



№10 2020

Annali d'Italia

VOL. 3

ISSN 3572-2436

Annali d'Italia (Italy's scientific journal) is a peer-reviewed European journal covering top themes and problems in various fields of science.

The journal offers authors the opportunity to make their research accessible to everyone, opening their work to a wider audience.

Chief editor: Cecilia Di Giovanni

Managing editor: Giorgio Bini

- Hoch Andreas MD, Ph.D, Professor Department of Operative Surgery and Clinical Anatomy (Munich, Germany)
- Nelson Barnard Ph.D (Historical Sciences), Professor (Malmö, Sweden)
- Roberto Lucia Ph.D (Biological Sciences), Department Molecular Biology and Biotechnology (Florence, Italy)
- Havličková Tereza Ph.D (Technical Science), Professor, Faculty of Mechatronics and Interdisciplinary Engineering Studies (Liberec, Czech Republic)
- Testa Vito Ph.D, Professor, Department of Physical and Mathematical management methods (Rome, Italy)
- Koshelev Andrey Candidate of Philological Sciences, Associate Professor, Faculty of Philology and Journalism (Kiev, Ukraine)
- Nikonov Petr Doctor of Law, Professor, Department of Criminal Law (Moscow, Russia)
- Bonnet Nathalie Ph.D (Pedagogical Sciences), Faculty of Education and Psychology (Lille, France)
- Rubio David Ph.D, Professor, Department of Philosophy and History (Barcelona, Spain)
- Dziejcz Stanislaw Ph.D, Professor, Faculty of Social Sciences (Warsaw, Poland)
- Hauer Bertold Ph.D (Economics), Professor, Department of Economics (Salzburg, Austria)
- Szczepańska Janina Ph.D, Department of Chemistry (Wrocław, Poland)
- Fomichev Vladimir Candidate of Pharmaceutical Sciences, Department of Clinical Pharmacy and Clinical Pharmacology (Vinnytsia, Ukraine)
- Tkachenko Oleg Doctor of Psychology, Associate Professor (Kiev, Ukraine)

and other experts

500 copies

Annali d'Italia

50134, Via Carlo Pisacane, 10, Florence, Italy

email: info@anditalia.com

site: <https://www.anditalia.com/>

CONTENT

ECONOMIC SCIENCES

Chikov I. METHODICAL APPROACHES TO ASSESSING THE EFFICIENCY OF ECONOMIC ACTIVITY OF ENTERPRISES	3	Furman I.V. FORMATION OF THE ORGANIZATIONAL CULTURE OF THE MODERN PUBLIC ADMINISTRATION BODY AND DIRECTIONS OF ITS IMPROVEMENT	10
Dudorova T. INTEGRATED MANAGEMENT SYSTEM FOR CUSTOMS AND LOGISTICS SERVICE.....	8	Finagina O.V., Pankova L. I. INNOVATIVE CLUSTER POLICY IN THE CONDITIONS OF GROWING THE CAPACITY OF GLOBALIZATION: REGIONS OF THE WORLD	28

HISTORICAL SCIENCES

Stelmakh S. PROBLEMS OF NATIONAL INTEGRATION IN GERMAN LIBERAL HISTORIOGRAPHY.....	41
---	----

JURISPRUDENCE

Akshataeva Zh.B., Aigarinova G.T. LEGAL PROBLEMS OF STATE CONTROL IN THE FIELD OF FOOD SECURITY IN THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN.....	46
--	----

PEDAGOGICAL SCIENCES

Adilgazinov G.Z. DISTANCE LEARNING IN THE CORONAVIRUS PANDEMIC - THROUGH THE EYES OF TEACHERS	52	Pinchuk I.O. OPTIONAL COURSE AS A MEANS OF FORMING FOREIGN LANGUAGE COMMUNICATIVE COMPETENCE OF INTENDING PRIMARY SCHOOL TEACHERS	58
--	----	--	----

PSYCHOLOGICAL SCIENCES

Andronnikova O.O. DIFFERENTIATION OF THE SIGNIFICANCE OF CHILDREN'S EXPERIENCES AND THEIR ROLE IN THE OCCURRENCE OF VICTIM PECULIARITIES OF THE I- CONCEPT OF THE ADULT.....	66	Naboychenko E.S., Vershinina T.S. PSYCHOLOGICAL AND PEDAGOGICAL CONDITIONS FOR THE FORMATION OF COMMUNICATION SKILLS OF STUDENTS OF MEDICAL ORGANIZATIONS	72
---	----	---	----

