
ТЕМА 9. ОРГАНІЗАЦІЙНА КУЛЬТУРА В СИСТЕМІ АДМІНІСТРАТИВНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ. НАВЧАННЯ ТА ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ

УПРАВЛІНСЬКИХ КАДРІВ В УКРАЇНІ

- 9.1. Історичний екскурс формування концепту організаційної культури у владних структурах
- 9.2. Зміст організаційної культури в системі адміністративного менеджменту
- 9.3. Чинники та фактори, що впливають на реформування організаційної культури в системі адміністративного менеджменту
- 9.4. Навчання та підвищення кваліфікації управлінських кадрів

Ключові слова: етична, комунікативна, організаційна, професійна управлінська культура, європейські та євроатлантичні управлінські критерії та стандарти, кадрове забезпечення, професійно-кваліфікаційна характеристика, суспільні цінності.

9.1. Історичний екскурс формування концепту організаційної культури у владних структурах

Протягом усієї історії розвитку людство намагалося відшукати такі форми співіснування, які були б найбільш прийнятними для більшості членів суспільства. Усвідомлення того, що людина не може існувати окремо від суспільства, що вона включена до певних соціальних груп і змушена підкорятися загальним правилам, що об'єднання необхідне для спільного захисту і розвитку призвело до розуміння необхідності утворення держави. В усі часи в кожній державі завжди виникало питання щодо того, хто і яким чином має управляти спільнотою. Разом з цим поставали проблеми найкращої організації влади, структурної побудови владних органів, а також формування вимог до тих, хто уособлює владу (правителів чи державних службовців).

Розв'язання зазначених проблем стало предметом досліджень спочатку філософів у стародавньому світі, а згодом – представників різних сфер науки: філософії, соціології, політології, психології, культурології, юриспруденції, менеджменту та державного управління. Виявилось, що система організації державної влади, форм державного устрою, морально-етичних та правових засад державноуправлінської діяльності – це комплексні питання, які в тому чи іншому аспекті входять до багатьох наукових дисциплін. Звідси дослідження питання культури державного управління також тісно пов'язане з науковими розробками не лише фахівців державного управління і менеджменту, але й з класичними і новітніми теоріями в соціології, філософії, культурології та інших науках.

Слід зазначити, що філософські основи управління державою, пошук кращих форм і шляхів організації держави, ідеальних образів правителів та їх морально-етичних характеристик були закладені в роботах Конфуція, Сократа, Платона, Арістотеля, Цицерона, Н. Макіавеллі, Т. Гобса, І. Канта та інших видатних діячів.

Аналізуючи уявлення давніх філософів щодо форм і культури управління державними справами, необхідно, перш за все, звернутися до етичних поглядів давньокитайського філософа Конфуція (551–479 до н.е.). Відповідно до його теорії, державна влада повинна ґрунтуватися не на силі, а на авторитеті того, хто при владі. Цей авторитет, що має переважно моральний характер, заснований на чеснотах. На думку Конфуція, «правитель, який проповідує доброчесність (справедливість), подібний до Полярної зірки, яка займає своє почесне місце серед сузір'їв, що її оточують» [14, с. 24].

Головною чеснотою правителя у філософії Конфуція є людинолюбство. Для того, щоб добре управляти народом, на думку філософа, необхідно брати за основу доброчесність, дотримуватися законів, серйозно ставитися до справи, бути правдивим і економним, поважати людей і заохочувати народ до праці. У цілому, за такою теорією, головним завданням держави є виховання благородних, мужніх, етикетних, доброчесних і альтруїстичних людей, які здатні приносити користь суспільству.

Отже, Конфуція, без перебільшення, можна вважати першим державно-політичним теоретиком, який поставив проблему етики влади, розуміючи її як форму зворотного зв'язку між владою і суспільством. Він вочевидь був першим, хто виходив із того, що саме пересічний громадянин має такі інтереси, які повинен першочергово враховувати суб'єкт влади та державного управління при виробленні державної політики. Однак Конфуцій не тільки відкрив і дослідив проблему етики влади, а й абсолютизував її. За Конфуцієм, морально-етична легітимація влади – це єдиний шлях державного управління, при цьому правова регламентація філософом повністю відкидається [14, с. 33-34]. Але навіть у такій формі етика Конфуція і сьогодні є актуальною та служить основою вчень про мораль і етичну культуру державних посадовців.

Для розуміння природи державного управління та етичних вимірів управлінської діяльності також важливі ідеї плеяди давньогрецьких мислителів. Так, головним принципом моральної філософії Сократа (470-399 до н.е.) є добродіяння, яке проявляє себе у вигляді наступної максими етики: «правити повинні знання». Ця вимога постулює філософські уявлення Сократа про розумні і справедливі засади держави і права. Філософ вважає, що царями і правителями можуть бути не ті, хто носить скіпетри, не ті, що обрані відомими вельможами, і не ті, які досягли влади силою або через обман, а ті, які вміють правити [28]. Отже, Сократ ратує за правління знаючих, а не панування старої родової аристократії чи новоявлених багатіїв. Висловлюючи певну невдоволеність демократією, Сократ не закликає до насильної зміни демократії на правління аристократії, а скоріше наполягає на необхідності удосконалення демократії у напрямку підвищення компетентності управління. Отже, сократівський ідеал державного устрою містить формулювання ідеально-раціональної сутності держави, в якій головним є принцип компетентності управлінців.

Частково перейнявши ідеї свого вчителя Сократа, Платон (428–248 до н.е.) продовжив філософські пошуки кращої форми устрою держави і вимог до тих, хто має нею керувати. Головні висновки філософа пов'язані зі створенням моделі ідеальної держави, про яку він розмірковує у праці «Держава» [21]. Вважаючи справжнім пізнанням лише філософське пізнання світу ідей, Платон дійшов висновку, що людський рід не позбавиться зла, допоки державні посади не займуть істинні філософи, що правильно мислять, або ж володарі в державах не стануть справжніми філософами. Детермінантою ідеальної держави має бути справедливість, яка, на думку Платона, полягає у тому, щоб кожен виконував свою справу, не брав чужого і не втрачав свого. Філософ вважає, що для забезпечення такої справедливості в державі необхідно утворити ієрархічну систему підлеглих, а саме: філософи мають правити; воїни – захищати державу; ремісники – служити і філософам, і воїнам. Платон трактує ідеальну державу як справедливе правління кращих, яке будується на засадах законності, а не на волі правителів. Істинні філософи не прагнуть влади, але їх правління потрібне для загального блага всієї держави. Платон зазначає, що головна ідея такої справедливої держави – не держава для філософів, а філософи – для держави, адже «у державі, де люди, яким випадає правити, менш за все прагнуть влади, керівництво здійснюється щонайкраще... а там, де правителі налаштовані протилежно, цілком інакше все виглядає...» [21, с. 215]. На думку філософа, якщо держава не відповідає ідеальному типу, то для людей, які в ній живуть, характерні помилкові цінності, ненаситне бажання збагатитися, досягти необмеженої свободи тощо.

Платон, як і Сократ, також критично ставиться до демократії, вважаючи таку форму правління недосконалою. Тому в іншій праці «Закони» ще одним з проектів кращої держави Платон обґрунтовує концепцію змішаного виду правління, де поєднуються монархія і демократія. На чолі цієї держави стоять 37 правителів, що обираються в процесі багатоетапних виборів і можуть володарювати не більше 20 років. Для управління платонівською державою також обирається Рада з 360 осіб та «нічні збори» – 10 наймудріших стражів закону. Ці стражі – аналог філософів з ідеальної держави, від компетентності яких залежить доля всієї держави.

Важливо зазначити, що в «Законах» Платон також звертає увагу на вплив географічних, кліматичних та інших факторів на форму державного устрою та характер законодавства. Ця ідея згодом вплине на філософські твори Ш. Монтеск'є.

У наш час, В. Віндельбанд, аналізуючи ідеї Сократа і Платона, зазначає, що погляди обох філософів об'єднує те, що кращим правителем має бути науково освічений громадянин, людина-патріот, яка піклується не про себе, а про державу, і яка служить загальному добробуту [5, с. 10].

Крім того, у суспільних ідеалах «Держави» і «Законів» Платона Віндельбанд вбачає реалізацію принципу культурної держави, в основі якої – спільні переконання та об'єднуюча робота людей над духовним змістом життя, що здатні з множини окремих особистостей утворити органічну єдність – державу.

***Додатково.** Держава (від ст. слав. деръжава — могутність) – це універсальна політична форма організації правління, що характеризується суверенною владою, політичним та публічним характером, реалізацією своїх повноважень на певній території через систему спеціально створених органів та організацій, за допомогою яких здійснюється політичне, економічне та ідеологічне управління суспільством.*

Погляди Сократа і Платона щодо кращої форми державного устрою, а також моральних основ діянь правителів знайшли своє продовження у працях Арістотеля (384-322 до н.е.). У філософії Арістотеля, категорія справедливості є стрижневою і трактується як державне благо та запорука загальної користі. На думку філософа, «в державі три чинники можуть вважатися однаковими за значенням: свобода, статки й чеснотливість» [2, с. 112]. Арістотель розвиває далі платонівські ідеї щодо соціального складу кращої держави. Філософ умовно поділяє всіх громадян на «тіло» та «душу» держави: до «тіла» він відносить ремісників, торговців та найманих працівників, що задовольняють потреби громадян; до «душі» – військових, суддів і вищі верстви. Визнаючи, що моральні якості людини не вроджені, а отримуються в процесі практичної діяльності людини, Арістотель також звертає увагу на те, що соціальний статус і посада державного управлінця в певній мірі визначають його поведінку. Філософ зазначає: «У державних органах влади, коли відбувається заміщення посад, часто той, хто керує, заміщується тим, хто є підлеглим; звичайно і ті, й інші прагнуть провести межу між собою та підлеглими і в зовнішньому вигляді, і в мові, і в знаках пошани» [2, с. 31].

***Додатково.** Закон – це нормативно-правовий акт, що приймається в особливому порядку органом законодавчої влади або референдумом, має вищу юридичну чинність і регулює найбільш важливі суспільні відносини.*

Міркування Арістотеля щодо кращої організації влади привели його до висновку, що «державна може існувати завдяки утвореній у ній рівновазі: ця засада має здійснюватися між вільними і рівними». На думку філософа, всі не мають можливості керувати одночасно, тому доцільно запровадити якусь періодичність (змінність) правління, аби різні люди мали можливість покерувати державою. При цьому він визнає, що держава потребує перш за все «самодостатніх одиниць», тобто тих осіб, які здатні та спроможні керувати.

Справедливість, яка виступає головним мірилом якості державної влади у філософії Сократа, Платона та Арістотеля, стало домінантою філософських ідей відомого римського політичного діяча і оратора М. Т. Ціцерона (106-43 до н.е.). Мислитель наголошував: «Нема нічого більш ворожого державі, ніж несправедливість... Взагалі держава може управлятися... тільки завдяки великій справедливості» [5, с. 98]. У своїх працях «Про державу», «Про закони» та «Про природу богів» Ціцерон приділяв велику увагу формам державного устрою. Як переконаний республіканець він виступав проти повновладдя окремих осіб і найбільш непридатною формою правління вважав ту, за якою кращими є не ті, хто володіє знаннями, а найбагатші. Вважаючи чесноту головною передумовою приходу до влади, Ціцерон стверджував, що «чесноти призначені цілком, щоб ними керуватися, а їхнє найважливіше призначення – керувати державою» [33, с. 30]. Крім того, він наполягав, що державу слід доручати вченим людям, які не цураються будь-якої державної діяльності. На думку Ціцерона, державою можуть керувати одна людина (царська влада), кілька обраних (влада оптиматів) або всі громадяни (народна влада). Філософ зазначав, що «якщо держава буде керуватися випадковістю, вона загине». Тому влада повинна бути у руках найкращих людей, яким можна доручити державу і долю народу [33, с. 50–54].

Розвиток ідей давніх філософів знайшов своє продовження у працях мислителів епохи Відродження та Нового часу. Одним з найвідоміших філософів XV–XVI ст., який запропонував новий підхід до вирішення філософсько–культурних, зокрема морально–етичних питань у державному управлінні, був Н. Макіавеллі. У своєму творі «Государь» філософ розмірковує над проблемами природи влади, шляхів її завоювання, утримання та розширення. Макіавеллі не погоджується із твердженнями, що особливий статус у розвитку суспільства належить релігії. На його думку, світом править не Бог, а доля. Разом з цим, йдучи за Арістотелем і визнаючи політичну природу людини, Макіавеллі стверджував, що основою політичної поведінки людини є не християнська мораль, а вигода і сила.

Державець, з точки зору Макіавеллі, – це ідеальний політичний діяч, який наділений надзвичайними повноваженнями для здійснення перетворень у державі. Мислитель зазначає, що влада Державця виступає не засобом задоволення власних бажань, а способом реалізації загальнонаціональних інтересів. Державець повинен служити народові, залучаючи його на свій бік, «володар повинен уживатися зі своїми підданими так, щоб його не змушували змінюватися ніякі випадкові обставини» [18, с. 418–420].

За ідеєю Н. Макіавеллі, державна влада має бути сильною, виваженою, розумною, проте для досягнення, і власного благополуччя, і добробуту народу Державцю можна застосовувати різні методи, навіть й неприйнятні для більшості, адже «ціль виправдовує засоби».

Проблеми моральних законів влади, які вивчали прадавні філософи і мислителі епохи Відродження, набули вагомого значення в працях філософів Нового часу. Серед них одним з найвідоміших є Т. Гоббс, автор праці «Левіафан, або Матерія, форма та влада держави церковної та громадянської». Саме у цьому творі описана етика Гоббса у вигляді дев'ятнадцяти законів людського співжиття. Загальне правило, що випливає з цих законів, говорить: не роби іншому того, чого б не хотів самому собі. Це «золоте правило» моральності стало одним з основних в етиці. Згідно з теорією Т. Гоббса, закони моралі (природні закони) є веліннями розуму і пов'язані з богом лише в тому сенсі, що розум «дано кожній людині як мірило його діянь». Тому мораль, звільнена від релігійних санкцій, має підкорятися авторитету державної влади. Філософ вважає, що тільки держава, створена для забезпечення миру і безпеки, здатна гарантувати дотримання природних законів, надаючи їм характер законів цивільних. Таким чином, держава, яка «є єдиною особою, відповідальною за дії якої зробила себе велика кількість людей» [18, с. 197], стає вищим суддею у питаннях моральності.

Звідси, верховна влада, у розумінні Гоббса, стає джерелом як юридичних, так і моральних норм. І хоча філософом передбачається, що однією з основних передумов доброго правління виступає мораль, проте очевидним недоліком цієї теорії є недооцінювання внутрішніх моральних законів людини і нівелювання можливостей людини щодо власного етичного контролю та оцінки своїх вчинків.

Додатково. Мораль – імперативно-оцінний спосіб людини до дійсності, котрий регулює поведінку людей з точки зору принципового протиставлення добра і зла (добро і зло – виступають абсолютними координатами моралі).

