослідники різних галузей знань, відповідно існує значна кількість поглядів та підходів до його тлумачення. За одним із таких визначень культура є системою знань, вірувань, звичаїв, норм, інститутів, відносин, а також здібності і навички, що засвоєні людиною як членом суспільства, і життєдіяльність, засобами якої по історичній вертикалі створюються духовні та матеріальні цінності [72, с. 360].

Культура є сферою суспільства, що має інституціональне закріплення, сукупність матеріальних і духовних цінностей, притаманних великій соціальній групі, спільноті, народу, нації. Культура це історично визначений рівень розвитку творчих сил та здібностей людини, висловлений у типах, формах організації, життя і діяльності людей, в їхніх взаємовідносинах. Вона локалізована в просторі й часі, що визначається або за історичними типами, або за етнічними, континентальними чи регіональними характеристиками суспільства [72, с. 360].

Зважаючи на те, що поняття «культура» виражає досягнутий людством на певному історичному етапі рівень розвитку суспільства й людини, що виявляється у типах і формах організації й діяльності людей, то проявом її в державному управлінні є:

- культура державного апарату управління;

- матеріальні й духовні форми культури, впроваджені й використовувані в управлінні;
- рівень духовного розвитку і відповідні знання людей, зайнятих в управлінській сфері;
- уміння й навички, необхідні для виконання своїх функцій;
- уміння працювати творчо, ініціативно, професійно з постійним пошуком раціональних методів і прийомів; широке використання науки і техніки;
- якість управлінських послуг.

Відповідно «культура державного управління» розглядається як «стійка система оцінок і норм, в якій органічне поєднання професіоналізму, компетентності та моральних принципів державних службовців втілюватиме умови для якомога більш ефективного її впливу на реальне життя громадян [55, с. 360].

Культура державного управління має низку особливостей, які відрізняють її від усіх інших видів і форм культури:

- управлінська культура – характеристика суб'єкта управління, який досить суттєво впливає на усі параметри об'єкта, тобто на все суспільство;
- управлінська культура поєднується з управлінською поведінкою;
- модель культури управління об'єднує систему управління, організаційну складову та організаційну будову, субкультури;
- до складу культури управління відносять загальну (культуру зовнішнього вигляду, поведінки, мови тощо), професійну, правову, економічну, організаційну, технічну тощо [55, с. 360].

Особливістю дослідження проблематики управлінської культури є те, що ця категорія перебуває на межі менеджменту, культурології, філософії, соціальної психології, соціології управління тощо [55, с. 360 – 361].

Культура державного управління характеризується як комплексна якісна характеристика взаємовідносин суб'єкта і об'єкта державного управління, тобто

влади і суспільства в глобальному розумінні, або державного органу (посадовця) і громадянина (групи громадян) у більш звуженому розумінні. Культуру державного управління, також, можна розглядати як системну, узагальнену характеристику державно-управлінської діяльності, що має високий ступінь особливих вимог, які висуваються до працівників апарату управління та державної служби в цілому [76, с. 38].

Культура управління виступає якісною характеристикою управлінської діяльності, що поєднує в собі мистецтво керівництва і мистецтво виконання. Основними складовими цієї культури є:

- управлінські знання (теорія управління, менеджменту);
- відповідна свідомість, почуття, настрої;
- управлінські відносини, у тому числі організаційні, які матеріалізують знання, норми, цінності та взірці поведінки;
- управлінська діяльність та культуру особистості [76, с. 40].

З точки зору структури культура державного управління відтворюється через поєднання культури організаційної побудови органів державної влади та культури управлінської діяльності, що включає елементи етичної, правової, комунікативної, політичної культури та культури праці державних службовців [76, с. 40]. Прикладом більш широкого переліку складових управлінської культури є виокремлення професійної культури (професійної компетентності), політико-управлінської культури, правової (юридичної) культури, політико-правової культури, інформаційно-аналітичної культури, комунікативної культури, етичної та моральнісної культури, естетичної культури тощо [76, с. 42].

Розгляд змісту державної служби, культури державного управління дозволяє зазначити, що ефективність державної служби безпосередньо пов'язана з оволодінням повним комплексом форм і методів управлінської культури [76, с. 42].

У дослідженнях підкреслюється, що формування нової культури державного управління та державної служби в сучасних умовах нерозривно пов'язано з

підтримкою різноманітних форм отримання й поширення знань, чутливими системами управління знаннями та організаційним кліматом, що заохочує відкритість, партнерство й діяльність [76, с. 43]. Зміни культури управління знаходять своє відображення в трансформації моделей державного управління: від традиційного державного адміністрування (Public administration) через публічний менеджмент (Public management) до чутливого врядування (теорії «Governance») [76, с. 43].

Ключовою відмінністю підходів до удосконалення державного управління в минулому та сучасному є те, що раніше основною метою реформ державного управління було вдосконалення внутрішніх процесів, то тепер вони спрямовуються на покращення якості надання послуг, забезпечення більшої відкритості державного сектору, а в деяких випадках навіть вимагають підтвердження доцільності свого існування та ролі в суспільстві. Основними цінностями нової моделі державного управління є відкритість, прозорість, підзвітність, відповідальність, доброчесність, професіоналізм. Ці цінності визначають стандарти та підходи до оцінки результатів роботи органів виконавчої влади, державних службовців [76, с. 44].

Аналіз наукової літератури свідчить про існування відмінностей підходів зарубіжних і вітчизняних дослідників до розгляду понять у сфері культури державного управління. Це знаходить відображення в тому, що західні науковці частіше застосовують термін «організаційна культура», а для вітчизняної практики більш вживаним є категорія «адміністративна культура». Серед науковців існують різні погляди на зміст та співвідношення понять «адміністративна культура» та «організаційна культура». Одне з визначень поняття «адміністративна культура», яке, на наш погляд, є досить вдалим, запропоновано німецьким Вернером Янном, який визначає адміністративну культуру як:

– значимі цінності, позиції, думки, що існують у суспільстві стосовно органів державного управління (орієнтовні стереотипи, зразки); відповідно носієм

адміністративної культури є все населення, причому, по суті, цей вид культури є лише частиною політичної культури;

– орієнтовні зразки й стереотипи, що існують у яких-небудь окремих органах державної влади або в усіх органах державної влади в цілому; у цьому випадку носіями адміністративної культури є співробітники даного органу державної влади, а сама адміністративна культура є різновидом організаційної культури;

– певні зразки-стереотипи поведінки стосовно органів державної влади у поєднанні з певною формою суспільних інститутів й інституціональної поведінки [54, с. 4].

Виходячи з вищезазначеного можна зробити узагальнення, що адміністративна культура є різновидом організаційної культури. Найчастіше організаційна культура ототожнюється з корпоративною культурою організації та розглядається як одна із субкультур, в якій знаходять своє специфічне відображення всі основні елементи культури суспільства: уявлення, символи, матеріальні та духовні цінності, ідеали, зразки поведінки тощо [54, с. 6].

Категорія організаційної культури є однією з тем, яка найбільше обговорюється в практико-орієнтованих роботах з менеджменту. Ще наприкінці 70-х – поч. 80-х рр. 20 ст. концепція організаційної (корпоративної) культури була розроблена в працях А. Петтігрю «Вивчаючи організаційну культуру» (1979), У. Оучі «Теорія Z» (1981 р.), Р. Паскаля, А. Атоса. «Мистецтво японського менеджменту» (1981 р.), Т. Діала, А. Кенеді «Корпоративна культура» (1982 р.), Т. Пітерса, Р. Уотремана «В пошуках ефективного управління» (1982 р.) та інших [54, с. 5].

Найбільш відомі стратегії розвитку базуються на таких теоріях організаційної культури як комплексне управління якістю (Total Quality Management), орієнтація на надання послуг (Customer Service). Спільним для всіх стратегій, за висновком дослідників, є те, що «вміле управління організаційною культурою та використання її потенціалу робить можливими підвищення

ефективності діяльності організації та такі позитивні наслідки як підвищення відданості працівників та розвиток співпраці, вища продуктивність праці, краще виконання своїх функцій і покращення процесу прийняття рішень [54, с. 5].

Поняття «організаційної культури» розглядається як модель ключових цінностей, переконань, уявлень і норм, спільних для членів організації і які новим членам передаються як істинні або єдино правильні [42, с. 10]. Організаційна культура тісно пов'язана з такими поняттями як корпоративна культура, ідеологія організації, філософія організації, організаційний клімат [42, с. 11].

Сьогодні проблематика адміністративної культури є особливо затребуваною в дослідженнях із публічного управління, особливої актуальності це набуває для державної служби. Категорія «адміністративна культура державного службовця» розглядається як різновид професійної управлінської культури, що характеризує міру розвитку фахових знань, умінь та навичок, необхідних для виконання державним службовцем організаційно розпорядчих функцій [38, с. 22].

Основою для розробки та розвитку цієї культури є організаторський талент, лідерські якості та практичний досвід. Це проявляється у зразковому виконанні своїх завдань, у послідовному виконанні посадових інструкцій, послідовному дотриманні загально визнаних норм, правил, стандартів управління, послідовному дотриманні «духу і букви» закону. Наприклад, існує адміністративна культура керівника, підлеглого, експерта (консультанта), структурного підрозділу та державного органу в цілому. Основним мірилом успіху їхньої діяльності є ступінь, наскільки вони виконують свою місію, суспільне призначення та цілі державної установи [38, с. 22].

Адміністративна культура державного службовця включає професійні і морально-етичні компоненти (моральні вимоги професійної етики є невід'ємними частинами).

Основними принципами адміністративної культури державного службовця є:

- служіння державі та народів України;
- пріоритет прав, свобод та інтересів громадян;
- верховенство права; законність і справедливість, запобігання бюрократії та корупції;
- демократія та толерантність;
- політична, релігійна, расова та інша культурно-ідеологічна неупередженість;
- професіоналізм;
- порядність, особиста моральна та професійна відповідальність за доручену роботу;
- неконфліктне, ділове та конструктивне ставлення до критики;
- відповідність вимогам професійної етики та етикету;
- підтримка авторитету державної служби та позитивного іміджу державного службовця [38, с. 22].

Дослідження виявляє, що однією з основних категорій, яка дозволяє більш ретельно розкрити адміністративну культуру державних службовців, є поняття «адміністративна етика». Адміністративна етика трактується як сукупність правил і форм спілкування з людьми в офіційних відносинах, що дозволяє їм виявляти повагу, допомагає встановити атмосферу взаємного визнання та взаєморозуміння, поваги один до одного. Державний службовець повинен виконувати свої обов'язки чесно та неупереджено. Необхідно дотримуватися високої культури спілкування. Державний службовець повинен з належною повагою ставитися до прав, обов'язків та законних інтересів громадян, їх об'єднань, юридичних осіб, не повинен виявляти свавілля чи байдужість до своїх юридичних дій та вимог, дозволяти прояв бюрократії, відомств та населених пунктів, нестриманості. або іншим чином діяти таким чином, що дискредитує державний орган влади або шкодить репутації державного службовця. Він повинен виявляти толерантність і повагу до різних релігійних організацій, поважати і дотримуватися народних

звичаїв та національних традицій, встановленого протоколу у відносинах з представниками міжнародних організацій та іноземців [84, с. 21 - 22].

З огляду на суттєві характеристики культури державних службовців, можна зробити висновок, що існує кілька концепцій, які висвітлюють це питання та відображають різні аспекти державного службовця. Поняття адміністративної культури багатогранне і багат шарове. Містить вимоги до професіоналізму державного службовця, моральних, етичних норм, правил поведінки. У широкому сенсі розуміється, що реформа державної служби вносить зміни в культуру державного управління загалом по суті.

1.2. Завдання та функції державної служби як основа формування адміністративної культури державних службовців

Завдання та функції державної служби визначають адміністративну культуру. Питання функцій державної служби знаходиться в площині таких фундаментальних понять як держава, функції держави, взаємовідносини держави та суспільства. Загальні світоглядні засади дослідження функціонування системи державної служби в країнах розвинутої демократії будуються у відповідності до бачення ролі держави у забезпеченні соціального партнерства, створенні гідних умов для життя людини та залучення її до всіх процесів життєдіяльності суспільства. В основі цих поглядів знаходиться теза про оновлене розуміння місця людини в суспільстві у цілому та в державі, як його головному політичному інституті, зокрема. Відповідно до цього науковці акцентують увагу на ролі держави як соціального арбітра, призначенні держави у забезпеченні прав і свобод людини, екологічної безпеки, технічного прогресу, здоров'я нації, безконфліктного існування суспільства, забезпечення гідного прожиткового рівня тощо [50, с. 135]. Сучасне бачення ролі держави знаходить свій вираз у зростаючому значенні питань громадянського суспільства, державно-

громадського управління, відповідальності органів публічної влади, відкритості, демократії участі, соціальному партнерстві, соціальній активності людини, пошуку засобів розвитку та реалізації особистості в усіх сферах суспільного життя. Ці форми по суті формують середовище реалізації прав і свобод людини на засадах узгодження інтересів та взаємодії членів суспільства [7, с. 187; 66].

Зміна поглядів на роль держави ілюструється намаганням дослідників у різні періоди розбудувати в науковому просторі вчення про традиційну, правову, соціальну державу, утвердженням ідей щодо розвитку держави «загального добробуту», «сервісної держави». Ці процеси нерозривно пов'язані із трансформацією поглядів на завдання та функції державної служби. Якщо раніше проблематика державно-суспільних відносин, її управлінський зміст, розглядалася здебільшого в межах проблематики державного управління, зокрема, питань державної служби, то сьогодні цей вимір не вичерпує усієї сукупності аспектів та багатогранності функцій публічної служби. Це знаходить своє відображення в активному розвитку теорії, ідей, концепцій публічного управління та публічної служби.

В українському законодавстві, зокрема в Кодексі адміністративного судочинства України, публічна служба визначається як діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [39]. Такий підхід знаходить своє відображення й в наукових дослідженнях. Зокрема пропонується наступна класифікація видів публічної служби: політична служба (служба на посту Президента України, депутатська служба, урядова служба); державна служба (адміністративна служба, спеціалізована служба, мілітаризована служба); суддівська служба; муніципальна служба [37, с. 16 – 18].

У науковій літературі, існує інший підхід до розгляду публічної служби, прихильники якого відзначають, що вона включає в себе здійснення завдань і

функцій держави на політичних засадах, службу в громадських об'єднаннях, політичних партіях, рухах, службу в недержавних організаціях, службу в міжнародних організаціях, службу в державних органах та їх апараті, службу в органах місцевого самоврядування [35, с. 115]. Така точка зору означає, що поняття «публічна служба» є ширшим за сукупність двох таких понять «державна служба» і «служба в органах місцевого самоврядування». За цією позицією воно охоплює діяльність усіх суб'єктів, які залучені до реалізації публічних цілей і завдань у будь-якій сфері.