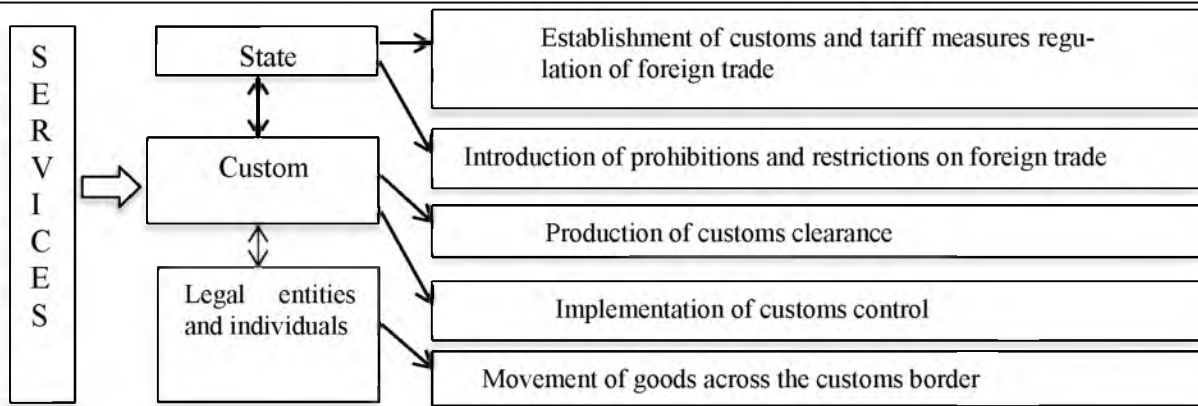


Fig. 1. Entities of the customs services market

It should be noted that the basis for the production of customs services is state regulation of foreign trade in goods. Customs authorities have the right to implement state coercion in order to combat crime and administrative offenses.

Thus, we can conclude that the goals of the state and the customs system are similar in terms of ensuring and creating conditions for the quality of export and import actions, which is reflected in the activities of participants in international trade in goods.

It should be noted that today the Ukrainian market of logistics services in the customs sphere is undergoing a period of improvement. It is expected that the change in the regulatory framework will help build relations between market participants in the customs sector at a qualitatively different level, in line with the requirements of the World Customs Organization.

References

1. Bayazitov L.R., Egorov A.B., Platonov O.I., Sheiko A.P. Customs aspects of logistics: Practical recommendations for organizing the work of the cargo customs complex using the mechanism of "single window". Kiev, 2009. 568 c.

2. Guzhevskaya L.A. Customs logistics: present and prospects // Project management, systems analysis and logistics. Technical series. 2011, Vol. 8. P. 34-37. Access mode: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Upsal_2011_8_10

3. Kurikhin S.V. The composition of the customs service as an element of management of customs services. [Electronic resource] // URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=29448496> 2018, № 11. Access from the Scientific Electronic Library Elibrary.ru

4. Mishchenko I.V. Legal basis of logistics of customs procedures in Ukraine // Actual problems of state and law. 2011, Vol. 57. P. 399-405. Access mode http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2011_57_60

5. Ponomareva N.V., Stolyar T.V. Analysis of the logistical organization of the process of customs processing of goods // Bulletin of the KhNADU. 2008, № 41. P. 119-122.

6. Fedorenko R.V. Multilevel approach to the formation of customs and logistics systems // Bulletin of SUSU. 2014, № 3. Vol. 8. P. 176-180. Access mode <http://cyberleninka.ru/article/n/mnogourovnevyy-podhod-k-formirovaniyu-tamozhenno-logisticheskikh-sistem>

FORMATION OF THE ORGANIZATIONAL CULTURE OF THE MODERN PUBLIC ADMINISTRATION BODY AND DIRECTIONS OF ITS IMPROVEMENT

Furman I.V.

*candidate of Economic Sciences,
Associate Professor of the Department of Administrative
Management and Alternative Energy Sources,
Vinnytsia National Agrarian University*

ФОРМУВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ КУЛЬТУРИ СУЧАСНОГО ОРГАНУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА НАПРЯМИ ЇЇ УДОСКОНАЛЕННЯ

Фурман І.В.

*кандидат економічних наук,
доцент кафедри адміністративного менеджменту та альтернативних джерел енергії,
Вінницький національний аграрний університет*

Abstract

The scientific and theoretical bases of formation of organizational culture of public administration body are investigated. The degree of influence of organizational culture on the process of effective functioning of the organization, in particular the body of state power, and the formation of internal organizational relations is outlined. The organizational and legal support of work with personnel in local self-government bodies is analyzed. The

directions of activity of personnel services of public administration bodies are revealed and problems and priorities of improvement of organizational culture of public administration body are defined.

Анотація

Досліджено науково-теоретичні засади формування організаційної культури органу публічного управління. Окреслено ступінь впливу організаційної культури на процес ефективного функціонування організації, зокрема органу державної влади, та формування внутрішньоорганізаційних відносин. Проаналізовано організаційно-правове забезпечення роботи з кадрами в органах місцевого самоврядування. Розкрито напрями діяльності кадрових служб органів державного управління та визначено проблеми та пріоритети удосконалення організаційної культури органу публічного управління.

