Чорноморський національний університет імені Петра Могили

(повне найменування вищого навчального закладу)

Факультет юридичних наук

(повне найменування інституту, назва факультету (відділення))

кафедра публічного управління та адміністрування

(повна назва кафедри (предметної, циклової комісії))

«Допущено до захисту»
В.о завідувача кафедри
публічного управління та адміністрування
_____ В. М. Ємельянов
“____” _____20___року

**КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА**

на здобуття ступеня вищої освіти

магістр

(ступінь вищої освіти)

на тему: **ФОРМУВАННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ КУЛЬТУРИ У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ**

Керівник: кандидат наук з державного управління, доцент
Штирьов Олександр Миколайович

(вчене звання, науковий ступінь, П.І.Б.)

Рецензент: доктор філософії Phd,
Слободянюк Дмитро Сергійович

(посада, вчене звання, науковий ступінь, П.І.Б.)

Виконав: студентка VI курсу групи 636мз
Кіпняк-Кучеренко Оксана Володимирівна

(П.І.Б.)

Спеціальності: 281 «Публічне управління та адміністрування»

(шифр і назва спеціальності)

ОПП: «Державна служба»

Миколаїв – 2025 рік

# ЗМІСТ

ВСТУП…….3

РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ КУЛЬТУРИ ПУБЛІЧНИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ……7

1.1. Загальнотеоретичні основи дослідження професійної культури публічних органів влади…….……7

1.2 Професійна культура як соціальний та науковий феномен…..17

РОЗДІЛ 2. ПРОФЕСІЙНА КУЛЬТУРА ЯК СКЛАДОВА ПРОФЕСІЙНОЇ КОМПЕТЕНТНОСТІ У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ…….26

2.1. Особливості формування професійної культури публічних органів влади в умовах змін……...……..26

2.2 Роль компетентнісного підходу у процесі формування професійної культури публічних органів влади……38

РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ КУЛЬТУРИ ПУБЛІЧНИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ …….50

3.1. Зарубіжний досвід формування професійної культури публічних органів влади……..50

3.2. Проблемні аспекти формування професійної культури у системі публічних органів влади……...……..57

3.3. Напрями підвищення рівня професійної культури публічних органів влади……...……64

ВИСНОВКИ…….……75

СПИСОК ВИКОРИСТАННИХ ДЖЕРЕЛ……83

# ВСТУП

Становлення України як соціальної, демократичної та правової держави, а також реалізація її стратегічного курсу на вступ до Європейського Союзу та Північноатлантичного Альянсу зумовлюють необхідність формування ефективної системи публічного управління. Це, своєю чергою, потребує перегляду підходів до формування професійного корпусу публічної служби, утвердження нового типу публічного службовця, оновлення змісту діяльності публічних органів влади й гармонізації взаємовідносин між державою та громадянами.

За таких умов одним із ключових чинників удосконалення системи публічного управління загалом і інституту публічної служби зокрема виступає формування та розвиток професійної культури публічних службовців як вагомого, сутнісного компонента їхньої професійної діяльності.

Професійна культура в системі публічного управління забезпечує органічне поєднання професійних принципів, управлінських стандартів і компетентнісних підходів із повсякденною практикою здійснення державної влади. В умовах низького рівня довіри до владних інституцій саме професійна культура постає оновленою ціннісно-нормативною основою для відновлення позитивного ставлення населення до функціонування публічних органів влади.

Йдеться, передусім, про її роль у зниженні рівня адміністративних зловживань, підвищенні довіри громадян до органів публічної влади, утвердженні партнерських форматів взаємодії між державою та суспільством. У підсумку це створює стійку інституційну платформу для подальшого розвитку й модернізації держави.

Професійна культура як ключова характеристика публічного управління постає складним, багатовимірним феноменом, що інтегрує фахові, управлінські та компетентнісні складові діяльності публічних службовців. Вона виконує водночас нормативно-регулятивну й

інституційну функції, задаючи орієнтири ефективності публічної служби та забезпечуючи її відповідність демократичним засадам.

Теоретичне підґрунтя дослідження професійної культури формується на основі міждисциплінарного підходу, який поєднує напрацювання соціології, наук про управління, психології праці та етичної філософії. Застосування різних теоретичних засад дає змогу аналізувати розвиток професійної культури в публічному секторі в межах аксіологічного, поведінкового, лідерського, інституційного та соціально відповідального підходів. У сукупності це забезпечує комплексне бачення професійної культури як феномену зі складною внутрішньою структурою, багатофункціональним змістом і високим потенціалом до адаптації та саморозвитку.

Проблематика формування та розвитку професійної культури у сфері публічного управління знайшла відображення в широкому колі наукових праць. До вивчення професійної культури публічних службовців зверталися як вітчизняні, так і зарубіжні дослідники, які аналізують її зміст, структуру, функції та вплив на ефективність публічної служби, серед них можемо виокремити: В. Бакуменко, Т. Бутирська, Т. Василевська, О. Воронько, І. Гречкосій, Л. Клімова, Н. Нижник, І. Нинюк, М. Пірен, М. Рудакевич, С. Хаджирадєва та інші.

Аналіз наукової літератури та зіставлення наявних підходів до розв’язання окресленої проблеми свідчать, що, попри помітну активізацію досліджень професійної культури в системі публічного управління, все ще бракує узагальнюючих праць теоретико-методологічного спрямування. Наявні розвідки відзначаються фрагментарністю й недостатньою системністю, що не дозволяє здійснити комплексний аналіз професійної культури в публічному управлінні з орієнтацією на переосмислення її змісту, форм і методів реалізації. Зокрема, досі відсутнє цілісне дослідження, присвячене системному осмисленню місця й ролі професійної культури як ключової компетенції в діяльності органів публічної влади.

**Метою** кваліфікаційної роботи є теоретико-методологічне обґрунтування формування професійної культури у системі публічних органів влади, та визначення проблем та перспектив її розвитку.

Окреслена мета зумовила необхідність вирішення наступних **завдань**:

– розкрити загальнотеоретичні основи дослідження професійної культури публічних органів влади;

– проаналізувати професійну культуру як соціальний та науковий феномен;

– дослідити особливості формування професійної культури публічних органів влади в умовах змін;

– розкрити роль компетентнісного підходу у процесі формування професійної культури публічних органів влади;

– проаналізувати зарубіжний досвід формування професійної культури публічних органів влади;

– окреслити проблемні аспекти формування професійної культури у системі публічних органів влади;

– запропонувати напрями підвищення рівня професійної культури публічних органів влади.

**Об’єктом** дослідження виступає система публічних органи влади**.**

**Предметом** дослідження **–** теоретичні основи формування професійної культури у системі публічних органах влади.

**Методи дослідження.** Для розв’язання поставлених у роботі завдань було використано комплекс взаємодоповнювальних методів емпіричного та теоретичного рівня. Зокрема, застосовано методи загальнонаукового аналізу вітчизняних і зарубіжних наукових джерел, а також чинної нормативно-правової бази; методи порівняння та систематизації – для зіставлення трактувань поняття професійної компетентності в різних галузях наукового знання.

Функціонально-структурний підхід було використано під час дослідження моделі професійної компетентності у сфері публічного

управління; логіко-семантичний і компаративний методи – при уточненні та аналізі понятійно-категоріального апарату; системний і комплексний підходи – для виявлення й характеристики ключових ознак професійної культури в публічному управлінні. Метод узагальнення застосовувався для формулювання висновків і розроблення практичних рекомендацій.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що сформульовані теоретичні положення, висновки та рекомендації можуть бути використані під час розроблення освітніх програм і навчальних курсів, підготовки методичних матеріалів та здійснення науково-дослідної роботи, а також у процесі вдосконалення практичної діяльності органів публічної влади.

**Структура та обсяг роботи**. обумовлені метою, завданнями та предметом дослідження. Кваліфікаційна робота містить вступ, три розділи, сім підрозділів, висновки та список використаної літератури що нараховує 75 найменувань. Загальний обсяг роботи складає 90 сторінок, із них основний текст – 82 сторінки.

# РОЗДІЛ 1
# ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ КУЛЬТУРИ ПУБЛІЧНИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ

## 1.1. Загальнотеоретичні основи дослідження професійної культури публічних органів влади

Культура як система механізмів і засобів діяльності відображає здатність людини формулювати та визначати цілі своєї активності. Відповідно, культура управління засвідчує спроможність особи цілеспрямовано впливати на ці цілі, тоді як професійна культура є необхідною передумовою їх практичної реалізації. Отже, професійна культура має розглядатися як інструмент проєктування та організації діяльності публічних службовців у руслі забезпечення результативності й ефективності публічної служби.

Слід зауважити, що до недавнього часу професійна культура публічних службовців практично не була об’єктом спеціальних наукових досліджень, унаслідок чого її проблемне поле залишалося неокресленим. Нині більшість науковців і далі трактують професійну культуру посадовців як складову управлінської чи організаційної культури, фактично залишаючи поза належною увагою її правовий вимір.

Необхідно підкреслити, що сьогодні особливої актуальності набувають дослідження якісних характеристик сучасного посадовця як організатора колективної діяльності підлеглих та як надавача управлінських послуг. У центрі уваги науковців опиняються професійні, комунікативні й особистісні компетентності, які визначають здатність публічного службовця ефективно координувати роботу колективу, забезпечувати результативність управлінських процесів та відповідати зростаючим потребам громадян і суспільства.

Проблематика професіоналізації загалом і професіоналізації служби

в органах публічної влади зокрема стала предметом наукових досліджень у низці галузей знання: філософії, історії, соціології, політології, економіки, педагогіки, психології, права. Зазначені наукові розвідки мають важливе значення для розкриття змісту професійної культури публічних службовців і теоретичного осмислення особливостей її функціонування.

У контексті теорії публічного управління вагомий внесок у з'ясування наукових засад змісту професійної культури публічних службовців і теоретичне осмислення особливостей її функціонування здійснили програмні дослідження вітчизняних учених В. Князєва, В. Бакуменка І. Надольного, Л. Нагорної, В. Скуратівського, Н. Нижник, В. Цвєткова, В. Троня та інших.

У контексті нашого дослідження особливу увагу привертають наукові напрацювання Б. Гаєвського, Р. Войтович, А. Рачинського, Ю. Кальниша, В. Тертички, В. Ребкала та інших, у яких проаналізовано організаційно-методологічні чинники культури публічних службовців, окреслено основні підходи до розвитку культурного потенціалу публічного управління, а також визначено шляхи й механізми формування управлінської культури.

Доцільно також виокремити праці, присвячені проблемам організації публічної служби, а також питанням підготовки керівних кадрів і управлінської еліти, зокрема дослідження І. Трасюк, Ю. Битяка, Д. Баюри, М. Головатого, В. Яцуби, О. Воронька, І. Дарманської, В. Сорока, М. Пірен, О. Оболенського, Л. Плаксій, І. Сурай та інших.

Окремі аспекти порушеної проблематики розглянуто в наукових публікаціях І. Шпекторенка, Л. Гонюкової, С. Григор'євої, В. Дубицького, В. Кобзар, М. Головань, С. Краснопьорової, І. Яремина, Т. Лукіної, А. Мудрика, Л. Штики, та інших. Водночас професійна культура публічних службовців у цих дослідженнях аналізувалася лише фрагментарно, що свідчить про недостатність концептуальних розробок теоретико-методологічних та організаційно-правових засад її вивчення.

У цьому контексті варто підкреслити, що нині дедалі більшої

пріоритетності набувають дослідження якісних характеристик сучасного посадовця як організатора колективної діяльності підпорядкованого персоналу та надавача управлінських послуг. Зокрема, професійна культура державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування стає предметом ґрунтовних дисертаційних розвідок таких авторів, як А. Рачинський [52], С. Газарян [8], М. Коновалова [22], О. Губа [11], М. Кушнір [25], Г. Кушнірова [27-29], С. Кушнір [26], У. Мустафаєва [34], Л. Нестеренко [36], Т. Пахомова [43], Н. Синицина [56] В. Олуйко [38; 39], Х. Плецан [45], та ін. У їхніх роботах висвітлюється проблематика формування службових компетенцій, окреслюються питання професійних стандартів у сфері публічної служби, пропонуються реєстри професійних компонентів культури публічного службовця.

У докторській дисертації С. Газарян, «присвяченій проблематиці професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування» [8], запропоновано «комплексно-системний і людиноцентричний підходи до моделювання процесу професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування в межах цінностей суспільства знань (інвестиції в нематеріальний, людський і соціальний капітал), демократичного врядування (рівності, соціальної справедливості, розширення можливостей та ін.) і навчання (позитивне ставлення до знань, пізнання, навчання) й виділено відповідні принципи – дебюрократизації, свободи та взаємодії» [8]. Дослідниця обґрунтовує та пропонує оригінальну модель професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування, вибудувану на поєднанні кількох підходів до розв’язання проблем, що можуть виникати в процесі її реалізації. При цьому провідне значення надається «інтерпретативній парадигмі», яка передбачає «спрямованість професіоналізації на процес, у якому суб’єкти спонукаються до дії за рахунок специфічних людських можливостей у соціальній взаємодії, під якою розуміється безпосередня комунікація» [8].

Звернемо увагу, що реалізація зазначеного підходу є неможливою без належного відтворення правової складової професійної культури

посадовця. Водночас, хоча авторка й наголошує на значенні «досвіду, соціальних цінностей і норм служби, стереотипів професійної поведінки» [8] як «частини процесу професійної соціалізації та ідентифікації особистості посадовця» [8], що виступає необхідною умовою професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування, питанням правової культури приділено недостатню увагу. У переліку системних компетенцій посадової особи місцевого самоврядування, запропонованому дослідницею («концептуальні навички (інтелект), організованість, уміння ставити перед групою завдання, винахідливість, дипломатичність, швидкість мовлення, переконливість, соціальні навички тощо» [8]), відсутні знання та вміння у сфері права. Подібна тенденція простежується й в інших її тематичних публікаціях. У працях Г. Кушнірової, присвячених формуванню професійної компетентності публічних службовців [28], попри спробу удосконалити «зміст управлінських компетенцій посадових осіб місцевого самоврядування (управлінської, правової, економічної, соціально-культурної, психолого-педагогічної, політичної) шляхом виокремлення їх складових елементів: професійних знань, умінь та навичок» [29], не простежується виокремлення знань, умінь та навичок у сфері правової культури посадовця як самостійних критеріїв професіоналізму посадової особи органу місцевого самоврядування. Водночас цінною для нашого дослідження є запропонована авторкою інтерпретація поняття «професійна компетентність посадової особи місцевого самоврядування» як здатності ухвалювати обґрунтовані рішення в межах своєї компетенції щодо забезпечення ефективної діяльності органу місцевого самоврядування. Професійна компетентність посадової особи місцевого самоврядування охоплює низку структурних елементів, що становлять її змістовий базис, а саме: знання, які ґрунтуються на систематизованій теоретичній основі та зумовлюють успішність діяльності посадовця щодо реалізації функцій місцевого самоврядування; знання, що забезпечують результативність його комунікативної, організаційної та управлінської діяльності; уміння й сформовані навички, які дають змогу

ефективно розв’язувати загальносоціальні й професійні проблемні ситуації, визначати кінцеві та проміжні цілі, ухвалювати оптимальні рішення в умовах конфлікту, здійснювати оцінювання, коригування та реалізацію цих рішень на засадах рефлексивної управлінської діяльності, що спирається на ефективне міжособистісне спілкування; здатність до адаптації в умовах постійних змін; орієнтацію на безперервне професійне вдосконалення й самоосвіту; наявність професійного досвіду та авторитету у відповідній сфері діяльності тощо [29].

У. Мустафаєва розглядає процес удосконалення форм і методів професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування як «формування нової професійної філософії» [34]. Дослідниця окреслює основні напрями вдосконалення служби в органах місцевого самоврядування [34] і з метою їх ефективної реалізації пропонує «оптимізувати перелік функцій кадрових служб» [34], серед яких окреме місце посідає «планування й розвиток організаційної культури» [34], що, безперечно, передбачає підвищення рівня правової обізнаності публічного службовця.

Правова складова реєстру компетенцій публічних службовців, як правило, не отримує самостійного відображення: зокрема, вона відсутня в запропонованій Н. Синициною системі стандартів професійної підготовки публічних службовців [56]; у моделі «інноваційної культури публічного службовця», яка визначає ступінь його «включеності в неперервну освіту» та «відіграє роль інтегрального компонента його професійної діяльності й слугує мотивацією для подальшого і безперервного професійного розвитку» [25]; у переліку основних функціональних компонентів професійної культури публічного службовця у напрацюваннях Л. Нестеренко [36], а також «серед внутрішніх факторів успішності професійної діяльності публічних службовців (харизма, позитивний імідж, прагнення до самовдосконалення, професійна етична компетентність, високі комунікативні навички), виокремлених Х. Плецан» [45].

Джерелознавчий аналіз концептуальних підходів до трактування

професійної культури публічних службовців дає змогу виокремити низку її ключових сутнісних характеристик, зокрема: особисту відповідальність, організованість, комунікабельність, результативність, креативність, цілеспрямованість, а також гармонійне поєднання особистих і суспільних інтересів тощо.

Так, у дослідженні Л. Воронько зазначені характеристики розкриваються таким чином. Особиста відповідальність, на думку авторки, – це «добросовісне виконання публічними службовцями своїх обов'язків у контексті реалізації принципів публічної служби, наслідком чого має бути задоволення з боку тих, хто працює, і задоволеність тих, хто користується результатами цієї праці» [7]. Під високою організованістю дослідниця пропонує розуміти «набуття саме тих знань, форм поведінки, ціннісних установок тощо, які в остаточному підсумку повинні забезпечити раціональність, гармонійність та ефективність суспільних відносин і процесів» [7]. На думку Л. Воронько, «комунікабельність – це вміння ефективно спілкуватися з людьми, що виступає головною передумовою формування конструктивних взаємовідносин із колегами та громадянами» [7]. «Продуктивність професійної діяльності, за авторкою, зумовлюється станом робочої комфортності, який забезпечується сприятливою атмосферою в колективі та належними умовами праці, що стимулюють високий рівень результативності» [7]. Креативність розглядається як «здатність і готовність працювати творчо, сприяючи особистісному розвитку публічного службовця і громадянина, а цілеспрямованість – як усвідомлення спільної мети як у розв'язанні конкретних завдань, так і у виконанні ключової місії публічної служби» [7]. Водночас однією з провідних характеристик професійної культури посадовця дослідниця вважає «гармонійне поєднання внутрішньої потреби публічного службовця в самореалізації з належним виконанням ним службових обов'язків» [7].

Отже, можна стверджувати, що «оволодіння культурою праці для публічного службовця означає здатність працювати відповідально й творчо, неухильно дотримуючись принципів публічної служби, що, у свою

чергу, забезпечує самореалізацію особистості, гармонізацію внутрішньоорганізаційних відносин і взаємин публічного службовця з громадянами» [7].

Таким чином, професійна культура публічного службовця насамперед виконує функцію гармонізатора внутрішньоорганізаційних відносин (між членами колективу, керівником і підлеглими), а також взаємин публічного службовця з громадянами, тобто покликана забезпечувати як внутрішню, так і зовнішню гармонізацію людських взаємовідносин.

Беручи це до уваги, можна чіткіше окреслити місце й роль професійної культури публічних службовців у системі публічного управління. Професійна культура посадовця виступає запорукою гармонізації владно-управлінських відносин. Саме через розвиток особистості публічного службовця та підвищення його культурного потенціалу забезпечується зростання загальної культури публічного управління, що, у свою чергу, створює передумови для сталого розвитку держави. Отже, професійна культура публічних службовців є підґрунтям культури публічного управління, яку науковці розглядають як один із ключових гарантів історично динамічного й успішного державотворчого процесу в Україні.