З розвитком суспільства, поширенням наукових знань у більшості країн Європи у XVIII – XIX ст. певних змін набувають і філософські теорії. Одним з найвидатніших мислителів того часу є німецький філософ І. Кант. Його етичні погляди засновані на ідеї подвійної природи людини. На думку філософа, людина є єдністю двох джерел: емпіричного і трансцендентального («річ у собі»). Суперечливий характер цих двох засад визначає сутність і всі сторони діяльності людини. За Кантом, людині, в силу її емпіричної природи, притаманне скоріше зло, ніж добро. Тому, на думку філософа, єдиною умовою перемоги в людині добра над злом є Бог як вища форма моральної гармонії. Саме роздуми над моральними засадами особистості приводять І. Канта до введення поняття «категоричного імперативу» – вищого принципу моральності.

Категоричний імператив – це безумовний моральний припис, виконання якого є необхідним незалежно від того, є це корисним для людини чи ні. Апріорний характер категоричного імперативу визначає прагнення людей досягти моральної досконалості. У контексті категоричного імперативу Кант пояснює схильність людини до зла як здатність діяти всупереч моралі, усвідомлюючи при цьому вимоги морального закону. І хоча філософ визначає Бога «вищою формою моральної гармонії», проте він не пов’язує норми моралі з релігією. Кант стверджує, що моральний закон «міститься» не в богові, а в душі людини, у власному «Я».

Ідеї І. Канта важливі не тільки для розуміння суперечливої природи людини, її вчинків та законів моралі, але й для з’ясування правових засад державного устрою. На думку філософа, держава є об’єднанням спільноти людей, що підкорюються правовим законам. Саме підкорення праву відрізняє державу від інших об’єднань, що також носять соціальний характер, але ґрунтуються на законах добродійності. Такі об’єднання Кант називає етичними спільнотами і зазначає, що закони права в певній мірі відповідають моральним законам, тому й державу можна назвати етичною [13, с. 163].

Розвиваючи теорію держави, І. Кант наполягав на розмежуванні держави як соціального організму від сукупності її органів (державного апарату), через які здійснюється державне управління. Погоджуючись з Ш. Монтеск’є, він зазначав, що в кожній державі існує три влади, які складають єдину волю, що виступає у трьох іпостасях, а саме: верховна влада в особі законодавця, влада виконавча, що діє згідно із законом, та судова влада. Три влади доповнюють одна одну «для досконалості» і знаходяться у взаємній підлеглості у тому сенсі, що жодна з них не може прийняти на себе функції іншої. При цьому зауважує філософ, главою держави не може бути ніхто інший, крім самого народу (суверену). І лише за таких умов, стверджував І. Кант, можна забезпечити права кожному підданому держави.

Наслідком міркувань І. Канта є висновок, що більшу користь державі може принести не абсолютна монархія, а республіка з патріотичним урядом. Демократія ж, на думку Канта, не є прийнятною формою правління, адже в ній філософ убачає деспотизм і некероване прагнення кожного володарювати.

Філософські концепції завжди вважались «першоджерелами» більшості наукових теорій. Понятійний апарат, підходи до вивчення тієї чи іншої проблеми в рамках філософії були і залишаються базовими для багатьох наук, зокрема для соціології.

Найбільш цікавою є концепція М. Вебера. В основі його теорії соціології – культурологічний фундамент. Вихідною передумовою цієї теорії вченого можна вважати положення про те, що людина є культурною істотою, і суспільство розглядається як результат дій людини або як культурний продукт. Тому, на думку Вебера, до вивчення суспільства та усіх суспільних явищ і процесів слід підходити як до культурних продуктів [4, с. 23–26]. Цей важливий висновок дозволяє нам розглядати державне управління як явище, яке не лише характеризується культурними аспектами, але й само є «культурним продуктом».

Іншим науковим досягненням М. Вебера, що розкриває культурологічний зміст управлінської праці, є теорія бюрократії. У процесі пошуку нових методів організації праці Вебер приходив до висновку, що найефективнішим за інші є спосіб, що передбачає раціональну поведінку, впровадження конкретних процедур і правил та ін. Бюрократична модель, запропонована цим вченим, детермінується шістьма принципами:

- існування фіксованих і офіційних юридичних сфер, які упорядковуються правилами (законами чи адміністративними приписами);
- наявність жорсткої офіційної ієрархії та ранжирування рівнів повноважень, що характеризуються чіткою системою субординації, в якій вищі службовці спостерігають і контролюють нижчих;
- управління базується на написаних документах, які надалі зберігаються; група службовців разом з відповідними матеріальними засобами і «справами» утворює бюро;
- офісне управління, принаймні спеціалізовані види діяльності, що належать до нього, зазвичай передбачає спеціальну професійну підготовку; коли управління є повністю розвинутим, офісна діяльність вимагає від співробітників усієї їхньої працездатності та робочого часу;

– управління завжди здійснюється за загальними правилами, які є більш–менш стабільними, вичерпними і такими, що можуть бути вивченими.

Слід зауважити, що теорія бюрократії М. Вебера, хоча і спрямована на підвищення ефективності та посилення надійності і універсальності управлінських рішень, також містить загрозу індивідуальній свободі працівника, сприяє виробленню негнучкої, стандартної поведінки, зростанню бюрократичного апарату та підвищенню рівня некомпетентності бюрократів.

Розуміння культурологічних засад державного управління неможливе без глибокого аналізу психології управлінської праці. У цьому контексті слід передусім звернутися до найпоширенішого у психології діяльнісного підходу. Завдяки працям таких вчених, як Л. Виготський, О. Леонтьєв, С. Рубінштейн та ін., була розроблена концепція та низка принципів, в яких основу розуміння людини складає звернення до її предметної діяльності, що породжує усі психічні феномени, якості, процеси і стани людини, яка діє і вивчається на соціальному рівні.

Зокрема згідно з ідеями О. Леонтьєва, психіка людини формується в процесі діяльності і визначається її характером. На думку вченого, діяльність – це система процесів, які справджують ставлення суб'єкта до дійсності [16, с. 202]. Діяльність людини завжди носить предметний характер. У діяльності здійснюється ставлення людини до її життєвих потреб, дії людини завжди мотивовані. Леонтьєв зазначає, що діяльність суб'єкта опосередковується та регулюється психічним відбиттям реальності. Те, що в предметному світі виступає два суб'єкти як мотиви, цілі і умови діяльності людини, повинно бути не тільки сприйнято ним так чи інакше, але й уявлено, усвідомлено, затримано і відтворено в його пам'яті.

Будь–яка діяльність пов'язана з потребою, що може бути задоволена завдяки мотивам як загально значимим, так і мотивам особистісного, індивідуалістського значення. Спираючись на ці висновки, Леонтьєв зазначив, що існує дві принципові схеми, що виражають зв'язок між діяльністю і потребою. Перша передбачає послідовність «потреба – діяльність – потреба», інша – «діяльність – потреба – діяльність». При цьому автор визнає другу схему більш прийнятною, адже не бачить логіки в існуванні чогось мотивуючого, що передуює самій діяльності [16, с. 147].

Отже, діяльнісний підхід розглядає діяльність як основу формування особистості. Види, форми, цілі та напрямки діяльності визначаються саме потребами людини, її мотивами до дій. У цьому розумінні людської психіки та характеристики її діяльнісної основи, на наш погляд, слід розглядати і генезу управлінської діяльності, а також особливості культури управління.

Саме в рамках діяльнісного підходу досліджують проблему культури управління більшість науковців. Спираючись на розуміння управління як цілеспрямованого впливу суб'єкта на об'єкт, під культурою управління можна розуміти певну теорію раціональної організації апарату управління, пошук найбільш ефективних засобів, форм і методів праці, розкриття ролі культурного елементу в ньому. Предмет культури управління включає завдання управлінцям освоїти різні методи вирішення організаційно-управлінських проблем, навчити їх ставити мету і аналізувати перешкоди ефективній роботі. До предмета управлінської культури також можна віднести питання технологічного характеру, способи отримання і переробки інформації, визначення оптимальної чисельності працівників апарату та організаційної структури установи, добір та розстановка кадрів тощо.

Культура управління поєднує дві категорії – культуру і управління, тому включає усі особливості як управлінської діяльності, так і культурного розвитку суспільства. Культура суспільства визначає основи управлінської культури; культура управління заснована на симбіозі загальної культури з процесами, які властиві управлінню. З іншого боку, управлінська культура відбиває стан напрацьованих методів і засобів діяльності, управлінських рішень і планів, а також правові та моральні відносини та дії суб'єктів управління між собою і з громадянами.

Додатково. Культура управління – сукупність вимог, що висувуються до зовнішньої сторони цього процесу, а також як вимоги до індивідуальних якостей безпосередніх керівників.

Механізм формування та розвитку культури управління, на думки А. Гладишева і В. Іванова, може бути представлений як система заходів, що включає: формування знань, управлінських концепцій, програм; розвиток управлінських відносин; мотивація творчої діяльності управлінців; розробка та впровадження новітніх управлінських технологій; виховання поваги у суспільстві до соціальних інститутів, держави, моралі, права тощо [29, с. 261-263].

Отже, узагальнюючи проведене теоретичне дослідження, можна зробити основний висновок, що культура управління – це, по-перше, система знань, форм і методів управлінської діяльності, а по-друге, це якість управлінських відносин та самої діяльності в усіх її проявах (формування мети та плану дій, пошук способів та технологій їх реалізації, аналіз отриманого управлінського рішення тощо). Тож для вивчення і розуміння проблем культури управління слід підходити з позиції комплексного аналізу різних аспектів управлінської діяльності, враховуючи і умови формування культури управління, і наслідки її функціонування.

Цікаві ідеї щодо врахування культурологічного аспекту в державно-управлінській діяльності пропонуються окремими авторами в кінці ХХ ст., зокрема, Б. Гурне та Г. Райтом. При цьому необхідно зазначити, якщо Б. Гурне звертає увагу на культуру в контексті соціальних та гуманітарних аспектів управління, а саме на культуру відносин між службовцями та адміністрацією і громадськістю [11; 22], то Г. Райт глибше розглядає поняття культури управління, пов'язуючи її з багатьма факторами, що існують в суспільстві: економікою, рівнем технології, соціальною організацією, релігією та традиціями. Зокрема він виділяв два чинники культури, що впливають на державне управління: цінності, які ототожнюються з соціальними, економічними та політичними інституціями в суспільстві, а також рівень довіри і прихильності серед індивідів у суспільстві. Вчений вважав, що там, де є висока довіра до інституцій, там є низька потреба адміністративної влади [27, с. 21–22].

Крім того, аналізуючи національні особливості державно-управлінської діяльності в різних країнах, Г. Райт виділяє низку головних характеристик (індикаторів) культури управління, серед яких: наявні суспільні цінності, рівень персоніфікації влади, співвідношення власних та державних (суспільних) інтересів, рівень бюрократизації та корумпованості влади тощо [27, с. 34].

***Додатково.** Управлінська діяльність – це сукупність вироблених історичним досвідом, науковим пізнанням і талантом людей навиків, умінь, способів, засобів доцільних вчинків і дій людини у сфері управління.*

Низка інших авторів, серед яких А. Мельник, А. Васіна, Л. Гордієнко, О. Оболенський та інші, також детально проаналізували організаційну структуру державного управління та шляхи її реформування з точки зору структурно-функціонального підходу. Вчені розглядають систему державних органів як прояв культури державного управління, заснованої на певних цінностях та інтересах індивідів. Зокрема, такі науковці зазначили, що «державне управління через діяльність своїх управлінських компонентів зобов'язане представляти і забезпечувати в реалізації корінні й комплексні потреби, інтереси і цілі життя людей» [7, с. 157].

Що стосується об'єктивізації виконавчо-розпорядчої діяльності органів державної влади, то вона йде від комплексу джерел, серед яких: природничо-географічні умови, природничо-суспільні умови, культурно-історична спадщина, традиції і структура соціального життя, об'єктивне в духовній культурі та ін. Аналізуючи культурні аспекти проблем державно-управлінської діяльності, то вони звертають увагу на те, що одними з головних причин бюрократизації державних органів є: нераціональність побудови державного апарату (наявність дублюючих, паралельних структур); низький рівень контролю за дотриманням встановлених процедур; недостатність професіоналізму державних службовців та ін. [9, с. 76]. На наш погляд, названі причини мають суб'єктивний характер, а відтак прямо пов'язані з особистісними, отже, з культурними характеристиками суб'єктів державного управління.

Цінності та ідеали державноуправлінської діяльності є основним об'єктом дослідження представників аксіологічного підходу. Аксіологічний підхід до розгляду державного управління

є основою для формування нової концепції системи управління в Україні. Ця концепція («ціннісно-проектно-технологічна») має включати в себе «ціннісно-орієнтаційну підсистему, плануючу підсистему, підсистему узгодження інтересів різних груп еліт і соціальних шарів, формування і реалізації інноваційного потенціалу, аналізу, узагальнення і застосування зарубіжного та вітчизняного досвіду державного будівництва, антикризового управління, контролю з боку громадян, захисту прав людини». Саме це, Ю. Сурмін, зазначаючи відмічає, що на шляху до вдосконалення державно-управлінської системи стає на заваді те, що українському суспільству ще властиві значні масштаби традиційних цінностей, оновлення яких йде дуже повільно. Крім того, він вважає, для формування дійсно дієвої системи влади в Українській державі на кожному з трьох гілок влади необхідні обмеження, які б примушували їх працювати не тільки в правовому, але й у моральному полі, а конкуренція між ними виступала б як додатковий цивілізуючий засіб [30, с. 50].

Слід відзначити, що згадані науковці головним чином розкривають окремі культурологічні аспекти державного управління і не розглядають його як об'єкт дослідження культури державного управління. Детальніше це питання аналізують такі українські дослідники, як Б. Гаєвський, В. Ребкало, В. Князев та В. Цветков, а також зарубіжні вчені А. Іонова, В. Козбаненко та В. Шамхалов.

Філософсько-правове бачення культури державного управління є основним у роботах В. Князева, Т. Леліков, Н. Нижник та В. Цветкова. У своїх роботах ці вчені звертають увагу на те, що у вітчизняній науковій літературі мало ще досліджень з питань моралі та етики в управлінні, більшість їх публікацій зосереджено на вивченні ділових якостей управлінців [20, с. 16].

На думку В. Князева, основу культури державного управління складає мораль. Вчений зазначає, що мораль державних службовців – це особливості свідомості, взаємовідносин і поведінки людей, обумовлені специфікою державної управлінської діяльності. Специфічними є не тільки цілі та функції органів державної влади, але й безпосередні відносини між державними управлінцями та громадянами, що відбуваються на засадах служіння державного апарату інтересам народу [8, с. 254]. Враховуючи це, науковець вважає, що основою формування сучасної етики державного службовця можна назвати його «професійний» світогляд, який ґрунтується на усвідомленні, суб'єктизації мети, що ставиться перед ним як фахівцем.