Keywords: civil service, institute of civil service, organizational culture, organizational culture of the civil service body, public administration body, civil servant, career management, legislation.

Ключові слова: державна служба, інститут державної служби, організаційна культура, організаційна культура органу державної служби, орган публічного управління, державний службовець, управління посадовою кар'єрою, законодавство.

Постановка проблеми. України на шлях становлення, розвитку її як незалежної держави поставив перед нею завдання створити свою державну політику як в цілому, так і в різних сферах діяльності. Особливо це стосується кадрів, кадрової політики, механізмів її реалізації як універсального важеля, на основі якого держава постійно впливає на стан суспільного, політичного та економічного розвитку.

Будівництво демократичної правової держави, розв'язання складних політичних і соціально-економічних проблем її розвитку потребує постійної уваги з боку кадрової служби. Україні зараз, як ніколи, потрібна науково обгрунтована державна кадрова політика, чітка, продумана система роботи з кадрами створення необхідного потенціалу для призначення на посади, формування персоналу управління, підготовка державних службовців-професіоналів, постійне підвищення їхньої кваліфікації. Тому, формування та ефективної кадрової політики важлива і актуальна проблема державного управління.

Саме вступ України на шлях становлення, розвитку її як незалежної держави поставив перед нею завдання: виробити свою державну політику як в цілому, так і в різних сферах діяльності. Особливо це стосується кадрів, кадрової політики, механізмів її реалізації як універсального важеля, на основі якого держава постійно впливає на стан суспільного, політичного та економічного розвитку.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Значну цінність для дослідження проблеми підвищення ефективності формування організаційної культури органу публічного управління мають наукові праці Алексеева В.М. [1], Батанова О.В. [2], Бондаренка Є.О. [3], Гладія В.І. [4], Заболотного Г.М. [6], Захарової І.В. [7], Наконечного В.В. [8], Пронько Л.М. [11], Колесник Т.В. [12] та ін.

Разом з тим потребує додаткового опрацювання питання щодо факторів формування організаційної культури державної служби як окремого інституту. При цьому виокремлення та систематизація найбільш значущих факторів формування організаційної культури державної служби в сучасних умовах є можливим на основі аналізу праць зазначених вище та інших авторів, останніх наукових ро-

зробок у галузі державної служби і служби в органах місцевого самоврядування.

Метою статті є теоретичне обґрунтування та розробка рекомендацій щодо формування організаційної культури органу публічного управління для підвищення ефективності та результативності діяльності органів місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. У демократичному суспільстві держава є основною формою консолідації загальнолюдських, національних, соціально-культурних цінностей та інтересів її громадян. Кожен елемент держави пов'язаний із державною службою, оскільки вона є невід'ємною складовою держави.

У сучасній Україні роль і значення державної служби постійно зростають. Вона вимагає від державних службовців не лише спеціальних знань, професійних навичок, а й глибокої ерудиції, умінь комплексно, зважено вирішувати складні проблеми суспільного розвитку. Державна служба має бути зорієнтована на норми демократичного громадянського суспільства й стати дійовим інструментом побудови такого суспільства. І сьогодні виявляється, щоб виконати ці проблеми необхідно зробити наголос на формуванні високої культури праці державних службовців. Для того щоб державна служба впливала на формування та розвиток прогресивної культури в суспільстві, вона сама повинна формуватися як етична система, бути носієм прогресивної суспільної моралі та її цінностей.

Державна служба являє собою особливий культурний інститут. З цього погляду її слід розглядати у трьох аспектах: соціокультурна діяльність людини, результати цієї діяльності та ступені розвитку особистості. Державна служба характеризується значною кількістю цілей та завдань, виконання яких впливає на розвиток суспільства, що зумовлює необхідність формування відповідного державного апарату. Тому дослідження формування та розвитку державної служби є важливим питанням, яке потребує детального вивчення. Слід також відмітити, що у наукових працях поряд із терміном «державна служба» усе частіше використовується термін «інститут державної служби».

У результаті здійснення усесторонніх наукових досліджень зазначеної проблематики на основі

розробленого інституціонального підходу, відповідно до якого державну службу науковці почали розглядати під різним кутом, як правовий, соціальний, культурний, економічний, політичний та організаційний інститут, що відповідно передбачає певну структуру, виник термін «інститут державної служби». Однак інституціональний підхід виник як напрям соціально-економічного дослідження. Поняття інституціоналізм включає два аспекти: «інституції» – норми поведінки в суспільстві, та «інститут» – закріплені норми і звичаї у формі законів та організацій, закладів. Тому завдання інституціонального підходу полягає у тому, щоб не обмежуватись аналізом економічних категорій і процесів, але й інститутів та врахування зовнішньоекономічних чинників.