На сучасному етапі державотворення в Україні особливої ваги набуває професійна управлінська культура як складова загальної культури публічного службовця – суб’єкта владних повноважень. Поєднуючи в собі водночас мистецтво управління та мистецтво виконання, вона постає інтегральним показником не лише управлінського досвіду, рівня знань, умінь, навичок і професіоналізму, а й системи почуттів та моделей поведінки.

Окрім того, професійна культура публічних службовців є інтегральною характеристикою стану та якості управління не лише в окремому органі публічної влади, а й в Українській державі загалом. Саме від її рівня залежать спроможність і готовність системи публічної влади до

ефективної та результативної децентралізації, а також успішної реалізації розпочатих стратегічних реформ.

Присутність у публічного службовця сучасного рівня професійної культури є необхідною ще й тому, що в нинішніх умовах особливої гостроти набуває проблема належного поцінування людських ресурсів у сфері публічного управління. Це зумовлено тим, що спосіб життєдіяльності органу публічної влади як соціальної мікросистеми й організації, домінуючі ціннісні орієнтири, культурне середовище, характер взаємин у колективі формують підґрунтя розвитку особистості публічного службовця. Відтак прояви публічного службовця як «людини адміністративної» – його компетентність, професіоналізм, ставлення до результатів праці, самореалізація у творчій діяльності, задоволеність життям, спілкуванням та міжособистісними стосунками в колективі в процесі професійного виконання посадових обов’язків у сфері публічного управління – безпосередньо впливають як на загальну, так і на моральну комфортність, що є важливими складовими не лише професійної діяльності, а й професійного здоров’я.

Серед чинників, які зумовлюють відчутне посилення ролі культурного виміру у розв’язанні сучасних проблем суспільного управління, можна виокремити кілька найбільш визначальних.

По-перше, йдеться про зростання значущості духовно-культурних регуляторів у суспільному житті, які в загальній сукупності взаємодіючих суспільних сил набувають системоутворюючого характеру та послідовно розширюють сферу свого впливу.

По-друге, як зазначають експерти, спостерігається «перманентне збільшення частки інтелектуальної власності в загальному суспільному продукті. У розвинених країнах вона досягає 50 % від його загального обсягу. Це, в свою чергу, підвищує відповідальність суспільства за раціональність використання головного ресурсу — інтелектуального, складовою частиною якого є управлінський ресурс» [21]. Водночас актуалізується «головна суперечність сьогодення, суть якої полягає в

накопиченні інтелектуального потенціалу та підвищенні можливості його використання в управлінській практиці з одночасним суттєвим зниженням якісних показників культури управління» [21].

Виходячі з вищевикладеного складовими сучасної професійної культури як органічної частини загальної культури посадовця мають стати:

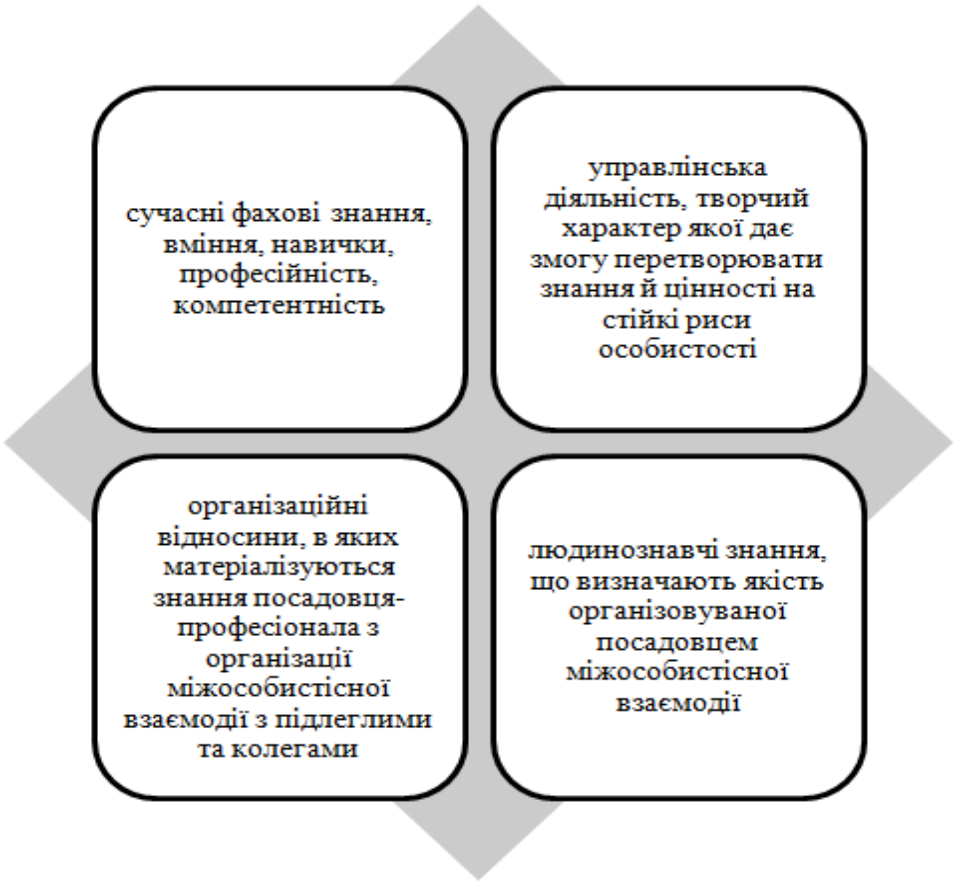


Рис.1.1 Складові сучасної професійної культури

Механізм формування професійної культури публічного службовця доцільно розглядати як цілісну систему взаємопов’язаних елементів, до яких належать:

1. Формування системи знань та управлінських уявлень – опанування теоретичних засад публічного управління, сучасних управлінських концепцій, моделей, проєктів і програм розвитку, що задають змістовне підґрунтя професійної діяльності.

2. Розвиток управлінських відносин – удосконалення системи взаємодії між публічним службовцем, колегами, керівництвом,

інститутами громадянського суспільства та громадянами, формування партнерських, довірливих і правомірних відносин у процесі здійснення владних повноважень.

3. Мотивація творчої та інноваційної діяльності у сфері публічного управління – створення умов для прояву ініціативи, креативності, пошуку нестандартних рішень, спрямованих на підвищення якості публічних послуг і ефективності управлінських процесів.

4. Розроблення та впровадження сучасних управлінських технологій – застосування інструментів, процедур і методик, які забезпечують оптимізацію управлінської діяльності та інтегрують в єдину систему професійні знання, вміння, навички, управлінські відносини й творчу активність публічного службовця.

Безперечно, подібне сучасне розуміння професійної культури зумовлює трансформації як характеру кадрової політики, яка набуває більшої активності та цілеспрямованості, так і професійної культури самих суб’єктів управління.

Сучасна професійна культура публічного службовця спирається на кілька її ключових різновидів, зокрема адміністративно-командну, інформаційно-аналітичну та соціально орієнтовану.

Адміністративно-командній професійній культурі публічного службовця притаманні такі риси, як «дотримання жорстких бюрократичних регламентацій, чисельно роздутий апарат чиновників, переважання силових методів управління» [21]. Застосування інформаційно-аналітичної управлінської культури ґрунтується на використанні інформаційних технологій у процесі вироблення та ухвалення управлінських рішень, для якої характерним є домінування технократичного компонента над гуманітарним. Соціально орієнтована управлінська культура, своєю чергою, «частково передбачає включення соціального фактора в механізм регулювання, що сприяє розкриттю творчого потенціалу державних службовців» [21].

Очевидно, що саме цей, останній, тип культури розглядається як

підґрунтя сучасної інтегральної професійної культури публічного службовця, оскільки він акцентує увагу на людських ресурсах, принципах гуманізму та захисті особистості управлінця як найвищої цінності як в організації, так і в суспільстві загалом.

У цьому контексті істотно зростає значущість саме правової складової професійної культури публічного службовця. Це зумовлює необхідність звернення до категорії правової культури як такої в її соціокультурному та політико-управлінському вимірах.

Аналіз наукової літератури та зіставлення наявних підходів до розв'язання окресленої проблеми показують, що, попри активізацію досліджень, спрямованих на вивчення професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування, усе ще бракує праць узагальнювального, теоретико-методологічного характеру. Наявні розвідки позбавлені належної цілісності й системності, що не дає змоги здійснити комплексний аналіз професіоналізації служби в органах публічної влади з орієнтацією на переосмислення її змісту, форм та методів. Зокрема, відсутній системний підхід до з'ясування місця й ролі правової культури як ключової компетенції публічного службовця. Для подолання цієї прогалини доцільно звернутися до проблематики особливостей правової культури як невід'ємної складової професійної компетентності публічних службовців.

## 1.2 Професійна культура як соціальний та науковий феномен

Перш ніж перейти до з'ясування змісту поняття «професійна культура публічного службовця», доцільно уточнити, що саме розуміється під категоріями «культура» та «культура публічного управління». Поняття культури належить до міждисциплінарних і перебуває у фокусі уваги представників різних галузей знань, що зумовлює наявність широкого спектра його інтерпретацій. «В одному з підходів культура трактується як цілісна система знань, вірувань, звичаїв, норм, інститутів, відносин, а

також здібностей і навичок, засвоєних людиною як членом суспільства, і така життєдіяльність, у процесі якої в історичній ретроспективі створюються та відтворюються духовні й матеріальні цінності» [57].

Культура постає як специфічна сфера суспільного життя, що має інституційне оформлення й охоплює сукупність матеріальних і духовних надбань, притаманних певній великій соціальній спільноті, народові чи нації. Вона відображає історично зумовлений рівень розвитку творчих сил та здібностей людини, що виявляється у типах і формах організації життя, діяльності та міжособистісних взаємовідносин. «Культура завжди має просторово-часову визначеність, яка конкретизується через історичні типи, а також етнічні, континентальні чи регіональні характеристики суспільства» [57].

Беручи до уваги, що поняття «культура» відображає досягнутий людством на певному історичному етапі рівень розвитку суспільства й особистості, що виявляється у формах і типах організації життя та діяльності людей, її специфічним проявом у сфері публічного управління виступає, зокрема:

– культура державного апарату управління – сукупність матеріальних і духовних форм, що свідомо впроваджуються та використовуються в управлінській діяльності;

– рівень духовного розвитку та обсяг фахових знань осіб, залучених до здійснення управлінських функцій;

– сформовані вміння й навички**,** необхідні для належного виконання службових повноважень;

– здатність працювати творчо, ініціативно й професійно**,** у постійному пошуку раціональних методів і прийомів управлінської діяльності, із широким використанням досягнень науки й техніки;

– якість управлінських послуг**,** що надаються органами публічної влади, як інтегральний показник рівня управлінської культури.

Відповідно, «культуру публічного управління» доцільно розуміти як «сталу систему ціннісних орієнтацій, оцінок і норм, у межах якої

органічне поєднання професіоналізму, компетентності та моральних засад діяльності публічних службовців створює передумови для максимально ефективного впливу публічної влади на реальне повсякденне життя громадян» [41].

Культура публічного управління має низку специфічних ознак, які виразно відрізняють її від інших видів і форм культури. Зокрема:

– «управлінська культура постає характеристикою суб'єкта управління, який істотно впливає на всі параметри об'єкта – тобто на суспільство загалом» [55];

– «вона нерозривно пов'язана з управлінською поведінкою**,** відображаючись у реальних управлінських практиках, стилі діяльності та взаємодії посадових осіб» [55];

– «модель інтегрує систему управління, організаційну складову культури управління, організаційну структуру, а також різноманітні субкультури, що формуються в межах конкретних органів публічної влади» [55];

– «до складу культури управління зазвичай відносять кілька взаємопов'язаних компонентів: загальну культуру (зовнішній вигляд, манери поведінки, мовлення тощо), професійну, правову, економічну, організаційну, технічну тощо» [55].

Специфіка дослідження управлінської культури полягає в «її виразному міждисциплінарному характері: ця категорія перебуває на перетині менеджменту, культурології, філософії, соціальної психології, соціології управління та інших суміжних галузей знань» [55].

Культуру публічного управління доцільно розуміти як комплексну якісну характеристику системи взаємовідносин між суб'єктом і об'єктом управління – владою та суспільством у широкому вимірі, а також між конкретним державним органом (посадовою особою) і громадянином чи групою громадян – у більш вузькому. Водночас її можна тлумачити як «системну, узагальнену характеристику публічно-управлінської діяльності, що передбачає підвищені, специфічні вимоги до працівників апарату

управління та корпусу публічної служби загалом» [62].

Культуру управління доцільно розглядати як «інтегральну якісну характеристику управлінської діяльності, що поєднує в собі водночас «мистецтво керувати» і «мистецтво виконувати» управлінські рішення. До її ключових складових належать: сукупність спеціальних управлінських знань (теорія управління, менеджмент); відповідний рівень управлінської свідомості, емоційних станів і настанов; система управлінських, у тому числі організаційних, відносин, які надають конкретної форми знанням, нормам, цінностям і зразкам поведінки; а також безпосередня управлінська практика у поєднанні з культурою особистості управлінця» [62].

У структурному вимірі культура державного управління відтворюється як «результат поєднання культури організаційної побудови органів публічної влади та культури здійснення управлінської діяльності, що охоплює елементи етичної, правової, комунікативної, політичної культури й культури праці публічних службовців» [62].

Показовим прикладом розширеного підходу до структурування управлінської культури є виокремлення таких її складових, як: «професійна культура (професійна компетентність), політико-управлінська культура, правова (юридична) культура, політико-правова культура, інформаційно-аналітична культура, комунікативна культура, етична й моральнісна культура, естетична культура тощо» [62].

Аналіз змісту публічної служби та культури публічного управління дає підстави стверджувати, що «результативність і ефективність публічної служби безпосередньо корелює з рівнем оволодіння повним спектром форм і методів управлінської культури» [62].

У наукових працях наголошується, що «становлення нової культури публічного управління та публічної служби в сучасних умовах є невід’ємним від розвитку різноманітних форматів отримання й поширення знань, запровадження гнучких і чутливих систем управління знаннями, а також формування такого організаційного клімату, який стимулює відкритість, партнерську взаємодію та проактивність персоналу» [62].

Трансформація управлінської культури, у свою чергу, «знаходить відображення в еволюції моделей публічного управління: від класичного державного адміністрування (Public administration) – через концепції публічного менеджменту (Public management) – до сучасних підходів «чутливого врядування» в межах теорії Governance» [62].

Ключова різниця підходів до покращення публічного управління в минулому та нині полягає в зміні його цільових орієнтирів: якщо раніше реформи переважно спрямовувалися на оптимізацію внутрішніх процедур і організаційних процесів, то нині їхній фокус зміщується на підвищення якості надання публічних послуг, забезпечення більшої відкритості державного сектору, а подекуди – навіть на обґрунтування доцільності існування окремих інституцій та їхньої ролі в суспільстві.

У центрі нової моделі державного управління перебуває система цінностей, до яких належать «відкритість, прозорість, підзвітність, відповідальність, доброчесність і професіоналізм. Саме вони задають орієнтири для формування стандартів діяльності та виступають критеріями оцінювання результативності роботи органів виконавчої влади та публічних службовців» [62].

Аналіз наукових джерел засвідчує наявність певних відмінностей у підходах зарубіжних і вітчизняних дослідників до тлумачення категорій, пов’язаних із культурою публічного управління. Це, зокрема, виявляється в тому, що західна наукова традиція віддає перевагу поняттю «професіоналізм», тоді як у вітчизняному науковому дискурсі та практиці публічного управління більш уживаною є категорія «професійна культура».

Водночас у середовищі дослідників відсутня єдність поглядів щодо змістового наповнення й співвідношення понять «професіоналізм» і «професійна культура»: одні науковці розглядають їх як взаємопов’язані, але самостійні категорії, інші ж трактують професійну культуру як вищий рівень або якісно новий етап розвитку професіоналізму.

На нашу думку, досить вдалим є підхід німецького дослідника В. Янна, який пропонує розуміти професійну культуру у кількох взаємопов'язаних вимірах:

– як сукупність значущих цінностей, установок і поглядів, що склалися в суспільстві стосовно органів публічного управління (орієнтовні стереотипи, зразки сприйняття); у цьому разі носієм професійної культури виступає все населення, а сама вона фактично становить фрагмент загальної соціальної культури;

– як систему орієнтовних зразків і стереотипів, притаманних певному органу публічної влади або всій системі органів державної влади; тоді носіями професійної культури є співробітники відповідного органу, а професійна культура постає різновидом організаційної культури;

– «як сукупність стереотипів поведінки щодо органів публічної влади, поєднаних із певною конфігурацією суспільних інститутів та інституціональних форм поведінки» [40].

Узагальнюючи викладене, можна стверджувати, що «професійна культура виступає різновидом організаційної культури. Доволі часто організаційну культуру фактично ототожнюють із професійною культурою організації у межах якої в специфічній формі відтворюються всі ключові елементи культури суспільства: уявлення, символи, матеріальні й духовні цінності, ідеали, зразки поведінки тощо» [40].

Найпоширеніші стратегії організаційного розвитку спираються на такі концепції організаційної культури, як комплексне управління якістю (Total Quality Management) та сервісно орієнтована модель (Customer Service). Узагальнення наукових підходів дає підстави стверджувати, що для всіх цих стратегій спільним є визнання вирішальної ролі «вмілого управління організаційною культурою» та раціонального використання її потенціалу, що «уможливлює підвищення результативності діяльності організації, зміцнення відданості працівників, розвиток співпраці в колективі, зростання продуктивності праці, якісніше виконання

функціональних обов'язків і вдосконалення процесу ухвалення управлінських рішень» [40].

У цьому контексті організаційна культура трактується як «стійка модель ключових цінностей, переконань, уявлень і норм, спільних для членів організації та таких, що передаються новим її учасникам як беззаперечно істинні або єдино правильні орієнтири поведінки» [72].

«Професійна культура перебуває в тісному взаємозв'язку з такими категоріями, як корпоративна культура, організаційна ідеологія, філософія організації та організаційний клімат» [20]. Вони взаємно доповнюють одне одного, формуючи цілісний простір цінностей, норм і моделей поведінки, у межах якого здійснюється професійна діяльність публічних службовців.

У сучасних умовах проблематика професійної культури посідає помітне місце в дослідженнях з публічного управління, набуваючи особливої ваги саме щодо публічної служби. Поняття «професійна культура публічного службовця» доцільно розглядати як «специфічний різновид професійної управлінської культури, що відображає ступінь сформованості в нього системи фахових знань, умінь і навичок, необхідних для належного здійснення організаційно-розпорядчих функцій у публічному секторі» [18].

Підґрунтям формування й поступового розвитку зазначеної культури виступають організаторські здібності, лідерський потенціал та накопичений практичний досвід. Вони виявляються у зразковому виконанні покладених функцій, неухильному дотриманні посадових інструкцій, послідовному виконанні загальновизнаних норм, правил і стандартів управлінської діяльності, а також у суворому дотриманні як «духу», так і «букви» закону.

У цьому контексті можна говорити про професійну культуру керівника, підлеглого, експерта (консультанта), окремого структурного підрозділу й державного органу загалом. «Вирішальним критерієм успішності їх функціонування є міра реалізації покладеної на них місії,

суспільного призначення та досягнення визначених цілей діяльності державної установи» [18].