В. Цветков також зазначив, що парадигма державного управління має збігатися з парадигмою моралі й високої етики державних управлінців. Державна політика, на його думку, стане моральною лише тоді, коли в центрі діяльності держави буде людина з її інтересами. Цветков особливо акцентує увагу на тому, що ефективність роботи апарату державного управління залежить від морального стану суспільних відносин і від професійної етики державних службовців. Будь-яке питання управлінської діяльності має етичний аспект, оскільки головним, визначальним у суспільному управлінні є людський чинник – люди з їх інтересами, потребами, поглядами тощо. Тому етика управлінської діяльності, на думку відомого фахівця, передбачає наявність і здійснення у відносинах між службовцями апарату, а також між ними і населенням цілої низки морально-етичних норм [10, с. 168-175].

Розглядаючи етику як один з аспектів управлінської праці, той же В. Цветков запропонував визначення поняття «культури управління». Це поняття охоплює матеріальні й духовні форми культури, впроваджені й використовувані в управлінні, у процесі створення і реалізації їх в управлінській діяльності. Це рівень духовного розвитку і відповідні знання людей, зайнятих в управлінській сфері, уміння й навички, необхідні для виконання своїх функцій. Учений вважав, що важливими елементами культури державного управління є метод і стиль управлінської діяльності, а також зазначав, що культура праці апарату управління – це ступінь досконалості його організації й функціонування, ... чим вища культура управління, тим вища і його ефективність. Він також звернув увагу на проблеми, що перешкоджають підвищенню рівня культури державного управління: вузьке правове забезпечення діяльності державних органів та їх службовців; складність чіткого визначення критеріїв оцінки культури управління, а також якості наданих державними органами послуг; недосконалість системи моральної та матеріальної мотивації державних службовців; невизначеність етики управління як самостійної галузі державного знання та ін. [32, с. 96–97].

Серед низки наукових досліджень, в яких вперше в Україні комплексно розглядається питання культури державного управління, слід виділити монографію «Культура державного управління: організаційний аспект» [6], авторами якої є українські вчені Б. Гаєвський та В. Ребкало. У цій роботі науковці детально зупиняються на таких аспектах проблемної теми: методологічні засади культури державного управління; культура управління в структурі діяльності органів державної влади; культура управління державних службовців; посадова управлінська культура та зв'язок між культурою державного управління й адміністративною реформою в Україні.

Аналізуючи культуру управління в структурі діяльності державних органів, автори зазначили, що це питання слід розглядати в двох аспектах: зовнішньому – в контексті організаційної досконалості державної системи України, та у внутрішньому – у функціональному стані владних інституцій [6, с. 36]. Вчені детально дослідили культуру законодавчої та виконавчої влади, яка визначається як досконалистю структури органів влади, так і обсягом і змістом повноважень. При цьому науковці доводять, що існує прямий зв'язок між культурою державного управління та адекватністю законодавчої і виконавчої влади потребам населення.

На думку Б. Гаєвського та В. Ребкала, культура державного управління виявляє себе як у державному житті, так і у відносинах з державною владою, тому культура управлінської діяльності є тим підґрунтям, на якому будуються усі суспільно–державні відносини. Учені зазначають, що владно–управлінський апарат, його система цінностей та основних ідей впливають на формування і структуру громадянсько–культурних інститутів. При цьому зазначили науковці, існує й зворотній зв'язок між культурою державного управління і культурою населення, його традиціями та національними особливостями [6, с. 31-49].

Розглядаючи культуру управління у вимірі культури державного службовця, науковці визначають останню як відносно стійку систему професійних знань, оцінок і норм спілкування, яка пов'язана з політико–правовою культурою суспільства. Сьогодні, на культуру державних службовців впливає багато факторів: стан суспільства, його деморалізація та зміна соціальних цінностей, законодавче забезпечення державної служби, а також якості державних службовців (особистісні, професійні, фахові тощо). Крім того, культура державних службовців залежить від характеру соціально–політичного устрою, національних традицій, звичаїв, норм поведінки. Такої ж думки притримуються вчені М. Багмет та І. Хоржевська [26, с. 60-62].

Отже, нинішнє реформування публічного управління неможливе без пошуку недосконалості апарату не лише в конкретних посадовцях чи їхніх ідеях та переконаннях, а головним чином у самій системі державного управління. Тобто для удосконалення і державного апарату, і системи владних відносин слід, перш за все, переглянути функції, повноваження, цілі, структурну побудову і взаємодію органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування. Набувають особливого значення децентралізація та деконцентрація влади, і відповідно зміна акцентів управлінських відносин між центром та регіонами, що, в свою чергу, потребує певних змін і в культурі державного управління. Безперечно, важливою умовою реформування державного апарату має бути вдосконалення управлінської культури державних службовців, зокрема покращення системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів, самоменеджменту державних службовців, підвищення вимог щодо дотримання державними службовцями загальних правил поведінки, орієнтація управлінців на потреби та інтереси громадян тощо.

9.2. Зміст організаційної культури в системі адміністративного менеджменту

Враховуючи головні функції державного управління та адміністрування (політико–адміністративну, економічну, соціальну та культурно–освітню) та низку допоміжних функцій (діловодство, юридичне забезпечення, зв'язки з громадськістю, інформаційне забезпечення та організація служб і процедур), можна розглядати культуру державного управління як певну систему різних видів культури, кожна з яких характеризує відповідний вид діяльності.

Система культури державного управління включає дві головні складові, а саме: культуру організаційної побудови органів державної влади та культуру управлінської діяльності. Оскільки державне управління ми визначили як цілеспрямовану організаційну діяльність державних ор-

ганів (інституцій), направлену на досягнення ними своїх цілей та виконання головних функцій, тому й перша складова культури державного управління – культура організаційної побудови органів державної влади – має розкриватися через структуру інститутів влади, головним принципом якої є поділ влади на три гілки: законодавчу, виконавчу та судову. З іншого боку, культуру державного управління в контексті державної структури слід розглядати у двох аспектах: організаційної досконалості державної системи і функціональному стані владних державних інституцій. За Конституцією України, основними елементами державної структури України є: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Конституційний Суд України, центральні та місцеві органи виконавчої влади, прокуратура, система правосуддя, органи місцевого самоврядування.

Головними характеристиками державної структури є: по-перше, кількісний склад державних органів та їх посадовців, а, по-друге, обсяг повноважень цих органів та ступінь їх підпорядкованості і підзвітності іншим державним інституціям і народу як суб'єкту державної влади. Функціональний стан владних державних інституцій як вияв рівня культури державного управління об'єктивно породжує певні проблеми, які можна побачити у самій його організаційній структурі, що визначається відповідними Законами України (Рис. 9.1.).



Рис. 9.1. Структура культури державного управління

Структура інститутів влади безпосередньо впливає із сутності та цілей державного управління. Згідно з цим визначається кількісна потреба, розробляються моделі структур, утворюються необхідні організаційно-адміністративні одиниці. Конкретно-організаційна культура законодавчої, виконавчої та судової діяльності як управлінська система побудована на двох засадах, які визначають її рівень і соціально-правову ефективність. До першої належить організаційна структура відповідно Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, системи судових ор-

ганів, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, до другої – рівень управлінської культури посадовців, що здійснюють свої повноваження у певній сфері державного управління. Організаційна конструкція зазначених вище інституцій влади представлена, насамперед, їх повноваженнями.

Слід зазначити, що сьогодні в Україні спостерігається неадекватність владної структуризації держави системі державного управління та рівню політизованості суспільства. При цьому на фоні достатньо низької (за західними мірками) кількості державних службовців в Україні посилюється незадоволення населення щодо «роздмухування» державних органів і зниження якості управлінських послуг. Цьому сприяють також часті зміни і в структурі державних органів, і в кадровому складі керівників вищих та регіональних органів влади в Україні. Крім того, недосконалість розподілу повноважень між державними інституціями, їх дублювання, а також протиріччя щодо підзвітності та підконтрольності державних органів іншим державним інституціям та народу України згідно з Конституцією – все це є показниками рівня культури державного управління та адміністрування.

Друга складова культури державного управління – культура управлінської діяльності – теж складається з декількох структурних елементів. Перш ніж розкрити їх зміст, слід зауважити, що культура державного управління, як і культура в загальному розумінні, є результатом людської діяльності, тобто за предметними та духовними формами культури завжди стоїть людина. Тому аналіз цих форм має передбачати аналіз дій людини в процесі її суспільної діяльності. Через це культура управлінської діяльності, перш за все, визначається культурою державних службовців, яка є відносно стійкою системою професійних знань, оцінок і норм спілкування, що безпосередньо пов'язана з політико-правовою культурою суспільства.

Культура державних службовців – це своєрідна форма соціального буття. Вона характеризується рівнем загальної культури, наявністю ділових якостей, необхідних для виконання роботи відповідно до посади, яку обіймає службовець. Культура державних службовців визначається також глибоким і всебічним знанням науки управління, вмінням використовувати ці знання у процесі своєї діяльності та стилем роботи працівника.

Слід зазначити, що управлінська культура визначається як об'єктивними умовами виховання, так і суб'єктивними мотиваціями, адаптацією до вимог відповідної державної інституції. На культуру державних службовців впливають соціальні ідеї та ціннісні орієнтації, притаманні цій соціально-економічній структурі, а також політична орієнтація в державі, інші економічні та соціально-психологічні чинники.

Друга складова культури державного управління, може бути розкрита через висвітлення таких структурних елементів, які вдало відображені на схемі розробленій науковцями М. Багметом, І. Хоржевською та О. Малікіною, що була надрукована в науковому журналі «Публічне управління та регіональний розвиток» [36, с. 69–70].

Чіткі відповіді на основні положення схеми можна знайти у глосарію, який міститься в кінці даного розділу.

А зараз варто підтвердити лише те, що дуже важливою складовою організаційної культури є комунікативна культура, яка базується на основних законах культури ділового спілкування, зміст і мета якого спрямовані на вирішення організаційних соціальних завдань. Культура ділового спілкування – це загальна сукупність нормативів, які передбачають певні правила ділових взаємовідносин, знання і вміння, пов'язані з обміном інформацією, використання засобів взаємовпливу, створення атмосфери взаєморозуміння. Основними елементами культури ділового спілкування є комунікативні установки, знання основ психології та вміння застосовувати дані знання відповідно до конкретної ситуації. Крім цього, важливими аспектами державно-управлінської праці є: вміння відбирати, опрацьовувати, аналізувати і ефективно використовувати професійно значущу інформацію, робити висновки та інформувати вище керівництво про стан справ у підпорядкованій сфері; здатність налагодити в колективі ділову, творчу атмосферу, доброзичливі стосунки з колегами та відвідувачами; вміння ефективно використовувати новітні технічні засоби, а також володіти сучасними методами ведення ділового спілкування, полеміки тощо.

Основними складовими комунікативної культури державних службовців є мистецтво говорити і мистецтво слухати. Досконале володіння мовою, її нормами в процесі мовленнєвої діяльності людини визначає її культуру мовлення. Мовленнєва культура службовців є показником їх професійної придатності, оскільки державна служба передбачає підвищену мовленнєву відповідальність посадовців усіх рівнів. Культура мовлення – це не лише правильність вимови та використання слів, це також точність, зрозумілість, багатство і виразність мови. Державні службовці вирішують широкий спектр питань соціально–економічного, культурного, організаційного характеру, отже, вони мають володіти мовними засобами офіційно–ділового, наукового, публіцистичного та розмовного стилів. Тому культура мовлення посадовців полягає не лише у дотриманні ними мовленнєвих норм, а й в умінні швидко і легко переходити з одного стилю на інший.

Іншим компонентом комунікативної культури є вміння слухати. Слухання являє собою процес сприйняття, осмислення і розуміння мови того, хто говорить. Слухання може бути нерелективним або релективним. Під час нерелективного слухання співрозмовник, до якого говорять, не висловлює свої зауваження з приводу почутого. Релекторне ж слухання передбачає активне втручання співрозмовника-слухача в розповідь іншого. Практика державно-управлінської діяльності свідчить, що часто ефективність вирішення багатьох проблем залежить саме від здатності чиновника уважно вислухати і з'ясувати суть прохання чи скарги клієнта, який звернувся до державного органу, або підлеглого працівника.

Слід додати, що спілкування в комплексному розумінні включає як процес взаємодії між людьми, так і акт передачі інформації – комунікацію. Під час передачі та отримання інформації утворюється певне комунікативне співтовариство, яке характеризується відносинами єдності, взаємозв'язку, взаєморозуміння, а також координацією процесу обміну інформацією, узгодженістю цінностей, організацією зв'язку між індивідами. Отже, комунікацію можна розглядати як процес двостороннього обміну ідеями та інформацією, що веде до взаємного розуміння.

На думку українських теоретиків державного управління О. Машкова, Н. Нижник та О. Оболенського, ефективність комунікацій у державноуправлінській діяльності цілком залежать від забезпечення достовірності та об'єктивності, повноти й своєчасності, оперативності і регулярності надходження інформації. У державному управлінні інформація виступає одночасно предметом і продуктом праці, тому підвищення вимог щодо формування, передачі та обробки ділової інформації посадовцями є одним з головних чинників вдосконалення комунікативної культури працівників органів влади [19, 20, 36]. За таких умов особливого значення набувають вміння посадовців працювати з комп'ютерною технікою та володіння навичками роботи в мережі Інтернет. Крім того, впровадження електронного урядування, яке спрямоване на те, щоб значно спростити процес надання управлінських послуг громадянам за допомогою засобів електронного зв'язку, потребуватиме саме цих комунікативних здібностей державних службовців.

Специфіка державної служби полягає в тому, що її ефективність залежить від уміння державних службовців працювати з людьми, організувати їх на виконання конкретних управлінських рішень, дій тощо. Культура державних службовців визначається через їх ставлення до громадян, через культуру поведінки в процесі здійснення своїх повноважень та реалізації функцій державного органу. Тобто культура держслужбовців характеризується рівнем дотримання ними етичних норм, або норм етики ділового спілкування. Етика ділового спілкування – це сукупність моральних норм, правил та уявлень, які регулюють поведінку людей і відносини між ними в процесі професійної діяльності. Етична культура державних службовців – це всеохоплююче поняття, яке є моральним критерієм як професіоналізму управлінців, так і їхньої діяльності щодо розв'язання питань, що стосуються збереження прав і законних інтересів громадян.

Специфічність професійної діяльності державних службовців, а саме – реалізація ними функцій державних органів, державної влади і держави в цілому – зумовлює особливі вимоги щодо професійної етики управлінців. Професійна етика державних службовців як сукупність моральних вимог передбачає наявність в них низки необхідних моральних та професійних якостей, а також дотримання певних принципів в здійсненні ними своїх повноважень. Серед таких принципів: повага до закону, соціальна відповідальність, верховенство прав та свобод громадян тощо. До морально–професійних характеристик державних службовців слід віднести: чесність,

порядність, справедливість, толерантність, доброзичливість, уважність, відповідальність, професіоналізм, компетентність, вміння організувати і управляти тощо.