Засновниками інституціонального підходу вважаються Т. Веблін, Дж. Коммонс, В. Мітчел, які обґрунтовували свої погляди не завдяки економічним розрахункам, а на основі власного досвіду, логіці та статистичним даним. Їх першочергово хвилювали не тільки економічні проблеми, але й соціальні, політичні, етичні і правові питання. Інституціоналісти не розробляли загальних методологій і не створили наукової школи, однак дослідили різні сфери суспільного життя та окремі проблемні питання формування інститутів.

Сьогодні інституціональний підхід активно застосовується при дослідженні державної служби. Науковці характеризують її як інститут влади (рис. 1), що має різноманітні аспекти прояву, а отже, передбачає певну структуру.

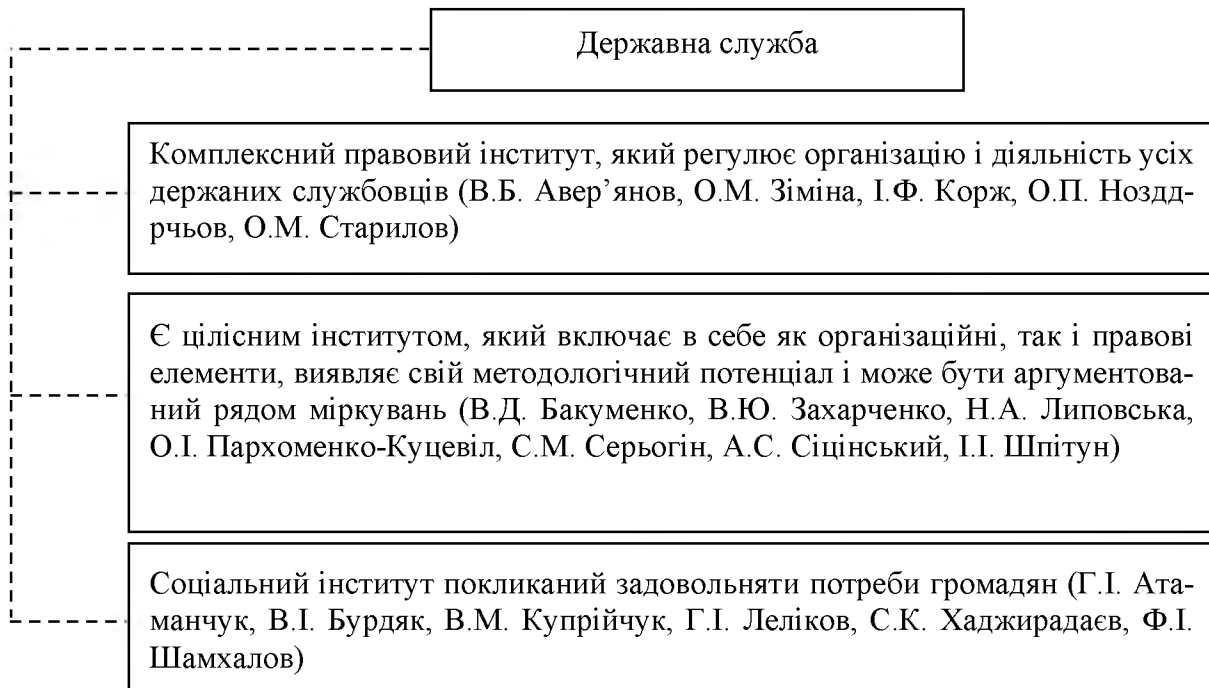


Рис. 1. Визначення державної служби як інституту

Джерело: систематизовано на основ аналізу наукової літератури

Державна служба як правовий інститут є системою відповідних нормативно-правових актів, які регулюють норми та умови функціонування державної служби. У політичному контексті інститут державної служби забезпечує реалізацію зовнішньої та внутрішньої державної політики і виступає стабілізуючим чинником у суспільстві. У культурному аспекті інститут державної служби характеризується сукупністю культурних норм та правил поведінки, яких мають дотримуватись державні службовці.

Таку ж думку підтримує Л.М. Пронько додає, що з юридичної точки зору, державна служба є комплексним правовим інститутом зі специфічним змістом і структурою. Такий інститут складається з первинних юридичних положень – правових норм, які встановлюють численні й різноманітні за характером та важливістю державно-службові відносини [11]. Інститут державної служби продовжує і завершує організаційне оформлення державного механізму, а

найголовніше – робить цей механізм здатним вирішувати будь-які питання у галузі державного управління [2].

Соціокультурна діяльність людини включає: економічну, політичну, художню, релігійну, наукову, правову, екологічну сфери тощо. Ці види діяльності державної служби властиві всім країнам. Однак форми і способи соціокультурної діяльності різні.

Технологічний аспект цієї проблеми має важливе значення. Технології залежно від типів об'єктів, на створення яких вони спрямовані, поділяються, по-перше, на ті, що продукують і транслюють символи, по-друге, на фізичні об'єкти, що споруджуються, і по-третє, на таку систему соціальної взаємодії, що організовує.