Професійна культура публічного службовця має інтегрований характер і охоплює як суто фаховий (професійний) компонент, так і морально-етичний вимір, причому моральні вимоги професійної етики становлять її органічну й невід'ємну складову.

До засадничих принципів професійної культури публічного службовця належать:

- ✓ «служіння державі та народові України як головна ціннісна орієнтація» [18];
- ✓ «пріоритет прав, свобод та законних інтересів громадян над особистими чи корпоративними інтересами» [18];
- ✓ «верховенство права, законність і справедливість, послідовне запобігання бюрократизму та корупції» [18];
- ✓ «відданість демократичним цінностям і толерантність у взаємодії з громадянами та колегами» [18];
- ✓ «політична неупередженість і утримання від демонстрації власних партійних чи ідеологічних уподобань» [18];
- ✓ «високий рівень професіоналізму у поєднанні з постійним професійним самовдосконаленням» [18];
- ✓ «релігійна, расова та інша культурно-ідеологічна толерантність у ставленні до різних соціальних груп» [18];
- ✓ «порядність, особиста моральна та професійна відповідальність за результати дорученої роботи» [18];
- ✓ «неконфліктне, ділове й конструктивне ставлення до критики**,** готовність сприймати її як ресурс розвитку» [18];
- ✓ «підтримка авторитету публічної служби та позитивного іміджу публічного службовця у суспільстві» [18].

Результати проведеного дослідження засвідчують, що однією з ключових аналітичних категорій, за допомогою якої можна глибше розкрити зміст професійної культури публічних службовців, є поняття

«професійна етика». Під професійною етикою доцільно розуміти впорядковану сукупність норм, правил і форм офіційного спілкування, які забезпечують вияв поваги до іншої особи, сприяють формуванню атмосфери взаємного визнання, довіри й взаєморозуміння.

Публічний службовець зобов'язаний здійснювати свої повноваження чесно, неупереджено й об'єктивно, дотримуючись високої культури ділового спілкування та етичних стандартів взаємодії з громадянами й колегами.

Публічний службовець має із належною повагою ставитися до прав, обов'язків та законних інтересів громадян, їх об'єднань; він не має права виявляти свавілля чи байдужість до своїх юридично значущих дій і покладених на нього обов'язків, допускати прояви бюрократизму, відомчого егоїзму, нестриманості або будь-яку іншу поведінку, що може дискредитувати орган публічної влади чи завдати шкоди репутації публічного службовця. Він зобов'язаний «демонструвати толерантність і повагу до різних релігійних організацій, шанувати й дотримуватися звичаїв і традицій, а також неухильно дотримуватися встановленого протоколу у взаєминах із представниками міжнародних організацій та іноземних держав» [67].

З огляду на ключові характеристики культури публічних службовців можна констатувати, що в науковій літературі сформовано низку концептуальних підходів, які по-різному інтерпретують це явище та акцентують увагу на різних аспектах постаті публічного службовця.

Поняття професійної культури має багатовимірний і поліструктурний характер: воно охоплює як вимоги до професіоналізму публічного службовця, так і систему моральних та етичних норм, правил поведінки й стандартів службової діяльності.

У широкому розумінні реформування інституту публічної служби розглядається як чинник, що сутнісно трансформує культуру публічного управління загалом, змінюючи ціннісні орієнтири, моделі поведінки та стандарти взаємодії публічної влади з суспільством.

# РОЗДІЛ 2
# ПРОФЕСІЙНА КУЛЬТУРА ЯК СКЛАДОВА ПРОФЕСІЙНОЇ КОМПЕТЕНТНОСТІ У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ

## 2.1. Особливості формування професійної культури публічних органів влади в умовах змін

Як засвідчує досвід становлення незалежної Української держави та суспільства, кризові явища в системі управління попередніх десятиліть були зумовлені, зокрема, прорахунками в організаційно-правовому забезпеченні соціальних змін. Подолання цих негативних тенденцій можливе передусім шляхом послідовного й системного оновлення організаційно-правової культури органів публічної влади. Особливо виразно зазначена проблематика проявляється на місцевому рівні публічного управління, де якість організаційно-правових механізмів безпосередньо впливає на ефективність взаємодії влади з громадянами та результативність реалізації реформ.

Змістовне дослідження процесів функціонування публічної влади та публічного управління як основної форми її реалізації передбачає охоплення як об’єктів державно-управлінських відносин, так і суб’єктів, на яких покладено обов’язок їх здійснення, зокрема й місцевих органів влади. Світовий досвід переконливо засвідчує, що немає нічого виняткового в тому, що кожна зі складових публічної влади – законодавча (представницька), виконавча та судова – функціонує відповідно до власної природи й специфіки. Водночас досягнення цілей ефективного публічного управління потребує їхнього одночасного, скоординованого та якісного здійснення. Своєрідним і, по суті, єдиним «мостом» для поєднання цих складових виступає сформована організаційна та професійна культура управління, яка забезпечує узгодженість, наступність і цілісність функціонування системи публічної влади.

Варто зазначити, що сучасні вимоги до діяльності органів публічної влади кардинально відрізняються від тих, які висувалися ще донедавна. Їхня динамічна зміна зумовлює необхідність упровадження концепції випереджаючого управління в практику функціонування публічних інституцій.

Реалізація такого підходу потребує належного інституційного оформлення й здійснення у відповідних організаційно-правових формах. У цьому контексті особливої ваги набуває проблема вдосконалення професійної та організаційної культури діяльності органів публічної влади. Саме вона виступає своєрідним цільовим орієнтиром, до досягнення якого спрямовані наукові пошуки та практичні зусилля значної частини фахівців у сфері публічного управління.

Однак сучасний стан наукової розробки проблематики професійної та організаційної культури в контексті реалізації публічної влади в Україні не відповідає практичним потребам, які висувають до неї випереджаючі запити реформованого публічного управління. Насамперед ідеться про відсутність у вітчизняній науці спеціальних комплексних досліджень професійної та організаційної культури особливо на місцевому рівні та їхніх спеціалізованих підрозділів, які, по суті, мають бути ключовими носіями й трансляторами такої культури.

Проведений аналіз вітчизняних і зарубіжних наукових праць засвідчив, що формування й розвиток професійної та організаційної культури здебільшого розглядаються виключно в межах правової культури, що традиційно належить до сфери інтересів юридичної науки. Лише поодинокі дослідження акцентують на тому, що професійна та організаційна культура в системі державно-управлінських відносин хоча й тісно пов’язана з правовою культурою, однак за низкою ознак постає як самостійний, специфічний феномен.

На нашу думку, подальше вдосконалення наявних організаційно-правових підходів до діяльності публічних органів влади та їхніх юридичних підрозділів, а також розроблення нових концептуальних

моделей і підходів до формування професійної та організаційної культури в їх роботі стане важливою передумовою підвищення рівня цієї культури на всіх рівнях її прояву.

Головним чином слід наголосити, що становлення професійної та організаційної культури органів публічної влади зокрема в Україні виступає варіативним чинником соціального управління, оскільки професійна та організаційна культура безпосередньо пов'язана з управлінською культурою в цілому.

«Концепція управлінської (корпоративної) культури як самостійний науковий напрям почала активно формуватися у США у 1980-х роках XX ст. під впливом розвитку стратегічного менеджменту, теорії організації та організаційної поведінки» [23].

Відтоді корпоративна культура розглядається в західній економічній літературі як одна з провідних сучасних форм управління. Першими до її ґрунтовного аналізу звернулися Т. Пітерс і Р. Уотермен, а подальший вагомий внесок у теоретичне опрацювання цієї проблематики зробили М. Армстронг, К. Камерон, Ф. Котлер, А. Маслоу, Г. Саймон та інші вчені.

Наведемо низку причин, що зумовили зростання інтересу до корпоративної культури на початку 80-х рр. XX століття.

По-перше, істотно трансформувалося зовнішнє середовище функціонування організацій, зокрема в екологічній сфері загострилися проблеми забруднення навколишнього природного середовища; у науково-технічному вимірі виявилися обмежені можливості технологій щодо розв'язання соціально значущих проблем (забезпечення продуктами харчування, подолання безробіття тощо); у соціальній площині посилилися мотиваційна криза та відчуття втрати сенсу життя в значної частини населення.

По-друге, зазначені зовнішні зміни спричинили суттєву трансформацію внутрішньоорганізаційного середовища: заглибилася ідентифікаційна криза у взаєминах працівника з організацією, посилився

синдром недовіри між керівництвом і підлеглими, що актуалізувало потребу в осмисленні та формуванні ефективної корпоративної культури.

На підставі цього, були скомпоновано низку завдань у сфері управління (рис. 2.1.):

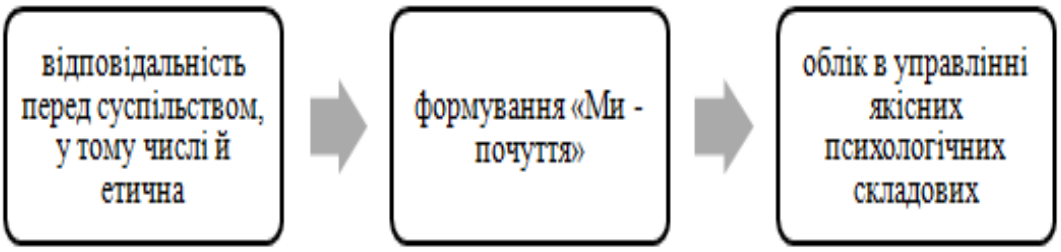


Рис. 2.1 Перелік завдань для формування концепції корпоративних організаційних культур

Розв'язання представлених завдань слугує підгрунтям формування концепції корпоративних організаційних культур і зростання інтересу до зазначеного феномену» [23].

Результати подальших наукових розвідок засвідчили, що «в політиці всіх успішних інституцій, зокрема й політико-управлінських, професійна культура посідає статус ключової передумови організаційного успіху та цілеспрямовано формується як його необхідна умова» [69].

Аналіз наукових джерел засвідчує, що феномен організаційної культури інтерпретується крізь призму різних наукових дисциплін. Узагальнення напрацьованих підходів дає змогу виокремити кілька ключових напрямів її дослідження – управлінський, економічний, етнокультурний, психологічний – а також окреслити критерії, за якими в межах кожного з них розкривається зміст організаційної культури.

У межах кожного напряму за визначеними критеріями акцентується провідний чинник її формування, роль особистісного виміру, а також домінуюча функція організаційної культури, що й зумовлює специфіку її наукового аналізу. Водночас саме управлінський підхід посідає провідне місце.

Передусім організаційна культура визначає спосіб репрезентації базових цінностей в організаційній структурі, системі управління, кадровій

політиці, що підкреслює її унікальний характер у межах кожної конкретної установи. Відтак організаційну культуру доцільно розглядати як своєрідну систему норм, смислів і цінностей, притаманних саме даній організації й таких, що вирізняють її серед інших

У межах обраного підходу доцільно виокремити базові складові організаційної культури публічних органів влади, до яких відносимо: поняття, систему відносин, ціннісні орієнтири, а також правила й стандарти діяльності.

На думку фахівців, інтенсивність і результативність організаційної культури зумовлюються, зокрема, тим, наскільки чітко й однозначно її ключові атрибути поділяються та інтерпретуються членами організації, а також мірою визначеності її ціннісних пріоритетів. Організаційна культура «відтворюється і зміцнюється через ті аспекти діяльності, яким приділяється першочергова увага; через механізми оцінювання й контролю результатів праці; через домінуючі способи реагування на кризові та проблемні ситуації, практики рольового моделювання та навчання персоналу, а також через систему мотиваційних критеріїв і підходів до кадрової політики» [72].

До провідних функцій організаційної культури доцільно віднести забезпечення внутрішньої інтеграції організації як цілісної системи, що сприяє зростанню рівня організованості, керованості та узгодженості дій її членів; формування стійкого іміджу й позитивної репутації організації; а також забезпечення її спроможності адаптуватися до трансформацій у соціально-політичному середовищі.

Отже, розвиток організаційної культури охоплює, з одного боку, процес її цілеспрямованого формування, а з іншого – подальшу підтримку й відтворення на належному рівні. При цьому становлення організаційної культури відбувається в умовах необхідності розв’язання організацією двох ключових завдань: зовнішньої адаптації та внутрішньої інтеграції.

Водночас слід зважати на те, що «культура організації формується під визначальним впливом культури суспільства і народу, в середовищі

якого вона функціонує» [23]. Це зауваження набуває особливої значущості у разі аналізу організаційної культури у сфері публічного управління, де йдеться про своєрідне ментальне підґрунтя моделі політико-управлінської та організаційної культури.

Національний характер виступає ключовою складовою будь-якої національної культури, у тому числі політико-управлінської. Його доцільно розуміти не лише як сукупність психологічних рис, а насамперед як специфічний спосіб буття народу, форми його самоусвідомлення та відображення у повсякденних практиках.

З одного боку, формування й розвиток національного характеру зумовлюються рівнем розвитку суспільства й держави, станом правової та економічної культури, реальними можливостями особи реалізувати свої права і свободи. З іншого боку, сам національний характер істотно впливає на соціально-економічну динаміку, визначає особливості політико-управлінської культури, її організаційний вимір, а також рівень і зміст управлінської свідомості.

Упродовж усіх етапів історичного розвитку України на її соціально-політичне середовище, а також на формування політичної й політико-управлінської культури відчутно впливали специфічні риси національного буття, характерні особливості суспільної свідомості та психології українства. Дослідники наголошують, що, «аналізуючи вплив національного характеру українців на становлення корпоративної культури, необхідно враховувати властиве українській культурі домінування не формально-раціональних підходів, а орієнтації на норми морального життя, творчість і духовні цінності. Ці норми ґрунтуються на засадах індивідуальності, людяності та гармонійної взаємодії людини з природним середовищем» [6].

Ефективність процесу прийняття управлінських рішень і загальна результативність діяльності посадових осіб значною мірою зумовлюються дотриманням засад організаційної культури органів публічної влади. У цьому контексті доцільно окреслити коло ключових принципів

управлінської організаційної культури, специфічних для сучасної України.

До загальних принципів професійної управлінської культури органів публічної влади відносимо наступні (рис. 2.2):

Рис. 2.2 Принципи професійної культури публічного органу влади

Саме реалізація останнього принципу покладена у формування філософії та практики професійної культури публічних органів влади.

Про тісний взаємозв’язок управлінської та організаційно-правової культур у діяльності органів публічної влади, переконливо свідчить зміст їхніх функцій (рис. 2.3):

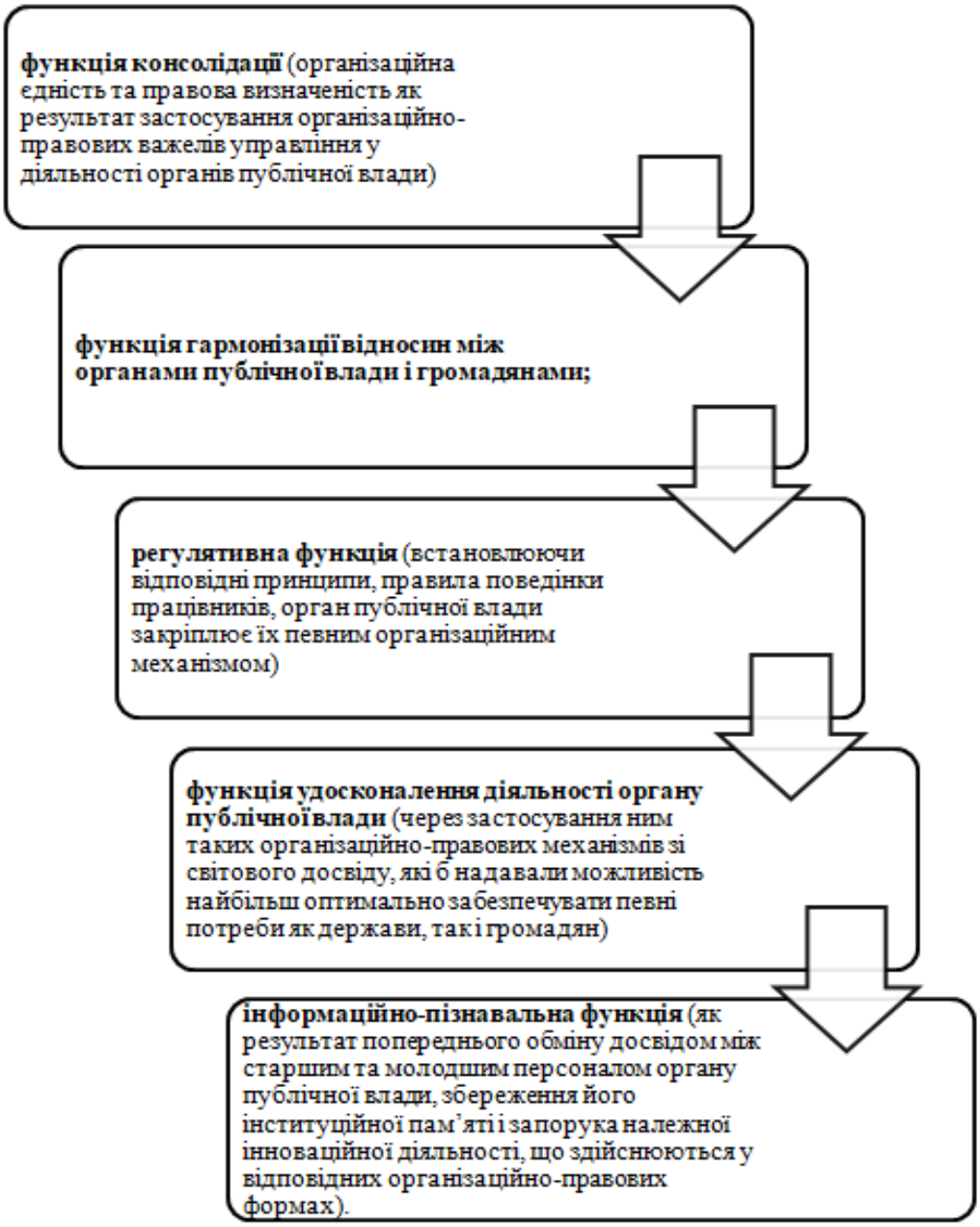


Рис. 2.3 Функції управлінської та організаційно-правової культур

Окрім цього, між професійною культурою публічних органів влади та їх управлінською діяльністю на рівні їхніх функцій простежується глибокий філософський взаємозв'язок – співвідношення форми й змісту, коли кожен із цих елементів одночасно зумовлює й відображає інший.

Отже, з урахуванням викладеного можна стверджувати, що професійна культура публічних органів влади становить невід'ємну складову загальної управлінської культури. Вона формується на основі нормативно-правових засад, які мають парадигмальне значення, та

безпосередньо пов’язані з реалізацією цим органом його безпосередніх функцій та дотримання встановлених процедур.

Професійна культура органу публічної влади вибудовується на притаманних їй принципах, функціях і методах практичної діяльності таких органів та їхніх спеціалізованих структур щодо формування й реалізації управлінських цілей і завдань, а також забезпечення власної життєдіяльності в рамках чинного законодавства.

Важливою специфікою професійної культури є багаторівневий характер її впливу, що проявляється на загальнодержавному рівні, у межах окремої галузі (галузевий рівень), на рівні конкретного органу публічної влади (інституційний рівень) та на рівні його персоналу (особистісний рівень). За таких умов ключовою передумовою повноцінного функціонування й подальшого розвитку професійної культури виступає обов’язкова наявність у структурі апарату органу публічної влади відповідного підрозділу який відповідає за її дотримання.