Таким чином, в дослідженнях науковців, можна виділити два наступні аспекти: перший знаходить своє відображення в виборі термінології, коли автори під різними назвами розглядають однаковий зміст й поняття «державна служба» розглядається як повний відповідник, синонім поняття «публічна служба»; другий полягає в розширенні сфер здійснення публічної служби. Виділяючи відмінність державного службовця і службовців органів, що виконують публічні повноваження, зауважується, що вона полягає в наділенні державного службовця державно-владними повноваженнями [35, с. 115]. Разом із тим, межі цих відмінностей сьогодні змінюються, передусім, на основі збільшення впливу недержавного сектора на здійснення державно-владних повноважень, поширення практики делегування державою окремих повноважень з реалізації завдань і функцій держави.

У сучасній науковій літературі наводиться наступне визначення державної служби – різновид публічної служби, зміст якої полягає у здійсненні громадянином, який вступив на державну службу, професійної, політично неупередженої діяльності з практичного виконання завдань і функцій держави. Громадяни, які вступили на державну службу, виконують свої посадові обов'язки та в повсякденній роботі реалізують у порядку, визначеному чинним законодавством, державну політику, мають статус державних службовців. Управлінський режим вступу, проходження та припинення державної служби в

Україні регулюється Законом України «Про державну службу» [82, с. 35].

Професійна діяльність щодо обслуговування публічних інтересів несе у собі таку важливу умову для належного функціонування державної служби як різновиду публічної служби як потреба досягнення балансу, узгодження власних інтересів та інтересів держави, територіальних громад, суспільства. Зміст та методи діяльності системи державної служби залежать від цілей, мети держави, політичного режиму, форми державного правління, що й визначає змістовне наповнення функцій та завдань цього інституту. У широкому розумінні до основних функцій державної служби відносять державно-політичну, економічну, соціальну, правову, організаційну [57, с. 376]. Так, наприклад, соціальна функція як роль, яку виконує державна служба в житті суспільства та держави можна представити на основі статті 1 Конституції України: «Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава» [43]. Для державної служби ця діяльність обумовлена змістом завдань і функцій держави.

Змінність суспільних потреб, інтересів обумовлюють необхідність належного реагування на ці зміни інституту державної служби, передусім, у питаннях завдань і функцій органів державної влади, інституту державної служби, обов'язків та вимог до державних службовців, які працюють в цих органах державної влади. Це посилює актуальність формування такої важливої риси інституту державної служби як мобільність і гнучкість, що дозволить забезпечувати швидке реагування системи управління на вимоги та потреби сучасного суспільства. Наявність такої риси є необхідною умовою для забезпечення вчасного реагування управлінських структур на зміни та коригуванню функціонального навантаження державної служби у відповідності до особливостей державно-суспільних відносин на тому чи іншому етапі розвитку суспільства.

Соціальна функція публічної служби є, по суті, формалізованим представленням усієї сукупності завдань та напрямів діяльності органів державної

влади за гілками влади, галузями, рівнями управління та повноважень державних службовців. Передусім, мова йде про повноваження державних службовців. Ця діяльність визначена сукупністю нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини у сфері державної служби, зокрема Законом України «Про державну службу» положеннями, посадовими інструкціями, правилами етичної поведінки державних службовців тощо.

Подальший розгляд функцій державної служби передбачає конкретизацію як видів, так і функцій усіх її суб'єктів. Поряд із тим, беззаперечним є той факт, що основна діяльність щодо служіння публічним інтересам здійснюється у сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. З точки зору забезпечення успішності державно-управлінських реформ, спрямованих на формування системи публічного управління та публічної служби, ключовими характеристиками якої є належне, відповідальне, демократичне врядування, особливого значення набуває питання ефективності державної служби. Ця ключова складова системи публічної служби має забезпечити ефективну реалізацію завдань і функцій сучасної демократичної держави.

Відповідно до Конституції, основними цінностями державної служби є: захист конституційного ладу та імплементація положень Конституції України; створення умов для розвитку громадянського суспільства; забезпечення реалізації прав і свобод людини і громадянина; забезпечення ефективного та результативного функціонування органів державної влади відповідно до їх повноважень та компетенції шляхом надання професійних послуг з управління [27, с. 24]. Завдання державної служби, визначені в сучасній літературі з питань державного управління, представлені двома основними групами: завдання, пов'язані з обслуговуванням громадянина, суспільства в цілому; завдання з управління та регулювання розвитку системи державної служби. Їх зміст визначається завданнями та функціями держави на відповідному етапі розвитку.

Отже, до першої групи завдань державної служби належать: захист прав,

свобод та законних інтересів громадян, компаній, установ та організацій різних форм власності; захист конституційного ладу України; створення та забезпечення умов для розвитку громадянського суспільства, політичного та соціального партнерства. До переліку другої групи входять такі: створення соціально-політичних та правових умов для практичного досягнення цілей та завдань та функцій державних органів; забезпечення ефективного функціонування державного механізму та державного апарату; управління державними корпоративними правами; працевлаштування державних органів з висококваліфікованими фахівцями, здатними професійно виконувати свої службові обов'язки; забезпечення впливу принципу гласності на діяльність державних службовців та державного апарату, дотримання верховенства права, викорінення бюрократії, протекціонізму, корупції та інших негативних явищ у державному управлінні; забезпечення належного функціонування системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців; створення соціальних, інформаційних, матеріально-фінансових та інших умов, необхідних для діяльності апарату державних органів; вдосконалення порядку підбору персоналу, підвищення по службі, присвоєння звань, стимулів за сумлінну працю та відповідальність тощо. [27, с. 26]. Зміст цих завдань розкриває суть впливу системи державної служби на розвиток відносин державної влади, публічно-адміністративних відносин у країні.

З огляду на багатогранність, багатовимірність завдань та функцій державної служби до найбільш обґрунтованих підходів, що дозволяють розкрити цю проблему, вона належить до функціонально-системного підходу. Це дозволяє розглядати функції як елемент цієї системи, розкривати її призначення та зв'язок з іншими елементами системи. Таким чином, важливо розуміти, що зміст окремої функції визначається цілями держави та державного управління та специфікою суб'єкта державного управління, специфікою державної служби, обсягом та обов'язками державних службовців [27, с. . 26]. Аналіз функцій державної служби

дає змогу оцінити її роль та призначення в механізмі держави, визначивши ефективність її функціонування та ефективність, зручність використання та значення, враховуючи, що державна служба є основним каналом правовідносин, що впливають з публічної влади. Відповідно, державна служба зводиться до виконання функцій державного управління, що розглядається в більш широкому розумінні, тобто як управлінська діяльність усіх органів у системі законодавчої, виконавчої та судової влади. Таким чином, він забезпечує виконання функцій державних органів, виконує їх завдання, діє у всіх галузях [27, с. 26].

Функції державної служби як основні напрями діяльності обумовлені метою державної служби. Мета державної служби полягає в практичному здійсненні функцій держави та вирішенні її завдань, забезпеченні добробуту суспільства, що гарантує реалізацію прав і свобод людини і громадянина, стабільне і ефективне управління державою і суспільством, задоволення публічних інтересів на основі принципів і положень, встановлених в Конституції і законах України. Ці функції здійснюються на основі практичного виконання державними службовцями своїх посадових обов'язків у межах компетенцій органів державної влади [73, с. 480].

До базових категорій у сфері функцій державної служби відносять функції права та функції держави. Як правовий інститут держава виконує забезпечувальну (гарантує виконання завдань і функцій держави та її органів), інтеграційну (об'єднує всі «елементи політичної системи, державного апарату, усього суспільства для досягнення соціально значущих цілей і задоволення публічних інтересів), регулятивну (регулює суспільні відносини за допомогою встановленого правового статусу державних службовців, застосовуючи методи організації, примушення, стимулювання, відповідальності), комунікативну чи інформаційну (забезпечує нагромадження і цілеспрямоване використання інформації про процеси, що відбуваються в державному апараті, державних органах, відображає результати функціонування державної служби й напрями її реформування), охоронну (забезпечує заходи, які проводяться уповноваженими посадовими

особами щодо підтримки режиму законності в системі державних і суспільних відносин) функції. Категорія функцій держави полягає в здійсненні функцій державної адміністрації, державних органів та державних службовців» [73, с. 481].

Класифікація функцій державних службовців включає також такі функції: \формулювання та реалізація державної політики та нормативних актів, поліпшення якості законодавчої діяльності державних органів; створення системи державної служби та підтримання в ній порядку та законності; розробка кадрової політики, правових, економічних, соціальних, організаційних та культурних установ державної служби; розробка та реалізація державних програм на основі відповідної державної політики, регулювання економічного життя в країні; управління державним майном або майном, що належить їх персоналу; регулювання діяльності компаній недержавного сектору; гарантування прав і свобод людини і громадянина; використання заходів державного примусу, передбачених законодавством, у суворо визначених ситуаціях як необхідний елемент демократичного правопорядку; забезпечення державного контролю у сфері державного управління. Завдання державної служби можна поділити на основні та спеціальні. Основні та спеціальні функції поділяються на загальні, спеціальні та допоміжні [27, с. 27]. Перелік цих функцій та їх зміст включено до законодавства про державне управління.

За направленістю дій, можна виділити внутрішні функції, які спрямовані на реалізацію завдань із забезпечення функціонування та розвитку самої системи публічної служби та зовнішні функції – сукупність напрямів дій з реалізації завдань і функцій держави у всіх сферах суспільного життя, охоплюють питання відносин між суб'єктами та об'єктами державного управління. Вихідним теоретичним підґрунтям у визначенні функціонального навантаження системи публічної служби є їх побудова на засадах структурно-функціональних принципів державного управління: диференціації та фіксування функцій у формі правових норм; сумісності функцій; концентрації функцій; комбінування функцій;

відповідності управлінських дій реальним потребам і запитам об'єктів управління.

Вплив реформ, які відбуваються в системі державного управління актуалізує питання подальшої конкретизації змісту функцій державної служби та пошуку нових методів і засобів їх реалізації. Разом із розвитком держави та суспільства відбуваються зміни щодо бачення завдань і функцій держави та діяльності щодо їх втілення. Вплив децентралізації влади призводить до змін функціонального навантаження органів місцевого самоврядування та, у подальшому, має привести до перегляду функцій місцевих органів виконавчої влади.

Таким чином, дослідження дозволяє зробити наступні висновки. Велике значення в зміні поглядів на завдання державного управління і державної служби відіграє посилення впливу глобалізації, інноваційності, зміцнення ролі інформаційного суспільства з одночасним підвищенням уваги до ролі людини в житті держави. Останніми роками все більшого поширення зазнають такі концепції як «належне врядування», «відповідальне врядування», «демократичне врядування». Зміст їх положень базується на зростанні уваги держави до інтересів громадянського суспільства та зростанні його участі в державному управлінні; відкритості влади щодо громадського контролю; засадах самоорганізації, міжорганізаційних мережах [4, с. 24]. На практиці це знаходить своє вираження в децентралізації системи державного управління; партнерстві з бізнесом, взаємодії з громадськістю щодо надання послуг із залученням недержавних ресурсів; участі громадян у формуванні та реалізації політики, утвердженні ролі держави як держави – партнера [4, с. 24].

Це призводить до поступового оновлення підходів до визначення завдань і функцій державної служби задля забезпечення її спроможності досягнути належного, відповідального, демократичного врядування. Так, наприклад, до напрямів реформування сучасних систем державного управління, дослідники, серед іншого, відносять: реформування управлінських функцій через адаптацію державної політики до умов глобалізації; реформування засад державної служби

шляхом універсалізації управлінських принципів; реформування процесів прийняття рішень шляхом розширення участі громадськості в управління державою [4, с. 26].

Завданням, яке має бути вирішене в процесі змін системи державного управління, є застосування інноваційних методів управління, покликаних забезпечити більшу ефективність використання та розподілу суспільних благ. Під впливом цього відбувається зміна поглядів щодо завдань державної служби в реалізації функцій держави.

РОЗДІЛ 2

СИСТЕМА ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ ТА ОСНОВИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ КУЛЬТУРИ

2.1. Організація державної служби в Україні та основні складові адміністративної культури

Соціальним призначенням державної служби є створення умов для ефективної діяльності державних органів, орієнтування на оптимальне поєднання особистих, групових і державних інтересів, висловлювання і захист інтересів населення. Завданням цієї служби є забезпечення повсякденного каналу зв'язку держави та народу, та їх взаємодії [28].

Вихідними положеннями, які визначають сутність, зміст, організацію та діяльність інституту державної служби є принципи цієї служби. Відповідно до вітчизняного законодавства державна служба в Україні базується на таких принципах: верховенства права; законність; професіоналізм; патріотизм; доброчесність; ефективність; забезпечення рівного доступу до державної служби; політична неупередженість; прозорість; стабільність [61].

До основних моделей державної служби дослідники відносять: політичну; адміністративну; – ліберальну; – сервісну. Основними видами державної служби є: служба в органах законодавчої, виконавчої та судової влади; цивільна (в органах законодавчої, виконавчої влади); мілітаризована (воєнна) служба; спеціалізована (військова, дипломатична, митна, в правоохоронних органах та ін.) [29, с. 11].

Найбільшого поширення набула класифікація державної служби на цивільну та мілітаризовану, тому ми зупинимося на них більш детально. Зокрема, цивільна державна служба пов'язується з виконанням однотипних функцій загального, галузевого та міжгалузевого характеру без виділення принципової специфіки (переважно це служба в апараті органів державної виконавчої влади). Цивільна

служба засновується не стільки на примусовому методі державного управління, скільки на методі переконання і може бути розподілена на два основні підвиди: служба в державних органах; служба в державних установах та в адміністрації державних підприємств. Перший із зазначених підвидів державної служби (служба в державних органах) може бути охарактеризовано з двох позицій. З одного боку, це те, завдяки чому здійснюється виконання функцій та завдань окремих органів державної влади відповідно до їх компетенції. З другого боку – це спосіб реалізації встановленого в ст. 38 Конституції України права громадян на державну службу [71, с. 11 – 12].

До цивільної служби відносять службу в: Апараті Верховної Ради України, Адміністрації Президента України, Секретаріаті Кабінету Міністрів України, апаратах судових органів, апаратах військових формувань, Апараті Ради національної безпеки і оборони України, Рахунковій палаті України, антимонопольних органах, органах контрольно-ревізійної служби, Центральній виборчій комісії України, Національному банку України, місцевих державних адміністраціях, Державній виконавчій службі України тощо [71, с. 12].

Мілітаризована служба представлена системою органів, які забезпечують захист життя і здоров'я людей, безпеку, порядок управління, гарантування основних прав громадян. Вона включає: військову службу, службу в органах поліції, у кримінально-виконавчих структурах. Мілітаризована державна служба має багато особливостей, які відображені в нормативно-правових актах, що визначають статус відповідного державного органу (служба в органах внутрішніх справ, Міністерства оборони України, Служби безпеки України, служба в органах доходів і зборів України та органах, які здійснюють охорону кордонів, тощо). Згідно чинного Закону «Про державну службу» не на всі, з перерахованих структур, поширюється статус державної служби [71, с. 10; 43].