З погляду культурного інституту державна служба виступає як механізм послідовної розробки, створення, закріплення та трансляції духовних цін-

ностей, соціально-культурного обслуговування людей. Він означає сукупність культурних норм, що регулюють однорідні суспільні відносини, які формуються в процесі організації та розвитку системи державної служби, регулюють діяльність і поведінку людей у сфері праці та охоплюють усі суттєві моменти як регулювання певної сфери, так і впливу цієї сфери на інші. Головна функція цього інституту полягає в забезпеченні цілісного, закінченого регулювання культурних відносин у будь-якій сфері суспільних відносин.

Безумовно, ця проблема має свою специфіку і потребує вивчення та концептуально-понятійного визначення. Зокрема, можна сказати, що культурний інститут державної служби акумулює в собі такі складові культури державної служби: правову, інформаційну, управлінську, організаційну, політичну, професійну, етичну, естетичну, педагогічну культуру.

Розглянемо організаційну культуру. Оскільки державні службовці повинні сприяти розвитку нової культури суспільства, їм необхідно знати, які чинники впливають на цей процес. Відомо п'ять первинних та п'ять вторинних чинників, що обумовлюють характер формування організаційної культури.

До групи первинних чинників належать такі:

1) об'єкт концентрації уваги вищого керівництва. Зазвичай те, на що звертають серйозну увагу керівники та що вони вважають важливим для органу, поступово перетворюється в предмет уваги та піклування персоналу та включається до складу норм, на основі яких формується поведінка людей в органі;

2) реакція керівництва на критичні ситуації, що виникають в органі. У разі, коли в органі назрівають критичні ситуації, у його співробітників виникає загострене відчуття тривоги. Тому підходи керівництва до вирішення проблем впливають на формування системи цінностей, які сприймаються як нормативні чи еталонні;

3) ставлення до роботи та стиль поведінки керівників. Оскільки керівники займають особливе становище в органі і на них звертають увагу співробітники, то стиль їхньої поведінки, їхнє ставлення до роботи також набувають характеру еталону для поведінки в органі. Персонал органу свідомо чи несвідомо узгоджує свої дії з ритмом роботи керівника, дублює його підхід до виконання своїх обов'язків і тим самим формує сталі норми поведінки;

4) характерні особливості заохочення співробітників. На формування організаційної культури великий вплив має те, за якими критеріями відбувається заохочення співробітників. У працівників органу за рахунок усвідомлення того, за що вони отримують винагороду або покарання, досить швидко створюється уявлення про те, що визнається добрим чи поганим у даному органі. Усвідомивши ці норми, вони стають носіями певних цінностей, закріплюючи тим самим і певну організаційну культуру;

5) особливості відбору працівників, їх призначення, просування по службі та звільнення з органу. Так само як і у випадку з заохоченням, критерії, що використовуються керівниками при відборі на роботу в органі, при просуванні співробітників та їх звільненні, здійснюють сильний вплив на те, які цінності поділятимуться співробітниками органу, а отже, відіграватимуть суттєву роль при формуванні організаційної культури.

До групи вторинних чинників формування культури органу входять такі [3]:

1. структура органу. Залежно від того, як сконструйований орган, як розподіляються завдання та функції між підрозділами та окремими працівниками, наскільки широко практикується делегування повноважень, у працівників органу складається певне враження про те, якою мірою їм довіряє у керівництво, чи присутній в органі дух свободи та як цінується ініціатива співробітників;

2. система обміну інформацією та організаційні процедури. В органі поведінка працівників постійно регламентується різними процедурами і нормами. Люди спілкуються певним способом та за певними схемами, заповнюють певні циркуляри та форми звітності, з певною періодичністю та у певній формі звітують про виконану роботу. Усі ці процедурні моменти в силу регулярності та повторюваності створюють певний клімат в органі, який глибоко проникає у поведінку людини;

3. зовнішній і внутрішній дизайн та оформлення приміщення органу. Дизайн приміщення, принципи розташування робочих місць у ньому, стиль декору тощо створюють у державних службовців певне уявлення про його стиль, про їх становище в органі, про ціннісні орієнтири, що притаманні органі;

4. міфи та історії про найважливіші події та особи, що відіграють та відігравали провідну роль у житті органу. Поширені в органі легенди та розповіді про те, як створювався орган, які видатні події були в його історії, хто з людей і яким чином здійснив вплив на його розвиток, сприяють тому, що система сталих уявлень про дух органу зберігається у часі і доводиться до його членів в яскравій емоційній формі;

5. етичний кодекс органу – письмовий документ, що визначає філософію та цілі органу. Він сформульований як принципи роботи органу, набір його цінностей, заповітів, яких необхідно дотримуватися, щоб зберегти та підтримати дух органу. Коли принципи доводяться до всіх членів, вони сприяють формуванню організаційної культури, що адекватна місії органу.