В основу розроблення теоретико-методологічних і практичних засад формування та розвитку професійної культури в діяльності публічних органів покладено як загальні принципи, притаманні державному управлінню загалом, так і спеціальні засади, що виступають характерними ознаками саме цієї різновиди культури.

До кола загальних принципів професійної культури у функціонуванні публічних органів влади належать, зокрема, принцип об’єктивності, демократизму, правової впорядкованості системи публічної влади, професійної етики в діяльності публічних органів, випереджального (превентивного) характеру управлінських рішень, публічності та відкритості тощо.

Коло спеціальних принципів професійної культури публічних органів влади охоплює, зокрема, такі засадничі орієнтири, як адекватність професійних впливів, здійснення постійного професійного моніторингу, персональна відповідальність за якість професійного забезпечення,

узгодженість нормативно-правового й організаційного регулювання з цілями, завданнями та функціями публічної влади.

До цього ж переліку належать принципи випереджального розвитку нормативного забезпечення, високого рівня організації роботи, володіння різноманітними формами та інструментами і залучення громадськості до цих процесів, інноваційної готовності, концептуальної, науково вивіреної побудови професійного забезпечення, постійного підвищення професійної кваліфікації персоналу, «плановості професійної діяльності, цілеспрямованого розвитку нормативно-правової бази та професійної свідомості працівників, а також системності нормативного регулювання та функціонування органів у чітко окреслених межах законодавчого поля» [25].

Побудова й розвиток професійної культури органів публічної влади відбуваються безпосередньо в процесі їх повсякденної практичної діяльності. На думку окремих дослідників, серед ключових функцій, які виконує професійна культура органів публічної влади, доцільно виокремити такі: «створення нових форм і методів діяльності органу влади; управління структурними підрозділами органу та встановлення правил поведінки для громадян; координація, що забезпечує раціональний баланс взаємовідносин між усіма учасниками управлінського процесу як у межах органу, так і на рівні держави; контроль за дотриманням законодавства та розпоряджень керівника органу влади; здійснення функції прийняття управлінських рішень; планування; налагодження зв’язків із громадськістю; представництво інтересів» [22].

Узагальнюючи, можна стверджувати, що професійна культура виступає не лише фоном, а й активним інструментом упорядкування, спрямування та оптимізації управлінської діяльності органів публічної влади.

Спираючись на визначені принципи та функції професійної культури органів публічної влади, критерієм завершеності й повноти її формування слід вважати наявність достатньо розвиненої системи

законодавства, ухваленого на виконання положень Конституції. Між Конституцією та поточним законодавством має існувати послідовний і чіткий логічний зв’язок: підзаконні й інші нормативно-правові акти, ґрунтуючись на нормах Основного Закону, зобов’язані перебувати з ним у повній відповідності.

У цьому контексті Конституцію України доцільно розглядати як правову парадигму функціонування держави, фундаментальний орієнтир для формування та подальшого розвитку професійної культури публічних органів влади..

Сучасний процес становлення професійної культури суспільства істотно зумовлюється впливом Конституції України, що пов’язано передусім із її статусом як особливого нормативно-правового акта. Конституція як Основний Закон держави й суспільства відповідає рівню розвитку наукової думки на певному історичному етапі, відображає ментальні особливості народу, інтегрує загальновизнані світові цінності, національні традиції та історичний досвід. Конституційна культура як багатовимірне явище перебуває у тісному взаємозв’язку з професійною культурою управлінців загалом, а також посадових осіб публічних органів влади.

Важливою складовою структури професійної культури виступає рівень розвитку професійної діяльності. Для публічних органів влади йдеться насамперед про правову та управлінську діяльність, якість якої визначається сукупністю чинників: інституційних (система та структура органів влади, порядок їхніх взаємовідносин), організаційних (сесії, засідання, форуми) та інших, пов’язаних, зокрема, із професіоналізмом посадових осіб.

До провідних елементів професійної культури публічних органів влади належать, зокрема: розвинуті навички ефективної комунікації як між самими службовцями, так і в їхній взаємодії з громадянами; патріотизм і відданість ідеї служіння народові України; емоційна зрілість, здатність до саморегуляції та емпатійного ставлення до інших; уміння працювати в

команді й конструктивно врегульовувати конфліктні ситуації; орієнтація на лідерство, що ґрунтується на довірі, підтримці та залученні персоналу; сформована психологічна стійкість до інтенсивних стресових навантажень; готовність до змін, гнучкість мислення та інноваційність у розв'язанні нестандартних управлінських завдань. Важливе значення має також формування спільної ціннісної платформи колективу, яка забезпечує узгодженість рішень і єдність дій.

Професійна культура набуває особливої ваги в умовах модернізації публічного управління, коли від службовців вимагається не лише формальне дотримання встановлених стандартів, а й високий рівень внутрішньоорганізаційної взаємодії, інноваційний підхід, орієнтація на потреби громадян, а також здатність до психологічної адаптації перед обличчям нових викликів воєнного та поствоєнного відновлення, що передбачає підвищений рівень емпатії та чутливості до соціальних наслідків управлінських рішень.

Таким чином, у динамічному вимірі до структурних елементів професійної культури працівників публічних органів влади доцільно віднести:

— нормативний компонент – охоплює сукупність професійних знань посадових осіб, необхідних для належної та ефективної реалізації їхніх повноважень, закріплених у відповідних нормативно-правових актах;

— гносеологічний компонент – передбачає систематичне оновлення, поглиблення й удосконалення професійно значущих знань, зокрема ознайомлення з новітніми досягненнями вітчизняної й світової науки та практики у сфері професійної культури та подальше їх системне впровадження в щоденній діяльності;

— функціональний компонент – виявляється у здатності працівників публічних органів влади, спираючись на набуті фахові знання й сформовані практичні навички, результативно й відповідально виконувати покладені на них професійні обов'язки.

## 2.2 Роль компетентнісного підходу у процесі формування професійної культури публічних органів влади

Одним із ключових векторів адаптації законодавства України до стандартів Європейського Союзу є реформування інституту публічної служби та впровадження європейських стандартів публічного адміністрування, які, серед іншого, передбачають високий рівень професійної компетентності публічних службовців. У зв'язку з цим перед українським законодавцем постає завдання належним чином урегулювати вимоги до компетентності суб'єктів публічного адміністрування.

Стратегією реформування державного управління України на 2022–2025 роки зазначено щодо залучення висококваліфікованих фахівців із забезпеченням чесних і прозорих процедур конкурсного відбору та призначення на посади публічної служби, заснованих на досягненнях, результатах діяльності та принципі рівного ставлення до всіх кандидатів, а також поступове зростання рівня професійної компетентності публічних службовців.

Зосереджуючи увагу на професійній компетентності публічних службовців, законодавець чітко окреслює основні вектори її вдосконалення, зокрема:

1. утвердження високих стандартів доброчесності публічних службовців шляхом розроблення та застосування сучасних механізмів, спрямованих на мінімізацію ризиків неетичної поведінки й зловживання службовим становищем;

2. модернізація системи публічного управління в аспекті підвищення якості професійного навчання публічних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, з урахуванням сучасних вимог до змісту, форм та методів підготовки кадрів;

3. реалізація випереджального характеру підвищення кваліфікації публічних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування через формування дієвих механізмів виявлення потреб у професійному навчанні

та відповідного планування ресурсів для фінансування державного замовлення на підвищення кваліфікації [60].

Поступове розв'язання окреслених завдань в Україні здійснюється еволюційним шляхом. Уже в першому Законі України «Про державну службу» у редакції 1993 р. було закріплено «базові вимоги до особи, яка обіймає посаду державної служби, зокрема акцентовано на її професіоналізмі та належному рівні компетентності» [48].

У Законі України «Про державну службу» у редакції 2011 р. поняття професійної компетентності дістало більш деталізованого змісту: стосовно фізичної особи – державного службовця – було введено категорію «рівень професійної компетентності особи», а щодо самої посади державної служби – «профіль професійної компетентності посади державної служби» [49].

Подальший крок уперед здійснено із прийняттям Закону України «Про державну службу» у редакції 2015 р., у якому вже безпосередньо закріплено «термін «професійна компетентність державного службовця», що засвідчує інституціоналізацію цього поняття в національному адміністративно-правовому полі» [47].

У Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» в редакції 2023 р., який набирає чинності, поняття професійної компетентності розуміється як «інтегральна здатність особи, що в межах визначених посадою повноважень спроможна застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, демонструвати належні моральні та ділові якості з метою належного виконання покладених обов'язків, а також забезпечення безперервного навчання, професійного зростання й особистісного розвитку» [50].

У лексикографічному вимірі поняття «компетентність» за своїм змістом наближається до категорії «професійність». У довідникових виданнях компетентність тлумачиться «як поінформованість, обізнаність, авторитетність» [6], а «також як така якість чи характеристика особи, яка дає їй змогу (і навіть певною мірою право) розв'язувати визначені

завдання, ухвалювати рішення й висловлювати судження у певній сфері діяльності» [9].

Отже, у визначенні терміна «компетентність» акцент переноситься насамперед на особистісні властивості індивіда, що володіє відповідною компетенцією. Відтак у вузькому розумінні компетентність можна розглядати як сукупність особистісних якостей, які забезпечують здатність особи ефективно здійснювати професійну діяльність.

У науковому дискурсі поняття «компетентність» інтерпретується багатовимірно. Зокрема, її розуміють як «наявність у особи глибоких фахових знань у певній галузі чи сфері діяльності, здатність аналізувати й прогнозувати розвиток ситуацій, володіти набутими на практиці способами розв'язання проблем, а також мати правомочність і уповноваженість приймати рішення та відання відповідними справами» [37]. На думку С. Завгородюк, «компетентність постає як інтегрований результат, що передбачає зміщення акценту з простого накопичення нормативно визначених знань, умінь і навичок у бік формування в здобувачів здатності до практичної дії з опорою на досвід успішної діяльності в певній сфері» [16]. Науковці трактують компетентність як специфічну властивість ефективного виконання конкретних дій у визначеній галузі, що охоплює вузькопредметні знання, уміння та навички, особливості мислення, а також усвідомлення особистої відповідальності за власні дії» [53].

У більш вузькому значенні поняття «професійна компетентність» безпосередньо характеризує рівень професіоналізму публічних службовців та якість їхньої професійної підготовки. Водночас у більшості нормативно-правових актів відсутнє уніфіковане усталене визначення цього терміна, що зумовлює різновекторність наукових підходів і виокремлення окремими дослідниками різних аспектів професійної компетентності.

Так, в одному з підходів професійну компетентність тлумачать як «здатність особи в межах визначених посадових повноважень демонструвати належний рівень спеціальних знань, умінь та навичок, а

також відповідних моральних і ділових якостей, необхідних для якісного виконання службових завдань, постійного навчання, професійного й особистісного розвитку» [10].

В іншому підході акцент робиться на «мірі відповідності рівня обізнаності (авторитетності) публічного службовця в питаннях державного управління та сформованості в нього практичних навичок реалізації нормативних вимог, що висуваються до фахівців у сфері державної служби» [32].

Ще один підхід розглядає професійну компетентність як «поєднання вроджених і набутих (розвинених) знань, умінь і навичок публічного службовця, доповнених іншими значущими якостями, які є необхідними для виконання професійних функцій у певній сфері діяльності» [66].

Нарешті, у низці джерел професійна компетентність фактично зводиться до сукупності загальних вимог, що ставляться до кандидатів на державну службу, передусім наявності відповідного рівня базової освіти (ступінь бакалавра або магістра), а «для посад категорії «А» – також необхідного стажу та релевантного досвіду роботи» [54].

На наш погляд, найбільш концептуально виваженим є підхід С. Кушніра, який пропонує «розглядати професійну компетентність публічного службовця як його реальну здатність у межах наданих службових повноважень ефективно застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, демонструвати необхідні особистісні (моральні й ділові) якості під час належного виконання покладених завдань і обов’язків, а також у процесі підвищення кваліфікації, професійного зростання та особистісного саморозвитку» [26].

Законодавче визначення професійної компетентності державного службовця закріплено у Законах України «Про державну службу» у редакції 2015 р. та «Про службу в органах місцевого самоврядування» у редакції 2023 р., де під професійною компетентністю розуміється «здатність особи у межах визначених за посадою повноважень

застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти відповідні моральні та ділові якості для належного виконання встановлених завдань і обов'язків, навчання, професійного та особистісного розвитку» [48; 50].

Отже, законодавець фактично виокремлює дві взаємопов'язані складові цього поняття: по-перше, наявний ресурс – уже набуті спеціальні знання, уміння й навички, а також сформовані моральні та ділові якості; по-друге, динамічний вимір – орієнтацію на безперервний особистісний і професійний розвиток публічних службовців, спрямований на послідовне підвищення їхньої кваліфікації.

Міжнародні стандарти містять у собі визначення терміну «професійна компетентність» (рис. 2.4):

Рис. 2.4 Визначення терміну «професійна компетентність».

Отже, вважаємо за доцільне визначити професійну компетентність публічних службовців як практичну здатність суб'єкта публічного адміністрування в межах службової діяльності ефективно застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, а також послідовно виявляти належні моральні й ділові якості.

З огляду на викладене, професійна компетентність публічних службовців має чітко виражену внутрішню структуру. С. Кушнір, зокрема, виокремлює в її змісті такі ключові елементи:

1. компонент спеціальних знань, умінь та навичок – охоплює сукупність фахових знань (зокрема, законодавство у сфері державної служби, володіння державною мовою, основи діловодства) та сформовані на їх основі практичні вміння й навички, що забезпечують належне виконання професійних функцій (комунікація й взаємодія, лідерство, управління фінансовими ресурсами тощо);

2. компонент професійних та особистісних якостей – відображає рівень оволодіння необхідними знаннями, навичками, ціннісними орієнтаціями й особистими рисами, які проявляються у поведінці державного службовця та безпосередньо сприяють досягненню високих результатів службової діяльності;

3. практико-результативний компонент – полягає в реальному використанні набутих знань, досвіду та особистісного потенціалу для ефективного й результативного виконання службових повноважень, а також для «подальшого професійного й особистісного зростання публічного службовця» [68].

В той же час, А. Мудрик пропонує дещо іншу структуризацію професійної компетентності, виокремлюючи такі її ключові компоненти:

1. «емоційно-регулятивний компонент – характеризує здатність публічного службовця до саморегуляції й самоконтролю, передбачає володіння вміннями та навичками управління власною емоційною сферою, використання різних технологій подолання професійної деформації та деструктивних станів;

2. поведінково-діяльнісний компонент – відображає психологічні характеристики, що засвідчують спрямованість особистості, її ставлення до професійної діяльності та до самої себе, рівень сформованості вольових якостей;

3. комунікативний компонент – охоплює систему знань, мовленнєвих і немовленнєвих умінь та навичок, необхідних для результативного спілкування;

4. соціально-психологічний компонент – пов’язаний із здатністю державного службовця ефективно взаємодіяти з колегами як у площині формальних, так і неформальних стосунків, вибудовувати конструктивні взаємовідносини в колективі;

5. спеціально-професійний компонент – включає професійні знання, здібності й уміння, безпосередньо пов’язані з фаховою спрямованістю особистості та виконанням нею специфічних завдань у сфері публічної служби» [33].

Попри те, що у законодавчому визначенні професійної компетентності публічного службовця акцент робиться переважно на спеціально-професійному компоненті, вважаємо, що лише за умови збалансованого розвитку всіх її складників – емоційно-регулятивного, поведінково-діяльнісного, комунікативного, соціально-психологічного та спеціально-професійного – можна говорити про «справжню» професійну компетентність публічних службовців, спроможних виконувати найскладніші завдання у сфері публічного управління.

В умовах поетапного реформування публічної служби в Україні особливої ваги набуває проблема визначення критеріїв професійної компетентності публічних службовців, оскільки саме на їх основі має вибудовуватися механізм допуску до публічної служби та подальшого службового просування з обов’язковим урахуванням здатності посадових осіб професійно, ефективно й якісно виконувати завдання, притаманні конкретній посаді публічної служби.

У сучасному науковому дискурсі сформовано велику кількість підходів до класифікації компетенцій публічного службовця. Зокрема, дослідники виокремлюють:

1. «професійні, психологічні, організаторські, зовнішньо-соціальні та стратегічні компетенції, які охоплюють фахову підготовку, особистісні якості, здатність до управлінської організації, взаємодії із зовнішнім середовищем та стратегічного бачення розвитку;

2. предметно-діяльнісні, загальні, інтегровані (комбіновані) компетенції, що відображають, з одного боку, специфіку виконуваних функцій, а з іншого — ширший спектр універсальних і комплексних умінь, необхідних для ефективної публічної діяльності;

3. політичні, правові, економічні, соціологічні, психолого-педагогічні, управлінські компетенції, які характеризують здатність посадовця орієнтуватися в політико-правовому просторі, економічних процесах, соціальних закономірностях, опановувати інструменти впливу на поведінку людей та організовувати управлінські процеси на науково обґрунтованих засадах» [51].

Водночас варто підкреслити, що наведені вище компетентності набувають реальної практичної ваги лише за умови їх обов'язкового врахування під час формулювання спеціальних вимог, які висуваються до публічного службовця. Інакше вони залишаються лише декларативними орієнтирами, не інтегрованими в механізми добору, оцінювання та розвитку кадрів.

У світовій практиці до узагальнених базових компетентностей публічного службовця зазвичай відносять: здатність до аналізу й синтезу, системне та стратегічне мислення; спроможність практично застосовувати набуті знання, ефективно планувати роботу й управляти часом; володіння фундаментальними спеціальними знаннями в певній галузі; розвинені комунікативні навички; лідерський потенціал; знання іноземної мови та належний рівень цифрової грамотності.

Поряд із фаховими знаннями та практичними навичками, як підкреслюють дослідники публічної служби, обов'язковими є також «належний рівень моральних і психологічних якостей, наявність спеціальної освіти, відповідного професійного досвіду, а також систематичне (зокрема щорічне) оцінювання результатів виконання посадовою особою своїх службових завдань і обов'язків» [71].

Виокремлення ж критеріїв професійної компетентності публічних службовців, як слушно зауважує В. Сороко, «покликане забезпечити

досягнення кінцевої мети – формування корпусу висококваліфікованих фахівців, спроможних ефективно поєднувати особистісні якості та професійні компетенції для належного виконання покладених на них посадових обов'язків» [59].

Фактично критерії професійної компетентності публічного службовця становлять систематизований перелік вимог, що висуваються до кандидатів на посади публічної служби, і за своїм змістовим наповненням можуть бути поділені на дві основні групи:

— загальні (базові) критерії – відображають мінімально необхідний рівень підготовки та особистісної зрілості претендента (освітній рівень, загальний професійний досвід, базові знання в галузі публічного управління, володіння державною мовою, цифрова грамотність, комунікативні та організаційні здібності тощо);

— спеціальні (посадові) критерії – охоплюють вимоги, зумовлені специфікою конкретної посади та функціонального спрямування органу публічної влади (поглиблені фахові знання у визначеній сфері, спеціальні професійні навички, здатність здійснювати складні аналітичні й управлінські функції, володіння особливими методиками роботи з громадянами, підвищений рівень відповідальності тощо).

Питанню формування загальних компетентностей фахівців, у тому числі публічних службовців, приділяється значна увага й на міжнародному рівні. Зокрема, починаючи з 2000 року реалізується проєкт Європейської Комісії «Удосконалення освітніх структур у Європі» (TUNING Project), безпосередніми учасниками якого виступають заклади вищої освіти та представники ринку праці. Їхні зусилля спрямовані на вироблення чітких професійних вимог у кожній сфері діяльності з визначенням пріоритетних компетентностей, що мають бути сформовані у фахівця.