Дуже аргументовані в цьому плані є наукові доробки Г. Алмонда і С. Верби, які сформулювали основи громадянської культури стабільності [1]. Їх ідеї та рекомендації були закріплені в формалізованих та неформалізованих етичних нормах (Етичних кодексах, Кодексах поведінки тощо).

Для того, щоб максимально повно зрозуміти основи етичної культури, слід звернути, більшу увагу на результати наукових досліджень зарубіжних вчених, адже проблема етики в державному управлінні (публічному секторі) на Заході почала вивчатися значно раніше, ніж у пострадянських країнах.

Одним із перших дослідників з даного приводу став Денніс Томпсон. Він узагальнив думки А. Лоунтона, автора «Етичного менеджменту для державних службовців». Який вважав, що етика являє собою спробу систематизувати і визначити основи морального оцінювання. Крім того, зазначив, що в філософії права існує сильна традиція – традиція «природного права», яка розглядає закон як дещо несуттєве для системи етики, однак в межах цієї традиції існують необхідні взаємовідносини між законом і мораллю [17].

Далі Д. Томпсон підтримав точку зору Л. Купера про те, що однією з головних дилем етики є конфлікт відповідальності, який складається з трьох аспектів: конфлікту влади, ролевого конфлікту та конфлікту інтересів, що тісно пов'язані з певними цінностями управління та відповідями на головні питання етики: чи є це добре? чи є це правильно? чи є це тим, що необхідно?

У той же час Д. Томпсон погодився з твердженням професора К. Л'юїса, який окреслив тісний взаємозв'язок і взаємопроникнення трьох компонентів: законності, етики та ефективності діяльності державних органів і їх посадовців, а також стверджував, що етичні методи забезпечують державних службовців певними «інструментами», необхідними для здійснення морального вибору в тій чи іншій ситуації. Набір наведених «інструментів» включає: цінності державної служби, систематизовані перспективи, встановлення фактів, вибір засобів, встановлення зворотнього зв'язку та розробка системи оцінювання [15].

Накінець, Д. Томпсон розділяючи міркування директора Інституту етики (США) М. Джо-зефсона, зазначив те, що етика у державному управлінні значно відрізняється від звичайної етики. Вона є дуже специфічною, оскільки передбачає не тільки загальноприйняті норми етичної поведінки, але й певні специфічні правила [11]. Як доказ специфічності етики в державному управлінні Д. Томпсон запропонував такі особливі принципи діяльності державних посадовців: принцип інтересу громадськості (уся сила громадськості має бути використана лише на суспільні цілі, а не на власні); принцип незалежного об'єктивного судження (запобігання конфлікту інтересів); підконтрольність, підзвітність (всі дії державних органів мають бути відкритими і публічними); демократичне керівництво та відповідальність.

У цілому, зарубіжні і вітчизняні науковці погоджуються з тим, що етика державних службовців – це особливості свідомості, взаємовідносин і поведінки людей, обумовлені специфікою державно-управлінської діяльності. Тому й основою формування сучасної етичної культури державних службовців можна назвати їх «професійний» світогляд, який вибудовується на основі усвідомлення суб'єктивної мети, що ставиться перед ними як фахівцями державного управління.

Усе це можна дізнатися із наукових праць Д. Томпсона, який неодноразово визначив те, що «у щоденній роботі державних службовців проблеми, пов'язані з етикою, здаються менш важливими, ніж інші; однак через те, що етика впливає на вирішення всіх проблем без винятку, вона в кінці кінців може виявитися важливішою за все інше» [31].

Науковці Ємельянов В., Штиршов О. зазначають що сучасні механізми впровадження етичної інфраструктури у публічне управління дозволяє підтримувати у державному управлінні клімат, який сприяє дотриманню етичних і моральних норм, а також заходом, який протидіє корупції у державних службовців, але і для громадян, які живуть у цій країні [34, с. 5-9].

Однак, впровадження такого механізму можливе лише через створення відповідної нормативно-правової основи етичної експертної діяльності у державних установах. Для цього потрібне прийняття Закону України «Про етичну експертизу», який повинен визначати правові, організа-

ційні і фінансові основи експертної діяльності у державних установах, а також загальні основи і принципи регулювання суспільних відносин у галузі державного управління. Другим документом повинне стати «Положення про організацію та проведення етичної експертизи», яке повинно стати необхідною умовою розвитку етичної інфраструктури, тому що це дозволяє здійснювати всебічний аналіз тієї чи іншої етичної проблеми, у тому числі і нормативно-правових актів з точки зору її етичної коректності, з'ясувати як враховані вимоги професії і моральні становлення суспільства [34, с. 8-9]

З наведеного вище огляду бачимо, що ключовими засобами регулювання управлінської діяльності та поведінки державних службовців є мораль і право, але не менш важливою, ніж етична, є культура права. Правова культура державних службовців – це різновид загальної культури, яка відбиває певний рівень їх правосвідомості, рівень володіння ними нормами права, готовність їх застосовувати та реалізувати професійну діяльність у правовому полі. Право виступає не лише джерелом діяльності державних службовців, але й політико-правовою межею свободи вибору управлінських дій, які за своїми формами й методами мають відповідати ціннісним правовим категоріям цього суспільства. Право – це найважливіша основа організованості, дисципліни, ініціативи та творчості в управлінській діяльності. Реалізація цих можливостей залежить, по-перше, від рівня професіоналізму державних службовців – наявності правових знань і намагання їх застосовувати в роботі, а по-друге, від загальної правової культури суспільства, органу, в якому працює державний службовець. При цьому правомірна поведінка суб'єкта державноуправлінської діяльності передбачає дотримання ним норм права з наміром досягнення соціально-корисного результату.

Забезпечення функціонування правових механізмів в усіх сферах соціально-економічного життя держави є одним з головних завдань органів влади та їх посадовців. Не менш важливою задачею є й підготовка, прийняття і застосування нормативно-правових актів. Якість чинного законодавства відбивається на ефективності розвитку економічної та соціально-культурної сфер держави, досконалості системи державного управління, на повноті забезпечення прав і свобод громадян, а в кінцевому результаті, на рівні життя людей. Відтак, успіх у розбудові правової держави в Україні цілком залежить від високого рівня правової культури державних службовців.

Правова культура є основою відтворення в суспільстві правового досвіду, розвитку інтелектуального та духовного потенціалу народу. Вона являє собою систему духовних і матеріальних цінностей в сфері функціонування права і охоплює всю сукупність найважливіших ціннісних компонентів правової реальності в її розвитку. За своїм змістом поняття «правова культура» включає: право, правосвідомість, правотворчість, правовідносини та правозастосування. У свою чергу, правосвідомість складається з правової ідеології (знання про право) та правової психології (ставлення до права) і поділяється на звичайну, професійну і наукову. Враховуючи вищезазначене, можна сказати, що правова культура державних службовців – це вид культури, що формується в процесі професійної реалізації права працівниками органів державного управління.

Практика державно-управлінської діяльності в Україні свідчить, що державні службовці нерідко в своїй роботі демонструють нехтування або зловживання правом, низьку державну дисципліну, високий рівень корупції, правовий нігілізм тощо. Усі ці негативні явища є водночас результатом низької правової культури управлінців і основою, на якій ця правова культура формується.

Досвід країн світу, здобутий в ході становлення та розвитку демократії, свідчить, що ефективність демократичних перетворень, їх органічне входження в систему суспільних відносин цілком залежать від рівня політичної культури всього суспільства і державних управлінців зокрема. Якщо етична та правова культура державних службовців виступають у формі певних норм (рамки) поведінки та управлінської діяльності, то політична культура державних службовців є способом їх буття в політиці. Політична культура являє собою ступінь реалізації сутнісних можливостей державного службовця, його потенціал в державно-управлінській діяльності; вона безпосередньо впливає на ефективність державноуправлінської діяльності.

Політична культура виступає як спосіб здійснення політичної діяльності і характеризує систему політичних поглядів, знань, почуттів, політичних оцінок, традицій, звичаїв і норм. Вона

виявляється у певному стилі поведінки соціального суб'єкта в історично визначеній системі політичних відносин та закріплюється у ментальних структурах (політичних стереотипах, політичній свідомості, соціальній психології тощо).

Існує декілька підходів до інтерпретації поняття політичної культури. Проте всю сукупність підходів можна звести до трьох груп, головна відмінність між якими полягає у розумінні того, яке коло явищ охоплює політична культура у сфері політичного життя суспільства, соціальних груп та особи.

Перший (традиційний) підхід обмежує поняття політичної культури виключно суб'єктивними компонентами – сукупністю політичних установок стосовно певної політичної системи. Другий (комплексний) підхід включає до політичної культури політичну свідомість й особливості політичної поведінки людей. Відповідно до третього підходу, політична культура розглядається як сукупність стійких форм політичної свідомості та поведінки, а також характеру і способів функціонування політичних інститутів у межах певної політичної системи.

За визначенням вже згаданих американських вчених Г. Алмонда і С. Верби, політична культура є політичною системою, засвоєною у знаннях, почуттях і оцінках людей. Вчені вважають, що політичну культуру можна розглядати як сукупність психологічних орієнтацій на соціальні (політичні) об'єкти та процеси [1, с. 593-600]. Ця категорія обумовлена багатьма чинниками, але переважно соціально-економічними факторами, які характеризують відносини між спільнотами з приводу державної влади, а також соціальним середовищем, суспільством та його ціннісними установками, принципами і нормами. Політична культура виникає і формується в процесі політичної діяльності, продуктами якої є відповідна політична ідеологія, система цінностей, ідеалів, теорій, політичний досвід та традиції, стереотипи поведінки, суспільної думки тощо. Також в процесі політичної діяльності людей виникають ідеологічні, соціально-психологічні, інституціональні та функціональні структури суспільства. Через це політична культура державних службовців являє собою специфічний, історично обумовлений продукт управлінської діяльності, який виражає процес освоєння ними політичних відносин, розвитку їх особистої сутності і здатності застосовувати політичні знання на практиці. Вона виявляється у певному стилі поведінки в історично-визначеній системі політичних відносин (інтересах, нормах, установках тощо) і політичній діяльності та закріплюються в певних ментальних структурах (політичних міфах, стереотипах, свідомості тощо). Політична культура державних службовців віддзеркалює досягнутий рівень входження культури в політичну діяльність, політичної свідомості в реальну культуру суспільства.

На думку Ю. Кальниша, складовими політичної культури є: політична грамотність, політична свідомість і політична поведінка. Під політичною грамотністю науковець розуміє сукупність знань щодо конституційних прав і обов'язків, розуміння механізмів дії і взаємодії складових політичного процесу та усвідомлення свого місця і ролі у цьому процесі. Політична свідомість являє собою світоглядну основу поведінки суб'єкта політичного процесу, яка ґрунтується на політичній грамотності і визначає систему поглядів й морально-етичних норм щодо його участі у політичному процесі. Зрештою, політична поведінка є вищою формою втілення політичної культури. Як вважає вчений, політична поведінка учасників державотворчого процесу включає дотримання, виконання, використання і пропагування складових цивілізованого демократичного політичного процесу [12, с. 96].

Слід також зазначити, що формування і розвиток політичної культури державних службовців відбувається під впливом таких факторів, як досконалість правової системи держави, рівень розвитку політичної системи, демократичних традицій, громадянського суспільства, культурно-ментальних особливостей населення, історичного досвіду тощо. З іншого боку, політична культура держслужбовців формує свідоме ставлення до вимог Конституції України, впливає на зміну її норм. Без певної поваги до Конституції, права, закону неможливі реалізація та розвиток політичної культури державних службовців. Важливою об'єктивною умовою прояву в повній мірі політичної культури є чітка регламентація прав та обов'язків державного службовця.

Тож очевидно, що політична культура є показником характеру системи відносин, які складаються між учасниками політичного процесу, вона впливає на форми організації державної влади

та відносини між державою і громадянським суспільством. Вона є найбільш визначальною в системі державного управління, оскільки прямо чи опосередковано впливає на формування та здійснення державної політики в соціально-економічній і духовно-культурній сферах суспільства.

На думку західних та вітчизняних вчених, основним гальмом на шляху до демократичної політичної культури громадян та посадовців державних органів влади України залишаються соціально-психологічні стереотипи. У сучасному українському суспільстві і досі поширені уявлення, ідеали, орієнтації, форми мислення і поведінки, культивовані радянським режимом. Серед них: пасивність, інертність, залежність, безвідповідальність, моральний примітивізм. «Спадком» минулих літ в українській політичній ментальності виявляються такі протилежні орієнтації, як: поєднання бажання змін і страх перед ними; усвідомлення важливості демократичних перетворень і відмова від участі в них; готовність до діалогу і компромісів в одних випадках і нетерплячість в інших; недовіра до держави і покладання на неї.

Очевидно, що державні посадовці як носії політичної культури в цілому приймають нові демократичні правила, але водночас відчувають вплив старих поглядів та уявлень, залишаючись внутрішньо невільними і неспроможними діяти по-новому. Звідси стає зрозумілим, що демократизація держави вимагає формування особливого типу політичної культури державних управлінців та політиків, рисами якої мають бути: спрямування до загальнонаціональної згоди, плюралізм політичних поглядів, толерантність у відносинах учасників політичного процесу, пріоритетність громадянського суспільства та безумовне забезпечення прав і свобод громадян.

На сучасному етапі розвитку Україна гостро потребує термінового вироблення чіткої концепції інтегруючої ідеології, яка б сприяла соціальній і національній консолідації та вказувала напрямки здійснення процесу демократизації. Становлення демократичної політичної культури може відбутися лише через перехід від моноідеологічного суспільства до ідеологічного і політичного плюралізму. Головною рушійною силою в цьому процесі мають стати представники політичної еліти та державні управлінці України.

Узагальнюючи викладене, слід сказати, що комплексний підхід до аналізу культури державного управління та адміністрування через виділення її складових елементів дає можливість ґрунтовно дослідити різні аспекти державноуправлінської діяльності, пов'язані, зокрема, з політико-адміністративними, правовими та соціально-культурними напрямками роботи органів державної влади та їх посадовців. Результати аналізу запропонованої нами структури культури державноуправлінської діяльності доводять, що правова, етична та політична культура державних службовців взаємопов'язані, вони складають основу культури державного управління і є не тільки показниками якості управління, але й одними з головних чинників ефективності державного управління в цілому.

Наведений вище аналіз дозволяє зробити висновок, що культура державного управління як комплексна якісна характеристика управлінської діяльності через відображення конкретних форм взаємодії людей та організацій у процесі здійснення владно-управлінських відносин впливає і на якість організації державної влади, і на якість суспільного життя, і на досконалість професійної діяльності державних службовців, посадовців всіх рівнів: від Президента держави до працівників місцевих органів влади. До того ж, культура державного управління виступає базовою складовою всієї владної системи, завдяки їй досягаються політичні та економічні цілі. Лише за умови високого рівня розвитку та збалансованості всіх складових культури державного управління можливі, з одного боку, ефективне державне управління, а з іншого, позитивне сприйняття громадянами державних інституцій та налагодження продуктивних взаємозв'язків органів влади з громадськістю.