Згідно з оцінкою ключових показників ефективності державного управління, основними проблемами державної служби є такі: відсутність централізованої бази

даних державних службовців, що ускладнює облік та впровадження сучасних практик управління людськими ресурсами; офіційні підходи до визначення посадових обов'язків; відсутність методології оцінки та системи класифікації робочих місць, що призводить до дисбалансу заробітної плати; непрозорість структури заробітної плати, оскільки її змінна складова становить близько 50% [60].

Експерти пов'язують проблеми функціонування державного управління та управління людськими ресурсами в державному управлінні в Україні з певною роздробленістю та невизначеністю правового регулювання у цій галузі, відсутністю інформаційної системи, яка б дозволяла оперативну статистику управління людськими ресурсами, ефективну координацію державної політики. а також недостатній досвід у підборі персоналу на посади державного управління. Існуючі процедури конкурсного відбору на посади державного управління залишаються неповними та не базуються на високоякісних стандартизованих вимогах до рівня професійної компетентності претендентів на державні посади, включаючи відсутність чітких та прозорих процедур просування по службі. Більшість центральних органів виконавчої влади не використовують сучасні інструменти управління людськими ресурсами та професійного навчання. Незбалансована система заробітної плати призвела до нерівності в системі державного управління [60].

Проблема зміни та відновлення державної служби в Україні нерозривно пов'язана з питаннями культури державного управління. Ця культура є насамперед складною якісною характеристикою відносин між владою та суспільством у глобальному розумінні або державним органом (посадовою особою) та громадянином (групою громадян) у вузькому розумінні; і водночас як систематична, загальна риса державного управління, яка відразу підкреслює високий рівень особливих вимог до працівників в адміністрації та державному управлінні в цілому. Отже, його розуміння пов'язане з культурою управління

державними службовцями, яка формується в рамках правових і моральних норм, встановлених державою та суспільством [76, с. 38]. Зростаюча роль культурного чинника у вирішенні сучасних проблем об'єктивно визначає парадигму державного управління, оскільки культурні регулятори суспільного життя нині систематично формуються у сукупності всіх взаємодіючих сил у суспільстві та проникають у кожен елемент суспільства та розширюють сферу його впливу [76, с. 39].

Культура державного управління є органічним компонентом загальної соціальної культури. Він об'єктивується об'єктивними та суб'єктивними факторами з точки зору: природно-географічних умов; соціально-природні умови; культурно-історична спадщина; виробнича база та система економічних відносин; традиції та структури соціального життя; мета в духовній культурі; науково-технічний прогрес тощо. У прикладному розумінні він подається через його організаційний аспект, тобто. Він розглядається як організація та практика державного управління [76, с. 39].

Сутність і зміст культури державного управління характеризується витонченістю системи державних органів, координацією владних відносин та якістю рішень та послуг державного управління. Відповідно, державній службі приділяється значна увага, яка вирізняється організаційно-технічними умовами та традиціями управління, професіоналізмом та етичними кодексами, рішеннями керівників та особистістю державного службовця, його професійними та індивідуальними особливостями, здатністю працювати грамотно, творчо та ініціативно. [76, с. 40].

Отже, управлінська культура - це характеристика об'єкта управління, яка має значний вплив на суспільство в цілому. Звідси і високий рівень вимог, що визначають характер і зміст діяльності державного управління, які розміщуються у професійному профілі вищих державних службовців та державних службовців загалом: професіоналізм, підготовка, морально-етичне вираження, особисті якості

тощо. Він поєднується з управлінською поведінкою (діяльністю), способом здійснення державної влади, якістю послуг державного управління, що, з одного боку, характеризується розумінням правлячими колами ідеї порядку, обов'язку та відповідальності, честі та гідності, пропорційної суспільній моралі. а з іншого боку - відповідність таким цінностям, як: відкритість та прозорість, підзвітність та відповідальність, доброчесність та професіоналізм [76, с. 41 - 42].

У світлі парадигматичних змін моделі у сфері державного управління трансформуються: від традиційного державного управління через державне управління до чутливого управління ("Теорія управління"). Сучасні стандарти ефективного та чутливого державного управління акцентують увагу на ідеї більш ефективного використання ресурсів (особливо інтелектуальних); вдосконалення управління ризиками (стратегічне планування); керованість цілями, а не правилами; орієнтація на споживача (розуміння та задоволеність споживачів, якість послуг, що надаються); зосередження контролю на результатах роботи (шляхом підвищення ефективності громадського контролю); відкритість, прозорість та підзвітність; оцінка та контроль якості тощо. Якщо основною метою попередніх реформ державного управління було покращення внутрішніх процесів або підвищення ефективності, то зараз вони спрямовані на поліпшення якості надання послуг, при цьому організації державного сектору стають більш відкритими, а в деяких випадках навіть змушують їх підтвердити своє існування та роль у компанії. Основними акцентами нової парадигми державного управління є «створення державних цінностей» та ціннісно-орієнтована комунікація [76, с. 43 - 44]. Вони включають відкритість і прозорість, підзвітність і відповідальність, доброчесність і професіоналізм у проектуванні системи державного управління, таким чином трактуючи державну службу як службу, в якій працюють "справжні" люди - особи, які мають не тільки відповідні знання, але й досконалий дух державна служба, віддана принципам доброчесності та професіоналізму, готова захищати лише колективні інтереси. Ці тенденції

ставлять новий вимір стандартів та оцінки ефективності, ефективності виконавчої влади у наданні державних послуг населенню [76, с. 44].

Адміністративна культура включає в себе в якості власної передумови професійну культуру. Її особливість полягає в тому, що вона має єдину ментальну основу (бюрократичну свідомість) і різні праксеологічні характеристики. Адже серед службовців знаходяться інженери, менеджери, економісти, юристи, тобто представники різних професій. Суб'єктом професійної культури в адміністративній середовищі є не сама професія, а сформувалася корпорація чиновників. Носієм управлінської культури виступають керівники державних установ, їх безпосередні заступники, помічники, радники, консультанти та ін. Управлінська культура по суті відображає процес і механізми прийняття рішень, способи послідовного виконання управлінських функцій. Так, в практиці сучасного менеджменту використовується механізм участі у прийнятті рішень, який втягує в процес співучасті не тільки рядових службовців, а й осіб, які перебувають за межами державної організації, тобто громадян, споживачів публічних послуг. Тим самим, адміністративна культура синтезує прояви професійної, корпоративної, організаційної та управлінської субкультур. Все це утворює унікальну суміш цінностей, норм, традицій, звичок тощо. Адміністративна культура проявляється в діяльності інституту державної служби. Носієм адміністративної культури виступає професійна група чиновників. Інституційні норми регулюють зовнішні (корпоративні) зв'язки чиновників і внутрішні (організаційні) відносини. Корпоративні цінності є орієнтирами державних установ. У свою чергу установи, володіючи організаційними, нормами, визначають моделі поведінки чиновників в адміністративній середовищі, яка підтримується управлінською командою. Нарешті, кожен чиновник має особистої (індивідуальної) культуру. Таким чином, адміністративна культура є не тільки продуктом взаємодії професійної, корпоративної, організаційної та управлінської субкультур, а також і взаємодії з індивідуальними культурами державних

службовців (Таб. 2.1) [1].

Таблиця 2.1

Основні блоки адміністративної культури

культурні блоки	елементи культури
управлінський блок	мета організації, мотивація і стимулювання, звітність і контроль, влада і підпорядкування
організаційний блок	службові відносини, організаційна структура, робочі процеси
корпоративний блок	внутрішнє середовище, зовнішнє середовище, публічні відносини
професійний блок	знання, кваліфікація, досвід, установки, звички, уподобання

Наприклад, структура професійної культури державних службовців включає такі компоненти: культура державного управління, адміністративна культура, цінності державного управління, управлінська обізнаність; особливими цінностями державних службовців є: політичний нейтралітет, чесність, непідкупність, оволодіння новим управлінським та економічним мисленням, неухильне дотримання закону, якість, своєчасність та ефективність завдань; культура спілкування, а саме культура слухання, культура мовлення, культура етичного спілкування; діловий етикет - дотримання етичних вимог до професії; культура ділових відносин; політична культура; правова культура; соціальна культура, загальнолюдські моральні цінності; морально-етичні регулятори; культура праці, культура робочого місця; культура трудових відносин; професійна поведінка (загальні принципи службової поведінки включають такі моральні характеристики: відповідальність за справу, чесність, порядність, доброзичливість, увага до людей, повага до закону, справедливість, об'єктивність, активність, готовність співпрацювати та надавати допомогу; психологічна культура; інформаційна культура [77].

Стан адміністративної культури значною мірою визначається національними традиціями та ментальністю, що знаходять своє відтворення в

досвіді роботи з управлінськими кадрами, механізмами їхнього призначення на посади, способами організації праці та стимулювання до підвищення рівня компетентності [58].

Важливо правильно розглянути суть державної служби як культурного закладу (інституту). Державна служба як інститут діє як механізм послідовного розвитку, створення, консолідації та передачі духовних цінностей, соціально-культурних послуг людям. Мається на увазі сукупність культурних норм, що регулюють однорідні соціальні відносини, що виникають у процесі організації та розвитку державної служби, регулюють діяльність та поведінку людей на робочому місці та охоплюють усі важливі аспекти регулювання певної сфери та впливу на інші. Основним завданням цього інституту є забезпечення всебічного, всебічного регулювання культурних відносин у будь-якій сфері суспільних відносин [27, с. 51].

Таким чином, дослідження дозволяє зазначити, що організація та функціонування системи державної служби нерозривно пов'язані з питаннями адміністративної культури. Адміністративна культура вбирає в себе професійну, організаційну, управлінську субкультури. Удосконалення адміністративної культури відповідно до сучасних вимог, які висуваються до держави, органів державної влади, державної служби, передбачає підвищення вимог до рівня професіоналізму державних службовців, удосконалення організаційної та управлінської субкультур.

2.2. Етична складова адміністративної культури: основні вимоги до державного службовця

Рівень довіри до влади, спрямованість державного управління на права людини залежать від цінностей державного управління, етичної обґрунтованості рішень керівників, моральних характеристик державних службовців, рівня їх

етичної культури [9, с. 3]. Довіра громадськості до державної служби може бути підтримана лише безсторонніми та сміливими діями.

Недооцінка морально-професійних обов'язків публічних службовців призводить до деформації всієї системи державного управління. Якщо у державного службовця-професіонала відсутні стійкі моральні позиції, зорієнтовані на суспільні та державні інтереси, то результати його діяльності будуть вкрай негативними для суспільства [48, с. 183].

Негативні процеси, пов'язані з державною службою, мають сильний вплив на її етичну сторону, яка є важливою складовою культури управління державною службою. Культура лідерства вказує на рівень якості управлінських послуг, що надаються державними службовцями. Особлива увага приділяється ролі державного службовця. Такі явища, як низька якість державних послуг, відсутність професіоналізму, корупція, хабарництво тощо, є свідченням низького рівня культури управління та, як наслідок, низької конкурентоспроможності України, про що свідчать найнижчі місця у світових рейтингах, які є своєрідною призмою, через яку світове співтовариство цінує Україну. Етику та імідж державних службовців потрібно постійно вдосконалювати [79, с. 51].

Мораль державного службовця розуміється як особиста чесність і порядність, а в адміністративній поведінці майже загальна норма, згідно з якою службове становище не повинно використовуватися для досягнення особистих корисливих цілей [79, с. 52].

Практика та досвід європейських країн свідчать, що важливість етичних вимог до державних службовців у кодифікованих актах відображається в тому, що ці акти покликані створити сприятливі умови для зміцнення етичної репутації державних службовців, зміцнення морального авторитету державної служби, інформування громадян про очікувану поведінку від державних службовців [48, с. 186].

Важливість впровадження етичних стандартів державної служби зумовлена

наступними аспектами: демократизація суспільства, збільшення "ризиків" державних службовців, криза в галузі етики державних службовців в Україні; нездатність регулювати всі соціальні відносини, утвердження етики в державному управлінні як стабілізуючого чинника розвитку суспільної моралі [9, с. 4].

Демократичне суспільство - це суспільство, яке, крім усього іншого, визначає систему обмеження влади. Громадський нагляд, який здійснюють переважно ГО та ЗМІ, є найважливішим фактором дотримання етичної складової державних службовців [9, с. 6].

Історичний процес поділу праці, соціальної диференціації призводить до виникнення та розвитку різноманітних професійних відносин, специфічної культури та моралі, що формуються під час професійної діяльності. Належність до певної професії породжує своєрідний професійний погляд на світ, психологію, визначає особливості поведінки. Представники різних професій мають особливі норми взаємодії, ціннісних орієнтацій, стосунків. Це дає підставу говорити про існування професійної моралі. Професійна мораль відображає особливості моральної свідомості, взаємин, поведінки людей, які є результатом специфіки професійної діяльності. Професійна етика визначає вже не стихійно сформовані моральні норми, а інституційно свідомо сформовані професійно-етичні погляди. Набуття професійної етики інституційного характеру свідчить про заміну стихійних дій передбачуваною, очікуваною, змодельованою та регульованою поведінкою [9, с. 9].

Професійна етика визначає вже не стихійно сформовані моральні норми, а інституційно свідомо сформовані професійно-етичні погляди. Набуття професійної етики інституційного характеру свідчить про заміну стихійних дій передбачуваною, очікуваною, змодельованою та регульованою поведінкою. Професійну етику відрізняють: свідомий ретельний розвиток професійних етичних норм; побудова системи взаємозалежних цінностей, принципів, норм, установок, записаних в Етичному кодексі; існування групи людей, відповідальних

за підтримку та захист цих норм [9, с. 9].

Особливо важливо визначити етичні принципи професійної діяльності державних службовців: державні службовці посідають певне місце в суспільстві, здійснюють державне управління та державні повноваження; у професійній діяльності державних службовців існують особливі відносини: між державними службовцями та громадянами воно будується на основі служіння державного апарату народові, його інтересам; принцип ієрархічності є суттєвим для налагодження відносин у професійній групі державних службовців [9, с. 9 - 10].

Підвищення моральних вимог у державному управлінні через: розпорядження великими матеріальними цінностями, людськими ресурсами; безпосередній вплив на життя певних людей; існування ризику, непередбачуваність діяльності, поєднання формальних і процедурних правил діяльності з можливістю добровільних суб'єктивних рішень, творчість праці. Ці фактори призводять до специфічних етичних проблем у виробничому житті державних службовців (боротьби з корупцією, проблеми захисту державної таємниці, політичної неупередженості, обмеження захисту конфіденційної інформації громадян, деяких їх політичних, природних прав тощо). Таким чином, етика державного службовця виявляє конкретні вимоги щодо моралі державних службовців, які пов'язані зі специфікою професії [9, с. 10].