У науковій літературі виокремлюється низка загальних (базових) компетентностей кваліфікованого фахівця, серед яких: здатність до аналізу й синтезу інформації; уміння практично застосовувати набуті знання, планувати діяльність і раціонально розподіляти час; володіння

фундаментальними загальноосвітніми знаннями; підготовленість до застосування базових професійних знань у практичній діяльності; розвинуті навички усного й письмового спілкування державною мовою; володіння іноземною (другою) мовою; базова комп'ютерна грамотність; сформовані дослідницькі вміння; здатність навчатися впродовж життя; навички роботи з інформацією (отримання, опрацювання, інтерпретація даних із різних джерел); критичність і самокритичність мислення; уміння адаптуватися до нових умов; здатність генерувати нові ідеї, творчий потенціал; «уміння розв'язувати проблеми та ухвалювати рішення; навички роботи в команді та ефективної комунікації; лідерський потенціал; здатність працювати у міждисциплінарних колективах; уміння співпрацювати з нефахівцями у певній галузі; готовність працювати в міжнародному середовищі; сприйняття різноманіття та мультикультурності, розуміння культурних особливостей інших країн; спроможність до автономної (самостійної) роботи; уміння розробляти й реалізовувати проєкти, управляти ними; ініціативність і підприємницький підхід; сформовані етичні переконання; орієнтація на якість результатів; наполегливість у досягненні поставлених цілей» [68].

Дослідник С. Григор'єва пропонує структурувати загальні компетентності за трьома основними блоками:

а) «інструментальні компетентності – охоплюють пізнавальні, методологічні, технологічні та лінгвістичні вміння, що забезпечують оперування знаннями, володіння методами їх здобуття й опрацювання, використання сучасних технологій та ефективну комунікацію мовними засобами;

б) міжособистісні компетентності – пов'язані з індивідуальними здібностями та уміннями, насамперед із розвиненими соціальними навичками, здатністю до взаємодії, співпраці й конструктивного спілкування з іншими людьми;

в) системні компетентності – відображають уміння й навички роботи з цілісними системами, тобто інтегровану сукупність розуміння,

знань і почуттів, формування яких передбачає попереднє оволодіння інструментальними та міжособистісними компетентностями» [10].

Загальні критерії професійної компетентності публічних службовців знаходять своє подальше удосконалення через посадові критерії, які доцільно розглядати як спеціальні. Останні визначаються суб'єктом призначення та/або керівником публічної служби з урахуванням вимог спеціальних законів, що регламентують діяльність відповідного державного органу.

Особливої ваги для чіткого окреслення спеціальних критеріїв професійної компетентності конкретного суб'єкта публічного адміністрування набуває локально-правове регулювання, насамперед посадові інструкції. Саме в них детально фіксується сукупність особистісних і професійних якостей, яким має відповідати публічний службовець, обіймаючи певну посаду в органах державної влади чи місцевого самоврядування.

Таким чином, посадові критерії професійної компетентності публічних службовців за своїм змістом постають як спеціалізовані вимоги до суб'єкта публічного адміністрування, що визначаються з урахуванням займаної посади (її категорії, обсягу повноважень), а також особливостей діяльності відповідного органу державної влади чи місцевого самоврядування. Ці вимоги закріплюються в законах та підзаконних актах і конкретизуються в посадових інструкціях. У сукупності це істотно підвищує значущість професійної правової культури публічного службовця як ключового чинника й невід'ємної передумови забезпечення результативності та ефективності публічного управління.

З огляду на актуальні проблеми формування професійного кадрового потенціалу у сфері публічного управління, одним із першочергових завдань виступає становлення належного рівня професійної культури та підвищення моральної свідомості працівників, які від імені держави забезпечують виконання комплексу професійних функцій і завдань.

Конкретні вимоги до публічних службовців, безумовно, залежать від специфіки органу, в якому проходить служба, а також від характеру виконуваних посадових обов'язків. Водночас можна виокремити низку універсальних вимог, що мають загальний характер і поширюються на всіх осіб, які перебувають на публічній службі. Серед них, зокрема: лояльність до народу України; визнання пріоритету інтересів держави, прав і свобод людини і громадянина над особистими чи корпоративними інтересами; належний рівень професійної компетентності, що включає сукупність спеціальних знань, практичних умінь і навичок, необхідних для якісного виконання професійних завдань і функціональних обов'язків; здатність застосовувати на практиці досягнення сучасної науки публічного управління; сумлінність у виконанні службових повноважень; ввічливість, коректність, повага до громадян, підлеглих і керівників; високий рівень загальної та правової культури, а також культури ділового спілкування; бездоганні моральні якості; обізнаність у сферах публічного управління й бізнес-процесів, наявність розвинених адміністративних навичок.

До кола ключових вимог також належить уміння здійснювати об'єктивне оцінювання результатів праці інших службовців, мотивувати, заохочувати та залучати працівників власними компетентностями й зразковою поведінкою; здатність уникати дій, які можуть свідчити про прихильність до окремих осіб чи груп; утримання від демонстрації політичних уподобань у формі публічних заяв чи дій, а також від висловлення ставлення до політичних партій або рухів; уміння запобігати конфліктним ситуаціям, а в разі їх виникнення – оперативно й коректно їх врегульовувати; здатність встановлювати й підтримувати належний контроль за роботою підлеглих тощо. Особливого значення для публічного службовця набувають питання особистої та моральної відповідальності, які формують засадничий фундамент його професійної культури.

# РОЗДІЛ 3
# НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ КУЛЬТУРИ ПУБЛІЧНИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ

## 3.1. Зарубіжний досвід формування професійної культури публічних органів влади

Особливої ваги в сучасній правовій системі набуває «адаптація всього масиву законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Це повною мірою стосується й удосконалення законодавства про публічну службу, а також правового регулювання професійної культури публічних службовців» [68].

У державах – членах ЄС інформація щодо стандартів поведінки публічних службовців закріплюється у спеціальних нормативних актах, які загалом позначаються як кодекси поведінки публічних службовців. Залежно від особливостей правової системи та етапу розвитку країни такі акти можуть мати різні офіційні назви (зокрема: «Кодекс професійної етики», «Кодекс етики», «Стандарти поведінки публічних службовців» тощо).

Положення кодексів поведінки публічних службовців, як правило, умовно структурують на дві групи:

1. Основні принципи поведінки – уважність, ввічливість, порядність, чесність тощо.

2. Норми, що регламентують професійну діяльність публічного службовця – запобігання отриманню неправомірної вигоди, урегулювання конфлікту інтересів, обмеження щодо прийняття подарунків тощо.

Як засвідчують результати досліджень, кодекси поведінки публічних службовців переважно ухвалюються з метою протидії корупції та запобігання конфлікту інтересів. При цьому професійна етика публічного службовця розглядається як один із ключових чинників

антикорупційної політики.

У зв’язку з цим міжнародні організації (Transparency International, Рада Європи, ООН) приділяють значну увагу розробленню практичних рекомендацій щодо вдосконалення кодексів професійної етики публічних службовців.

Норми етики та правила поведінки публічних службовців детально врегульовано положеннями Типового кодексу поведінки публічних службовців.

2. Типовий кодекс не лише закріплює загальні принципи поведінки (зокрема, чесність, уважність, ввічливість у ст. 5), а й розкриває зміст належної поведінки публічного службовця, конкретизуючи вимоги до його дій у різних службових ситуаціях.

Після припинення виконання службових повноважень публічному службовцю забороняється використовувати факт належності до публічної служби з метою працевлаштування поза її межами, а також розголошувати службову інформацію (ст. 26).

«Серед таких кодексів у Конвенції ООН згадується Міжнародний кодекс поведінки публічних службовців резолюція 51/59 Генеральної Асамблеї ООН від 12 грудня 1996 р.» [61]. У цьому документі сформульовано основні принципи поведінки (ефективність, компетентність, уважність, справедливість, неупередженість) і в стислому вигляді визначено базові правила щодо запобігання конфлікту інтересів, декларування відомостей про доходи, прийняття подарунків, поводження з конфіденційною інформацією тощо.

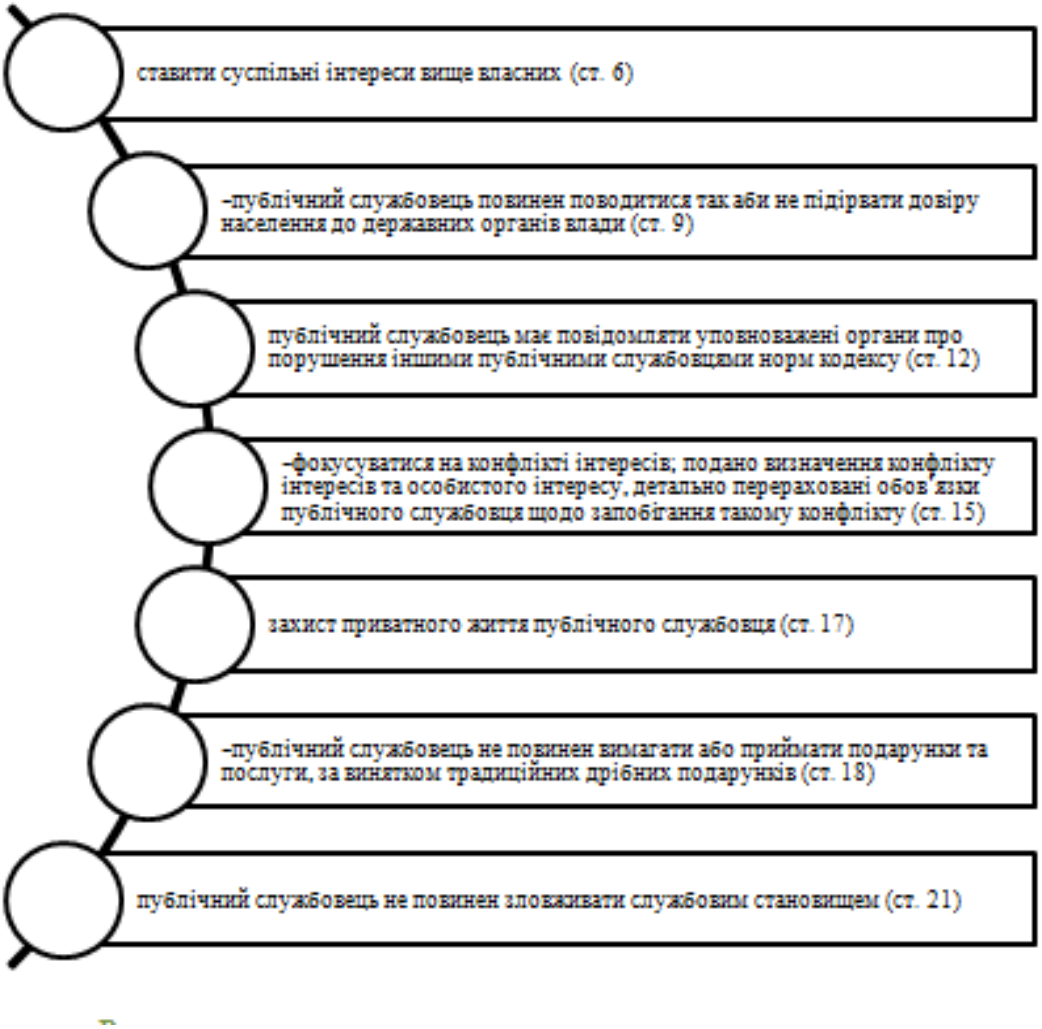


Рис. 3.1 Типовий кодекс поведінки публічного службовця

Кримінально-правова конвенція «Про корупцію», ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи 27 січня 1999 р., не містить прямого «формулювання правил поведінки публічних службовців» [64].

Однак у Цивільно-правовій конвенції про корупцію, ухваленій Комітетом Міністрів Ради Європи 4 листопада 1999 р., вже містяться відповідні орієнтири щодо належної поведінки публічних службовців. Зокрема, у «ст. 8 передбачено, що договори публічних службовців, положення яких допускають учинення корупційних діянь, підлягають визнанню недійсними та не мають юридичної сили, а ст. 9 акцентує на необхідності стимулювання антикорупційної поведінки публічних службовців, які мають серйозні підстави підозрювати корупцію, та добросовісно повідомляють про такі підозри відповідальним особам або органам влади» [64].

Звернемося до аналізу зарубіжного досвіду, розпочавши зі Сполученого Королівства Великої Британії. Британські дослідники публічної служби наголошують на високому рівні корпоративної етики, підкреслюючи, що високі моральні якості публічних службовців традиційно є предметом особливої гордості британців. У сучасних умовах публічна служба у Великій Британії розглядається як «почесний обов'язок». Поведінка публічних службовців регламентується Кодексом публічного службовця, особливістю якого є поєднання етичних стандартів професійної діяльності з визначенням основних обов'язків публічних службовців. Зазначений Кодекс ґрунтується на необхідності дотримання таких засадничих принципів, як порядність, чесність, об'єктивність та неупередженість.

Ще одним важливим чинником, що засвідчує високий рівень професійної культури у Великій Британії, є активна залученість громадськості до процесів модернізації системи публічного управління, а також здійснення безпосереднього контролю за діяльністю працівників державного апарату. З метою забезпечення планомірної та інституціалізованої взаємодії суспільства й держави в особі представників державного апарату було створено Комісію з цивільної служби. До її складу входять відомі громадські діячі, представники наукових кіл, культури й мистецтва, а також підприємці, які призначаються королевою. Основними напрямами діяльності Комісії є здійснення загального нагляду за діяльністю представників публічного управління, напрацювання рекомендацій і пропозицій щодо призначення працівників апарату публічного управління, а також формулювання загальних рекомендацій стосовно реформування системи публічної влади.

Одним із ключових чинників, що безпосередньо впливають на рівень професійної культури публічних службовців, є якість їхньої професійної підготовки. Саме від того, яким є фундамент знань публічного службовця, залежить не лише рівень його професійної компетентності, а й рівень правосвідомості, система моральних установок, усвідомлення

сутності, призначення та цінності права, повага до прав, свобод і законних інтересів людини, здатність сприймати правову інформацію й втілювати її в практичну площину, а також внутрішня мотивація до постійного професійного розвитку та підвищення власного освітнього рівня.

У Литовській Республіці функціонують етичні правила для публічних службовців, метою яких є визначення стандартів діяльності та принципів поведінки, якими мають керуватися посадові особи під час виконання своїх службових обов'язків, а також зміцнення довіри населення до публічної служби.

Основні положення Кодексу етики публічних службовців представлені на (рис. 3.2):

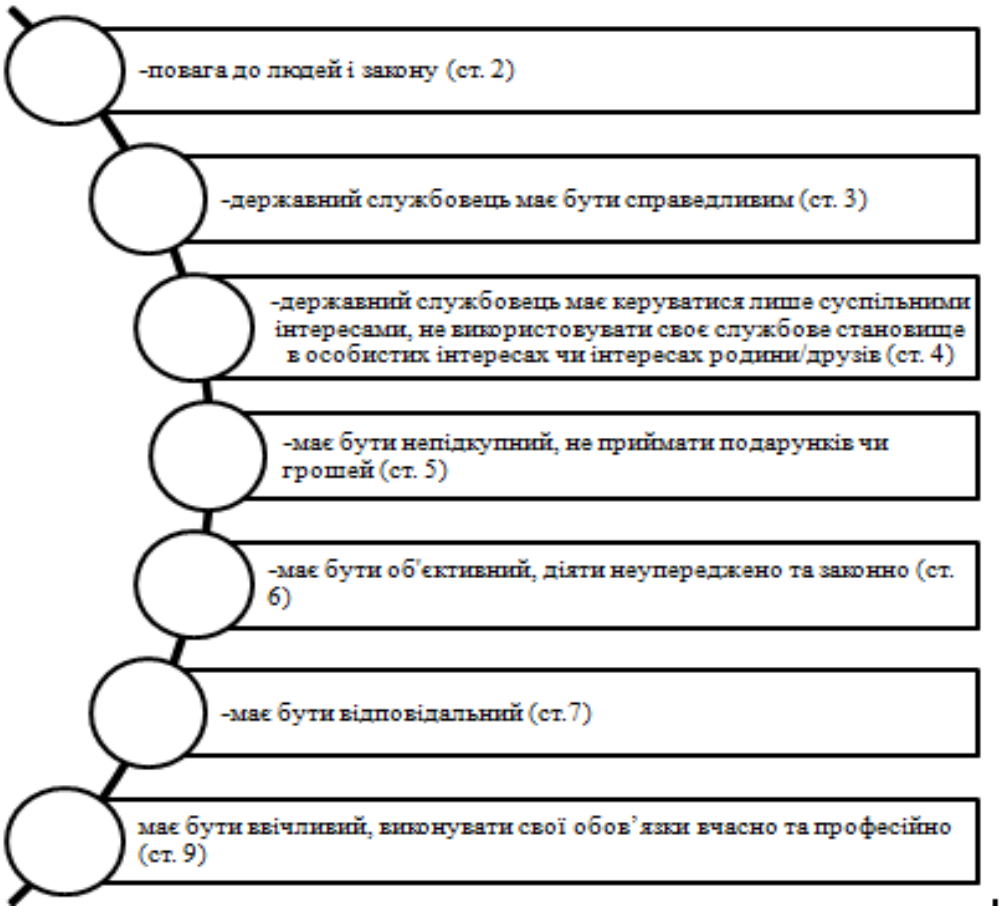


Рис. 3.2 Основні положення Кодексу етики публічних службовців

У Федеративній Республіці Німеччина важливе значення для організації та функціонування публічної служби ст. 33 Основного закону, у якій, зокрема, зазначається, що законодавство про публічну службу має ґрунтуватися на традиційних принципах професійної бюрократії. Частина

третя цієї статті закріплює принцип рівності доступу до публічної служби. Відповідно до Федерального закону «Про публічних службовців» публічний службовець «покликаний служити не окремій політичній партії, а всій нації, і «зобов'язаний виконувати свої обов'язки чесно та неупереджено, керуючись суспільними інтересами» [46].

У процесі здійснення службових повноважень публічний службовець має послідовно демонструвати відданість засадам вільної демократичної системи. Водночас «законодавство фактично не містить вимог щодо деполітизації корпусу публічних службовців, оскільки на практиці близько 40 % із них є членами політичних партій. Крім того, політичні партії зацікавлені у максимальному залученні своїх прибічників до роботи в державному апараті, що зумовлює, зокрема, зміну до 20 % керівного складу міністерств і відомств у разі зміни уряду» [64].

У Франції етичні засади поведінки публічних службовців врегульовані Законом про етику, права та обов'язки публічних службовців, ухваленим 20 квітня 2016 року з метою зміцнення довіри між громадянами та представниками державного органу. У цьому нормативному акті закріплено ключові принципи професійної діяльності публічних службовців, зокрема неупередженість, сумлінність, чесність, а також повагу до громадян і до закону. Перший розділ Закону містить такі «положення про етичну поведінку державних службовців (рис .3.3): [46]

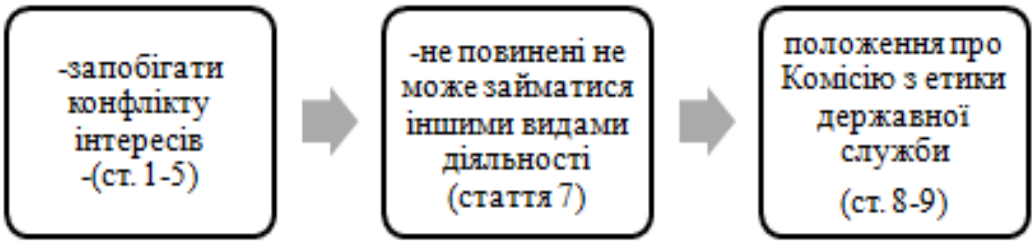


Рис. 3.3 Положення про етичну поведінки відповідно до Закону про державну службу

Крім того, Закон «Про етику, права та обов'язки публічних службовців» встановлює механізми захисту публічних службовців, які повідомляють про випадки корупції або виникнення конфлікту інтересів.