9.3. Чинники та фактори, що впливають на реформування організаційної культури в системі адміністративного менеджменту

Культура управління, як і будь-який інший вид культури, змінюється залежно від змін в історичному, політичному, соціально-економічному або культурному-цивілізаційному устрої держави і суспільства. Культура державного управління завжди відповідає тим умовам, які визначають той чи інший етап розвитку суспільства і відповідний характер державно-владних відносин.

З цього приводу, ще у 2007 р. слушно зауважив Ю. Сурмін про те, що державне управління, що ґрунтується на культурних цінностях, перебуває під постійним впливом низки тенденцій і факторів суспільного розвитку, провідну роль серед яких відіграють процеси зовнішнього середовища і внутрішні рушії розвитку державного управління та адміністрування. Ці процеси, у свою чергу, відбуваються за умов дії цілої системи чинників соціального, економічного, політичного і ціннісно-ментального походження [30, с. 50].

З цим погоджується В. Цветков, який також зазначає, що система державних органів (як елемент культури державноуправлінської діяльності) визначається факторами як матеріального, так і духовного порядків. Серед них вчений виділяє: географічні чинники; державний устрій; політичний режим; національний склад країни; менталітет населення; правову культуру суспільства; пануючу ідеологію тощо [32, с. 127].

Отже, враховуючи викладене, можна зробити загальний висновок, що на культуру державного управління головним чином впливають політичні, соціально-економічні та ціннісно-ментальні чинники. Проте, на наш погляд, для вдосконалення державно-управлінської діяльності доцільно систематизувати і конкретизувати перелік факторів, завдяки яким формується та розвивається культура державного управління та адміністрування.

Отже, для визначення чинників, що впливають на культуру управління, слід усвідомлювати те, що управління є складним і багатофункціональним процесом. Культура управління визначається цілою системою факторів, головними серед яких є:

- рівень загальнокультурного розвитку країни, її матеріальне та духовне становище у конкретний період розвитку;
- рівень розвитку конкретного об'єкта управління, стан його потенціалу, зв'язки із зовнішнім середовищем, стан технології тощо;
- стан правової забезпеченості управлінської діяльності, адекватність правових норм країни і потреб конкретної організації;
- система зовнішніх зв'язків, які пов'язані з управлінською діяльністю;
- організаційно-правовий та організаційно-культурний порядок організації, установи, що визначає загальні (національні) та конкретні схеми поведінки працівників, які забезпечують запрограмований рівень культури управління;
- програми розрахункової ефективності праці управлінського персоналу, окремих складових управлінської діяльності.

Цей перелік чинників слід доповнити також рівнем управлінської культури всіх гілок влади.

Узагальнивши викладені вище фактори впливу на культуру управління, можна зазначити, що управлінська діяльність формується і розвивається під впливом, з одного боку, зовнішніх умов (рівня соціально-економічного і культурного розвитку держави, відповідного правового забезпечення процесу управління), а з іншого – внутрішніх умов (організаційно-культурного порядку, норм та зразків поведінки управлінців, методів організації ефективного управління тощо).

Слід враховувати, що культура управління у виробничій сфері впливає на якість організаційних зв'язків, взаємовідносин працівників, робочої атмосфери та, в кінцевому результаті, на продуктивність виробництва. Що ж до культури державного управління як специфічного виду культури управління, то вона не тільки залежить від стану розвитку країни, але й сама впливає на цей стан. Тож виявлений в ході дослідження діалектичний взаємозв'язок між рівнем культури державного управління та рівнем соціально-економічного та суспільно-політичного розвитку держави дозволяє нам виділити систему основних факторів впливу.

На нашу думку, сукупність основних факторів можна умовно поділити на групи, які визначаються за способом, характером та джерелами їх впливу. За способом впливу фактори можуть бути зовнішніми та внутрішніми, при цьому, внутрішні за характером впливу поділяються на об'єктивні і суб'єктивні чинники, а за джерелами впливу – на групи історико-культурних, етнокультурних, соціально-економічних, морально-правових та світоглядно-ціннісних факторів.

Серед зовнішніх факторів найбільш впливовими є геополітичне положення та культурне оточення держави. Групу внутрішніх факторів складають: історичний досвід державотворення, традиції, звичаї та національний характер народу, а також етнічний склад населення – об'єктивні; суспільні цінності, ідеологія, світогляд і релігійні переконання громадян – суб'єктивні; а також

рівень життя і рівень освіти населення, моральні та правові норми, які можуть бути віднесені як до суб'єктивних, так і до об'єктивних чинників.

Перелічені зовнішні та внутрішні чинники впливу на культуру державного управління варто розглянути на такій схемі (Рис.9.2.).

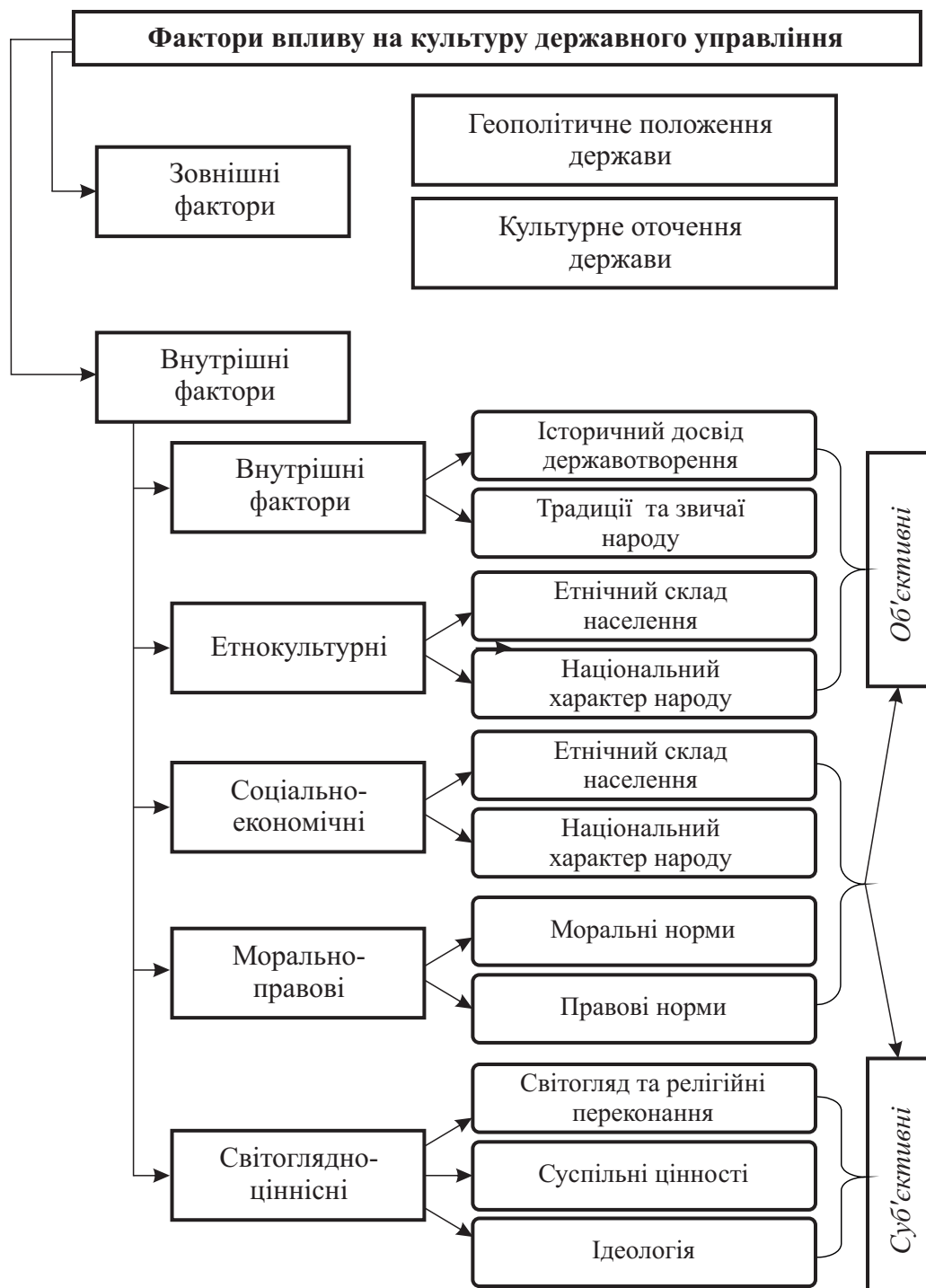


Рис. 9.2. Фактори впливу на культуру державного управління

Проаналізуємо систему запропонованих факторів та обґрунтуємо їх вплив на культуру державного управління.

На сучасному етапі розвитку нашої держави, в умовах демократизації суспільства, реформування адміністративного устрою України та оновлення сутності суспільно-владних відносин

геополітичне положення країни характеризується, по-перше, значною увагою до її розвитку з боку інших держав світу (Російської Федерації, а також Заходу та Америки) і майже регулярними їх спробами вплинути на перебіг політичних подій в Україні, по-друге, все ще розмитістю власних орієнтирів щодо зовнішньополітичних та економічних зв'язків. Дійсно, Україна визнає свій історичний зв'язок з Росією, однак в той же час орієнтується на Захід. Незалежна Україна достатньо велика і потенційно багата держава, яка може претендувати на важливу роль у Східній Європі, тобто бути повноправним суб'єктом геополітики. Але після розв'язання Російською Федерацією гібридної війни, анексування Криму, агресивних дій на Донбасі і в акваторії Азовського моря, слушним стало прийняття змін до Конституції України, щодо проголошення курсу на входження до НАТО і ЄС з метою посилення української системи колективної безпеки і оборони.

Ще раніше цій ж меті було підпорядковане і запровадження 28 листопада 2018 р. Закону «Про введення військового стану» в 10 областях України. Отже, вірним стали твердження Президента України та урядові рішення, як і патріотично налаштованих й свідомих громадян про необхідність і доцільність імплементації євроатлантичних критеріїв і стандартів.

Сучасна Україна про те, стоїть перед вибором двох геополітичних стратегій: стратегії вибору і стратегії балансу інтересів. Перша відповідає рівневі розвитку самостійної держави, спроможної вибирати собі стратегічних партнерів на взаємовигідних умовах. Друга відповідає ситуації зовнішньої залежності України від партнерів по СНД (у першу чергу, Росії) та країн Європи, які визначають її геополітичний курс з урахуванням кон'юнктури та своїх власних інтересів. Характерними рисами сучасної української геополітики є декларування відсутності політичного супротивника, будь-яких вимог або претензій до сусідніх держав, а також спроба подвійної орієнтації на Росію та Захід. Це свідчило про те, що Україна лише наближалася до статусу суб'єкта геополітики, залишаючись поки що об'єктом гри зовнішніх геополітичних сил.

Наведений аналіз геополітичного становища України свідчить, що українська політична еліта постійно прагне в геополітичній орієнтації до компромісу, а насправді, ухилялася від відповідальності за власний зовнішньополітичний курс. Пошук сильного захисника власної нації і держави – це риса, яка йде з глибокої давнини, можливо, з часів Б. Хмельницького. Така геополітична залежність зумовила появу певних рис поведінки значної частини українців, у тому числі і представників управлінського апарату. Серед цих рис: мімікрія, уміння пристосовуватися до інтересів чужих для власного державотворення політичних сил, займати позицію політичної роздвоєності, втрачати почуття єдиної нації тощо. Очевидно, що згадані орієнтації та конкретні риси поведінки в минулому визначають відповідні аспекти культури державного управління і сьогодні. Тож, нинішній політичний стан держави показує, що в державному апараті превалюють саме такі пристосовницькі характеристики культури управління.

Щодо іншого зовнішнього фактора впливу – культурного оточення – можна сказати, що він тісно пов'язаний з попереднім фактором: геополітичний простір постійно підпадає під вплив «зовнішнього середовища». Безпосередня близькість України до Росії, країн СНД, Західної Європи та східноазійських країн вплинула на різнобарвність української культури. Комплекс культурних характеристик, що складається з елементів російської, білоруської, єврейської, польської та багатьох інших культур, зумовив історичні зміни в ментальності, культурних та політичних орієнтаціях українців. Це насамперед стосується мовних і релігійних уподобань українців. Очевидними є розбіжності в культурних орієнтаціях, традиціях та навіть суспільних цінностях серед населення Сходу, Заходу та Півдня України. Дані розбіжності, безумовно, відбиваються і на культурі державного управління: як на поглядах щодо державної структури, так і на якостях, притаманних державним службовцям. Однак у сучасних умовах культурної глобалізації, що характеризується прискоренням процесу уніфікації та поширення передового досвіду в економічній і культурній сфері, розвиток культури державного управління визначається дією мультикультурних факторів, які поєднують різні традиції, суспільні цінності, соціальні норми тощо.

Особливо це проявилось під час надання Томосу Українській Православній церкві. Взагалі комплекс внутрішніх факторів, визначених за джерелами впливу, можна об'єднати у п'ять груп: історико-культурні, етнокультурні, світоглядно-ціннісні, соціально-економічні та морально-правові фактори. Охарактеризуємо кожну групу і спробуємо довести зв'язок кожного фактора з культурою державного управління.

До історико–культурних факторів слід віднести історичний досвід державотворення та традиції і звичаї. Історія України – це історія бездержавності. Володарі змінювалися, а українці жили самі по собі, з готовністю чи без, але завжди слугували новому панові. Українці не зуміли протистояти ані полонізації, ані русифікації. Протягом багатьох століть український народ виборював свою незалежність. Зазнавши поневолення, утисків, геноциду з боку сусідніх держав та нападників, Україна не набула досвіду власної державності, відповідних традицій державотворення, і тому в свідомості українців сформувалися такі риси, як покірність та смирення і водночас пристосування та ненависть до тих, хто при владі. Разом з цим короткотривалий позитивний досвід Запорізької Січі та УНР все ж таки укріпив віру українців у можливість мати власну незалежну державу.

З радянських часів Україна успадкувала адміністративно–командну систему владних відносин, нерозвиненість демократичних традицій, правової, політичної культури суспільства. Незалежність держави, отримана в 1991 році, поставила перед українською владою багато питань і проблем, пов'язаних з необхідністю формувати якісно нові суспільні відносини, соціальні та політичні інститути, нову культуру управління. За таких умов головні атрибути культури – традиції (від лат *traditio* – передача) – різновиди звичаю, що історично складаються і передаються від покоління до покоління; порядки, правила поведінки, – набувають нового змісту під впливом змін. Традиції та звичаї українського народу переважно визначаються історичним досвідом розвитку держави та відбивають об'єктивні умови існування суспільства, наступність у суспільному житті, а також фіксують найважливіші моменти. Традиції та звичаї, які акумулюють досвід народу, служать засобом управління поведінкою людей та формування норм моралі.