Етика державної служби - це тип управлінської етики, в якому на основі вивчення професійної моралі державних службовців вони обґрунтовують ціннісні орієнтації, норми, моральні аспекти поведінки, взаємини між людьми в процесі державного управління, дають практичні рекомендації, орієнтовані на цю діяльність. З метою більш точного відображення суті професії та організації самовідданої роботи в галузі етики державної служби існують: етика державної служби, яка є інституційною, організаційна етика та етика державних службовців, що представляє професійно-етичні цінності та норми на кожному рівні [9, с. 10].

Етика державного службовця визначається як взаємозв'язок між цілями та

засобами діяльності державного службовця та особливо цілями людини. Етика державного службовця конкретизує загальні моральні орієнтири. Однак кожна відносно незалежна моральна підсистема містить у собі небезпеку самоізоляції, появи професійного егоїзму, домінування корпоративних інтересів над загальнолюдськими [9, с. 10 - 11].

Визначення та включення до чинного законодавства основних вимог до поведінки державних службовців є важливим для підвищення авторитету державної служби, зміцнення репутації державного службовця, збереження його честі та гідності, посилення вимог до його роботи. Конкретні вимоги до державних службовців залежать від органу, в якому надається послуга, та характеру виконуваної роботи. Однак безумовним є те, що багато вимог до державних службовців та їх поведінки загального характеру поширюються на всіх осіб державного управління. Серед них, на думку Ю. Битяка ми перераховуємо: відданість народові України; пріоритет інтересів держави, прав і свобод людини і громадянина перед особистими чи підприємницькими; професіоналізм, досвід та навички, необхідні для успішного виконання службових завдань та функцій; сумлінність; ввічливість, коректність, повага до громадян, підлеглих та керівників; висока загальна, правова та комунікативна культура; високі моральні якості; ділові знання, управлінські навички; здатність оцінювати роботу інших працівників, заохочувати, залучати людей своїми знаннями та поведінкою, утримуватися від політичної діяльності у формі політичних заяв та дій, виражати ставлення до певних політичних партій чи рухів, здатність встановлювати належний контроль за роботою підлеглих тощо. Важливе значення для державного службовця мають питання особистої правової та моральної відповідальності, культура мови, діловодства тощо [6, с. 36 – 27].

Функціонування державної служби, її працівників проходить в умовах постійного ускладнення завдань і функцій, які стоять перед державою, тому вимоги, що висуваються до державного апарату, професійних якостей його кадрів,

зростають. Сьогодні виховний аспект, висока моральність та культура поведінки державних службовців знову виходять на одне із перших місць [6, с. 33, 37].

Нині в державному управлінні нагальним є визнання моральності, професійно-етичних чеснот як виміру професіоналізму державних управлінців. Моральність має стати необхідним атрибутом ефективної влади і водночас – запорукою її ефективності [10, с. 99]. Професіоналізація через професійну етику впливає на ціннісний світ, на установки працівників; через формування особистості професіонала реалізує й більш широкі впливи на моральні цінності суспільства [10, с. 101]. Недостатній зв'язок між професійними знаннями, досвідом і реалізацією принципу служіння суспільному благу – одна з причин кризових явищ у державному управлінні. Отже, професіоналізм із необхідністю включає професійно-етичні та враховує моральні характеристики особи. Моральні якості державного службовця, дотримання ним норм професійної етики, його репутація мають стати одними із провідних елементів його професійної придатності. Сьогодні у світі критеріями нових моделей добору та оцінки персоналу стають відповідальність, доброзичливість, принциповість, сумлінність, патріотизм, чесність, уміння налагоджувати комунікації і співробітництво, здатність до роботи в колективі та взаємодопомоги, міра конфліктності й інші морально-психологічні якості особи» [10, с. 103].

В Україні принцип професіоналізму закріплений у Законі України «Про державну службу», а також зафіксований у Загальних правилах етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування (2016 р.).

Загальні правила відображають стандарти етичної поведінки державних службовців. Ці норми передбачають, що основною метою державних службовців є служіння народові України, захист та просування прав, свобод та законних інтересів людини та громадянина. Поведінка державних службовців повинна забезпечувати довіру громадськості до державної служби. Етична поведінка державних службовців базується на принципах державної служби, визначених

Основним законом у цій галузі та антикорупційним законодавством. Відповідність державних службовців вимогам цих загальних правил враховується при щорічній оцінці їх роботи [62]. Загальні обов'язки державного службовця включають наступне:

- при виконанні службових обов'язків він повинен діяти лише на підставі, в межах компетенції та у спосіб, визначений Конституцією та законами України;

- зобов'язані своєчасно та точно виконувати рішення державних органів, органів місцевого самоврядування, розпорядження керівників, дані на підставі та в межах повноважень, визначених Конституцією та законами України;

- вони повинні виконувати свої обов'язки чесно, грамотно, ефективно та відповідально, проявляти ініціативу та уникати ухилення від прийняття рішень та відповідальності за свої дії та рішення;

- під час виконання своїх службових обов'язків вони зобов'язані неухильно дотримуватися загально визнаних етичних норм поведінки, бути добрими та ввічливими, дотримуватися високої культури спілкування, поважати права людини, свободи та законні інтереси. а громадянин, об'єднання громадян та інші юридичні особи не виявляти свавілля чи байдужості до своїх законних дій та вимог;

- запобігати конфліктам у стосунках з громадянами, керівниками, колегами та підлеглими;

- зобов'язані чесно та неупереджено виконувати свої обов'язки, незалежно від особистих ідеологічних, релігійних чи інших поглядів, не надавати жодних переваг та не виявляти прихильності до певних фізичних чи юридичних осіб, громадських та релігійних організацій;

- вони повинні постійно вдосконалювати свої вміння, знання та вміння відповідно до функцій та завдань посади, підвищувати свій професійний та культурний рівень, вдосконалювати організацію службової діяльності;

- дбати про авторитет державної служби, а також про позитивну репутацію

органів державної влади, що включає повагу до етикету, належний зовнішній вигляд, забезпечення якісної роботи, встановлених внутрішніх правил;

- поважати народні звичаї та національні традиції;
- зобов'язані поважати державні символи України, використовувати державну мову при виконанні своїх службових обов'язків, не допускати дискримінації державної мови;
- одяг державних службовців повинен бути офіційно ділового стилю та відповідати загальновизнаним вимогам порядності;
- повинні поважати конфіденційність інших [62].

Крім того, державним службовцям забороняється здійснювати свої повноваження або службове становище в особистих (приватних) інтересах або в невинуватених особистих інтересах інших осіб, включаючи використання інформації про їх статус та місце роботи на користь собі чи іншим [62].

Розвиток міжнародного правового забезпечення регулювання норм поведінки державних посадовців можна проілюструвати прийняттям наступних документів:

– «1996 р. – Генеральна асамблея ООН прийняла «типовий міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб» як інструмент, що направляє зусилля по боротьбі з корупцією; Рада Європи прийняла резолюцію про керівні принципи боротьби з корупцією;

– 1997 р. – Конвенція ОЕСР проти хабарництва, що вимагає від країн, які підписали її, реалізації національного законодавства, що забороняє підкуп іноземних посадових осіб в сфері міжнародних ділових операцій; Конвенція Ради Європи про кримінальну відповідальність за корупцію зобов'язала держави здійснювати переслідування за активне і пасивне хабарництво в «національних народних зборах»; Рада Європи заснувала Групу держав по боротьбі з корупцією (GRECO) для контролю над дотриманням антикорупційних стандартів і просування керівних принципів в даній області;

– 1999 р. – У Рекомендацію № 60 Ради Європи «Про політичну сумлінність місцевих і регіональних виборних представників», прийняту Конгресом місцевих і регіональних влад Європи, включений як додаток кодекс поведінки, який містить рекомендацією виконання щоденних обов'язків відповідно до етичних принципів, а також зі здійснення превентивних заходів з метою зниження ризику корупції;

– 2000 р. – Резолюція Парламентської асамблеї Ради Європи № 1214 підтвердила прогрес на шляху до досягнення міжнародного консенсусу з питання про необхідність механізму розкриття інформації про інтереси депутатів як мінімальної вимоги при регулюванні парламентської поведінки;

– 2005 р. – Конвенція ООН проти корупції сформулювала юридично обов'язкову вимогу до суб'єктів, що підписують цей документ, «застосовувати, у рамках своїх інституціональних і правових систем, кодекси або стандарти поведінки для правильного, добросовісного й належного виконання державних функцій»;

– 2006 р. – Брюссельська декларація Парламентської асамблеї ОБСЄ визначила рекомендації для регулювання професійних стандартів парламентарів;

– 2010 р. – Резолюція Ради Європи та Конгресу місцевих і регіональних влад Європи № 316 присвячена ризику корупції і підкреслює значення просування «культури, заснованої на етичних цінностях»;

– 2012 – Четвертий оціночний раунд GRECO, спрямований на запобігання корупції серед депутатів, суддів і прокурів [5, с. 5 – 6].

Міжнародна практика свідчить про формування традиції створення кодексів поведінки для представників публічного управління. Основними такими документами є: Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб (ООН, 1996); Європейський кодекс поведінки для місцевих і регіональних виборних представників (Рекомендації Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи, 1999); Модельний кодекс поведінки державних службовців (Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи, 2000) [10, с. 159]. Необхідність у кодифікуванні

основних етичних вимог до представників державної влади зумовлена потребами в: зміцненні довіри громадян; забезпеченні ефективної діяльності державного управління; удосконаленні відносин у державному управлінні; уніфікації етичних вимог до державних управлінців» [10, с. 159].

Важливим моментом для підготовки таких документів є врахування наступного. Назва кодексу залежить від домінуючих засобів впливу. «Це можуть бути етичні кодекси, кодекси поведінки, кодекси честі, стандарти чи правила етичної поведінки тощо. Тому на етапі розробки документа необхідно чітко визначити орієнтованість кодексу на моральне саморегулювання чи на адміністративну регуляцію, на функціонування у вигляді заяви про наміри чи як правового документа» [10, с. 160].

Необхідними умовами для ефективного функціонування кодексів є: широкомасштабне визнання кодексу; широке оприлюднення кодексу та його доступність усім державним службовцям; демонстрація можливого використання кодексу у щоденній практиці державного управління; укладання «Карт етики»; набуття управлінцями навичок етичної поведінки та відносин; пропагування позитивних зразків поведінки; установлення внутрішніх процедур контролю за дотриманням професійно-етичних вимог; створення умов для суспільного контролю; заохочення державних управлінців за етичну поведінку; застосування санкцій проти порушників кодексу; звіти щодо дотримання кодексів [10, с. 161].

У деяких країнах не існує єдиного кодексу, загального для всіх сфер державного управління, а деякі відомства та галузі створюють власні внутрішньо орієнтовані етичні документи. Також практикується розробка кодексів поведінки державних службовців у деяких регіонах, заснованих на національних етичних кодексах, але зосереджених на проблемах, які особливо гостро відчуються в певній галузі. Окрім офіційно затверджених етичних кодексів, деякі державні установи розробляють власні правила поведінки працівників. Такі кодекси, засновані на загальних правилах поведінки державних службовців, приділяють

особливу увагу гострим етичним проблемам та ризикам, з якими стикаються ці організації.

«Практика укладення кодексів на рівні відомств, галузей, регіонів, окремих державних установ почасти зумовлена неможливістю змінити етичний клімат у державному управлінні в цілому. Тому в деяких країнах (зокрема в Бразилії, Таїланді) реалізуються стратегії створення так званих «островків чесності», або «зон ефективності» [10, с. 165].

Кодекси потребують постійного оновлення, адже їх вимоги мають відображати актуальні етичні проблеми державного управління. У цьому плані етичні кодекси асоціацій державних управлінців або державних органів є більш гнучкою формою фіксації змін у власному професійному середовищі [10, с. 165]. Залежно від соціокультурної ситуації в тій чи іншій країні кодекси поведінки державних управлінців можуть мати статус закону, підзаконного нормативного акту або етичної декларації. У більшості демократичних країн етичні кодекси державних управлінців приймаються як підзаконні нормативні акти. Однак слід констатувати, що у сфері державного управління в багатьох випадках моральна, професійно-етична регуляція замінюється регуляцією правовою» [10, с. 165]. Водночас, ситуація з дієвістю етичних кодексів є неоднозначною – вони не завжди стають ефективними механізмами професійних регуляцій.

Етика державного службовця є одним із ключових факторів побудови системи адміністративних послуг на демократичних сервісних засадах, тому від рівня запровадження цих правил залежить в цілому якість здійснення державної служби в Україні. Потребують нагального вирішення й питання відповідальності державного службовця за порушення правил етики, надання даним правилам не тільки фактично юридичного характеру, але й реалізацію даних приписів на практиці [80, с. 161 – 162].

Таким чином, поведінка державних службовців має відповідати очікуванням громадськості й забезпечувати довіру суспільства та громадян до публічної

служби, сприяти реалізації прав і свобод людини і громадянина, визначених Конституцією України і законами України. Суспільні цінності відіграють особливу роль у поведінці державного службовця. Вони формують своєрідну систему координат, певний імідж. Імідж є показником рівня довіри населення до державних службовців і критерієм оцінки суспільства ефективності управлінської діяльності [86, с. 30 – 31].

З метою підвищення рівня довіри населення до державних службовців необхідно пропагувати діяльність посадовців, використовуючи засоби масової інформації, публікувати успішні результати роботи службовців, органів публічної влади. Посадовим особам необхідно старанно працювати над засвоєнням і дотриманням норм професійної культури та ділового етикету, виробленням власних моделей іміджу, які відповідають специфіці нашої держави. Перелічені заходи допоможуть підвищити рівень іміджу українського державного службовця в суспільстві [86, с. 30 – 34].

Серед основних складових в процесі формування засад етичної поведінки державних службовців можна виділити наступне: надання етичним нормам правової форми, що сприятиме підвищенню відповідальності службовця за виконання його службових завдань та обов'язків; навчання державних службовців встановлювати ділові стосунки зі споживачами управлінських послуг, унеможливлення упередженості чи перевищення службових повноважень; визначення змісту етикету в умовах суспільних змін та реформувань, тобто подолання суперечностей між застарілими стереотипами в управлінській діяльності та вимогами розвитку українського суспільства; поєднання у службовій діяльності загальнолюдських цінностей, цінностей державної служби, професійних цінностей своєї соціальної групи та національно-етичних цінностей; кадровий відбір висококваліфікованих кадрів [79, с. 53].

Таким чином, етична складова становить вагому частину адміністративної культури в системі державної служби. Одним з основних засобів закріплення

етичних вимог, які висуваються до державних службовців, є їх кодифікація. Значущість етичних норм для розвитку адміністративної культури зумовлюється їх впливом на зміцнення довіри громадян, забезпечення ефективності управлінської діяльності, удосконалення відносин в системі публічного управління тощо. В адміністративній культурі моральність державного службовця є універсальною нормою, відповідно до якої посада державної служби не повинна використовуватися для досягнення особистих корисливих цілей.