У Чехії в 2012 році було ухвалено новий Кодекс етики для посадових осіб та публічних службовців. Водночас цей документ зазнав критики з боку Transparency International, оскільки в ньому, зокрема, недостатньо чітко врегульовано механізм розв'язання ситуацій, пов'язаних із виникненням конфлікту інтересів у публічних службовців [46].

Основні «положення етичного Кодексу (рис.3.4): [46]

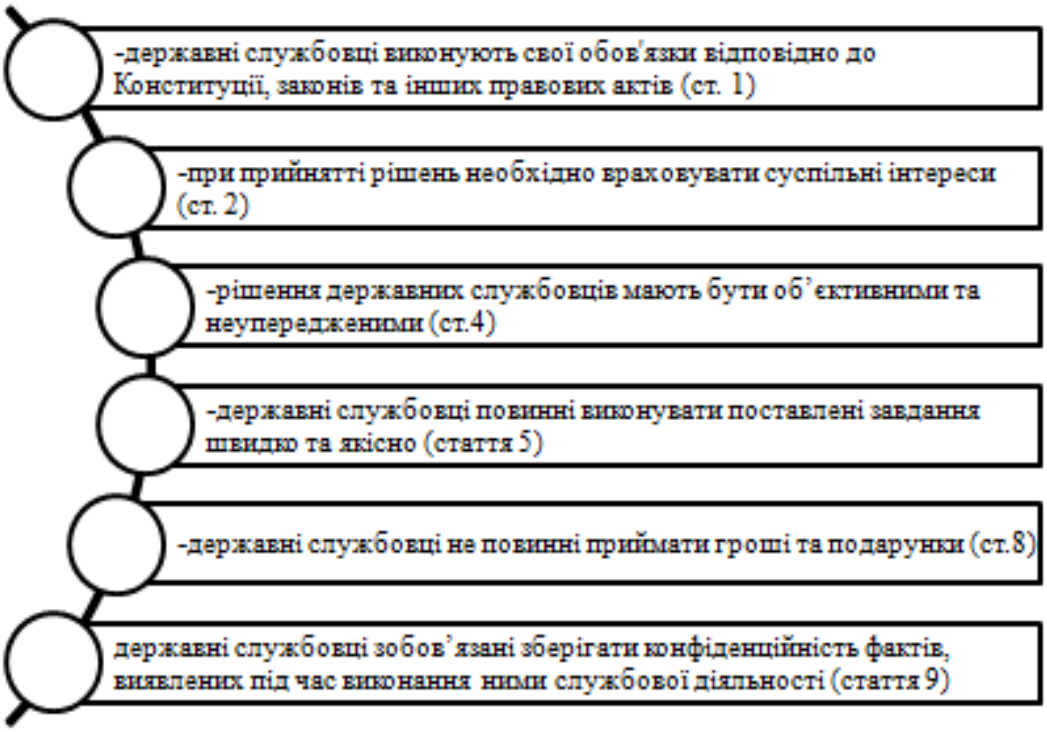


Рис. 3.4 Основні положення етичного кодексу

Хорватія у 2011 році було ухвалено Кодекс етики для публічних службовців, яким визначено правила поведінки та етичні засади, обов'язкові для дотримання публічними службовцями. Метою цього документа є утвердження моральних принципів і цінностей у службовій діяльності з метою підвищення рівня суспільної довіри до публічної служби. Кодекс також містить положення щодо статусу, порядку призначення та основних обов'язків Уповноваженого з етики.

Узагальнивши теоретико-методологічні засади та міжнародний досвід формування професійної культури посадових осіб органів публічної влади, можна дійти висновку, що професійна культура формується в процесі реалізації суб'єктами владних повноважень і охоплює, зокрема,

такі складові:

- належний рівень знання норм, розвинене мислення та відповідна професійна підготовка;
- широкий світогляд із чітким політичним та економічним баченням суспільної реальності, що визначає загальний рівень професійної культури;
- сформовані професійно-етичні якості посадової особи, її професійну бездоганність, дисциплінованість, добросовісність і чесність.

Саме зазначені параметри мають слугувати орієнтирами у процесі формування сучасної професійної культури посадових осіб місцевого самоврядування.

## 3.2. Проблемні аспекти формування професійної культури у системі публічних органів влади

Діяльність публічних службовців ґрунтується на загальних моральних і правових засадах справедливості, гуманізму, законності, гласності, неупередженості, незалежності, доброчесності тощо. Зазначені принципи інтегрують норми моральної поведінки у відповідній сфері суспільного життя і є універсальними для всього суспільства та кожного його члена. Особливої ваги вони набувають у діяльності публічних службовців, які виконують свої обов’язки та реалізують надані їм права від імені держави чи відповідного органу публічної влади, адже саме через їхні дії й рішення задовольняються потреби та запити інших осіб. У зв’язку з цим реалізація владних повноважень має здійснюватися виключно в межах законності, із недопущенням виходу за межі встановленої компетенції під час виконання службових обов’язків.

Водночас поведінка публічних службовців і поза межами їхньої безпосередньої службової відповідальності, у повсякденному житті, має засвідчувати високий рівень особистої культури. Остання охоплює

ґрунтовні знання та професіоналізм, усталені особисті переконання, відповідні навички й уміння, здібності, здатність до самовиховання й самовдосконалення, широкий світогляд і належний рівень професійної культури, за якого інтелектуальний розвиток поєднується з високим рівнем моральної та естетичної культури. Фактично йдеться про професійну компетентність фахівця як на теоретичному, так і на практичному рівнях.

Безперечно, моральна культура є однією з ключових складових загальної культури особистості, оскільки відображає ступінь засвоєння індивідом домінуючих у суспільстві моральних цінностей і рівень його моральної вихованості. Водночас просте знання моральних норм та їх інтелектуальне засвоєння мають знаходити свій вияв у конкретних учинках, що оцінюються як соціально справедливі й суспільно необхідні, у щоденній поведінці й спілкуванні, у неухильному дотриманні вимог морального обов'язку, зокрема в складних життєвих ситуаціях, пов'язаних із розв'язанням проблем окремих людей і суспільства в цілому.

Невід'ємною складовою загальної культури публічних службовців виступає їхня професійна культура, що виявляється в ґрунтовних системних знаннях і здатності постійно їх оновлювати, належній компетентності, високій культурі спілкування, дотриманні норм етикету, критичному ставленні до себе та власної поведінки, умінні адекватно оцінювати як власні дії й учинки, так і поведінку інших осіб. О. Петришин та В. Лозовий підкреслюють, «що основним критерієм оцінки рівня моральної культури є реальна поведінка людини, її моральні ідеали, ставлення до інших людей, колективу, суспільства, а також міра гуманності, яку особистість виявляє у процесі соціальної діяльності й яка відображає ступінь її духовно-моральної свободи в конкретних умовах суспільного розвитку та моральної необхідності» [31].

Етичні вимоги до публічних службовців становлять зміст моральних аспектів їхньої професійної діяльності та моральних взаємин між людьми і мають загальний характер для всього суспільства. Публічні службовці водночас є такими ж громадянами України, однак, на відміну

від інших громадян, вони застосовують норми чинного законодавства стосовно інших осіб і виступають від імені публічної влади. Формування морально вихованого, високоосвіченого в загальнокультурному, професійному та правовому аспектах корпусу публічних службовців можливе лише за умови належного рівня культури всіх громадян і суспільства в цілому.

«Професійну культуру публічного службовця можна розуміти як сукупність моральних і правових вимог, що висуваються як до особи, яка претендує на зайняття посади публічного службовця, так і до вже призначеного службовця в процесі виконання ним завдань і функцій держави та її органів на всіх рівнях реалізації владних повноважень. Належне визначення й нормативне закріплення в чинному законодавстві основних вимог до поведінки службовців має важливе значення для підвищення авторитету публічної служби, зміцнення репутації публічного службовця, підтримання його честі й гідності, а також для посилення вимогливості до його професійної діяльності» [4].

Конкретні вимоги до публічних службовців визначаються специфікою органу, в якому вони проходять службу, а також характером виконуваних ними службових обов’язків.

В останні роки держава та суспільство зіткнулися з загостренням проблем, пов’язаних із проявами корупції серед публічних службовців і посадових осіб. У цьому контексті публічний службовець має не лише утримуватися від корупційних діянь, а й уникати будь-яких дій чи ситуацій, які можуть бути сприйняті як підстава для підозр у корупції, лобіюванні приватних інтересів фізичних чи юридичних осіб, використанні службового становища для одержання додаткових, не передбачених законодавством доходів, пільг або інших переваг — як для себе особисто, так і для третіх осіб. Корумпованість апарату публічного управління створює істотні перешкоди на шляху демократичних перетворень, формування України як соціальної та правової держави. Її деструктивний вплив виявляється також у підриві міжнародного

авторитету країни та зниженні довіри з боку світової спільноти.

Узагальнюючи викладене, можна констатувати, що проблеми моралі та поведінки публічних службовців, а відтак і стан культури публічного управління, доцільно згрупувати у три основні блоки:

1. Взаємовідносини з громадянами – культура спілкування, дотримання прав і свобод людини, повага до гідності особи, недопущення зловживань владою, формування довіри до інститутів публічної влади.

2. Внутрішньо-організаційні відносини – раціональна організація роботи публічного органу чи установи, етична поведінка у взаємодії з керівниками та підлеглими, дотримання службової дисципліни, принципів колегіальності, партнерства та відповідальності.

3. Зовнішні інституційні відносини – поведінка публічного службовця у взаємодії з іншими органами публічної влади (у тому числі непідпорядкованими), об’єднаннями громадян, релігійними організаціями, міжнародними структурами, іноземними установами та іноземцями, що відображає рівень дотримання норм права, дипломатичної етики та культури міжінституційної співпраці.

Правове становище публічних службовців як суб’єктів адміністративно-правових відносин визначається нормами законодавства, у яких ним закладено відповідні правила та стандарти поведінки. До них, зокрема, належать вимоги щодо чесного й добросовісного ставлення до виконання службових обов’язків, неухильного дотримання прав і свобод громадян, а також прав та законних інтересів підприємств, установ, організацій і органів місцевого самоврядування, забезпечення законності та службової дисципліни, сумлінного реалізації комплексу службових прав і обов’язків. Водночас засудженню підлягають будь-які форми зловживання владою чи службовим становищем, недбале або безвідповідальне ставлення до виконання обов’язків, учинення корупційних правопорушень тощо. Безумовною є також вимога щодо обов’язку публічного службовця зберігати державну та службову таємницю, іншу інформацію з обмеженим доступом, а також відомості про

фізичних осіб, які стали йому відомі у зв’язку з виконанням службових повноважень. Для цього він зобов’язаний організовувати своє робоче місце таким чином, щоб унеможливити ознайомлення сторонніх осіб із носіями інформації, до якої вони не мають права доступу.

Вагомою передумовою ефективного функціонування публічної служби є належний рівень обізнаності посадових осіб, насамперед керівників, із законами та іншими нормативно-правовими актами, а також уміння коректно застосовувати їх у практичній діяльності. Повага до закону й права, до принципів і норм моралі має бути однією з визначальних рис публічного службовця.

«Поряд із закріпленою в правових нормах можливістю застосування санкцій слід наголосити, що важливою гарантією виконання службовцем установлених вимог і дотримання ним етичних правил виступають також внутрішні морально-психологічні чинники — усвідомлення обов’язку, прагнення зберегти честь і гідність, підтримати належний рівень власної репутації як державного службовця, а також авторитету публічної служби загалом і того органу, в якому він проходить службу. Обов’язки публічного службовця спираються на загальногромадянські обов’язки, однак поряд із цим він несе й специфічні обов’язки, зумовлені особливостями його діяльності як суб’єкта службових відносин і представника відповідного публічного органу чи держави» [4].

Посадова особа органу публічної влади здійснює управлінські функції та виконує покладені на неї завдання в межах займаної посади, у певних випадках виступаючи від імені відповідного органу чи установи. Водночас морально-етичний вимір такого представництва має особливе значення, оскільки за будь-яких обставин публічний службовець сприймається як представник публічної влади. «Кожен орган публічної влади чи державна установа наділені визначеним обсягом компетенції та повноважень, делегованих їм державою» [70]. При цьому держава постає певною абстракцією, адже її не може уособлювати один окремий орган:

держава є складним механізмом, представництво якого має багаторівневий і розгалужений характер.

Відповідальність публічного службовця за належне виконання обов'язків і реалізацію наданих прав істотно зростає тоді, коли він усвідомлює себе представником держави, тим більше, що в більшості випадків юридичні обов'язки збігаються з обов'язками моральними. Правові й моральні службові обов'язки є однаково вагомими та обов'язковими до виконання, однак перші додатково пов'язані з можливістю застосування заходів державного примусу у разі їх невиконання або неналежного виконання. У цьому контексті варто нагадати відому тезу про те, що «єдність права і моралі не виключає того, що між окремими юридичними нормами і моральними вимогами за збігу певних обставин можуть виникати протиріччя» [71].

Серед чинників, що зумовлюють виникнення протиріч між нормами права і моралі, варто виокремити недосконаліть окремих правових приписів або їх невідповідність актуальним потребам суспільного розвитку, випереджальний характер морального прогресу, «коли мораль висуває до людської поведінки більш високі вимоги, ніж право, а також відмінність в об'єктивних властивостях правових норм і моральних регуляторів тощо» [69].

Очевидно, що доводити ситуацію до відкритого конфлікту між правом і мораллю недоцільно, однак їхні специфічні властивості зумовлюють неможливість повного змістовного збігу. Попри те, що право і мораль ґрунтуються на спільних загальнолюдських цінностях і функціонують як засоби спеціальної регуляції поведінки людей у суспільстві, між ними неминуче зберігаються певні відмінності.

Водночас у разі виникнення колізії між юридичними та моральними нормами публічний службовець повинен керуватися насамперед вимогами закону й діяти в межах правового поля. Додержання законності є обов'язковою передумовою належного функціонування всієї системи публічної служби. Наприклад, якщо посадова особа відповідно до

законодавства не має права прийняти на публічну службу свого родича чи близьку особу, то, безумовно, це може сприйматися як певна моральна дилема, однак зарахування на службу в такому випадку є неможливим, оскільки протилежне рішення призвело б до порушення принципу законності.

Формально діючи в межах закону, за певних обставин посадова особа може усвідомлювати, що її поведінка сприймається як така, що суперечить етичним нормам, зокрема як використання службового становища у власних чи корпоративних інтересах, наприклад шляхом надання необґрунтованих переваг окремим підлеглим. У подібних ситуаціях, на нашу думку, посадова особа не повинна обмежуватися суто формальним підходом, а має зайняти виважену й справедливу позицію, навіть якщо вона є непопулярною. Важливого значення при цьому набуває виховна, організаційна та роз'яснювальна робота, а також здатність переконливо обґрунтувати правомірність і доцільність власних дій.

Попри наявні недоліки у законодавчому регулюванні службових відносин і протидії корупції, вимоги чинного законодавства підлягають обов'язковому виконанню. Це, своєю чергою, суттєво підвищує результативність діяльності публічних службовців і сприяє запобіганню корупційним проявам у сфері публічної служби.

У такому контексті особливого значення набувають організаційні та виховні заходи, пов'язані з професійною й моральною підготовкою до публічної служби. Йдеться про формування корпусу професійних «бюрократів», спроможних ефективно здійснювати управлінські функції, неухильно дотримуватися прав і свобод людини та громадянина й активно сприяти їх реалізації.ватися прав та свобод людини і громадянина, сприяти їх реалізації.

Підготовку та виховання кадрів для управлінського апарату слід розпочинати з виявлення та залучення талановитої молоді, у тому числі осіб із уже здобутою вищою освітою, з метою їх подальшої підготовки як управлінців. Водночас необхідно сформувати дієвий кадровий резерв

публічної служби, покликаний забезпечити належний рівень професіоналізму персоналу; систематично організовувати навчання працівників щодо використання сучасних інформаційних технологій; посилити значущість атестації результатів професійної діяльності публічних службовців як інструменту їх службового просування.

Одним із важливих чинників забезпечення ефективного функціонування публічної служби є посилення контролю за діяльністю публічних службовців. Нині, приписи Конституції України щодо створення дієвого контролю та ефективної системи контрольних органів залишаються реалізованими не в повному обсязі. Водночас проблематика організації контролю в державі й надалі перебуває в полі зору законодавця.

Підвищення рівня загальної й професійної культури публічних службовців, а також удосконалення адміністративно-правових та організаційних інструментів запобігання й протидії корупції в органах виконавчої влади, їхньому апараті сприятиме не лише належному гарантуванню прав і свобод людини, підвищенню результативності діяльності відповідних органів і їхніх службовців, але й посиленню авторитету органів публічного управління та публічної служби, а також зміцненню міжнародного іміджу України.

### 3.3. Напрями підвищення рівня професійної культури публічних органів влади

Із окресленими вище проблем, що відображають стан упровадження правової складової у професійної культури публічної служби на загальнодержавному та місцевому рівнях, постають також специфічні виклики, пов’язані з формуванням професійної культури кадрів на місцевому рівні.

«Службу в органах місцевого самоврядування доцільно розглядати як професійну управлінську діяльність, пов’язану з наділенням посадових осіб владними повноваженнями та відповідальністю, обмеженими

законодавством, яка має нормотворчий характер і виконує обслуговуючу функцію через надання управлінських послуг територіальній громаді та суспільству загалом» [28].

Посадова особа місцевого самоврядування – це працівник органів місцевого самоврядування, який наділений відповідними посадовими повноваженнями щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок коштів місцевого бюджету. Професійна діяльність у сфері місцевого самоврядування охоплює широку галузь управлінської праці, що потребує спеціальних знань і навичок для виконання управлінських завдань та надання соціальних послуг. Посадові особи місцевого самоврядування мають офіційний статус, складають присягу, покликані відстоювати інтереси територіальної громади, служити громадянському суспільству, їхня діяльність має публічний характер; вони також зобов’язані протидіяти проявам соціальних аномалій.

«У системі місцевого самоврядування фахівці пропонують виокремлювати три рівні управління — вищий, середній і нижчий, підкреслюючи, що специфічні риси управлінської діяльності проявляються на кожному з них по-різному, а ступінь їх виразності зумовлюється рівнем управління та характером функціональних обов’язків посадових осіб місцевого самоврядування» [72].

Спираючись на результати структурно-функціонального аналізу основних завдань і функцій управління, служби в органах місцевого самоврядування як соціального інституту та системи місцевого самоврядування, Г. Кушнірова запропонувала «класифікацію сфер і видів професійної управлінської діяльності посадових осіб місцевого самоврядування. Зокрема, дослідниця виокремлює як самостійні та такі, що потребують спеціальних компетентностей, організаційно-адміністративну, фінансово-економічну, соціальну сфери, а також сфери місцевого господарства, місцевої власності та безпеки» [28]. До видів професійної управлінської діяльності посадових осіб місцевого

самоврядування Г. Кушнірова відносить «адміністративну, організаційно-виконавчу, інформаційно-аналітичну, діяльність у сфері планування, контрольно-облікову, регулювальну, погоджувальну, представницьку, експертно-консультаційну, інноваційно-дослідницьку, а також діяльність, спрямовану на професійне самовдосконалення» [28].