На сучасному етапі історичного розвитку нашої держави відбувається формування та закріплення нових традицій, що відбивають особливості розбудови демократичної, правової держави та громадянського суспільства. Закріплення цих традицій впливає на подальший розвиток культури державного управління, а також безпосередньо залежить від самих державних службовців, які не лише дотримуються культурних традицій, але й активно сприяють їх усталенню в житті суспільства.

Етнокультурні фактори впливу на культуру державного управління включають етнічний склад населення України та особливості національного характеру народу, які безпосередньо пов'язані з його етнічними характеристиками. Виходячи з історичних передумов існування української нації, її формування та розвитку, які обумовлюються численними нападами на українські землі інших держав, завоювання їх іншими народами, можна говорити про поліетнічність українського народу. ЕтнODEMOграфічну картину України складають декілька етНОгруп, серед них: росіяни, євреї, білоруси, молдовани, кримські татари, болгары, поляки, угорці та румуни. Крім того, вчені виділяють ще низку малочислених етнічних груп, таких як греки, казанські татари, вірмени, німці, цигани, гагаузи, грузини, словаки, чехи, латиші, литовці, естонці та ін. Безумовно, переважна більшість українського народу належить до титульної української нації – понад 77 % всього населення України. При цьому велику групу обіймають росіяни – близько 18 %. Решта етнічних груп українського народу складає менше 5 % від загальної кількості населення держави. Слід також відзначити, що у зв'язку зі зростанням міжнаціональної напруги на колишньому територіальному пострадянському просторі, а також на тлі поширення міжнародних економічних зв'язків України з іншими державами спостерігається збільшення потоків груп інших національностей (чеченців, абхазців, китайців, інших народів Сходу) [35].

Безумовно, що така поліетнічність народу України характеризує наявність мультикультурності як в цілому в культурі держави, так і в культурі державного управління. Кожна нація, кожна етнічна спільнота має свої особливості культури, свої традиції та соціально–ціннісні орієнтації. Усі ці особливості зумовлюють специфічні риси культури управління в державній сфері залежно від того, яка етнічна група (групи) є домінуючою на тій чи іншій території. Крім того, представники державної влади теж є носіями тієї чи іншої етнічної культури, а отже, володіють певними етнічними особливостями, які впливають на формування їх етичної, правової та політичної культури як складових культури державного управління.

Культурно–ментальні особливості етносів складають так званий національний характер народу (під народом у даному контексті розуміється інтегроване на основі національної ідеї насе-

лення, що презентує єдину державу). Очевидно, що кожен народ має свій національний характер, який насамперед пов'язаний з особливостями його культурно–цивілізаційної ідентифікації і передбачає з'ясування того, якою мірою певний народ може виступати у вигляді цілісної особи, що має певні психологічні риси. Національний характер – це спосіб світовідчуття, притаманний національній спільноті на певному етапі розвитку. Він включає в себе національні почуття, звички, риси характеру, традиції тощо. Іншими словами, національний характер є своєрідним специфічним поєднанням загальнолюдських рис у конкретних історичних і соціально–економічних умовах буття нації.

Поняття «національний характер» передбачає народ як певну цілісність та єдність історичного суб'єкта. Поряд з цим, народ як істота містично–надіндивідуальна виявляє себе як самобутній тип особи, що має психологічні риси характеру. Комплекс психологічних рис українського народу, що виникає за умов культурно–цивілізаційного буття, має свій генезис, формується шляхом відповіді на певні виклики історичної ситуації і не підлягає швидкій зміні. Носієм національного характеру є не якийсь типовий українець, а народ як істота надіндивідуальна, культурно–цивілізаційний вимір історичного буття якої здійснює проекцію сьогодення через минуле та майбутнє. Таким чином, національний характер є формуючим чинником психіки індивідуума, він здійснює національну ідентифікацію як спосіб людського існування.

Аналіз культурно–ментальних характеристик українського народу дозволяє зробити наступний висновок: як сукупність психологічних рис, які презентують ціннісне відношення до світу та належність до особливого різновиду світовідчуття та світобачення, національний характер та культура державних службовців, що є носіями певних особистісних орієнтацій, знаходяться у нерозривному зв'язку. Тому врахування цього зв'язку є необхідною умовою вдосконалення та перспективного розвитку культури державного управління і підвищення ефективності державного управління.

З наведених вище факторів впливу на культуру державного управління (історичний досвід, традиції, етнічний склад населення та національний характер народу) впливають світоглядно–ціннісні характеристики українського народу, що також відбиваються на особливостях державного устрою та системі державно–владних відносин. Світогляд – це одна з форм свідомості людини, невід'ємний атрибут життєдіяльності людей; це сукупність цілісних уявлень про світ та місце людини в світі. Іншими словами, це інтегральне духовне утворення, яке спонукає до практичної дії, до певного способу життя; це певна картина сприйняття культурно освоєного світу. Саме через це світогляд – не лише знання й усвідомлення, а і духовно–практичне засвоєння світу, каталізатор протиставлення світові дійсному світу ідеалів, цілей і сподівань особистості.

Розглядаючи світогляд як сукупність поглядів, оцінок, норм і установок, що визначають ставлення людини до світу і виступають як орієнтири та регулятори його поведінки, слід аналізувати його вплив у комплексі з такими категоріями, як суспільні цінності та релігійні переконання. Суспільні цінності – це загальноприйняті переконання відносно цілей, яких людина повинна прагнути і які складають основу моральних принципів. Цінності формуються суспільством поступово, через відбір певних видів поведінки та досвіду людей. Спочатку вони з'являються як сукупність звичок, прийомів людського побуту, специфічної форми поведінки, що передаються від покоління до покоління як ознаки власне людського способу життя. З часом ці прийоми побуту закріплюються, схематизуються в таких нормативних утвореннях, як традиції, обряди, звичаї та ритуали. У подальшому ціннісні взірці транслюються, зберігаються і передаються через соціальні інститути.

І хоча система суспільних цінностей носить консервативний характер і тому вона дуже повільно змінюється, з часом цінності трансформуються залежно від змін суспільного устрою, ідеалів та цілей людської життєдіяльності. Так, радянські цінності, які багато в чому були позитивними, з набуттям незалежності України змінилися на інші. Проте задекларовані нові цінності не стали реальними регуляторами соціального життя, оскільки вони не відразу знайшли підтримки переважної більшості населення й не були забезпечені відповідними законами і політичними рішеннями. Перед українським суспільством постала ситуація, коли старі цінності були зруйновані, а нові не знайшли свого утвердження в свідомості народу. Це певною мірою пояснює наяв-

ність подвійної моралі в культурі громадян та державних службовців, а також ускладнює процес формування нової ідеології європейськості в Україні. Проте слід зазначити, що виміри цінності здійснюються на основі таких абсолютних критеріїв, як істина, добро, краса, людська гідність, свобода, честь, справедливість, відповідальність, які майже не піддаються змінам в уявленні людей і характеризуються певною усталеністю.

Поряд із суспільними цінностями релігія є основою суспільної моралі. Релігія постулює світ ідеальних сутностей, що у практичному плані веде до обґрунтування пріоритету духу над тілом. Віра в Бога виступає головним способом осягнення буття і важливим регулятором життєдіяльності людей, що освоюють цей світ. Як форма світогляду людини релігія одночасно виступає атрибутом етносу. Етнічне і релігійне глибоко пов'язані між собою. Релігія (з лат. religio – благочестя, святиня, предмет культу) є багатограним складним суспільним явищем, яке виникає на певному етапі історичного розвитку суспільства і функціонує в нерозривному зв'язку з його життєдіяльністю. Як і суспільство в цілому, вона не залишається незмінною. Релігійна ситуація в Україні тісно пов'язана з вказаними раніш історико-культурними та етнокультурними особливостями. За роки незалежності України релігійна мережа зросла в декілька разів. Нині в Україні діє більше 33 тисяч релігійних організацій, 55 церков, конфесій, течій і напрямків віросповідання. Найбільш поширеним є християнство, при цьому Схід країни більше орієнтований на православ'я, а Захід – на католицизм. Християнська релігія вкоренилася в національний ґрунт, у результаті чого українська культура набула релігійного забарвлення. Релігійна мораль, яка базується на загальнолюдських цінностях, стала основою української суспільної моралі, відповідних суспільних цінностей, які, у свою чергу, відбиваються в етичних нормах поведінки громадян, у т. ч. і державних службовців, які не тільки погоджуються, а й сприяють реалізації рішення Вселенського патріархату про доцільність створення в Україні самостійної помісної Української православної церкви [35].

Протягом останнього тисячоліття християнство формувало духовне життя нашого народу, справляло вагомий вплив на його психологію та культурно-ментальні характеристики. Релігійна мораль, яка базується на загальнолюдських цінностях, слугує основою української суспільної моралі, відповідних суспільних цінностей, які, у свою чергу, відбиваються в етичних нормах поведінки громадян.

Аналізуючи тенденції розвитку релігійності українців, слід зазначити, що з кінця XIX ст. у суспільній свідомості населення України релігійна віра поступово замінюється ідеологією. Ідеологія як суспільний інститут належить до соціальних механізмів культивування і захисту духовності індивідів. До формування ідеології причетні і політики, і державні службовці. Якщо в радянські часи ідеологія державної еліти (комуністичної партії) формувала міцну віру в державну владу і світле майбутнє, то на сучасному етапі розвитку України спостерігається відсутність будь-якої ідеологічної настанови з боку держави, а це, в свою чергу, відбивається на певному дисбалансі суспільних цінностей. Національна ідея, про яку так часто говорять і яка може бути основою нової ідеології незалежної України, поки що залишається неосмисленим науковим поняттям. Невизначеність ідеологічної складової в культурі державного управління є очевидним гальмом розвитку якісно нових владно-суспільних відносин та причиною знецінення патріотизму як необхідної риси управління.

Наступна група – соціально-економічні фактори – включає рівень освіти та рівень (якість) життя населення. Рівень освіти визначає інтелектуальний потенціал нації (зокрема державних службовців), відповідний рівень досягнень в усіх сферах людської життєдіяльності, а також ступінь розвитку внутрішньої здатності громадян до засвоєння нових знань і реалізації їх на практиці. Зростання освітнього рівня населення і, відповідно, зміцнення інтелектуального потенціалу державного управління є передумовою формування якісної управлінської еліти, яка, в свою чергу, може стати генератором якісної культури державного управління.

Інший фактор – рівень життя – є показником задоволення матеріальних та духовних потреб населення. Чим вищий цей рівень задоволення, тим вища позитивна оцінка громадянами державної влади та її представників. У наукових дослідженнях використовується один з найвідоміших інтегрованих показників оцінки рівня та якості життя населення – Індекс людського розвитку

(ІЛР), що розраховується ООН з 1990 р. За визначенням ООН, рівень життя – це сукупність таких показників, як: здоров'я, у тому числі демографічні умови, їжа, одяг, фонди споживання і нагромадження, умови праці, освіта, у т. ч. письменність, житло, включаючи його благоустрій, соціальне забезпечення тощо. Взагалі ІЛР є інтегральною оцінкою трьох складових компонентів, що характеризують довголіття, рівень освіти та доходів населення країн світу, а саме:

- тривалість життя населення від 25 до 85 років;
- рівень освіти – 0-100 % (кількість років, які провів у режимі навчання після 15 років середній громадянин);
- обсяг ВВП на душу населення від 200 до 4000 \$ США.

За даними ООН Україна у 2017 р. мала показник ІЛР – 0,796, що визначає 85 ранг з 182 країн світу. При цьому індекс рівня освіти України склав 0,956, індекс тривалості життя – 0,712, а індекс ВВП на душу населення – 0,689. Слід зазначити, що з часу розпаду СРСР ранг України поступово знижується з 41 (1990 р.) до 85 (2017 р.). Сутність цього показника розкривається через потенціал нації відтворити себе в усіх сферах життєдіяльності, через здатність та прагнення прогресивно розвиватися, підвищуючи рівень добробуту в суспільстві. Рівень та якість життя населення, з одного боку, зумовлені певним рівнем соціально-економічного стану держави і відповідною культурою державного управління, а з другого – задоволеність матеріальних і духовних потреб громадян є тим підґрунтям, на якому виникає і розвивається управлінська культура не тільки державних службовців, а й усього народу [26, 45-46].

Узагальнюючи, треба відзначити, що державне управління є діяльністю, яка має загальнодержавний характер, тобто охоплює всі сфери життя суспільства. Тому до комплексу чинників і факторів, які визначають умови формування і розвитку культури державно-управлінської діяльності, входять як елементи соціально-економічної і культурної сфер життєдіяльності держави, так і внутрішні умови, що визначають специфіку діяльності державних службовців. Запропонована вище викладена система факторів впливу на культуру державного управління, на нашу думку, дозволяє зрозуміти причини багатьох проблем у державноуправлінській сфері. Крім того, вона може допомогти виявити головні пріоритети в налагодженні висококультурних управлінських відносин, а також можливі шляхи покращення культури державного управління і владно-суспільних відносин на шляху демократичного розвитку України.

9.4. Навчання та підвищення кваліфікації управлінських кадрів

Організаційно-правові засади кадрового забезпечення органів влади ґрунтуються на: Конституції України, законах України («Про державну службу» та «Про запобігання корупції»), Положеннях «Про Національне агентство України з питань державної служби» затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 01 жовтня 2014 року №500 та «Про систему підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування» затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 07 липня 2010 року №564 (із змінами), наказу Національного агентства України з питань державної служби від 19.04.2017 р. №86 «Про порядок організації підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування у навчальних закладах за державним замовленням Національного агентства України з питань державної служби» та інших діючих нормативних актів з питань кадрової політики в Україні).

Згідно чинної законодавчої бази державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування повинні мати базову вищу освіту та не рідше одного разу на п'ять років пройти навчання й мати документ про підвищення кваліфікації у відповідних навчальних закладах, якими є Національна академія державного управління при Президенті України (НАДУ), регіональні інститути НАДУ, низка університетів і центрів, які мають право надавати освітні і наукові послуги з підготовки і здійснення підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

До речі, ліцензію на таку послугу має й Інститут державного управління Чорноморського національного університету імені Петра Могили, який має право здійснювати підготовку і підвищення кваліфікації за бакалаврськими та магістерськими програмами в галузі знань за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування». Крім того, Інститут здійснює підготовку кандидатських і докторських дисертацій у вищезазначеній галузі.

Важливим документом, що розкриває функціональність державної служби, а саме зміни характеру діяльності кадрових служб органів державної влади, прогнозує розвиток персоналу, планування кар'єри державних службовців, забезпечення їх професійного навчання, – є Комплексна програма підготовки державних службовців, затверджена Указом Президента України від 9 листопада 2000 р. № 1212/2000 [23]. Переконані, що для покращення ефективності державної служби та створення найоптимальнішої структури державного управління з розмежуванням повноважень кожного органу необхідно виходити з чіткого розмежування функцій органів державної влади і їх посадових осіб, що значно впливає на процес добору кадрів на державну службу. Додамо, що питання кадрової політики в органах влади знайшли своє відображення у Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» [25], яка спрямована на розвиток професійного кадрового потенціалу державного управління та місцевого самоврядування шляхом якісного вдосконалення функціонування загальнонаціональної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців для професійної діяльності в цих органах.