При розробці етичних кодексів важливим є чітке визначення їх орієнтованості (на моральне саморегулювання, на адміністративну регуляцію, на правову норму), від цього залежить застосування засобів впливу на державних службовців. Практика свідчить, що часто застосовується підхід правового закріплення етичних норм. Крім того, досвід останніх років засвідчив урізноманітнення таких кодексів на рівні відомств, галузей, окремих установ, регіонів, що дозволяє більш повно врахувати цінності та вимоги служіння публічним інтересам на різних рівнях управління.

РОЗДІЛ 3

УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ КУЛЬТУРИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ У КОНТЕКСТІ СУЧАСНОГО РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

3.1. Вплив демократизації державно-суспільних відносин на удосконалення адміністративної культури державної служби

Пріоритетами побудови нової державної служби в Україні є: створення професійної, некорумпованої, престижної державної служби, орієнтованої на потреби; відокремлення політики від адміністрації; запровадження грамотної моделі управління людськими ресурсами; координація державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; запровадження прозорої моделі оплати праці та професійної мотивації державних службовців; персонал у процесі децентралізації [53].

Таким чином, Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 р. визначає такі основні складові реформи державної служби: подальше вдосконалення нормативної бази державної служби та забезпечення її ефективного впровадження; розробка та впровадження систем класифікації робочих місць державного управління; фінансова стійкість реформи системи оплати праці державної служби з урахуванням макроекономічних показників; посилення спроможності структурних підрозділів управління персоналом у міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади щодо розвитку сучасного управління персоналом; створення інтегрованої інформаційної системи управління людськими ресурсами в державному управлінні; реформа системи професійної підготовки державних службовців, включаючи знання іноземної мови, яка є однією з офіційних мов Ради Європи; посилення інституційної

спроможності Національного агентства України з питань державних службовців та виконавчого апарату [60].

Показником ефективності систем державного управління є позиція країни у відповідних міжнародних масштабах. Згідно з Індексом глобальної конкурентоспроможності за 2019 рік, Україна посіла 110-те місце (серед 140 країн) у категорії «державні установи», 49 місце в категорії «бюджетна прозорість», 82 місце в категорії «тягар державного регулювання». У рейтингу Світового банку «Ведення бізнесу» позиції України є кращими – у загальному рейтингу. Україна зайняла 71 місце, у сфері відкриття бізнесу Україна піднялася з 70 місця у 2015 р. до 56 місця у 2018 р. [30].

Для ефективного впровадження нової моделі було прийнято низку важливих підзаконних актів визначених Законом України «Про державну службу» (2015 р.), серед яких: Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби; Порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби; Типові вимоги до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А»; Порядок визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В»; Порядок проведення атестації осіб, які претендують на вступ до державної служби щодо вільного володіння державною мовою; Типовий порядок проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців; Типове положення про службу управління персоналом державного органу; Питання оплати праці державних службовців [53].

Забезпечити ефективне управління людськими ресурсами в державному управлінні, контроль за зайнятістю в державному управлінні, сприяти прозорості витрат на оплату праці за підтримки Світового банку, розробити концепцію впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних установах та план дій щодо її реалізації. Концепція визначає напрямки,

механізм та умови впровадження Інформаційної системи управління персоналом (HRMIS) у державні органи [64].

Серед головних нововведень - також проект «Державна служба в смартфоні». Ось основні переваги комфорту, швидкості та якості обслуговування. Але в основі державного управління також є глобальні зміни - від потреб державної системи до потреб громадян. Нові відносини між державою та суспільством вимагають іншого підходу, заснованого на довірі. Ця довіра базується на розумінні того, для чого потрібна держава та як вона працює. Тому нам потрібно будувати не лише зручні служби, а й державну службу на нових принципах: відкритості, прозорості, підзвітності.

Як прокоментував електронну систему «ПоКлик» голови Національного агентства України з питань державної служби: «це лише початок, адже справжня трансформація відбувається в принципах, цінностях, підходах, стратегії – всьому тому, що формує нову культуру державної служби. Адже справа не тільки у смартфонах, в електронній системі та в технологіях, справа у служінні, у поклику, у новій культурі [74].

Напрями оновлення державної служби знаходять своє відображення в змінах 2019 р. до Закону України «Про державну службу», пов'язаних з питанням перезавантаження влади. Так, до закону внесено наступне визначення професійного розвитку – безперервний, свідомий, цілеспрямований процес особистісного та професійного зростання, що базується на інтеграції знань, умінь і компетентностей [59]. В змінах уточнено підхід до поділу посад на державній службі: посади державної служби в державних органах поділяються на категорії та підкатегорії залежно від порядку призначення, характеру та обсягу повноважень, змісту роботи та її впливу на прийняття кінцевого рішення, ступеня посадової відповідальності, необхідного рівня кваліфікації та професійних компетентностей державних службовців [59]. До нових положень належить й питання контракту про проходження державної служби. Стосовно цього

зазначено, що з особою, яка призначається на посаду державної служби, може бути укладено контракт про проходження державної служби в порядку, що затверджується Кабінетом Міністрів України за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби. Чисельність посад в державному органі, на які здійснюється строкове призначення, не може перевищувати 7 відсотків загальної штатної чисельності посад державної служби в державному органі [59]. До засобів мотивування, які внесені до базового закону належить преміювання державних службовців, які отримали відмінні оцінки за результатами оцінювання службової діяльності [59]. Отже, до основних змін можна віднести запровадження контрактної форми проходження державної служби.

Ще у 2013 році з метою забезпечення системного підходу до формування, підтримки та розвитку корпоративної культури в державних органах були прийняті настанови щодо формування корпоративної культури в органах державної влади, органах АРК та їх апараті. Цей документ залишається одним із основних актів, що стосуються питання культури в державних органах. Згідно з цим документом, основними складовими корпоративної культури є:

- цінності державної служби;
- правила етичної поведінки;
- система управління;
- стиль керівництва;
- методи попередження та вирішення конфліктів;
- система спілкування та командних відносин;
- усвідомлення себе та свого місця в уряді;
- вимоги до рівня професійної компетентності, визначені у профілях професійної компетентності державних службовців;
- особистісні характеристики персоналу (звички та нахили, потреби, інтереси, моральні цінності, тощо);

- форми поведінки персоналу, які постійно відтворюються (традиції, звичаї тощо);
- мотиваційна система;
- розвиток та самореалізація працівників у державному органі [49].

Метою корпоративної культури в державному органі є вирішення таких основних завдань:

- забезпечення організаційної єдності державного органу;
- забезпечення адаптації державного органу до політичних, соціально-економічних та інших екологічних умов;
- створення позитивного іміджу державного органу;
- організація партнерських відносин;
- механізми взаємодії з громадськістю [49].

Основними принципами створення корпоративної культури в державному органі є: комплексне планування розвитку державного органу, що враховує цілі та завдання державного органу в цілому та його працівників, взаємовідносини між працівниками в цьому органі; визначення необхідних цінностей державного органу; підтримка традицій, що визначають стиль управління; заперечення штучного нав'язування корпоративної культури, її адаптації до конкретних умов; комплексний підхід до оцінки, що враховує способи прямої діяльності корпоративної культури на ефективність діяльності державного органу та його непрямий вплив [49].

Створення корпоративної культури в державному органі зазвичай включає: визначення місії, стратегії, основних цілей та цінностей; дослідження існуючої корпоративної культури для виявлення необхідності її вдосконалення; виявлення позитивних та негативних елементів у формуванні вартості; розробка організаційних заходів щодо створення нової корпоративної культури, загально визнаної поведінки працівників у державному органі [49].

При створенні корпоративної культури рекомендується застосовувати такі заходи:

- підтримка керівництвом державного органу місії, цілей, правил та принципів роботи цього органу, що визначають ставлення до працівників та громадськості;

- демонстрація управлінських якостей керівництвом державного органу, керівником структурних підрозділів відповідно до вимог профілів професійної кваліфікації державних службовців;

- підтримка зовнішніх символів (показників), що включають вимоги щодо зовнішнього вигляду працівників, дизайну приміщень, організації системи заохочень та покарань, відкритості та прозорості критеріїв, на яких базуються кадрові рішення;

- поведінка керівництва державного органу в кризових ситуаціях;

- запровадження системи наставництва та адаптації до новопризначених працівників у державному органі;

- система спілкування та командних відносин;

- оцінка службової діяльності та планування кар'єри державних службовців, їх професійний розвиток;

- підтримка існуючих традицій державного органу;

- участь керівництва державного органу в організаційних заходах;

- поширення цінностей державної служби, корпоративної культури, вимог до загальноприйнятої поведінки працівників у державних органах у корпоративних виданнях, під час ділових свят тощо. [49].

Наприклад, корпоративні цінності державного органу розглядаються через призму принципів державної служби. Перелік таких цінностей включає: верховенство права; патріотизм та служіння українському народові; законність; рівний доступ до державної служби; професіоналізм; чеснота; політична

неупередженість; прозорість діяльності; особиста відповідальність державного службовця [49].

Діяльність щодо створення позитивного іміджу державного органу включає такі напрямки роботи: конструктивна співпраця зі ЗМІ; прозорість та зрозумілість елементів корпоративної культури; підтримка корпоративних культурних цінностей; соціальна політика та забезпечення мотивації працівників [49].

Таким чином, подальший розвиток державної служби передбачає оновлення підходів до формування організаційної культури державної служби, яка базується на цінностях досягнення результатів, відповідальності, інноваційності, відкритості комунікацій. Утвердження концепції належного урядування (Good Governance) формує нові виклики для розвитку адміністративної культури державної служби як в Україні, так і в зарубіжних країнах. Ця концепція характеризується використанням політичної, економічної, адміністративної влади для управління державними ресурсами і справами. Вона включає механізми, процеси та структури, за допомогою яких органи влади, громадяни та соціальні групи координують свої інтереси, використовують права та виконують обов'язки, а також виступають посередниками у вирішенні проблемних питань розвитку суспільства. У науковій літературі застосовуються різні назви концепції: «якісне» урядування, «добре» урядування, «належне» урядування, «відповідне» урядування, «справедливе» урядування, «ефективне» урядування. Головний акцент робиться на необхідність забезпечення державою належного рівня життя громадян, належного рівня надання їм послуг та належного управління державою. Термін «Good Governance» активно використовується для позначення «управлінських процесів, здійснюваних державними установами з метою управління державними справами та державними ресурсами на умовах забезпечення реалізації прав людини» [44, с. 3].

Концепція належного урядування не є новою, але є такою, що розвивається. Будучи динамічною концепцією, останнім часом вона набула широкого

розповсюдження. Добре урядування означає турботу про добробут суспільства та включає підзвітність, прозорість, участь, відкритість та силу закону. Належне урядування означає менеджмент сталого розвитку, який асоціюється за такими індикаторами (принципами): участь, прозорість, чутливість, орієнтація на консенсус, рівність та інклюзивність, ефективність та дієвість, підзвітність, змагальність [44, с. 4].

Участь може бути прямою та непрямю (через утворені інституції або представників). Вона повинна бути інформаційно забезпеченою та організованою, що означає свободу асоціацій та волевиявлення, а також організоване громадянське суспільство. Це вимагає забезпечення сили закону та повного захисту прав людини, особливо меншин. Також це вимагає незалежності судів та органів охорони громадського порядку. Прозорість означає, що рішення приймаються та втілюються в спосіб, відповідний до встановлених правил та регулювання, а інформація є вільно доступною для тих, на кого можуть вплинути рішення та їхнє упровадження. Чутливість вимагає щоб інституції та процеси намагались обслуговувати всі зацікавлені сторони в розумні строки та належить до концепції поєднання відповіді та спроможності. Орієнтація на консенсус вимагає врахування різних інтересів для досягнення широкого консенсусу в суспільстві, який є найбільшим інтересом. Це також вимагає широкої перспективи щодо дій, необхідних для запровадження й досягнення сталого людського розвитку. Рівність та інклюзивність виходить з того, що добробут суспільства залежить від твердження, що всі його члени відчують себе часткою цілого та не почувають себе відлученими від шляху його розвитку. Це вимагає залучення до здійснення державної політики всіх груп суспільства. Ефективність та дієвість означає, що всі процеси та інституції дають результат, відповідний до потреб суспільства, за найкращого використання ресурсів. Концепція дієвості також охоплює розумне використання природних ресурсів та захист навколишнього природного середовища. Підзвітність належить до ключових вимог до належного

урядування. Не тільки державні інституції, але і приватний сектор та громадські організації повинні бути підзвітними суспільству. Підзвітність розрізняється залежно від рішень та дій на внутрішню та зовнішню до організації або інституції. Узагалі, організація або інституція підзвітна тим, на кого може вплинути рішення чи дія. Підзвітності не може бути досягнуто без прозорості та влади закону. Змагальність означає використання конкуренції у постачанні послуг. Звичайно послуги, що надаються публічним сектором, є більш коштовними ніж ті, що надаються приватним сектором. Змагальність означає вибір постачальників через відкритий конкурс [44, с. 4].

Ці принципи можуть бути об'єднані у декілька груп: легітимація та право голосу (участь і консенсус); стратегічна лінія (стратегічне бачення); результативність (зворотний зв'язок та ефективність); відповідальність (відповідальність та прозорість); справедливість (рівність та сила закону). Належне урядування характеризується, поміж іншого, передбачуваною, відкритою та свідомою політикою. Це може бути забезпечено прозорою, відповідальною та компетентною адміністрацією, що поважає основні права людини та цінності демократичних інституцій, та ефективною інституційною основою для забезпечення підзвітності та прозорості. Передбачається, що належне урядування існує, коли досягаються три мети: повинна бути висока якість законів та їхня ефективна імплементація; можливість для будь-якого громадянина реалізувати свій людський потенціал; ефективна продуктивність та відсутність марнування в будь-якому секторі економіки [44, с. 4 – 5].

Отже, принципи належного урядування в узагальненому вигляді можна представити як: участь і консенсус; стратегічне бачення; зворотний зв'язок та ефективність; відповідальність та прозорість; рівність та сила закону. Дослідження дозволяє зазначити, що вони виступають індикаторами змін адміністративної культури державної служби. Все більше уваги приділяється утвердженню таких базових цінностей державної служби як досягнення результатів, відповідальності,

інноваційності, відкритості комунікацій.

3.2. Формування позитивного іміджу державного службовця як напрям удосконалення адміністративної культури та підвищення рівня суспільної довіри до державних службовців

Сила держави визначається як її спроможністю вирішувати зовнішні і внутрішні проблеми, так і тим, що вона повинна бути правовою, демократичною, соціально орієнтованою, підконтрольною народові. Втілення цих двох основних завдань державності забезпечує саме державна служба. Відповідно, вона має бути ефективною, правовою, чітко організованою та міцно поєднувати державу і громадянське суспільство [24, с. 292]. Таким чином, майбутнє країни повною мірою залежить від якості державної служби, важливою складовою забезпечення якої є адміністративна культура.