Здійснення кожного з видів управлінської діяльності посадових осіб органів влади, незалежно від сфери їх реалізації, передбачає наявність у них високого рівня професійної культури та професійної компетентності.

Першим із показників рівня професійної культури кадрів органів влади є стан локальної нормотворчості. Чим вищим є рівень професійної культури, тим більш досконалим постає правове регулювання суспільних відносин на рівні місцевих органів влади: воно має бути вільним від прогалин і суперечностей, дублювання та нечітких правових приписів, які можуть спричиняти конфлікти чи створювати підґрунтя для зловживань з боку органів і посадових осіб. За спостереженнями фахівців, «в Україні локальна нормотворчість все ще залишається недостатньо відкритою для населення, діяльність органів та посадових осіб при розробці проектів правових актів здійснюється переважно закрито, без широкого залучення об’єднань громадян та інших інститутів громадянського суспільства, все ще характерними є непартнерські відносини органів влади та громадянина, надання пріоритету одній частині населення за рахунок прав і свобод іншої частини територіальної громади» [19].

По-друге, важливим показником рівня професійної культури є стан дотримання органами влади і посадовими особами принципів верховенства права, законності, гласності, колегіальності, а також норм чинного законодавства, що регламентує їх діяльність. На жаль, територіальна громада фактично має можливість дати оцінку відповідності діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування вимогам закону лише один раз на п’ять років — під час виборів. Реалізація ініціативи населення щодо дострокового припинення повноважень цих органів або посадових осіб в Україні на практиці є майже неможливою.

По-третє, важливим індикатором рівня професійної культури є статистика правопорушень, учинених посадовими особами. На її підвищення або зниження істотно впливає практика притягнення таких осіб до юридичної відповідальності. Як свідчить практика, значна частина кримінальних проваджень, порушених за фактами правопорушень чи стосовно посадових осіб, не доходить до стадії судового розгляду, а закривається на етапі досудового слідства після зменшення суспільної уваги до відповідних справ. При цьому інформація про кількість посадових осіб, засуджених до позбавлення волі чи інших видів покарань, а також звільнених від кримінальної відповідальності або покарання, практично залишається недоступною для населення.

По-четверте, показником рівня професійної культури є кількість скарг громадян на діяльність чи бездіяльність публічних органів влади. Більш цілісне уявлення про стан професійної культури цих посадових осіб забезпечує не лише кількісний, а й змістовний аналіз звернень громадян до публічних органів влади.

Для подальшого розвитку професійної культури кадрів необхідно розробити адекватні методики її оцінювання, запровадити постійний моніторинг діяльності посадових осіб з метою визначення рівня їхньої професійної культури та регулярно оприлюднювати відповідну інформацію для територіальної громади й суспільства в цілому. Брак належного інформування громадськості про недоліки в роботі органів публічної влади, а також прагнення посадових осіб «не виносити сміття з хати» фактично консервують наявні системно-структурні й організаційно-методичні проблеми в організації влади.

Професійна культура посадових осіб не є стихійним явищем, а формується внаслідок процесу професійної соціалізації, тобто їх поступового входження у професійне середовище та послідовного засвоєння знань.

Професійне виховання кадрів слід розуміти як цілеспрямовану систему просвітницьких, освітніх та інших заходів, покликаних

сформувати атмосферу поваги до права, його неухильного дотримання, утвердження цивілізованих способів розв'язання спорів і запобігання правопорушенням. Інакше кажучи, це вид діяльності, спрямований на формування у працівників органів публічної влади високого рівня свідомості та відповідального ставлення до виконання своїх службових обов'язків.

На сучасному етапі розвитку української державності основними завданнями професійного виховання виступають такі ключові орієнтири:

а) формування правильного, науково обґрунтованого розуміння сутності та змісту базових понять, що забезпечує здатність публічних службовців адекватно сприймати та застосовувати відповідні категорії у професійній діяльності;

б) опанування основних положень Конституції України, чинних законів та підзаконних нормативно-правових актів, які визначають межі, зміст і порядок здійснення публічної влади, а також правовий статус громадян і посадових осіб;

в) формування стійкого переконання у доцільності, невідворотності та необхідності неухильного дотримання правових норм**,** що сприяє розвитку професійної відповідальності та доброчесності публічних службовців;

г) формування негативної реакції на будь-яке нехтування професійних норм та стандартів, незалежно від соціального статусу чи посади особи, яка його вчинила, що забезпечує нетерпимість до правового нігілізму та корупційних проявів;

Такі завдання формують фундамент професійної культури публічних службовців, визначають стандарти їхньої професійної поведінки та сприяють зміцненню професійного рівня в демократичній державі.

Діяльність у сфері професійного виховання охоплює досить широкий спектр напрямів — від безпосередньої освітньої та роз'яснювальної роботи в органах до популяризації передового досвіду у цій галузі. Важливою складовою професійного виховання є трансляція від

покоління до покоління професійних навичок, професійних ідеалів та механізмів розв’язання суспільних конфліктів. Реалізація завдань із формування сучасної професійної культури особистості в умовах перехідного суспільства залежить не лише від держави, а й від активної позиції громадськості та особистої участі кожного громадянина.

Істотні зусилля щодо підвищення професійної культури працівників публічних органів влади мають бути зосереджені на розширенні системи професійного навчання посадових осіб. Як слушно зазначає дослідник, «до пріоритетних завдань належить не лише ґрунтовне опанування національного законодавства, а й ознайомлення з досвідом і традиціями тих країн, у яких рівень професійної культури є вищим, ніж в Україні. Водночас слід повною мірою використовувати весь позитивний досвід, напрацьований у нашій державі впродовж попередніх десятиліть» [24].

З метою підвищення рівня професійної культури кадрів передусім слід сформувати цілісну державну політику професійного виховання осіб, створити належні регіональні освітні програми. З огляду на те, що значна частина посад у системі публічних органів влади потребує фундаментальної підготовки, сучасний посадовець має володіти не лише знанням чинного законодавства, а й орієнтуватися в новітніх наукових досягненнях. При цьому особливу увагу необхідно приділяти розвитку творчого розуміння професійних проблем, що є у суспільстві, поданню інформації на засадах плюралізму наукових підходів, а також формуванню практичних навичок: ефективного спілкування з громадянами, публічних виступів і т.д.

Професійна діяльність органів публічної влади в Україні має бути орієнтована на задоволення, захист інтересів та потреб громад. У цьому контексті простежується закономірність, що вищим є рівень загальної культури суспільства, то вищим виявляється рівень професійної культури посадових осіб публічних органів влади. Це зумовлено високою громадською активністю та підвищеними вимогами з боку громадян щодо недопущення порушень. Професійна культура кадрів органів публічної

влади формується як синергетичний результат, відображаючи специфіку рівня та умов функціонування окремих громад, а також етапи їх суспільного розвитку.

Показник професійної культури працівника органу публічної влади можна розуміти як міру його активності у професійній сфері, ступінь усвідомленого й добровільного дотримання вимог законодавства, а також орієнтацію зусиль на розв’язання в інтересах громадян питань державної ваги та належне забезпечення реалізації їхніх прав і свобод.

Рівень культури населення зумовлює інтенсивність участі членів громади в її житті та здійсненні діяльності. Показником професійної культури посадової особи місцевого самоврядування є рівень її компетентності та майстерності у виконанні службових обов’язків, дотримання етичних стандартів публічної служби, здатність відповідально приймати управлінські рішення й орієнтувати свою діяльність на служіння інтересам територіальної громади.

Також варто підкреслити, що важливою передумовою розвитку професійної культури є належне інформаційне забезпечення діяльності кадрів органів публічної влади. Якісне інформаційне забезпечення сприяє підвищенню ефективності роботи органів і посадових осіб публічної влади: зростає кількість прийнятих управлінських рішень, вони ухвалюються своєчасно, підвищується їх якість і результативність. Інформація є необхідною на всіх етапах управлінського циклу — від підготовки до їх реалізації й подальшого контролю. У сучасних умовах процес управління доцільно розглядати водночас як інформаційний процес, на який визначальний вплив справляє рівень розвитку інформаційних технологій, сучасних методик і стандартів обробки та зберігання даних, а також раціональність форм і способів їх збирання та систематизації.

В Україні для належного юридичного супроводу діяльності посадових осіб відбувається розроблення автоматизованих систем інформаційного забезпечення органів публічної влади, розширюється

використання комп'ютерної техніки, впроваджуються сучасні технології оперативного отримання, обробки та зберігання інформації. Особливої актуальності набуває проблема комплексного інформаційного забезпечення органів публічної служби. Нині інформаційний обмін переважно здійснюється або за галузевим, або за територіальним принципом (у межах окремої області чи міста), що нерідко призводить до розбалансованості, а подекуди й до конкуренції між органами та посадовими особами.

Трансформація в аспекті підвищення рівня професійної культури кадрів органів публічної служби розглядається як комплекс взаємопов'язаних і взаємообумовлених організаційних, соціальних, науково-технічних, економічних та освітніх процесів. Ступінь доступності інформації виступає одним із провідних показників професійної культури суспільства, оскільки безпосередньо впливає на функціонування всіх елементів механізму соціальної дії.

Оскільки професійна культура публічних органів влади формується одночасно на кількох рівнях, а саме нормативно-інституційному – закони, підзаконні акти, кодекси етики, стандарти, організаційному – внутрішні правила, структури, процедури, практики управління персоналом, стиль лідерства, організаційний клімат, та власне індивідуальному – компетентності, цінності, мотивація, етика, поведінка конкретних публічних службовців.

Саме тому вважаємо що підвищення професійної культури на рівні публічних органів влади можливе лише при синхронній роботі на всіх трьох зазначених рівнях. За для підвищення рівня ефективності реалізації цих рівнів пропонуємо на нормативно-правовому та інституційному рівнях розробити та деталізувати стандарт професійної культури що має врахувати системне оновлення кодексів етики / поведінки в органах публічної влади які за своєю ідейною складовою мають перейти від «декларативних» текстів до ціннісно орієнтованих, кейсових кодексів, прописати типові етичні дилеми й алгоритми дій (конфлікт інтересів,

подарунки, тиск, політична нейтральність тощо). Інтегрувати розроблені етичні стандарти в чинне законодавство й внутрішні регламенти, а не залишати їх суто «м'яким правом» ( рекомендації).

У більш практичні площині вбачаємо потребу у створенні «Модельного кодексу професійної культури та доброчесності публічних службовців», що буде обов'язковим документом для адаптації публічними органами влади на всіх рівнях (за зразком «Модельного та взірцевого кодексів поведінки» у країнах ЄС та ОЕСР).

В процесі розробки стандарту професійної культури варто також врахувати базові принципи доброчесності та відкритості де прикладом можуть слугувати Міжнародні стандарти (OECD Public Integrity, Principles of Public Administration) які прямо вимагають переходу від формального контролю до культури доброчесності й відкритості.

Також у рамках розробки стандарту варто закріпити в стратегіях/положеннях/інструкціях публічних органів влади, що: доброчесність, прозорість, підзвітність це такі ж базові орієнтири, як «ефективність» і «результативність», при цьому враховуючі що кожен публічний орган влади вже має внутрішню політику з чіткими процедурами розв'язання: (конфлікту інтересів, повідомлення про корупційні порушення, прийняття подарунків тощо).

Важливим також в контексті практичної ефективності запропонованого стандарту є питання управління людськими ресурсами та реалізація компетентнісного підходу, адже професійна культура не може бути високою там, де добір базується на особистій лояльності, а не на компетентності, тут ми виходили із Постанові КМУ від 01.04. 2025 р. № 369 «Деякі питання проведення класифікації посад державної служби» де зокрема зазначено «…що до основного функціоналу типових посад зокрема віднесено, планування та організація заходів з питань підвищення рівня професійної компетентності державних службовців…» [14]

В цьому плані вважаємо доречним формування чітких профілів компетентностей для посад за градацією згідно категорій, що мають

враховувати: фахові (галузеві знання), управлінські; етичні та соціально-психологічні (емпатія, стресостійкість, комунікація), а також конкурсні процедури, в яких компетентнісний профіль реально використовується при оцінюванні кандидатів, а етичні та ціннісні орієнтації тестуються через кейси, ситуаційні інтерв'ю тощо. Для більшої ефективності також вважаємо доречним прив'язати участь у програмах розвитку компетентностей до кар'єрного просування тобто (немає пройдених програм – немає доступу до вищих посад).

Важливим аспектом у питанні розробки стандарту є також формування і публічне оприлюднення ціннісної заяви публічного органу влади (mission & values), де професійна культура, доброчесність і служіння громадянам – не просто слова, а операційні орієнтири, які: «перетворюються» в конкретні правила поведінки та враховуються при атестації та преміюванні.

Пропонуємо також враховуючі досвід запровадження показників публічної доброчесності в країнах ОЕСР які показують, що важливо не лише мати «закони та кодекси», а й вимірювати реальний стан культури доброчесності та професіоналізму. Запровадити у практику індикатори професійної культури та доброчесності а саме:

*Індикатори професійної культури*: частка рішень, скасованих через процедурні/правові порушення; частота скарг громадян, дисциплінарних проваджень; результати внутрішніх опитувань персоналу (етичний клімат, довіра до керівництва); участь у навчанні, виконання індивідуальних планів розвитку.

*Індикатори доброчесності:* задекларовані та/або виявлені конфлікти інтересів; застосування антикорупційних процедур; активність каналів повідомлення про порушення.

Таким чином розвиток професійної культури в системі публічних органів влади набуває особливої актуальності в умовах безперервних трансформаційних процесів, що формують нові вимоги до змісту та якості діяльності публічних службовців. Триваюча реформа публічної служби

засвідчує якісний зсув акцентів: від переважно формально-бюрократичного адміністрування – до комплексної трансформації управлінської практики, у якій поєднуються високий рівень професіоналізму, доброчесність, орієнтація на результат і відкрита взаємодія із суспільством.

Ключовим чинником успішності таких змін виступає синергія між професійною та організаційною культурами публічної служби. Професійна культура забезпечує нормативно-правову та компетентнісну основу управлінської діяльності, передусім через розвиток hard skills – спеціалізованих знань, технічних умінь і навичок, дотримання встановлених стандартів службової поведінки. Натомість компетентнісний підхід, спираючись на soft skills, формує психологічний та етичний клімат організації, що визначає ефективність внутрішньоорганізаційної комунікації, командної роботи, лідерства та здатності публічних службовців адаптуватися до динамічних умов функціонування публічних органів влади.

# ВИСНОВКИ

За результатами проведеного дослідження зроблено наступні висновки та пропозиції.

1. Розкрито загальнотеоретичні основи професійної культури публічних органів влади. Так на підставі аналізу джерел та концептуальних підходів до трактування професійної культури публічних органів влади обґрунтовано, що саме вона становить підґрунтя культури публічного управління, яку науковці розглядають як один із ключових гарантів історично швидкого й успішного державотворення в Україні. З'ясовано, що на сучасному етапі розвитку Української держави особливої ваги набуває професійна управлінська культура як складова загальної культури публічного службовця – носія владних повноважень в системі публічних органів влади.

Професійна управлінська культура, поєднуючи «мистецтво управління» та «мистецтво виконання», виступає інтегральним показником не лише управлінського досвіду, рівня теоретичних знань, практичних умінь і навичок, професіоналізму, а й емоційно-ціннісних настанов і поведінкових зразків публічного службовц як важливої складової професійної культури публічних органів влади. Водночас професійна культура постає як узагальнена характеристика стану й якості управління не тільки в межах окремого органу публічної влади, а й у масштабі всієї держави. Від її рівня безпосередньо залежать спроможність і готовність системи публічної влади до ефективних та результативних змін, а також успішної реалізації стратегічних реформ, що тривають в Україні.

2. Проаналізовано професійну культуру як соціальний та науковий феномен яка засвідчила що її доцільно розглядати як інтегральну якісну характеристику управлінської діяльності, що поєднує в собі водночас «мистецтво керувати» і «мистецтво виконувати» управлінські рішення. До її ключових складових належать: сукупність спеціальних управлінських знань (теорія управління, менеджмент); відповідний рівень управлінської

свідомості, емоційних станів і настанов; система управлінських, у тому числі організаційних, відносин, які надають конкретної форми знанням, нормам, цінностям і зразкам поведінки; а також безпосередня управлінська практика у поєднанні з культурою особистості управлінця Поняття «професійна культура публічного службовця» доцільно розглядати як специфічний різновид професійної управлінської культури, що відображає ступінь сформованості в нього системи фахових знань, умінь і навичок, необхідних для належного здійснення організаційно-розпорядчих функцій у публічному секторі

Поняття професійної культури має багатовимірний і поліструктурний характер: воно охоплює як вимоги до професіоналізму публічного службовця, так і систему моральних та етичних норм, правил поведінки й стандартів службової діяльності.

Узагальнюючи можна стверджувати, що професійна культура виступає різновидом організаційної культури. Доволі часто організаційну культуру фактично ототожнюють із професійною культурою організації у межах якої в специфічній формі відтворюються всі ключові елементи культури суспільства: уявлення, символи, матеріальні й духовні цінності, ідеали, зразки поведінки тощо

У широкому розумінні реформування інституту публічної служби розглядається як чинник, що сутнісно трансформує культуру публічного управління загалом, змінюючи ціннісні орієнтири, моделі поведінки та стандарти взаємодії публічних органів влади з суспільством.

3. Досліджено особливості формування професійної культури публічних органів влади в умовах змін адже важливою специфікою професійної культури є багаторівневий характер її впливу, що проявляється на загальнодержавному рівні, у межах окремої галузі (галузевий рівень), на рівні конкретного органу публічної влади (інституційний рівень) та на рівні його персоналу (особистісний рівень). За таких умов ключовою передумовою повноцінного функціонування й

подальшого розвитку професійної культури виступає обов'язкова наявність у структурі апарату органу.

Сформовано перелік загальних принципів професійної управлінської культури публічного органу влади, до яких віднесено: принцип соціально-економічного та інтелектуального розвитку; принцип всеохопленості й системності; принцип вимірності та корисності; принцип відкритості та безперервного удосконалення; принцип координації; принцип обов'язковості; принцип відповідності чинному законодавству. Обґрунтовано, що саме реалізація останнього принципу визначає філософію та практику професійної управлінської культури публічного органу влади.

Зазначено, що професійна культура виступає не лише фоном, а й активним інструментом упорядкування, спрямування та оптимізації управлінської діяльності органів публічної влади.

Доведено що до структурних елементів професійної культури працівників публічних органів влади доцільно віднести:

— нормативний компонент – охоплює сукупність професійних знань посадових осіб, необхідних для належної та ефективної реалізації їхніх повноважень, закріплених у відповідних нормативно-правових актах;

— гносеологічний компонент – передбачає систематичне оновлення, поглиблення й удосконалення професійно значущих знань, зокрема ознайомлення з новітніми досягненнями вітчизняної й світової науки та практики у сфері професійної культури та подальше їх системне впровадження в щоденній діяльності;

— функціональний компонент – виявляється у здатності працівників публічних органів влади, спираючись на набуті фахові знання й сформовані практичні навички, результативно й відповідально виконувати покладені на них професійні обов'язки.