Як видно зі змісту первинних та вторинних чинників, що впливають на організаційну культуру, кожний з них вимагає використання власних прийомів, які дають змогу досягати успіху у разі свідомого формування та зміни організаційної культури.

Підсумовуючи можна сказати, що коли перед державними службовцями ставиться мета свідомо формувати культуру та управляти її розвитком, вони повинні вміти донести її основні принципи до відома тих, на чію діяльність вона впливатиме. Цей

процес здійснюється через формальні та неформальні засоби зв'язків з громадськістю. До формальних засобів комунікації належать виступи керівництва перед підлеглими та виклад власних поглядів на майбутнє, визначення ними корпоративної філософії та кодексів поведінки працівників. Але більший вплив на культуру справляють не їхні заяви, а поведінка. До неформальних засобів комунікацій належать, наприклад, публічне визнання заслуг працівників, розповіді ветеранів про історію органу [5].

Комунікації, що сприяють формуванню культури, об'єднуються в межах організаційної соціалізації, тобто безперервної передачі ключових елементів культури органу його співробітникам, яка включає як офіційні канали (наприклад, знайомство нових працівників з основними цінностями організації), так і неофіційні (наприклад, моделювання поведінки наставниками). Слід зауважити, що соціалізація сприяє формуванню почуття безпеки як у керівників, так і у підлеглих.

Процес, що є зворотним щодо соціалізації (активні дії працівників органу, які спрямовані на зміну його культури), отримав назву індивідуалізації. Співвідношення соціалізації та індивідуалізації і наявність серед працівників різних типів, що по-різному ставляться до норм культури, яка фактично існує в органі, значно впливають на процеси формування нової культури.

Соціалізація – вплив організаційної культури на працівника, прийняття ним норм. Індивідуалізація – вплив працівника на організаційну культуру, відхилення його поведінки від норм.

Обов'язковим елементом загальної культури державної управлінської діяльності є правова культура, оскільки основним джерелом цієї діяльності є право. Її сутність, цілі, механізм здійснення визначаються соціальною природою державного управління як форми реалізації державної влади. А кожна влада вимагає узаконення, встановлення відповідного правопорядку. Насамперед це пов'язується з діяльністю з управління справами суспільства й держави, в якій закладені владні основи. Право виступає тут не тільки джерелом, а й політико-правовою межею свободи вибору управлінських дій, що за своїми формами мають відповідати ціннісним правовим категоріям даного суспільства.

Культура державної служби – це рівень державницького розвитку системи управління, в якому професіоналізм, компетентність, моральні принципи державних службовців мають втілювати цей рівень, створювати умови для найефективнішого її впливу на реальне життя громадян. Для України ця проблема набуває особливого значення, оскільки в країні створюється нова соціальна система, що має забезпечити вихід її народу на загальноцивілізовані шляхи розвитку.

Державні службовці є особливою соціально-професійною групою, яка відповідає за управління в державі, втілює в життя регламентуючі норми для зміцнення порядку в суспільстві. До цієї групи належать представники різних професій з властивими

їм професійними навичками, менталітетом та культурою [6].

Культура державної служби несе особливе навантаження у тих елементах державної управлінської системи, які мають законно забезпечену можливість вирішального впливу на життєдіяльність суспільства. Тому культура державного управління вищих державних посадових осіб має двосторонній зміст. Вона спрямована, по-перше, на організацію суспільного життя в Україні, а по-друге – на налагодження професійно досконалої і державно зрілої діяльності владних «апаратів» управління, тих безпосередніх державних управлінських структур, якими вони керують, хоча відносно них ці «апарати» мають істотно різні можливості.

Поява нових технологій змінила поняття професіоналізму. Професіоналізм являє собою глибоке та всебічне знання і володіння практичними навичками в певній галузі суспільно корисної діяльності. Слід сказати, що професіоналізм є необхідною, але не достатньою умовою професійної культури.

Культура фахівця розвивається через практичний досвід, але інтелектуальні засоби професіоналізму формуються освітою, головною метою якої – досягнення професійної майстерності. Це поняття включає: по-перше, широкий інформаційний кругозір з обраної спеціальності; по-друге, аналітичний склад мислення; по-третє, знання загальних законів і властивостей природних матеріалів.

Складність та глибина завдань державної служби передбачають комплексний підхід до вивчення проблеми культури праці державних службовців, який потребує проведення філософського, соціального, економічного аналізу та включає політичний, правовий, морально-етичний, естетичний, організаційний та інші аспекти [4].

Інформаційну культуру можна визначити як сукупність ціннісно-нормативних регуляторів діяльності й поведінки людей у даній сфері праці. В інформаційній культурі можна умовно виокремити кілька основних граней: культурний стан виробничого середовища, культура використання знарядь праці, культура ділового спілкування, культура професійного мислення.