На жаль, часто державний службовець асоціюється із бюрократією та корупцією. Проявами кризового стану вітчизняної державної служби є недостатній рівень професіоналізму та моральних якостей державних службовців, поширення таких аморальних явищ як хабарництво, кумівство, байдужість до проблем людини і громадянина, суспільства та держави. Це вкрай негативно впливає на конкурентоспроможність держави в цілому [23, с. 120 – 121].

Високий рівень негативних оцінок та відгуків з боку суспільства щодо діяльності державних службовців та державних органів прямо пропорційно позначається на іміджі державного службовця та державної служби. Імідж є індикатором рівня довіри та критерієм оцінки суспільством ефективності управлінської діяльності держави. Він фіксує відповідність дій державних органів вимогам та очікуванням певних соціальних груп і суспільства в цілому. Тим самим, позитивний імідж державного службовця є необхідною умовою ефективного функціонування державних інститутів та задоволення інтересів

суспільства [23, с. 122].

Ставлення державного службовця до людей та рівень професійної компетентності формують не тільки його особисту репутацію, але й імідж усієї державної установи. Імідж є важливим критерієм суспільної оцінки ефективності управління. Завдяки позитивній репутації державного службовця зростатиме рівень довіри суспільства до всіх рівнів влади, покращуються стосунки між державними службовцями та громадянами [32].

Імідж державного службовця повинен мати чітку структуру, бути керованим, розроблятися і реалізовуватися відповідно до запланованої схеми та пристосовуватися до обставин, швидко реагувати на зміни. До службової поведінки працівників державної установи існують певні вимоги, які, безперечно, впливають на формування іміджу: установчі вимоги (виконання посадових обов'язків, здійснення професійної службової діяльності у законодавчо встановлених межах); заборонні (дотримуватися законодавчо встановлених обмежень, уникати конфліктів, які можуть негативно вплинути на власну репутацію та репутацію установи); рекомендаційні (коректна взаємодія з громадянами, дотримання правил надання службової інформації та ін.) [32].

Формування іміджу державного службовця є системою, що складається з продуманих, виважених тактичних та стратегічних кроків, вона працює у відповідності до певного алгоритму. Цей алгоритм передбачає: визначення об'єктивних особистісних якостей та професійних компетенцій державного службовця; дослідження очікувань цільової аудиторії; виявлення наявних переваг державного службовця; вивчення уявлень, які склалися у цільової аудиторії про образ типового державного службовця; конструювання іміджу державного службовця; поетапна реалізація сформованої моделі іміджу державного службовця; контроль реалізації моделі іміджу державного службовця; застосування ефективного моніторингу нової моделі іміджу та, якщо є необхідність, внесення коректив, проведення модернізації [32].

Досвід реформ останніх десятиліть в розвинених країнах світу (реформи Шарля де Голля у Франції, Л. Ерхарда у Німеччині, М. Тетчер у Великобританії) показав, що вони починались зі зміцнення державної служби. Загальною тенденцією цих реформ є посилення статусу державного службовця, створення державним службовцям умов для творчої, ініціативної праці, підвищення відповідальності за авторитет держави [24, с. 293]. Порівнюючи цей досвід з вітчизняною практикою відзначається, що в Україні спостерігається зниження ролі, недооцінка можливостей адміністративно-управлінського персоналу [36, с. 11].

До основних проблем вітчизняної системи державної служби, які перешкоджають її адаптації до умов ЄС, можна віднести:

- недостатню відкритість та прозорість діяльності державних службовців, відсутність належних умов для надійного контролю за такою діяльністю з боку суспільства, що надає додаткові можливості для зловживань, порушень, хабарів, безвідповідальності;

- низьку якість управлінських послуг, які надаються державними службовцями, відсутні чітко регламентовані процедури та національні стандарти надання послуг;

- недосконалість системи проходження державної служби, мова йде про систему відбору, призначення на посади, просування по службі;

- високий рівень конфлікту інтересів на державній службі [24, с. 293]. Ці проблеми посилюють відчуження людини від держави, що має наслідком зростання недовіри до органів влади.

У звіті Лабораторії законодавчих ініціатив «Реформа державної служби та державного управління в Україні у 2017 році» відзначаються такі проблеми у цій сфері як: низький фаховий та організаційний рівень проведення конкурсів на посади державної служби; відсутність відповідальності та низький рівень HR-експертизи в Комісії з питань вищого корпусу; низька обізнаність щодо сучасних інструментів оцінювання персоналу та невідповідність індивідуальних показників

результативності між різними категоріями державних службовців; слабка спроможність до управління персоналом на державній службі: брак індикаторів результативності, ефективності, якості роботи служб управління персоналом та керівників державної служби в державних органах; відсутність сучасних систем та програм підвищення кваліфікації державних службовців, розрив між наявними програмами та реальними потребами державної служби [26, с. 52; 78].

Сьогодні спостерігається такий феномен, коли посадові та службові особи різних державних органів, виконуючи однакові, чи споріднені функції й повноваження, мають різний рівень правового, фінансового, матеріально-технічного та соціального забезпечення й навіть різну юридичну відповідальність за ті ж самі службові делікти [83, с. 150].

Виходячи з того, що державна служба є невід'ємною складовою всіх управлінських процесів, саме за її посередництвом громадяни можуть реалізовувати свої інтереси, права та свободи, пріоритетними її функціями має стати задоволення потреб людини, захист демократичних цінностей [24, с. 294]. Важливе місце в забезпеченні ефективності функціонування державної служби належить питанню її професіоналізації передусім через систему професійного навчання державних службовців. На сучасному етапі відбувається удосконалення системи професійного навчання державних службовців, спрямування її на набуття державними службовцями сучасних знань та вмінь, необхідних для нової ролі державної служби [24, с. 298].

Опитування державних службовців 2019 р. показало, що більшість з них вбачають основну мету своєї діяльності у служінні народові України, на друге та третє місце вони поставили охорону й сприяння реалізації прав і свобод людини та забезпечення високого рівня соціально-економічного розвитку країни. Результати свідчать про наявність неповного розуміння завдань державної служби, адже саме відносини людини і держави покладаються в основу прав людини і служіння народові та передбачають охорону й сприяння реалізації прав і свобод людини.

Водночас, забезпечення високого рівня соціально-економічного розвитку країни не є основною метою державного службовця. Результати цього опитування наведено в Таблиці 2.2 [41, с. 175 - 176].

Таблиця 2.2

Відповідь державних службовців на питання мети їх службової діяльності

Що є, на Вашу думку, основною метою Вашої службової діяльності як державного службовця	%
Служіння народу України	41,8
Охорона та сприяння реалізації прав і свобод людини	16,4
Забезпечення високого рівня соціально-економічного розвитку країни	15,7
Покращення добробуту громадян	10,4
Своєчасне і точне виконання рішення державних органів	9,7
Служіння державі	6,0
Інше (зазначте)	0

За результатами оцінювання стану справ у системі державного управління, проведеного програмою ОЕСР / SIGMA, Україна досягла значного прогресу у реформуванні державної служби. У сферах державної служби і управління людськими ресурсами та організації системи центральних органів виконавчої влади Україна за результатами оцінювання отримала вищі бали, ніж у середньому західнобалканські держави [11, с. 38].

Важливим питанням розвитку державної служби та адміністративної культури державного службовця є забезпечення ефективного та якісного управління людськими ресурсами у цій сфері. У цьому напрямку останнім часом було здійснено наступні кроки:

- створення в державних органах служб управління персоналом;
- утворення Ради управління людськими ресурсами державної служби при Національному агентстві України з питань державної служби для обговорення

проблем і викликів у реалізації реформи державної служби, поширення кращих практик управління персоналом в органах державної влади та вироблення практичних рекомендацій;

– проведення Всеукраїнського конкурсу «Кращі практики управління персоналом», у якому взяли участь 23 служби управління персоналом місцевих та центральних органів виконавчої влади, який проводився у трьох номінаціях: краща практика адаптації державних службовців, яких вперше призначено на посади; краща практика з формування корпоративної культури в державному органі; краща практика професійного розвитку державних службовців у державному органі;

– розроблення методології моніторингу рівня спроможності служб управління персоналом та проведення його пілотної оцінки в шести державних органах, які здійснюють підготовку та реалізацію ключових національних реформ;

– проведення двох опитувань працівників служб управління персоналом та на основі отриманих результатів визначено потреби в методичній допомозі [11, с. 40 - 41; 65; 81; 68].

Отже, питання корпоративної культури віднесено до пріоритетів роботи служб управління персоналом. Відповідно до пропозицій SIGMA основними пріоритетами реформування державної служби на наступний період є: впровадження прозорості і цільової класифікації посад державної служби та системи заробітної плати в державному управлінні; удосконалення підзвітності різних центральних органів виконавчої влади та забезпечення ефективної організації міністерств; прийняття і реалізація Закону про загальну адміністративну процедуру тощо [11, с. 44].

Прозорість є передумовою запобігання конфлікту інтересів – конфлікту між суспільно-правовими обов'язками і приватними інтересами державної посадової особи, за якого її приватні інтереси здатні неправомірним чином вплинути на виконання нею офіційних обов'язків або функцій.

Прозорість процесів державного управління передбачає здійснення громадського нагляду за діяльністю державних службовців. Для цього важливо створити умови щодо суспільного нагляду за ефективним та морально обґрунтованим виконанням державними службовцями своїх обов'язків. Крім прозорості процесів державного управління, громадський нагляд за діяльністю державних службовців включає процедури, що забезпечують доступ громадян до інформації, що збирається та зберігається органами державної влади. Контроль громадськості може здійснюватися через присутність представників громадськості на засіданнях органів державного управління, роботу громадських рад та проведення круглих столів із представниками громадськості, участь незалежних експертів в атестації державних службовців тощо [54, с. 21 – 22].

Діалог владних структур із громадськістю дає можливість формувати організаційну культуру на принципах служіння суспільному благу на основі забезпечення реальних потреб та інтересів громадян. У багатьох демократичних країнах для створення партнерських відносин та діалогу влади з громадськістю використовуються різні форми комунікативної взаємодії: громадські дорадчі комітети, організації громадян, громадські слухання, публічні дебати, соціальний моніторинг, громадянська просвіта, презентації, конференції, дослідження ініціатив за участі всіх зацікавлених сторін, стратегічне планування розвитку населених пунктів, звітні картки, формування бюджету та планування напрямів розвитку населеного пункту за участі всіх зацікавлених сторін тощо [54, с. 21 – 22].

Так, що стосується питання удосконалення підзвітності органів виконавчої влади з метою забезпечення належного інформування громадськості про підсумки діяльності, належної прозорості та підзвітності відповідного органу виконавчої влади було затверджено Типовий порядок проведення публічного звіту керівника органу виконавчої влади [63]. Структура звіту включає наступні питання: інформація про результати роботи органу виконавчої влади; аналіз діяльності органу виконавчої влади (досягнення результатів завдань та заходів);

використання коштів державного бюджету. Тим самим, одним з сучасних напрямків розвитку норм, що регламентують діяльність державних службовців, є акти, спрямовані на формування культури звітування та регламентацію цих процедур звітування.

Для розвитку адміністративної культури державних службовців важливими є такі напрями змін державної служби як: утвердження ідеології публічної служби як добросовісного та фахового служіння Вітчизні; поєднання протидії корупції та утвердження атмосфери нетерпимості до будь-яких її виявів на публічній службі з протидією голосливим звинуваченням службовців як «корупціонерів» за визначенням; уніфікація всіх видів публічної служби в Україні на основі інституту державної служби, що відповідає міжнародним стандартам адміністративного простору [83, с. 151]. Отже, формування позитивного іміджу державного службовця має розглядатися через:

- заходи щодо підвищення рівня продуктивності діяльності державних службовців, які реалізуються шляхом удосконалення кадрової роботи;
- заходи, які пов'язані із розробкою та ефективним впровадженням етичних норм професійної діяльності представників влади;
- застосування різноманітних засобів масової комунікації [32].

Важливе значення для іміджу державного службовця мають питання зміни системи мотивації його праці, створення системи якості публічних послуг, які надаються державними службовцями.

Таким чином, в умовах сучасного етапу державотворчих процесів вкрай актуальним є завдання формування нового типу державного службовця. В основі іміджу цього службовця знаходяться такі риси як доброчесність, професіоналізм, відповідальність. Розвиток адміністративної культури у контексті зміцнення принципів публічного управління сьогодні орієнтовано на децентралізацію, прозорість, наявність чітких, зрозумілих громадянам регламентів роботи органів державної влади та службовців. Це забезпечує реалізацію такої функції

адміністративної культури як адаптація органів державної влади до вимог зовнішнього середовища та інтеграція персоналу державної служби. Подальший розвиток державної служби потребує утвердження нових підходів до організації діяльності державних службовців, зокрема у взаємодії з громадянами. Так, необхідним є встановлення стандартів якості роботи державних службовців та їх поведінки по відношенню до громадян. На сьогодні головною рисою діяльності державних службовців має стати пріоритет прав та інтересів особи. Розвиток адміністративної культури державних службовців потребує утвердження нової управлінської ідеології, яка сприятиме формуванню готовності управлінського персоналу до прийняття рішень в умовах зростаючої свободи дій з орієнтацією на служіння громадянам.

ВИСНОВКИ

У магістерській роботі вдалося досягти поставленої мети, яка полягає у визначенні шляхів удосконалення адміністративної культури державних службовців. Результати дослідження дають змогу зробити наступні висновки.

1. Розкриття проблематики дослідження передбачає визначення низки понять, що дозволить більш повно розглянути сутність та особливості адміністративної культури державних службовців. До переліку таких понять належить: «державна служба», «державний службовець», «культура державного управління», «організаційна культура», «адміністративна етика», «адміністративна культура». Аналіз існуючих визначень державної служби дає змогу зазначити, що більшість підходів орієнтовано на її розгляд як: механізму формування й реалізації державної влади і управління; реалізацію функцій держави; систему державних органів з державними службовцями, які виконують завдання держави; спосіб та форму здійснення зв'язків та відносин між державою, суспільством та людиною; особливий вид професійної, управлінської діяльності (адміністративної або апаратної) тощо. Відповідно у визначенні поняття «державний службовець» головний акцент робиться на тому, що це особа, яка здійснює практичне виконання завдань і функцій держави. Важливим є відповідність поведінки державного службовця очікуванням громадськості, його діяльність щодо сприяння реалізації прав і свобод людини і громадянина. Функціонування системи державної служби зумовлюється культурою управління, яка виступає якісною характеристикою управлінської діяльності, вона включає як культуру керівництва, так і культуру виконання.

Сутність категорії «адміністративна культура державного службовця» розкривається через професійну управлінську культуру, що характеризує міру розвитку фахових знань, умінь та навичок, необхідних для виконання державним службовцем його функцій. Поряд із тим, важливим є те, що ця культура містить як професійну (знання, вміння, навички), так і морально-етичну (моральні вимоги

професійної етики складові. Принципи адміністративної культури визначені в базовому законі, який регулює відносини у сфері організації та функціонуванні державної служби в Україні.