Наступними документами, що розкривають стратегічну програму розвитку державної служби, є Послання Президента України «Європейський вибір. Концептуальні засади економічного і соціального розвитку України на 2002-2011 роки» та укази Президента України «Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу» від 05.03.04 р. № 278 [24]. Ці документи спрямовані насамперед на становлення професійної і авторитетної державної служби, спроможної забезпечувати результативну та стабільну діяльність органів державної влади.

Кадрове забезпечення нової системи державного управління відповідно до Концепції адміністративної реформи є одним із напрямків її здійснення. Систему добору, призначення на посади, просування по службі визначено як один із напрямів адаптації інституту державної служби до стандартів ЄС. Реформування системи державної служби України спрямоване на вдосконалення кадрового потенціалу, створення оновленого, потужного і дієздатного державного апарату, становлення професійної, політично нейтральної та авторитетної державної служби. Ці стратегічні положення були сформовані ще десять років тому, проте донині створення дієздатного державного апарату шляхом удосконаленого добору кадрів на державну службу в повній мірі не розкрито. У державному управлінні спостерігається певне нормативне неврегулювання деяких засадничих складових кадрового забезпечення.

Низка законодавчих та інших нормативно-правових документів щодо статусу державної служби та виконання деяких її функцій в Україні не врегульована. Так, наприклад, у Конституції України немає жодних критеріїв щодо статусу державної служби. Продовжуючи детальний аналіз нормативних документів, які є основною офіційною джерельною базою, зазначимо, що ще у Законі України «Про державну службу» у ст. 1 вказано що: державна служба - це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави. У цьому нормативно-правовому акті є норми, які сприяють інституціалізації статусу державної служби: проведення конкурсів, атестацій, привілеї та гарантії державних службовців. У той же час закон зорієнтований не на принцип оцінювання та просування відповідно до професійних здібностей та якостей чи заслуг державних службовців, а на соціальний захист і збереження держслужбовців особливо у передпенсійному та пенсійному віці [3].

Слід зауважити, що нормативно-правова база, яка забезпечує функціонування кадрових процесів у державній службі України, є численною, проте більшість документів її реалізації зазвичай є дотичними та доповнюючими, іноді суперечливими. Загалом на початку 2000 років функціонування кадрових процесів у державній службі забезпечувалося понад 700 нормативно-правовими актами, серед яких більше 200 указів і розпоряджень Президента України, понад 400 різноманітних актів Кабінету Міністрів України та колишнього Головного управління державної служби України. Сьогодні, звичайно, кількість цих нормативних документів значно збільшилася.

Саме тому виникла необхідність удосконалення організаційно-правових засад функціонування кадрових процесів у державній службі та добору кадрів зокрема. Упродовж останніх років в Україні керівниками органів державної влади та їх структурних підрозділів і вітчизняними науковцями у цьому напрямку докладається багато зусиль. Свідченням цього є підготовка та аналіз нової редакції Закону України «Про державну службу», створення при Президентіві України

Координаційної ради з питань державної служби, прийняття Концепції адаптації інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу.

До позитивних зрушень у напрямку вдосконалення кадрових процесів у державній службі та державного управління загалом можна віднести покращення організації та виховання керівних кадрів державної служби. Про це свідчить створення та діяльність школи вищого корпусу державної служби України. Декілька тисяч підготовлених управлінців у Національній Академії державного управління при Президентові України у Дніпропетровському, Львівському, Одеському, Харківському регіональних інститутах та низці ЗВО України, в тому числі отримали кваліфікацію магістра державного управління та магістра державної служби, а нині публічного управління та адміністрування.

Державні службовці і зокрема професійні посадові особи місцевого самоврядування є запорукою соціального, економічного, політичного, духовного розвитку територіальних громад. Побудова моделі професійної компетентності посадових осіб стало провідним чинником удосконалення системи підвищення їхньої кваліфікації.

Основними принципами формування моделі професійної компетентності посадовців державного управління та місцевого самоврядування є: системний підхід до визначення цілей професійної діяльності посадовців, орієнтований на формування професійних управлінських умінь, навичок та особистих здібностей; віддзеркалення вимог до професійної діяльності з урахуванням їх випереджального характеру; багатокomпонентність моделі, тобто об'єднання в одному утворенні всіх вимог до професійної діяльності посадової особи місцевого самоврядування.

При формуванні моделі професійної компетентності варто враховувати як загальні, так і спеціальні вимоги до посадових осіб місцевого самоврядування, що передбачають володіння такою сукупністю знань, умінь та навичок, що будуть надавати йому можливість:

1) забезпечувати діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування чи його виконавчого апарату відповідно до сучасних вимог та умов усіх сфер життя суспільства;

2) поєднувати знання з теорії державного управління та місцевого самоврядування з практикою;

3) володіти сучасною методологією обґрунтування та ухвалення управлінських рішень з урахуванням інтересів держави, територіальної громади, суспільства і кожної особи окремо на основі загальнолюдських цінностей;

4) володіти знаннями нормативно-правової бази, що стосується державного управління, місцевого самоврядування та сфери власної професійної діяльності;

5) розуміти суть економічних, соціальних, культурних, політичних процесів, що відбуваються в державі, та усвідомлювати питання внутрішньої та зовнішньої політики держави;

6) володіти стилістикою офіційних ділових документів, знати і дотримуватися загальних правил діловодства;

7) володіти уміннями та навичками застосування інформаційних технологій в процесі професійної діяльності;

8) володіти високою культурою спілкування, етично-моральними засадами діяльності.

Сформулюємо модель професійної компетентності державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування у вигляді такої схеми (Рис. 9.3.). Вона відображає такі особливості її різнопланових елементів, професіоналізму посадовців.

А тепер зробимо короткі узагальнення відносно здійснення навчання та підвищення кваліфікації управлінських об'єктів. Вони зводяться до того, що професійна компетентність людини формується в процесі її навчання, починаючи з навчальних закладів, у яких вона здобуває вперше професійну освіту, і закінчуючи навчанням упродовж її професійного життя. Посадові особи органів державної влади та місцевого самоврядування не є винятком з цього правила, тому варто розглядати формування їхньої професійної компетентності як в процесі навчання, так і підвищення кваліфікації. Вступаючи на службу в органи державної влади і місцевого самоврядування, людина вже, як правило, має професійну освіту (переважно вищу), а підвищення кваліфікації є обов'язковим процесом для дорослої людини, яка прагне самовдосконалення та саморозвитку, досягнення вершин у власній професійній діяльності.

Компетенція посади в органі місцевого самоврядування



Рис. 9.3. Компетенція посади в органі місцевого самоврядування

А тепер зробимо короткі узагальнення відносно здійснення навчання та підвищення кваліфікації управлінських об'єктів. Вони зводяться до того, що професійна компетентність людини формується в процесі її навчання, починаючи з навчальних закладів, у яких вона здобуває вперше професійну освіту, і закінчуючи навчанням упродовж її професійного життя. Посадові особи органів державної влади та місцевого самоврядування не є винятком з цього правила, тому варто розглядати формування їхньої професійної компетентності як в процесі навчання, так і підвищення кваліфікації. Вступаючи на службу в органи державної влади і місцевого самоврядування, людина вже, як правило, має професійну освіту (переважно вищу), а підвищення кваліфікації є обов'язковим процесом для дорослої людини, яка прагне самовдосконалення та саморозвитку, досягнення вершин у власній професійній діяльності.

Згідно з чинним законодавством України підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування – це навчання з метою оновлення та набуття умінь, знань, навичок і здатності виконувати завдання та обов'язки, необхідні для провадження професійної діяльності на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування.

Тому основними видами підвищення кваліфікації є: навчання за професійними програмами підвищення кваліфікації; самостійне навчання (самоосвіта); тематичні постійно діючі семінари; спеціалізовані короткострокові навчальні курси; тематичні короткострокові семінари, зокрема тренінги; стажування в органах, на які поширюється дія Законів України «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Строк та форми підвищення кваліфікації визначаються залежно від сфери діяльності службовця, при цьому термін підвищення кваліфікації з відривом від служби і збереженням заробітної

плати не може перевищувати чотирьох тижнів (за погодженням з Кабінетом Міністрів України, як виняток, – двох місяців), без відриву від служби – шести місяців. Відповідно до цього, підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування проводиться:

- за програмами короткотермінових тематичних семінарів (не більше п’яти днів), спрямованих на підвищення рівня професійної компетентності посадовців окремого напрямку діяльності (спеціалізація відповідно до посадових обов’язків);
- за програмами постійно діючих семінарів (від одного навчального семестру до одного навчального року), спрямованих на підвищення професійної кваліфікації посадовців з урахуванням посадових потреб одного напрямку діяльності;
- за професійними програмами (чотири тижні з відривом від виробництва), спрямованих на комплексне фахове вдосконалення та оновлення професійних знань, умінь та навичок посадовців відповідно до їхніх посад та категорій;
- стажування проводиться з метою вивчення досвіду управлінської діяльності, здобуття практичних та організаційних навичок за фахом тощо.

У процесі підвищення кваліфікації має відбуватися зміцнення зв’язку навчального процесу та практики служби в органах місцевого самоврядування. На нашу думку, слід запровадити обов’язковим елементом підвищення кваліфікації стажування слухачів. Метою стажування є закріплення професійних знань, умінь, здобуття практичних, організаційних навичок за специфікою своєї діяльності, вивчення позитивного досвіду управлінської діяльності. Відповідно до чинного законодавства стажування може виступати як самостійний вид підвищення кваліфікації, так і частиною її навчального плану.

Організація процесу навчання в системі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації повинна відбуватися на основі раніше розглянутих методологічних положень.

Таким чином, розгляд основних історичних, теоретичних та практичних аспектів організаційної культури в системі менеджменту органів державної влади та місцевого самоврядування надало можливість окреслити сутнісні підходи та сформулювати основні категорії та поняття проблеми, а також проаналізувати як політико-правові засади, так і моральні норми й цінності, традиції і ритуали та символи, які притаманні державній службі, публічному управлінню та адмініструванню.

Що стосується здійснення навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування та проведення підвищення кваліфікації, то цей процес забезпечується на загальнодержавному рівні відповідно освітньо-кваліфікаційних і професійних програм. Крім навчання та підвищення кваліфікації у державних та закладах вищої освіти і в регіональних центрах важливе значення займає і самоосвіта, яку здійснюють державні службовці і представники органів місцевого самоврядування. Вони намагаються протягом всього кар’єрного зростання самостійно впроваджувати в свою практику елементи кращих зразків світових і європейських управлінських та освітніх технологій.

Хоча, по-правді кажучи, діючи в Україні система підготовки та підвищення кваліфікацій управлінських кадрів незважаючи на певні досягнення є ще недостатньою і не завжди задовольняє потреби органів виконавчої влади та структур місцевого самоврядування.

Питання для самоконтролю

1. Назвіть найбільш вдале тлумачення організаційної культури, висловлені стародавніми філософами та іншими мудрецами.

2. Наведіть висловлення мислителів середньовіччя щодо окреслення проблем організаційної культури.

3. Як характеризують сучасні західні фахівці різнопланові аспекти організаційної культури у сфері політичного менеджменту і маркетингу?

4. Хто із сучасних вітчизняних дослідників та політиків найбільш вдало кваліфікує суть організаційної культури? Аргументуйте свій вибір.

5. Який взаємозв’язок має політичний менеджмент і маркетинг із функціонуванням сучасного публічного управління та адміністрування в Україні?

6. Як співвідноситься поняття «організаційна культура» в системі менеджменту в умовах децентралізації влади та євроінтеграції в Україні із стандартами професійної, комунікативної, правової і етичної культури?

7. Наведіть механізми впливу етичної інфраструктури на формування етично–моральних цінностей українського суспільства.

8. Назвіть чинники і фактори, які впливають на зміцнення в Україні організаційної культури в системі менеджменту органів державної влади і місцевого самоврядування.

9. Охарактеризуйте організаційно–освітні та правові засади здійснення в Україні навчання і підвищення кваліфікації управлінських кадрів.

10. Назвіть види та форми навчання і підвищення кваліфікації осіб, які працюють в органах державної влади і місцевого самоврядування.

11. Оцініть ефективність професійного вдосконалення та кар'єрного зростання персоналу у Вашому регіоні.

12. Окресліть шляхи удосконалення організації сучасного навчання та перепідготовки кадрів в системі менеджменту в органах державної влади і місцевого самоврядування.

Тестові завдання

1. Вкажіть, які автори внесли найбільший вклад в розроблення проблеми організаційної культури в системі менеджменту органів державної влади і місцевого самоврядування

- а) Макіавеллі;
- б) Емерсон;
- в) Вебер;
- г) Монтеск'є;
- д) Гобс;
- е) Тейлор;
- є) все було розроблено на загальних законах логіки.

2. Назвіть документи, в яких найліпше відображається сукупність принципів організаційної культури в системі менеджменту управлінської сфери:

- а) статут організації;
- б) засновницький договір;
- в) фінансовий звіт;
- г) етичний кодекс організації;
- д) штатний розпис;
- е) наказ керівника закладу;
- є) інструктивні документи.

3. Що слід розуміти під терміном «менеджмент»?

- а) процес планування;
- б) керування якоюсь системою;
- в) управління будь-якою діяльністю;
- г) контроль та координація людських і матеріальних ресурсів.

4. Що є об'єктом вивчення менеджменту в управлінській системі державної влади і місцевого самоврядування?

- а) планування публічного управління та адміністрування;
- б) адміністративно-розпорядчі форми та види надання якісних послуг громадянам;
- в) функціонування окремих адміністративних підрозділів для здійснення контролю в управлінській сфері;
- г) спосіб, манера спілкування з людьми;
- д) наука про управління людськими відносинами.

5. На що, переважно, спрямовані функції в управлінській діяльності?

- а) досягнення виконання стратегічних і тактичних завдань та основної мети щодо покращення надання послуг для громадян;
- б) першочергове виконання пріоритетних та інших проектів;

в) покращення соціальних та інших показників у сфері діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.

6. Назвіть складові інгредієнти організаційної культури, які сприяють підвищенню управлінського менеджменту.

- а) професійна культура;
- б) комунікативна культура;
- в) правова культура ;
- г) етична культура.

7. Назвіть прізвища зарубіжних вчених, які заслужили увагу у Деніса Томпсона щодо поглиблення теоретичних засад в планування організаційної культури в системі менеджменту управлінської діяльності.

- а) А. Лоутон;
- б) Л. Купер;
- в) К. Люїс;
- г) М. Джозефсон.

8. Що нового внесли в дослідження етичної інфраструктури вчені докт. наук з державного управління, професор В. Ємельянов і канд. наук з державного управління, доцент О. Штиршов?