У суспільстві інформаційна культура повинна зайняти особливе місце. Без інформації неможливо отримати чітке уявлення, наукове розуміння реальних процесів і фактів соціального життя, усіх його складових. Необхідно підкреслити, що дієвість інформації визначається її оперативністю, своєчасністю, регулярністю надходження, достатністю та об'єктивністю. Саме вміло зроблений аналіз і дібрані факти дають можливість упереджувати негативні процеси та явища, робити правильні висновки [8].

Управлінська інформація як специфічна форма соціальної інформації покликана обслуговувати діяльність органів державної влади та інших інститутів, які беруть участь в управлінні суспільством, різними сферами, напрямками його життєдіяльності. Кожна гілка державної влади, система управління суспільством використовує у своїй роботі як внутрішні, так і зовнішні канали інформації.

Державним службовцям потрібна різна за змістом і формою інформація: поточна та ретроспективна; вузькотематична та широкотематична; галузева (спеціалізована) та міжгалузева (неспеціалізована, суміжна); фактографічна та концептуальна.

Чим вищий статус державного службовця, тим сильніше проявляються специфічні особливості його інформаційних потреб. Можна виокремити три категорії державних службовців: 1) відповідальні за стратегічні рішення (керівники органів державної влади); 2) відповідальні за прийняття тактичних рішень (керівники управлінь, відділів); 3) відповідальні за прийняття оперативних рішень (керівники низових ланок) [2].

Сьогодні у світі головне право кожної людини – це право на свободу і вибір, право розкрити особисті можливості й забезпечити їх найкраще втілення в галузі своїх соціальних інтересів. Люди повинні розуміти й відчувати міру своєї відповідальності перед майбутнім. Нове світосприйняття нині лише починає формуватися.

Передові країни вже давно вступили на шлях побудови інформаційного суспільства, в якому пріоритетне значення має не виробництво продукції та енергії, а створення нових інформаційних технологій. Сьогодні від нормальної роботи інфраструктури, від інтенсивності інформаційних обмінів, повноти, своєчасності та достовірності інформації, яка циркулює в комп'ютерних і телекомунікаційних системах, безпосередньо залежить існування сучасної держави.

Якщо розглядати державну службу як особливий культурний інститут з погляду ступеня розвитку особистості, слід зупинитися на культурі державного службовця.

Культура державного службовця – це відносно стала система професійних знань, оцінок і норм спілкування, яка безпосередньо пов'язана з політико-правовою культурою суспільства.

Культура державних службовців залежить від характеру соціально-політичного устрою, до якого вони мають пряму причетність, національних традицій, звичаїв, норм міжособової поведінки. Різноманітність культурно-професійних орієнтацій породжує протиріччя між конкретними державними службовцями різних відомств та суспільством загалом. Соціальне походження, рівень освіти, власний професійний досвід, ідейно-політичні переконання відбиваються на культурі державних службовців. Згуртованість і, відповідно, виконавчі функції тієї чи іншої державної установи значною мірою залежать від культури лідера [1].

Політична стабільність у державі залежить не тільки від добробуту, а й від правлячої еліти та культури державного апарату, який реалізує її програму в житті. Разом з тим, державно-службова корпоративність, яка використовує еліту у власних цілях, виробляє свою культуру, в якій превалюють таємничість та секретність. Таємничість чи зайва секретність вищого ешелону влади виховує у державних службовців своє ставлення до реальних суспільних проблем.

В управлінську культуру також входить «пакет» цінностей, оцінок та уявлень, певних символів, настанов, засобів ціледосягнення. Такий «пакет» дає можливість державним службовцям адаптуватися до зміни політичних курсів, забезпечуючи внутрішню інтеграцію та спрямовувати в необхідне русло поведінку організаційної культури. Базовий «пакет» уявлень, поглядів та внутрішніх правил і є основою організаційної культури [8].

Незважаючи на позитивні моменти державно-службової корпоративності, вона все ж таки гальмує зростання організаційної культури. Корпоративність управлінських структур формується незалежно від форм власності в країні і практично негативно впливає на державну службу особливо в тому випадку, коли в країні відсутні законодавчо-регулюючі документи на усталені норми поведінки. Наявність таких документів стимулює культурний саморозвиток державних службовців.

Важливим аспектом культури службовця є усвідомлення ним важливості прийнятих його органом рішень та необхідність їх практичного втілення. Якщо службовець не наполягає на важливості прийнятих рішень, то відповідно падає й рівень його відповідальності. Значно підвищується культура відповідальності, якщо у службовця актуалізуються державнозначущі цінності та настанови з відповідною владною установою. Рішення, прийняті в центрі, не завжди обґрунтовані і не знаходять підтримки на місцях, що й призводить до формування безвідповідальності [4].