Тим самим, дослідження підтверджує висновок про багатогранність і багатоаспектність поняття «адміністративної культури державних службовців». Воно розкривається через вимоги до професійності державного службовця, моральних, етичних норм і правил його поведінки.

2. Адміністративна культура державних службовців зумовлюється завданнями та функціями державної служби. Функції державної служби, тобто основні напрями діяльності обумовлені її метою. Метою державної служби є практичне здійснення функцій держави, вирішенні її завдань, забезпечення добробуту суспільства, гарантія реалізації прав і свобод людини і громадянина, стабільне та ефективне управління державою і суспільством, задоволення публічних інтересів. Перелік функцій державної служби, їх змістовне наповнення, порядок вступу, проходження та припинення державної служби регулюється Законом України «Про державну службу». Базовими ціннісними орієнтирами державної служби є: охорона конституційного устрою та реалізація конституційних положень; створення умов для розвитку громадянського суспільства; забезпечення реалізації прав та свобод людини і громадянина; забезпечення результативної та ефективної діяльності органів державної влади відповідно до їх повноважень шляхом надання професійних управлінських послуг. Завдання державної служби можна представити двома основними групами: завдання, пов'язані із служінням громадянину, суспільству у цілому; завдання щодо управління й регулювання розвитку самої системи державної служби.

Державна служба як професійна діяльність із обслуговування публічних інтересів передбачає необхідність досягнення балансу, узгодження власних інтересів та інтересів держави, суспільства. Таким чином, служіння публічним інтересам є визначальним чинником формування адміністративної культури

державних службовців. Реформи в системі державного управління актуалізують питання подальшої конкретизації змісту функцій державної служби. Разом із розвитком держави та суспільства відбуваються зміни щодо бачення завдань і функцій держави та діяльності щодо їх втілення. Зокрема підвищується значення мобільності та гнучкості державної служби в реагуванні на ці зміни. Сучасне бачення ролі держави знаходить свій вираз у розвитку громадянського суспільства, державно-громадського управління, відповідальності органів публічної влади, відкритості, демократії участі, соціальному партнерстві, соціальній активності людини тощо. Це впливає на перегляд підходів до розгляду завдань і функцій державної служби з метою забезпечення її здатності забезпечити належне, відповідальне, демократичне врядування. Проявами цього є орієнтування на оновлення державної служби через універсалізацію управлінських принципів, перегляд підходів до процесу прийняття рішень на основі залучення громадськості до управління публічними справами.

3. Основними видами державної служби є: служба в органах законодавчої, виконавчої та судової влади. Усталеним є підхід за яким виділяють цивільну (в органах законодавчої, виконавчої влади); мілітаризовану (воєнна) служба; спеціалізовану (військова, дипломатична, митна, в правоохоронних органах). Так, що стосується цивільної державної служби, то вона пов'язується з виконанням однотипних функцій загального, галузевого та міжгалузевого характеру без виділення принципової специфіки (переважно це служба в апараті органів державної виконавчої влади). Ця служба може бути представлена такими підвидами як: служба в державних органах; служба в державних установах, в адміністрації державних підприємств.

Дослідження дозволяє підтвердити, що основними проблемами української системи державної служби є: неналежний рівень запровадження сучасних практик управління персоналом; формальні підходи до визначення посадових обов'язків та оцінки роботи службовців; недостатній рівень професіоналізму в сфері добору

персоналу, відсутні чіткі і прозорі процедури просування по службі; недосконала, непрозора структура заробітної плати державних службовців. Оновлення державної служби нерозривно пов'язане з управлінською культурою державних службовців, що формується в рамках визначених державою і суспільством правових та моральних норм. Відповідно ключовими складовими, які вирізняють державну службу, є організаційно-технічні умови, традиції управління, професіоналізм, етичні кодекси, способи прийняття управлінських рішень, а також особистість державного службовця, її професійні, індивідуальні якості, вміння працювати компетентно і професійно, творчо та ініціативно.

Адміністративна культура поєднує прояви професійної, корпоративної, організаційної та управлінської субкультур, а її носієм є професійна група чиновників. При цьому, важливим моментом є те, що адміністративна культура є не тільки продуктом поєднання професійної, корпоративної, організаційної та управлінської субкультур, а також індивідуальної культури державних службовців.

Аналіз різних підходів до розгляду проблематики дослідження дає змогу зробити висновок, що основними складовими адміністративної культури є: управлінська (мета організації, мотивація і стимулювання, звітність і контроль, влада і підпорядкування); організаційна (службові відносини, організаційна структура, робочі процеси); корпоративна (внутрішнє середовище, зовнішнє середовище, публічні відносини); професійна (знання, кваліфікація, досвід, установки). Стан цієї культури зокрема розкривається на основі вивчення досвіду управління персоналом, застосування механізмів їхнього призначення та способів організації праці й стимулювання до підвищення рівня компетентності. Удосконалення адміністративної культури відповідно до зростаючих суспільних вимог до держави, державної служби передбачає підвищення вимог до рівня професіоналізму державних службовців, удосконалення організаційної та управлінської субкультур. Знання, кваліфікація, професіоналізм, доброчесність та

відстоювання публічних інтересів формують вимір оцінки результатів роботи державних службовців.

4. Довіру громадян до державної служби можна завоювати лише добросовісною та неупередженою діяльністю державних службовців. Етичні питання належать до найболючіших проблем української системи державної служби. Мова йде про неналежний рівень якості надання державних послуг, недостатній рівень професійності, корупцію. Ці проблеми є свідченням низького рівня культури управління. Відповідно пріоритетом подальших змін в системі державної служби є вдосконалення етики та іміджу державних службовців. Можна цілком погодитись із висновком, про те, що зміцнення етичних основ у поведінці державних службовців є стабілізуючим фактором розвитку суспільної моралі. Розвиток професійної етики належить до ключових питань професіоналізації службовців. Особиста чесність, порядність розглядається як універсальна норма, якою має керуватися державний службовець.

Досвід зарубіжних країн свідчить, що етичні кодекси, окремі документи, що регламентують питання етики, орієнтовані на створення умов для зміцнення етичної репутації державних службовців; підвищення морального авторитету державної служби; інформування населення про зміст належної поведінки державних службовців, яку вони можуть від них вимагати. Розрізняють етику державної служби (інституціональна, організаційна етика) та етику державного службовця (професійно-етичні цінності, норми на рівні особи). У визначенні етичних засад професійної діяльності державних службовців ключове значення має характер відносин між державними службовцями і громадянами. В Україні вимоги до етичної поведінки державного службовця закріплено в базовому законі у цій сфері, антикорупційному законодавстві, а також в Правилах етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування (2016 р.). Так, в Правилах зазначено, що основною метою діяльності державних службовців є служіння народу України, охорона та сприяння реалізації прав,

свобод і законних інтересів людини і громадянина.

Отже, важливість етичних норм для розвитку адміністративної культури державних службовців зумовлюється їх значним впливом на рівень довіри громадян, забезпечення ефективності управлінської діяльності, удосконалення відносин в системі публічного управління. В залежності від засобів впливу етичні кодекси, інші документи у цій сфері, можна поділити на ті, що орієнтуються: на саморегулювання; на адміністративну регуляцію; на декларування про наміри; на правову регламентацію. Зазначене необхідно враховувати при розробці та затвердженні подібних документів, а вибір засобів впливу залежить від рівня політичної культури суспільства і влади та управлінської культури. Практика свідчить про процес урізноманітнення таких кодексів на рівні відомств, галузей, окремих установ, регіонів, що дозволяє більш повно врахувати цінності та вимоги служіння публічним інтересам на різних рівнях управління.

5. Аналіз документів, присвячених питанням реформи української системи державної служби, дозволяє виділити наступні аспекти передбачуваних змін у цій системі: упровадження компетентнісної моделі управління людськими ресурсами; введення прозорі моделі оплати праці і кар'єрної мотивації державних службовців; запровадження систем класифікації посад на державній службі; посилення спроможності структурних підрозділів з управління персоналом; створення інтегрованої інформаційної системи управління людськими ресурсами на державній службі; реформа системи професійного навчання державних службовців.

У документах спостерігається зростаюча увага до питань: удосконалення порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби; встановлення вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А»; визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В»; удосконалення порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності; розвитку служб управління

персоналом державного органу; справедливості оплати праці державних службовців. Серед основних проектів у цій сфері можна назвати «Держслужбу у смартфоні», який спрямовано на зручність, швидкість, якість послуг. Цей проект є відображенням поступової зміни акценту з потреб державних органів влади на потреби громадян.

Вищезазначене є свідченням зміни орієнтирів адміністративної культури державних службовців. Нова культура державної служби передбачає утвердження відповідних принципів, цінностей, підходів та, передусім, визначення самого образу цієї «нової» служби. Мова йде про побудову державної служби, заснованої на служінні, відданості справі захисту та реалізації прав, свобод, інтересів громадян, розвитку держави та суспільства. Основними принципами такої служби є відкритість, прозорість, підзвітність. До базових цінностей адміністративної культури нової державної служби можна віднести результативність, відповідальність, інноваційність, відкритість комунікацій. Утвердження концепції належного урядування (Good Governance) формує нові виклики для розвитку адміністративної культури державної служби, яка спирається на такі принципи цього урядування як: участь і консенсус; стратегічне бачення; зворотний зв'язок та ефективність; відповідальність та прозорість; рівність та сила закону. Ці цінності виступають індикаторами змін адміністративної культури державної служби.

Одним з основних напрямів удосконалення адміністративної культури є діяльність щодо формування позитивного іміджу державних службовців. Перед державою та суспільством стоїть завдання зміни образу державного службовця, який би більше не асоціювався у громадян з корупцією, непрофесіоналізмом, байдужістю до проблем громадян.

Важлива роль у формуванні позитивного іміджу державних службовців належить службам управління персоналом. Крім того, перспективним у цьому напрямку є громадський нагляд за діяльністю державних службовців та, відповідно, розвиток норм, що регламентують діяльність державних службовців,

спрямованих на формування культури звітування та регламентації процедур звітування. Загалом можна говорити про необхідність утвердження нових підходів до організації діяльності державних службовців у взаємодії з громадянами.

Для розвитку адміністративної культури державних службовців в Україні важливим є питання уніфікованого підходу до всіх видів публічної служби, що відповідає міжнародним стандартам адміністративного простору. Результати дослідження підтверджують, що в основі проблем у цій сфері лежить високий рівень конфлікту інтересів на державній службі. Це, серед іншого, спричиняється тим, що службовці різних органів публічної влади, які виконують однакові (або схожі) функції та повноваження можуть мати різний рівень правового, фінансового, матеріального та соціального забезпечення. Відповідно можна говорити про проблеми визначення статусу державного службовця. Для формування позитивного іміджу державних службовців важливими є такі питання як: підвищення результативності їх діяльності; ефективне впровадження етичних норм їх професійної діяльності; активізація застосування різноманітних засобів масової комунікації; зміна системи мотивації праці, створення стандартів якості роботи державних службовців та їх поведінки по відношенню до громадян. Таким чином, основу іміджу нового типу державного службовця становлять добросовісність, професіоналізм, відповідальність. Врахування зазначеного дозволить більш успішно реалізувати таку функцію адміністративної культури як адаптація органів державної влади до вимог зовнішнього середовища.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративна культура. Субкультури в сфері адміністрування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://um.co.ua/8/8-15/8-151239.html>.
2. Бабаєв В. М. Організаційна культура керівника : навчальний посібник для спеціальності «Адміністративний менеджмент» / В. М. Бабаєв, Н. В. Шаронова. – Х. : НТУ «ХПІ», 2005. – 260 с.
3. Бакуменко В. Д. Державне управління // Енциклопедичний словник з державного управління / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; за ред. : Ю. В. Ковбасюка [та ін.] ; уклад.: Ю. П. Сурмін [та ін.]. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
4. Бакуменко В. Парадигма інноваційного розвитку суспільства: сучасні концепції реформування публічного управління / В. Бакуменко, С. Попов // Ефективність державного управління. Зб. наук. пр. – 2015. – Вип. 43. – С. 21 – 28. – Режим доступу : http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/edu_43/fail/4.pdf.
5. Беловол С. Законодавче регулювання питань парламентської етики в країнах Європейського Союзу. Інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит народного депутата України, 24 с. – Режим доступу : <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28943.pdf>.
6. Битяк Ю. П. Моральні та правові вимоги до поведінки державних службовців / Ю. П. Битяк // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2004. – Вип. 8. – С. 26 – 37. – Режим доступу : http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/2477/1/Bytyak_26.pdf.
7. Бородін Є. І. Гуманізація системи професійного навчання публічних службовців: сутність та напрями розвитку / Є. І. Бородін, Т. М. Тарасенко // Гуманізація публічної служби в Україні: науково-практичні засади : колект. моногр. / С. М. Серьогін, Є. І. Бородін, Н. А. Липовська [та ін.]; за заг. ред. С. М. Серьогіна – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2015. – С. 186 – 194.
8. Бутенко В. Г. Естетичний світогляд як складова професійної культури

державних службовців / В. Г. Бутенко // Державне управління та місцеве самоврядування : тези X Міжнар. наук. конгресу (26 березня 2010 р., м. Харків). – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2010. – С. 163.

9. Василевська Т. Е. Етика державних службовців і запобігання конфлікту інтересів : навч.-метод. матеріали / Т. Е. Василевська ; уклад. О. М. Руденко. – К. : НАДУ, 2013. – 76 с. – Режим доступу : http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Navch_Posybniky/9fc4fff6-cce5-4afd-bf70-2e3854c59ab4.pdf.

10. Василевська Т. Е. Етика державного управління : підручник / Т. Е. Василевська, В. О. Саламатов, Г. Б. Марушевський ; за заг. ред. Т. Е. Василевської. – К. : НАДУ, 2015. – 204 с.

11. Ващенко К. Реформа державної служби відповідно до стандартів Європейського Союзу: основні досягнення та виклики / К. Ващенко // Державна служба в Україні: шляхи реформування: матеріали круглого столу (22 травня 2019 року). – Київ : Національна академія прокуратури України, 2019. – 186 с. – Режим доступу : http://naru.com.ua/materialy/derjavna_slujba.pdf.

12. Войтович Р. В. Розвиток державної служби в умовах глобалізації / Р. В. Войтович // Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України : наук. журн. – 2011. – № 1. – С. 5 – 14.

13. Гаєвський Б. Культура державного управління: організаційний аспект : моногр. / Б. Гаєвський, В. Ребкало. – К. : Вид-во УАДУ, 1998. – 144 с.

14. Гайдученко С. О. Акмеологічний підхід до формування та розвитку організаційної культури державних службовців / С. О. Гайдученко // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія «управління» : зб. наук. праць. – К. : Вид-во «Академія муніципального управління». – Випуск № 2. – 2013. – С. 131 – 138.

15. Гайдученко С. О. Діагностика стану організаційної культури публічного управління як чинник її розвитку / С. О. Гайдученко, В. М. Бабаєв //

Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2015. – № 3 (50). – С. 1 – 6.