- а) висвітлили зв'язки з організаційною культурою в системі менеджменту органів державної влади і місцевого самоврядування;
- б) розширили значення різнопланових аспектів етичної інфраструктури на покращення змісту організаційної культури і системи управлінського менеджменту;
- в) виокремили 9 індикаторів етичної культури, що посилюють якість організаційної культури у сфері управлінського менеджменту.

9. Що надає зворотній зв'язок студентам заочного відділення, які отримують кваліфікацію в галузі знань «Публічне управління та адміністрування»?

- а) практичне закріплення отриманих в університеті на відповідних посадах в органах державної влади та адміністрування;
- б) контроль з боку керівників підрозділів та різних інших установ за результатами навчання;
- в) взаємний обмін та збагачення інформації з метою покращення якості управлінською діяльністю.

10. Як отримання освіти в Інституті державного управління ЧНУ імені Петра Могили впливає на покращення надання послуг громадянам України у Вашому регіоні?

- а) кількісно поліпшує результати роботи та звітність у відповідних органах державної влади і місцевого самоврядування;
- б) сприяє та збагачує знання в управлінській діяльності й поліпшує оперативність, вміння та навички отримані під час навчання;
- в) урізноманітнює досвід проведення різнопланових заходів в системі менеджменту органів державної влади та місцевого самоврядування.

11. Підвищення кваліфікації у сфері управлінської діяльності є:

- а) здійснення обов'язкової планової освіти для осіб, які працюють в органах державної влади та місцевого самоврядування;
 - б) отримання необхідних знань на основі прийнятих нових законодавчих актів та інструкцій в умовах здійснення децентралізації влади та імплементації європейських і євроінтеграційних критеріїв;
 - в) отримання нової спеціальної освіти управлінської діяльності насамперед пов'язаної із створенням об'єднаних громад в регіонах на основі врахування зарубіжного досвіду;
 - г) набуття досвіду та відповідних методичних рекомендацій і порад для здійснення подальшої наукової діяльності та запланованої індивідуальної самоосвіти у сфері організаційної культури в системі менеджменту органів державної влади та місцевого самоврядування.
-

Управлінські ситуації для обговорення

1. Знайдіть в історичних доробках древніх мислителів думки та ідеї стосовно управлінських проблем в державах.
2. Проаналізуйте праці середньовічних діячів в яких сформульовані маркетингові принципи управлінської діяльності.
3. Охарактеризуйте сучасні наукові розвідки зарубіжних і вітчизняних дослідників та практиків в яких ґрунтовно висвітлюють проблеми організаційної культури в системі менеджменту органів державної влади та місцевого самоврядування.
4. Зробіть рекламне повідомлення та проведіть презентацію доробок науковців Інституту державного управління ЧНУ імені Петра Могили, які висвітлюють менеджмент в управлінській сфері в ході здійснення децентралізації влади в Україні і імплементації європейського та євроатлантичного досвіду.
5. Складіть анкету та проведіть соціологічне опитування серед студентів заочного відділення Інституту державного управління ЧНУ імені Петра Могили, а також здійсніть відповідні підрахунки й сформулюйте рекомендації відносно якості освіти й підвищення кваліфікації в системах управлінського менеджменту.

Теми рефератів

1. Особливості взаємозв'язку організаційної культури та менеджменту в управлінській діяльності.
2. Сучасні принципи організаційної культури та методи її дослідження.
3. Менеджмент органів державної влади і місцевого самоврядування.
4. Формування організаційної культури у сфері управлінської діяльності.
5. Підготовка управлінських кадрів: світовий досвід та українські реалії.

Глосарій

Адміністрація (лат. *administratio* – управління, керівництво) – сукупність розпорядчих органів державного управління, виконавчої влади (уряд, відомчі установи, виконавчі комітети, апарат президента, губернатора тощо), діяльність яких визначена законом чи конституцією країни.

Адміністрування – професійна діяльність менеджерів організації або державних службовців, що спрямована на втілення в життя рішень керівництва, тобто реалізація поставлених задач і пошук оптимальних шляхів їх вирішення. Адміністрування є одним з багатьох інструментів менеджменту, що дозволяють організації досягати поставлених цілей найбільш ефективним способом.

Влада – право і можливість розпоряджатися, визначувати сукупністю повноважень, що забезпечують за допомогою правових норм, силових структур, мотиваційних чинників організацію узгоджених дій людей і організацій.

Влада в менеджменті – реальна можливість впливати на поведінку інших, змінювати її у визначеному напрямі.

Громадські об'єднання – об'єднання, створені з метою реалізації та захисту громадянських, політичних, економічних, соціальних і культурних прав, інтересів людини, які сприяють розвитку творчої активності й самостійності громадян, їх участі в управлінні державними та громадськими справами.

Демократія – форма політичної організації суспільства, яка визначає джерелом влади народ, його право вирішувати державні справи, водночас захищаючи громадянські права і свободи.

Естетична культура – здатність особистості до повноцінного сприйняття правильного розуміння прекрасного у дійсності. Що стосується управлінської діяльності, то вона обґрунтовується в поведінці і діях, які базуються на нормах людської моралі та законодавчих принципах.

Євроатлантичні стандарти. Після внесення законодавчих принципів до Конституції України відносно входження до ЄС та НАТО, то вони сприяють покращенню безпекових засад на основі реформування економічних, політичних, соціальних і оборонних реформ з метою запровадження світових цінностей.

Європейські цінності та критерії. В Україні вони імплементуються на основі Угоди з ЄС шляхом реформування усіх сфер суспільного життя з метою досягнення якісних змін і високої результативності з метою задоволення потреб громадян та покращення їх різнопланових управлінських потреб і запитів.

Комунікативна культура – уміння якісно і переконливо викладати власні думки, слухати співрозмовників, відповідати на запитання, кваліфіковано виступати перед аудиторією.

Корпоративна культура – потужний інструмент управління. Вона складається з набору правил і стандартів, які визначають взаємодію і консенсус членів колективу, управлінських ланок і структурних підрозділів. Корпоративна культура суттєво доповнює різнопланові елементи організаційної культури.

Культура – визнані суспільством соціальні норми, ритуали, установки, шаблони поведінки людей; деяке складне ціле, яке включає в себе духовні і моральні продукти, що вироблені, соціально засвоєні членами суспільства і можуть передаватися іншим людям чи наступним поколінням.

Культура організації – психологічний клімат і система цінностей організації, що поділяється всіма співробітниками, визначає характер взаємин і спрямованість поведінки персоналу.

Лідер управління – людина, здатна висувати продуктивні цілі розвитку, знаходити оптимальні шляхи їх досягнення і об'єднувати різних людей в соціальні організації для вирішення загальних задач, максимально використовувати творчі можливості як своєї особи, так і оточуючих його людей, зокрема талановитих, обдарованих і неординарних.

Маркетинг – “вид людської діяльності, спрямованої на задоволення запитів і потреб за допомогою обміну” (Ф.Котлер); комплексна система заходів щодо вивчення ринкових відносин і активного впливу на споживчий попит.

Менеджмент – керування, завідування організацією, керівництво людьми і виробництвом, що дозволяє виконувати поставлені задачі найбільш гуманним шляхом; сукупність функцій, спрямованих на ефективне і результативне використання ресурсів для визначених організаційних цілей; система управління, яка застосовується з метою підвищення його ефективності й одержання дивідендів.

Організаційна культура – складова частина культури суспільства. Охоплює основи психології, соціології, філософії, менеджменту, бізнесу, управління і т.д., тобто вона є міждисциплінарною і має широку палітру визначень.

Організація управління – створення, утворення системи управління або внесення прогресивних змін в порядок її функціонування і розвитку.

Політичний маркетинг – сукупність форм, методів і технологій дослідження, проектування, регулювання та впровадження в суспільно-політичну практику певних настанов суспільної свідомості з метою завоювання та утримання контролю за ринком влади.

Політичний менеджмент – система управління політичними процесами; наука і мистецтво аналізу тенденцій політичного розвитку, передбачення його наслідків, вироблення рекомендацій для політичного керівництва та забезпечення реалізації в політичній практиці.

Використані та рекомендовані джерела і література

1. Алмонд Г., Верба С. Гражданская культура и стабильность демократии [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.polisportal.ru/files/File/puvlication/Starie_publicacii_Polisa/A/1992-4-Almond_Verba_Grazhdanskaja_kultura_i_stabilnost_demokratii.pdf.

2. Арістотель. Політика ; [пер. з давньогр. та передм. О. Кислюка] / Арістотель. – К. : Основи, 2000. – 239 с.

3. Бондар Г. Л. Публічна комунікація та PR в публічному управлінні. [Електронний ресурс] / Г. Л. Бондар // Матеріали науково-практичної конференції за міжнародною участю 07-08 вересня 2018 р. – Київ: Видавництво Ліра-К., 2018. - С. 78-80. - Режим доступу: <http://academy.gov.ua/manage/pages/dop/8/files/1c214299-c1a5-4f92-8855-73f9ed2643ee.pdf>.

4. Вебер М. Избранное / М. Вебер. – М. : Прогресс, 1990. – 623 с. – 33

5. Віндельбанд В. Платон / В. Віндельбанд. – К. : Зовнішторгвидав. України, 1993. – 176 с.

-
6. Гаєвський Б. Культура державного управління: організаційний аспект : [моногр.] / Б. Гаєвський, В. Ребало. – К. : Вид-во УАДУ, 1998. – 144 с.
 7. Державне управління : навч. посіб. ; за ред. А.Ф. Мельник / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.
 8. Державне управління : філософські, світоглядні та методологічні проблеми : [моногр.] / [кол. авт. ; за ред. д. філос. н., професора В. М. Князєва]. – К. : Вид-во НАДУ. – Міленіум, 2003. – 320 с.
 9. Державне управління і політика : [моногр.] / В. В. Цветков, В. М. Селіванов, О. В. Скрипник. – К. : Видавництво «Абрис», 2006. – 312 с.
 10. Державний службовець в Україні (пошук моделі) / Н. Р. Нижник, В. В. Цветков, Г. І. Леліков та ін. – К. : Ін Юре, 1998. – 272 с.
 11. Джозефсон М. Менеджмент. 8-ое издание. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://books.google.com.ua/books?id=7eS69HHQzKAC&printsec=frontcover&hl=ru#v=onepage&q&f=false>.
 12. Кальниш Ю. Г. Політична аналітика в державному управлінні : теоретико-методологічні засади [Текст] : монографія / Ю. Г. Кальниш ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К. : НАДУ, 2006. – 271 с.
 13. Кант И. Трактаты и письма / И. Кант. – М. : Политиздат, 1986. – 380 с.
 14. Конфуций. Жизнь, учение, мысли, изречения, афоризмы / [авт.-сост. В. В. Юрчук]. – [3-е изд., с изм.]. – Минск : Современное слово, 2003. – 384 с.
 15. Кэрролл У. Льюис. Этический вызов на государственной службе (реферат книги) // Государственная служба. Вопросы этики. Зарубежный опыт: Вып. 5.–М.:Изд-во РАГС, 1995.
 16. Леонтьев Л. Н. Деятельность. Сознание. Личность / Л. Н. Леонтьев. – М. : Смысл: Изд. центр «Академия», 2004. – 352 с.
 17. Лоутон А., Роуз Э. Организация и управление в государственных учреждениях. Перевод с английского / Лоутон А., Роуз Э.; – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : М., 1993. - 218 с. <http://lawlibrary.ru/izdanie11120.html>.
 18. Мак'явелі Н. Флорентійські хроніки. Державець / Н. Мак'явелі ; [пер. з італ. А. Перепадя]. – К. : Основи, 1998. – 492 с.
 19. Нижник Н. Системний підхід у організації державного управління : навч. посібник / Н. Нижник, О. Машков ; [за заг. ред. Н. Р. Нижник]. – К. : Вид-во УАДУ, 1998. – 160 с.
 20. Оболенський О. Ю. Державна служба України : реалізація системних поглядів щодо організації та функціонування : монографія / О. Ю. Оболенський. – Хмельницький : «Поділля», 1998. – 294 с.
 21. Платон. Держава ; [пер. з давньогр. Д. Коваль] / Платон. – К. : Основи, 2005. – 355 с.
 22. Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005-2010 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 червня 2004 року № 746 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=746-2004-%EF>.
 23. Про Комплексну програму підготовки кадрів державних службовців: Указ Президента України від 9 листопада 2000 р. № 1212/2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1212/2000?lang=ru>.
 24. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу : Указ Президента України від 5 бер. 2004 р. № 278/2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=278%2F2004>.
 25. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 // Урядовий кур'єр. – Офіц. вид. – 2015. – № 6.
 26. Публічне управління та публічна служба в Україні : стан, проблеми та перспективи розвитку / За заг. Ред.: В.С. Куйбіди, М.М. Білинської, В.Л. Федоренка Матеріали науково-практичної конференції за міжнародною участю (07-08 вересня 2018 р., м. Київ). – 520 с.
 27. Райт Г. Державне управління ; [перекл. з англ. В. Івашка, О. Коваленка, С. Соколик] / Г. Райт. – К. : Основи, 1994. – 191 с. – 221
 28. Сократ как пророк [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://e-notabene.ru/fr/article_20933.html.
-

-
29. Социальное управление : теория и методология : [учеб. пособие в 2-х ч.] / А. Г. Гладышев [и др.] ; под ред. В. Н. Иванова. – М. : Муниципальный мир, 2004. – Ч. 2. – 2004. – 312 с.
30. Сурмін Ю. П. Обґрунтування стратегії державної кадрової політики [Текст] / Ю. П. Сурмін // Ринок праці та зайнятість населення. – 2010. – № 4. – С. 49–51.
31. Ткачова Н. М. Розробка ефективного державного механізму антикризового управління / Н. М. Ткачова // Інвестиції: практика та досвід. – 2015. – № 8. – С. 124–130.
32. Цветков В. В. Державне управління : основні фактори ефективності : політико–правовий аспект / В. В. Цветков. – Х. : Право, 1996. – 163 с.
33. Цицерон М. Т. Про державу; Про закони; Про природу богів ; [пер. з латин. В.Литвинов] / М. Т. Цицерон. – К. : Основи, 1998. – 474 с.
34. Штиршов О.М. Етична інфраструктура державного управління: механізми впровадження / В.М. Ємельянов, О.М. Штиршов // Науково-методичний журнал: серія «Державне управління». Т. 165. Вип. 153. – Миколаїв: Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2011. – С. 5–9.
35. Van K. How Do Public Managers Manage? Bureaucratic Constraints, Organizational Culture, and the Potential for Reform. –San Francisco : Jossey–Bass Publishers, 2009. – 300 p.
36. Bagmet, M., Horzhevska, I., & Malikina, O. (2018). Проблеми реформування професійної і комунікативної культури в публічному управлінні України. Публічне управління та регіональний розвиток, (1), 66-84. <https://doi.org/10.26693/pard2018.01.12>