4. Розкрито роль компетентнісного підходу у процесі формування професійної культури публічних органів влади яка здійснена на підставі аналізу професійної компетентності публічного службовця,

закріпленої у Законах України «Про державну службу» у редакції 2015 р. та «Про службу в органах місцевого самоврядування» у редакції 2023 р., де професійну компетентність визначено як «здатність особи у межах визначених за посадою повноважень застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти відповідні моральні та ділові якості для належного виконання встановлених завдань і обов'язків, навчання, професійного та особистісного розвитку», обґрунтовано, що в її змісті акцентовано дві ключові складові. По-перше, це наявний ресурс – уже набуті спеціальні знання, уміння й навички; по-друге – динамічний компонент, який відображає потребу в безперервному особистісному та професійному розвитку публічних службовців з метою підвищення їхньої кваліфікації.

Доведено, що в узагальненому вигляді у світовій практиці до базових (загальних) компетентностей публічного службовця належать: здатність до аналізу й синтезу, системне та стратегічне мислення; спроможність до практичного застосування знань, планування й управління часом; наявність фундаментальних спеціальних знань у відповідній галузі; розвинені комунікативні навички; лідерський потенціал; володіння іноземною мовою та цифрова грамотність.

Показано, що фактично критерії професійної компетентності публічного службовця становлять систематизований перелік вимог до кандидатів на посади публічної служби та за змістовими ознаками поділяються на дві групи: а) загальні вимоги які деталізують освітньо-кваліфікаційний рівень, ступінь вищої освіти, належність до громадянства, наявність стажу роботи; б) спеціальні вимоги які стосуються досвіду роботи, спеціальних знань, професійних умінь і навичок, а також особистісних якостей і характеристик.

З огляду на те, що посадові критерії професійної компетентності публічних службовців за своїм змістом є спеціальними вимогами, які висуваються до суб'єкта публічного адміністрування залежно від займаної посади (її категорії, обсягу повноважень) і специфіки діяльності органу

публічної влади та закріплюються в законодавстві й посадових інструкціях, обґрунтовано, що рівень професійної культури публічного службовця виступає важливим чинником і невід'ємною умовою забезпечення ефективності діяльності публічних органів влади.

5. Проаналізовано зарубіжний досвід формування професійної культури публічних органів влади який показав, що професійна культура формується безпосередньо в процесі реалізації суб'єктами владних повноважень своїх посадових функцій і охоплює низку ключових показників, а саме: рівень знань нормативно-правової бази та особистих навичок, сформованість професійного мислення та належна професійна підготовка; широкий світогляд, що ґрунтується на цілісному політичному та економічному баченні суспільних процесів, який визначально впливає на рівень загальної професійної культури, а також професійно-етичні якості посадової особи, зокрема професійну бездоганність, службову дисциплінованість, добросовісність і чесність.

Підкреслено, що саме ці показники мають слугувати базовими орієнтирами у процесі формування сучасної професійної культури публічних органів влади в умовах реформ.

6. Окреслено проблемні аспекти формування професійної культури у системі публічних органів влади, які знаходяться у площині проблеми моралі та поведінки публічних службовців, а отже й культури публічного управління, яку доцільно структурувати у три основні групи. Перша й провідна пов'язана з поведінкою публічного службовця у взаєминах із громадянами. Друга охоплює питання раціональної організації діяльності публічного органу влади й проявляється у сфері внутрішньоорганізаційних взаємовідносин між керівниками та підлеглими. Третя стосується поведінки публічного службовця у взаємодії з іншими державними органами та установами, (у тому числі непідпорядкованими), об'єднаннями громадян і релігійними організаціями, міжнародними інституціями, іноземними установами та громадянами іноземних держав.

Показано, що ключовою етико-правовою дилемою реалізації принципів професійної культури посадових осіб публічних органів влади є виникнення суперечностей між нормами права та вимогами моралі. До причин цих колізій віднесено: недосконаліть окремих правових норм і їх відставання від реальних потреб суспільного життя; випереджальний характер морального розвитку, коли моральність висуває до поведінки людини більш високі стандарти, ніж чинні нормативні норми; відмінність об'єктивних характеристик правових приписів і моральних норм тощо.

Водночас у разі виникнення колізії між правовими та моральними нормами публічний службовець повинен керуватися насамперед вимогами закону й діяти в межах правового поля. Додержання законності є обов'язковою передумовою належного функціонування всієї системи публічного управління.

7. Запропоновано напрями підвищення рівня професійної культури публічних органів влади які полягають у потребі на нормативно-правовому та інституційному рівнях розробити та деталізувати стандарт професійної культури що має врахувати системне оновлення кодексів етики / поведінки в органах публічної влади які за своєю ідейною складовою мають перейти від «декларативних» текстів до ціннісно орієнтованих, кейсових кодексів, прописати типові етичні дилеми й алгоритми дій (конфлікт інтересів, подарунки, тиск, політична нейтральність тощо). Інтегрувати розроблені етичні стандарти в чинне законодавство й внутрішні регламенти, а не залишати їх суто «м'яким правом» ( рекомендації).

У більш практичні площині вбачаємо потребу у створенні «Модельного кодексу професійної культури та доброчесності публічних службовців», що буде обов'язковим документом для адаптації публічними органами влади на всіх рівнях (за зразком «Модельного та взірцевого кодексів поведінки» у країнах ЄС та ОЕСР).

Також у рамках розробки стандарту варто закріпити в стратегіях/положеннях/інструкціях публічних органів влади, що: доброчесність, прозорість, підзвітність це такі ж базові орієнтири, як

«ефективність» і «результативність», при цьому враховуючі що кожен публічний орган влади вже має внутрішню політику з чіткими процедурами розв'язання: (конфлікту інтересів, повідомлення про корупційні порушення, прийняття подарунків тощо).

Важливим також в контексті практичної ефективності запропонованого стандарту є питання управління людськими ресурсами та реалізація компетентнісного підходу, адже професійна культура не може бути високою там, де добір базується на особистій лояльності, а не на компетентності.

В цьому плані вважаємо доречним формування чітких профілів компетентностей для посад за градацією згідно категорій, що мають враховувати: фахові (галузеві знання), управлінські; етичні та соціально-психологічні (емпатія, стресостійкість, комунікація), а також конкурсні процедури, в яких компетентнісний профіль реально використовується при оцінюванні кандидатів, а етичні та ціннісні орієнтації тестуються через кейси, ситуаційні інтерв'ю тощо. Для більшої ефективності також вважаємо доречним прив'язати участь у програмах розвитку компетентностей до кар'єрного просування тобто (немає пройдених програм – немає доступу до вищих посад).

Пропонуємо також враховуючі досвід запровадження показників публічної доброчесності в країнах ОЕСР запровадити у практику індикатори професійної культури та доброчесності а саме:

*Індикатори професійної культури*: частка рішень, скасованих через процедурні/правові порушення; частота скарг громадян, дисциплінарних проваджень; результати внутрішніх опитувань персоналу (етичний клімат, довіра до керівництва); участь у навчанні, виконання індивідуальних планів розвитку.

*Індикатори доброчесності:* задекларовані та/або виявлені конфлікти інтересів; застосування антикорупційних процедур; активність каналів повідомлення про порушення.

Таким чином розвиток професійної культури в системі публічних органів влади набуває особливої актуальності в умовах безперервних трансформаційних процесів, що формують нові вимоги до змісту та якості діяльності публічних службовців. Триваюча реформа публічного управління засвідчує якісний зсув акцентів: від переважно формально-бюрократичного адміністрування – до комплексної трансформації управлінської практики, у якій поєднуються високий рівень професіоналізму, доброчесність, орієнтація на результат і відкрита взаємодія із суспільством.

# СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Алюшина Н. О., Бондар Т. В., Бурдін Я. Є. та ін. Публічна служба в Україні: Ваша точка зору: аналітичний звіт щодо дослідження організаційної культури. Київ : Нац. агентство України з питань державної служби, ГО «Український інститут соціальних досліджень імені Олександра Яременка», 2023. 94 с.

2. Антонова Л. В., Антонов А. В., Івашова Л. М. Інформаційно-комунікаційні інструменти забезпечення ефективного врядування в Україні на державному та регіональному рівнях. Публічне управління та митне адміністрування. 2023. No 1(36). С. 10–17. DOI: https://doi.org/10.32782/2310-9653-2023-1.2.

3. Баюра Д. О. Методологічні підходи до формування корпоративної культури у системі корпоративного управління. Науковий вісник ЧДІЕУ. 2010. № 4 (12). С. 24-28.

4. Битяк Ю. П. Моральні та правові вимоги до поведінки державних службовців. Державне будівництво та місцеве самоврядування: Зб. наук. пр. Х.: Право, 2004. Вип. 8. С. 26–37.

5. Білюк А. В. Управлінські засади формування професійної культури державних службовців. Публічне управління і адміністрування в Україні. 2023. Вип. 33. С. 151–155. DOI: https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.33.28

6. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.

7. Воронько Л. О. Теоретико-організаційні основи культури праці державних службовців України: канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 — державна служба. Київ, 2004. 19 с.

8. Газарян С.В. Професіоналізація служби в органах місцевого самоврядування: зміст, форми та методи автореф. дис. д-ра наук з держ. упр. : 25.00.03 —державна служба. Київ, 2011. 39 с.

9. Головань М. Компетенція і компетентність: досвід теорії, теорія досвіду. URL: https://essuir.sumdu.edu.ua/handle/123456789/52560.

10. Григор’єва С.М. Еволюція професійної підготовки державних службовців в Україні: дис. … канд. наук держ. упр-ня. Дніпро, 2019. 311 с.

11. Губа О. П. Удосконалення діяльності керівника в органах державної влади: теоретико-методологічний аналіз автореф. дис. … канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 —державна служба. Дніпропетровськ, 2004.

12. Дарманська І., Олуйко В. Становлення управлінця: погляд на проблему. Проблеми й тенденції розвитку галузі науки. «Державне управління в Україні»: від теорії до практики: матеріали симпозіуму за міжнар. участю. Київ, 2007. С. 57–60.

13. Демиденко Д.С., Наумик А.С. Професійна культура державних службовців як фактор розвитку системи державної служби в україні.The process and dynamics of the scientific path: IV International Scientific and Theoretical Conference, м. Athens, 16черв. 2023р. С.42–44.

14. Деякі питання проведення класифікації посад державної служби». Постанова Кабінету мнінстрів України № 369, від 01.04.2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/369-2025-%D0%BF#

15. Експерти проаналізували трансформацію культури публічної служби. Офіційний сайт Національного агентства України з питань державної служби. 2023. 9 листопада. URL: https://nads.gov.ua/news/eksperty-proanalizuvaly-transformatsii-kultury-publichnoi-sluzhby

16. Загороднюк С.В. Інноваційний підхід у професійній діяльності державних службовців: методологічно-прикладні аспекти. Вісник Національної академії державного управління. 2006. № 4. С. 48–56.

17. Зубко, С. В., & Карковська, В. Я. (2023). Організаційна культура як елемент забезпечення результативності публічного управління. Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування, (9). https://doi.org/10.54929/2786-5746-2023-9-02-04

18. 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.

19. Кобзар В.В. Деякі аспекти формування правової, моральної та професійної культури як складової. Право і суспільство. 2015. № 4. С. 80-84.

20. Комарова К. В. Організаційна культура: навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів / К. В. Комарова. – Дніпропетровськ : ДДФА, 2011. – 166 с.

21. Комунікації в публічному управлінні: аспекти організаційної культури та ділового спілкування : навч. посіб. / уклад.: Гошовська В. А. та ін. — Київ : К.І.С., 2016. 130 с. (Серія «Бібліотечка лідера місцевого самоврядування»).

22. Коновалова М. В. Інноваційна культура як принцип сучасної державної служби : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / Ін-т законодавства Верховної Ради України Київ, 2014. 20 с.

23. Корпоративна культура: навчально-методичний посібник / ДП «Укртехінформ» Київ, 2013. 185 с.

24. Краснопьорова С. В. Професіоналізація служби в органах місцевого самоврядування в світлі доктрини нового публічного управління URL: Державне будівництво. 2009. № 2. URL: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2009-2/index.html.

25. Кушнір М.О. Правова культура як складова частина управлінської культури (через призму діяльності центральних органів виконавчої влади в Україні) . Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. праць ОРІДУ. Одеса: Вид-во ОРІДУ НАДУ при Президентові України, 2006. Випуск 1 (25). С. 258-263.

26. Кушнір С. П. Професійна компетентність державного службовця: сутністно-понятійна характеристика та правове регулювання: дис…. канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2021, 211 с.

27. Кушнірова Г. П. Основні аспекти побудови моделі професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування. Держава та регіони. Запоріжжя : [б.в.], 2008. № 1. С. 108–113. (Серія : «Державне управління»).

28. Кушнірова Г. П. Професійна компетентність в органах місцевого самоврядування: оцінка стану та шляхи підвищення (за результатами анкетування голів районних рад України). Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ "Магістр", 2007. № 1 (31). С. 392–398.

29. Кушнірова Г. П. Формування професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування: автореф. дис канд. держ. упр. : Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2011. 21 с.

30. Ліфінцев Д. С. Формування корпоративної культури на основі концепції крос-культурного менеджменту. Інвестиції: практика та досвід. 2015. No 5. С. 23–26.

31. Лозовий В. О., Петришин О. В. Професійна етика юриста. Х.: Право, 2004. С. 306.

32. Лукіна Т. Якість професійної освіти державних службовців. Проблеми трансформації системи державного управління в умовах політичної реформи в Україні: міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, трав. 2006 р.). Т.1. С. 377.

33. Мудрик А.Б. Професійна компетентність державних службовців: теоретико-емпіричний аналіз феномену. URL: http://http://esnuir. eenu.edu.ua/bitstream/.

34. Мустафаєва У. С. Удосконалення форм і методів професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування автореф. дис. канд. держ. упр. : Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Київ, 2011. 21 с

35. Наумик А. Побудова ефективної структури державного управління. Розвиток суспільства та науки в умовах цифрової трансформації : матеріали III міжнар. студент. наук. конф., м. Луцьк, 16

груд. 2022 р. С. 66–67.

36. Нестеренко Л. О. Розвиток психологічної культури державних службовців України: автореф. дис. канд. держ. упр. : Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2011. 18 с.

37. Оболенський О.Ю. Державна служба: підручник. Київ: КНЕУ, 2006. 472 с.

38. Олуйко В. М. Кадрові процеси в державному управлінні України: стан і перспективи розвитку: автореф. дис. ... д-ра держ. упр. : Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2006. 27 с.

39. Олуйко В.М. Кадрові процеси в державному управлінні України: стан і перспективи розвитку: Монографія. Хмельницький: Вид-во ХУУП, 2005. 326 с.

40. 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.

41. 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.

42. Пахомова Т.І. Державна служба: система і особистість: Монографія. О.: ОРІДУ НАДУ, 2002. 410 с.

43. Пахомова Т.І. Проблеми іміджу органу державного управління в контексті адміністративного реформування. Актуальні проблеми державного управління: Наук. зб. – О.: ОФ УАДУ, 2001. Вип. 7. –С. 150-157.

44. Півень А. В. Етика державного службовця: метод.посіб. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2010. 368 с.

45. Плецан Х. В. Успішність професійної діяльності державних службовців України : управлінський аспект : автореф. дис ... канд. наук з

державного управління: 25.00.03 / Київ, 2014 . 20 с.

46. Правила етичної поведінки державних службовців (досвід країн Європейського Союзу). URL: http://euinfocenter.rada.gov.ua

47. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19

48. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua /laws/show/4050-17 (втратив чинність).

49. Про державну службу: Закон України від 17.11.2011 р. URL: https://zakon.rada. gov.ua/laws/show/4050-17 (втратив чинність).

50. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 02.05.2023 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3077-20#Text

51. Прудиус Л. В. Розвиток корпоративної культури державних службовців в умовах європейської інтеграції України. Держава та регіони. Сер.: Державне управління. 2017. No 1(57). С. 120–125.

52. Рачинський А. П. Стратегічне управління персоналом в органах державної влади (теоретико-методологічний аналіз) : монографія К. : НАДУ, 2009. 316 с.

53. Рачинський А.П. Стратегічна культура як структурна складова розвитку лідерства у державному управлінні. Вища освіта України. 2016. №4 (додаток1). С. 29–33.

54. Савченко В.А. Управління розвитком персоналу: навч. посіб. Київ: КНЕУ, 2002. 351 с.

55. Сидоренко Н. С. Структурні компоненти професійної культури державних службовців. Аспекти публічного управління. 2013. № 1. С. 84-91.

56. Синицина Н.Г. Стандартизація освіти державних службовців в Україні автореф. дис. … канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 —державна служба / управління. Дніпропетровськ, 2006.

57. 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

58. Слюсаренко О.М. Діяльність органів державної влади з професійного вдосконалення й кар'єрного розвитку державних службовців (світовий досвід і його застосування в Україні): автореф. дис. канд. наук з держ. упр-ня. Дніпропетровськ, 2007. 20 с.

59. Сороко В.М. Компетентнісний підхід до організації функціонування державної служби: монографія. Київ: НАДУ, 2018. 224 с.

60. Стратегія реформування державного управління України на 2022–2025 роки: затв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 р. № 831-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-р#Text.

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

62. 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.

63. Тарасюк І. Становлення органів професійної культури посадових осіб публічної влади. Демократичне врядування. 2016. № 16/17. URL: http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnyk16/fail/Tarasjuk.pdf

64. Тіньовий звіт Лабораторії законодавчих ініціатив «Реформа державної служби та державного управління в Україні у 2017 році». URL: http://parlament. org.ua/wp-content/uploads/2018/05/Shadow_Report_PAR_2017.pdf

65. Туз Ю. Професійна культура державних службовців. Актуальні проблеми сучасної освіти та науки в контексті євроінтеграційного поступу: Матеріали VI Міжнар. науково-практ. інтернетконференції, присвяч. 20-ти річчю ін-ту, м.Луцьк, 20–21трав.

2020р. С.224–226.

66. Шпекторенко І. Професійна компетентність державного службовця. Університетські наукові записки. № 1(49). 2014. С. 287.

67. 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.

68. Штирьов О. М. Етична модель управління : концептуальний підхід. Державне будівництво. 2024. № 1 (35). С. 281–289. URL: https://doi.org/10.26565/1992-2337-2024-1-21

69. Штирьов О. Етичне управління – складова етичної інфраструктури державної служби / О. Штирьов // Наукові праці. Сер. : Політологія. 2008. Т. 79, Вип. 66. С. 142-146.

70. Штирьов О. М. Етика як інструмент професійного розвитку публічного управління. Інвестиції: практика та досвід. 2024. №1. С. 137-143. DOI: 10.32702/2306-6814.2024.1.137

71. Штирьов О. Кодекс поведінки державних службовців як шлях розбудови етичної інфраструктури державної служби: сутність і особливості реалізації / О.Штирьов // Наукові праці. Том 69. Випуск 56. 2010. С. 148-151.

72. Штирьов О. М. Професійне спілкування та його роль у діяльності державних службовців. Наукові праці. Серія : Державне управління. 2016. Т. 267, Вип. 255. С. 188-192. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdu_2016_267_255_31

73. Quality education and competencies for life : Workshop 3. Background Paper, 2004. P. 6

74. Spector J. Michael-de la Teja. Ileana. ERIC Clearinghouse on Information and Technology Syracuse NY. Competencies for Online Teaching. ERIC Digest. Competence, Competencies fnd Certification. P.1.

**75.** The Federal Academy of Public Administration. URL: http://www.bakoev.bund.de/nn_9566/EN/02.