16. Гайдученко С. О. Інституалізація організаційної культури в публічному управлінні / С. О. Гайдученко // Актуальні проблеми державного управління. – 2014. – № 1. – С. 17 – 24. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2014_1_4.

17. Гайдученко С. О. Методичні особливості формування та розвитку організаційної культури публічного управління / С. О. Гайдученко // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2016. – № 2 (53). – С. 42 – 48.

18. Гайдученко С. О. Організаційна культура публічного управління у контексті глобалізації суспільних процесів / С. О. Гайдученко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління. – Вип. 4 (60). – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2014. – С. 60 – 63.

19. Гайдученко С. О. Організаційна культура у контексті публічного управління : монографія / С. О. Гайдученко. – Х. : «Друкарня Мадрид», 2016. – 344 с.

20. Гайдученко С. О. Розвиток організаційної культури публічного управління у контексті формування політико-управлінської еліти / С. О. Гайдученко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2016. – № 1 (49). – С. 13 – 16.

21. Гайдученко С. О. Розвиток потенціалу організаційної культури публічного управління і проектування організаційних систем / С. О. Гайдученко // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2016. – № 1 (52). – С. 40 – 45.

22. Гайдученко С. О. Ціннісний аспект організаційної культури публічного управління в умовах становлення інформаційного суспільства /

С. О. Гайдученко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2015. – № 2 (48). – С. 18 – 25.

23. Гацько А. Ф. Правові основи формування іміджу державного службовця / А. Ф. Гацько, К. С. Богомолова // Вісник Харківського національного технічного університету сільського господарства імені Петра Василенка. - 2016. - Вип. 174. - С. 117 - 128. - Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vkhdtusg_2016_174_16.

24. Головата В. Реформування державної служби в Україні в умовах адаптації до стандартів Європейського Союзу / В. Головата // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – К., 2008. – Вип. 13. – С. 292 – 300. – Режим доступу : <http://dspace.nbuv.gov.ua/handle/123456789/78428>.

25. Гончарук Н. Т. Управління керівним персоналом у сфері державної служби України: теорія та практика : монографія / Н. Т. Гончарук. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2012. – 344 с.

26. Гонюкава Л. Підвищення рівня професійної компетентності державних службовців / Л. Гонюкова // Державна служба в Україні: шляхи реформування: матеріали круглого столу (22 травня 2019 року). Київ: Національна академія прокуратури України, 2019. 186 с. – Режим доступу : http://napu.com.ua/materialy/derzhavna_slujba.pdf.

27. Державна служба : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; редкол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), О. Ю. Оболенський (заст. голови), С. М. Серьогін (заст. голови) [та ін.]. – К. ; Одеса : НАДУ, 2012. – Т. 1. – 372 с.

28. Державна служба в Україні. Види та правовий статус державних службовців. Адміністративне право. – Режим доступу : https://pidruchniki.com/12580908/pravo/derzhavna_sluzhba_ukrayini_vidi_pravoviy_status_derzhavnih_sluzhbovtsiv.

29. Державна служба і кадрова політика : наук. розробка / [авт. кол. :

Р. В. Войтович, В. В. Карлова, А. П. Рачинський та ін.] ; за заг. ред. Р. В. Войтович. – К. : НАДУ, 2015. – 56 с.

30. Деякі питання реформування державного управління України : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/474-2016-%D1%80>.

31. Дзюндзюк В. Б. Урахування особливостей організаційної культури в модернізації органів влади / В. Б. Дзюндзюк // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2009. – Вип. 4 (27). – С. 13 – 20.

32. Дмитренко М. О. Формування іміджу державного службовця в сучасних умовах розвитку державної служби в Україні / М. О. Дмитренко // Теорія та практика державного управління. – 2015. – № 5. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/conf/2015-5/doc/1/03.pdf>.

33. Древаль Ю. Д. Особливості формування організаційної (адміністративної) культури / Ю. Д. Древаль // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2012. – Вип. 2 (37). – С. 376 – 382.

34. Дробязко Л. В. Корпоративна культура як інструмент ефективного управління персоналом / Л. В. Дробязко // Теорія та практика державного управління. – 2012. - Вип. 3 (38). – С. 41 – 50. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpu_2012_3_8.

35. Дубенко С. Д. Державний службовець // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. Т. 6 : Державна служба / наук.-ред. колегія С. М. Серьогін (співголова), В. М. Сороко (співголова) та ін. – 2011. – С. 115 – 116.

36. Желюк Т. Л. Державна служба: Навчальний посібник. – К. : ВД «Професіонал», 2005. – 576 с.

37. Ківалов С. В. Публічна служба в Україні : підручник / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла-Тіунова. – О. : Фенікс, 2009. – 688 с.
38. Князєв В. М. Адміністративна культура державного управління // Енциклопедичний словник з державного управління / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; за ред. : Ю. В. Ковбасюка [та ін.] ; уклад. : Ю. П. Сурмін [та ін.]. – К. : НАДУ, 2010. – С. 22.
39. Кодекс адміністративного судочинства України : кодекс України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>
40. Козаков В. М. Становлення та розвиток соціально-ціннісних засад державного управління в Україні : монографія / В. М. Козаков. – К. : Вид-во НАДУ, 2008. – 446 с.
41. Колишко С. Що державні службовці знають та думають про права людини: результати дослідження / С. Колишко // Державна служба в Україні: шляхи реформування : матеріали круглого столу (22 травня 2019 року). – Київ : Національна академія прокуратури України, 2019. – 186 с. – Режим доступу : http://napu.com.ua/materialy/derjavna_slujba.pdf.
42. Комарова К. В. Організаційна культура: навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів / К. В. Комарова. – Дніпропетровськ : ДДФА, 2011. – 166 с.
43. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. : із змінами. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
44. Кухарева Г. П. Належне урядування як шлях до становлення дієвої системи публічного управління в Україні / Г. П. Кухарева // Теорія та практика державного управління. – 2015. – Вип. 3. – С. 76 – 83. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2015-3/doc/1/12.pdf>.
45. Липовська Н. Організаційна культура як фактор стабілізації державної

служби / Н. Липовська // Актуальні пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2002. – Вип. 3 (9). – С. 202 – 215.

46. Ліпенцев А. В. Організаційна культура / А. В. Ліпенцев // Енциклопедія державного управління : у 8т., Т. 8. – К.: Вид-во НАДУ, 2011. – С. 385 – 392.

47. Мартиненко В. Організаційна культура як об'єкт управлінської діяльності у сфері державної служби / В. Мартиненко, С. Гайдученко // Публічне управління: теорія та практика. – 2012. – № 1 (9). – С. 59 – 63. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2012-1/doc/2/02.pdf>.

48. Мельничук Т. П. Етичні обов'язки публічних службовців як елемент професійного статусу: досвід європейських країн та його впровадження в Україні / Т. П. Мельничук // Право та державне управління. – 2019. – № 1 (34) том 2. – С. 182 – 187. – Режим доступу : http://www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/1_2019/tom_2/31.pdf.

49. Методичні рекомендації щодо формування корпоративної культури у державних органах, органах Автономної Республіки Крим та їх апараті : наказ Національного агентства України з питань державної служби від 25 грудня 2013 р. № 236. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0236859-13/conv>.

50. Москаленко С. О. Держава // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. М. Князєв (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. – 2011. – С. 134 – 136.

51. Національне агентство України з питань державної служби. Річний звіт 2018 р., 36 с. – Режим доступу : https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/17-civik-2018/zvit_2018/zvit_NADS_2018_.pdf.

52. Нижник Н. Управлінська культура : теоретичне поняття чи управлінська поведінка? / Н. Нижник, Л. Пашко// Політ. менеджмент. – 2005. –

№ 5 (14). – С. 103 – 113.

53. Нова державна служба: європейська модель належного управління для України. Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. – Режим доступу : <http://www.center.gov.ua/blog/item/1873-нова-державна-служба-європейська-модель-належного-управління-для-україни>, 01.04.2019.

54. Організаційна культура : навчально-методичний посібник навчальної дисципліни «Філософські засади державного управління» / уклад. : Т. Е. Василевська, В. М. Князєв, А. В. Ліпенцев ; за заг. ред. О. Ю. Оболенського, С. В. Сьоміна, А. О. Чемериса, С. В. Загороднюка, О. Л. Приходько, Л. О. Воронько. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 32 с.

55. Падафет Ю. Г. Культура державного управління // Енциклопедичний словник з державного управління / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; за ред. : Ю. В. Ковбасюка [та ін.] ; уклад. : Ю. П. Сурмін [та ін.]. – К. : НАДУ, 2010. – С. 360 – 361.

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

57. Публічна служба / О. С. Петренко, О. В. Антонова // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. Т. 6 : Державна служба / наук.-ред. колегія С. М. Серьогін (співголова), В. М. Сороко (співголова) та ін. – 2011. – С. 375 – 377.

58. Петровський М. П. Гуманітарна складова сучасної адміністративної культури / М. П. Петровський Теорія та практика державного управління. – 2008. № 3 (22). – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2008-3/doc/1/04.pdf>.

59. Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади : закон України від 19 вересня 2019 р. № 117-ІХ. – Режим доступу :

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117-20>.

60. Про внесення змін до розпоряджень Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474 і від 27 грудня 2017 р. № 1013 : розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 р. № 1102-р. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1102-2018-%D1%80>.

61. Про державну службу : закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.

62. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : наказ Національного агентства України з питань державної служби від 5 серпня 2016 р. № 158. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16>.

63. Про затвердження Типового порядку проведення публічного звіту керівника органу виконавчої влади : наказ Національного агентства України з питань державної служби від 20 грудня 2016 № 277. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0028-17>.

64. Про схвалення Концепції впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах та затвердження плану заходів щодо її реалізації : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 грудня 2017 р. № 844-р. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/844-2017-%D1%80>.

65. Про утворення Ради управління людськими ресурсами державної служби при НАДС : наказ Національного агентства України з питань державної служби від 7 грудня 2017 р. № 248. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FN039570.html.

66. Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток / за заг. ред. А. В. Толстоухова, Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. – Д. : Монолит, 2010. – 400 с.

67. Рачинський А. П. Організаційна культура і стратегічне управління

персоналом : особливості взаємозв'язку [Електронний ресурс] / А. П. Рачинський. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej5/txts/07rappov.htm>.

68. Річний звіт Національного агентства України з питань державної служби за 2018 рік. – Київ : НАДС, 2019. 48 с. – Режим доступу : http://old.nads.gov.ua/sites/default/files/imce/POITAVA/ZVIT_NADS_2018.pdf (дата звернення: 15.04.2019).

69. Розвиток організаційної культури державних органів влади : навчально-методичний посібник / уклад. : В. М. Князєв, А. В. Ліпенцев, Т. Е. Василевська. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 61 с.

70. Серьогін С. М. Державний службовець у відносинах між владою і суспільством : монографія. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2003. – 456 с.

71. Системна парадигма в публічній службі : колект. моногр. / С. М. Серьогін, Є. І. Бородін, Н. А. Липовська [та ін.] ; за заг. ред. С. М. Серьогіна – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2017. – 263 с.

72. Сичова В. В. Культура // Енциклопедичний словник з державного управління / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; за ред. : Ю. В. Ковбасюка [та ін.] ; уклад. : Ю. П. Сурмін [та ін.]. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.

73. Сороко В. В. Функції публічної служби // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. Т. 6 : Державна служба / наук.-ред. колегія С. М. Серьогін (співголова), В. М. Сороко (співголова) та ін. – 2011. – С. 480 – 483.

74. Стаття Голови Національного агентства України з питань державної служби (НАДС) Костянтина Ващенко, інформагентство «Укрінформ», 4 липня 2019 р. Урядовий портал, опубліковано 8 липня 2019 р. – Режим доступу : <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/stattya-golovi-nacionalnogo-agentstva-ukrayini-z-pitan-derzhavnoyi-sluzhbi-nads-kostyantina-vashchenka-informagentstvo-ukrinform-4->

ліпня-2019-р.

75. Сурай І. Г. Цінності в системі механізмів формування й розвитку еліти в державному управлінні / І. Г. Сурай // Вісник НАДУ. – 2012. – № 3. – С. 43 – 50.

76. Суший О. Культура державного управління: сутність, складові та тенденції розвитку / О. Суший // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2012. – Вип. 4. – С. 38 – 47. – Режим доступу : <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2012-4-7.pdf>.

77. Тарасюк І. Становлення органів професійної культури посадових осіб публічної влади / І. Тарасюк // демократичне врядування. – 2016. - № 16/17. – Режим доступу : http://lvivacademy.com/vidavnistvo_1/visnyk16/fail/Tarasjuk.pdf.

78. Тіньовий звіт Лабораторії законодавчих ініціатив «Реформа державної служби та державного управління в Україні у 2017 році». – Режим доступу : http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2018/05/Shadow_Report_PAR_2017.pdf (дата звернення: 04.04.2019).

79. Ткаченко І. М. Професійна етика державного службовця як суспільна необхідність / І. М. Ткаченко // Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія». Серія : Державне управління. – 2017. – Т. 305. – Вип. 293. – С. 51 – 54. – Режим доступу : <http://nbuv.gov.ua/UJRN/>.

80. Товмач А. С. Питання етики державних службовців / А. С. Товмач // Форум права. – 2015. – № 2. – С. 159 – 162 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/jpdf/FP_index.htm_2015_2_28.pdf.

81. Уряд запускає сучасну автоматизовану систему управління персоналом на держслужбі HRMIS. – Режим доступу : <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/uryad-zapuskayesuchasnu-avtomatizovanu-sistemu-upravlinnya-personalom-na-derzhsluzhbi-hrmis> (дата звернення: 15.04.2019).

82. Федоренко В. Л. Державна служба // Публічне управління : термінол. слов. / уклад. : В. С. Куйбіда, М. М. Білинська, О. М. Петроє та ін. ; за заг. ред.

В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петроє. – Київ : НАДУ, 2018. – 224 с. – Режим доступу : <http://academy.gov.ua/pages/dop/150/files/ddb9f2c2-f166-4ebe-8925-3f8cb99сес6d.pdf>.

83. Федоренко В. Реформування публічної служби в Україні: проблемні аспекти / В. Федоренко // Державна служба в Україні: шляхи реформування : матеріали круглого столу (22 травня 2019 року). Київ : Національна академія прокуратури України, 2019. – 186 с. – Режим доступу : http://napu.com.ua/materialy/derjavna_slujba.pdf.

84. Штика Л. Г. Адміністративна культура державного управління // Енциклопедичний словник з державного управління / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; за ред. : Ю. В. Ковбасюка [та ін.] ; уклад. : Ю. П. Сурмін [та ін.]. – К. : НАДУ, 2010. – С. 21 – 22.

85. Штика Л. Г. Державний службовець // Енциклопедичний словник з державного управління / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; за ред. : Ю. В. Ковбасюка [та ін.] ; уклад. : Ю. П. Сурмін [та ін.]. – К. : НАДУ, 2010. – С. 160.

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

ДОДАТКИ