Разом з тим, аксіомою є те, що від культури державних службовців залежить соціальна активізація населення, яка спрямовується на вирішення політичних та економічних проблем. Від культури державної служби в управлінні різними сферами життєдіяльності залежить і залучення до трудової діяльності населення та зменшення криміногенності в суспільстві. Загальне зростання інформаційності в суспільстві вимагає постійного підняття культурного рівня спілкування державних службовців.

Культура кожного державного службовця визначається об'єктивними умовами виховання та суб'єктивними мотиваціями, адаптацією до вимог відповідної державної інституції. На культуру державних службовців впливають соціальні ідеї та ціннісні орієнтації, притаманні даній соціально-економічній структурі; боротьба «за місце під сонцем» у зв'язку з перерозподілом влади та власності.

Державна служба має бути раціональною системою з відповідною інфраструктурою рішень, які приймаються для забезпечення ефективного функціонування суспільних відносин. Раціональність державної служби значно підвищить роль морально-культурних якостей державних службовців. На культуру державних службовців впливають висока професійна кваліфікація, високий рівень політичної культури, глибокі знання теорії політики, управління, конфліктології, теорії прийняття рішень, соціального прогнозування, знання техніки сучасного державного адміністрування та теорії державного управління.

Отже, аналіз наукової літератури, в якій досліджуються основні питання щодо змісту інституту державної служби, його складових елементів та умов їх розвитку, засвідчив актуальність даної тематики та дозволив сформулювати наступні висновки.

Виокремлення науковцями різних аспектів прояву інституту державної служби дозволяє зауважити, що важко встановити, який із них відіграє основну роль. Одні науковці підкреслюють важливу роль правового аспекту і досліджують нормативно-правову базу, в якій регулюють питання функціонування державної служби, умови реалізації відповідних завдань держави, права та обов'язки державних службовців. Інші – вважають вирішальною соціальну роль інституту державної служби при якій забезпечується захист громадян. Призначення інституту державної служби у даному випадку ставить пріоритетом задоволення інтересів та потреб громадян. Диференціація державної служби за предметом діяльності відзначається різноманітністю виконуваних завдань держави.

Одним із пріоритетних напрямів діяльності сучасного інституту державної служби є надання якісних публічних послуг населенню. Напрямами вирішення цієї проблеми є: прийняття державних програм щодо забезпечення якості обслуговування громадян, децентралізація надання послуг через делегування повноважень соціальним організаціям, здійснення організаційно-структурних заходів та функціональних обмежень владних суб'єктів, в рамках яких провадиться удосконалення державної служби. Державна служба на сьогодні має першочергово розглядатись як інститут влади, тобто сукупність організаційних, правових та соціальних норм, розроблених відповідно до потреб суспільства та постійних змін, що відбуваються у державі. Таким чином, інститут державної служби покликаний реагувати на постійні суспільні перетворення, особливо у сучасних умовах швидкого розвитку інформаційних технологій.

Визначення «організаційна культура» увійшло в практику управління персоналом у 20-х роках минулого століття, коли виникла необхідність формування сприятливих взаємовідносин працівників всередині великих компаній (корпорацій). Формування організаційної культури тоді передбачало створення для персоналу компаній таких трудових, соціальних, побутових, психологічних та інших умов, в яких він почував би себе комфортно, а ефективність його трудової діяльності зростала.

Зараз корпоративну культуру установи (організації) визначають як певну ідеологію чи систему традиційних взаємин (постійних заходів) щодо зовнішнього оточення і внутрішнього середовища.

Створює корпоративну культуру, як правило, формальний лідер (керівництво), але її носієм є весь персонал організації. Організаторами роботи з формування та розвитку організаційної культури зазвичай стають фахівці з управління персоналом спільно з фахівцями зі зв'язків з громадськістю.

Але практики управління персоналом говорять про два типи організаційної культури [2]:

- один цілеспрямовано формується керівництвом свідомо;
- інший формується персоналом спонтанно.

Необхідність формування і розвитку організаційної культури на сьогодні вже не викликає жодних сумнівів, оскільки практика успішних організацій засвідчує вагому роль саме організаційної культури в досягненні цих успіхів.

Сильна і розвинута організаційна культура є необхідною умовою самореалізації працівників, та, як наслідок, їх потенціалу.

Формами існування та внутрішнього прояву організаційної культури в організації виступають: вертикальні (між ієрархічними ланками управління) і горизонтальні зв'язки (між працівниками з однаковим статусом) зв'язки; обіг інформаційних потоків; стилі управління; розвиток працівника і мотивація.

Щодо зовнішніх проявів організаційної культури працівників, то практика її впровадження визначає такі основні моменти, які впливають на оточення і споживачів послуг, а згодом формують стійке уявлення (стереотип) щодо установи та якості її роботи:

1. Усвідомлення працівниками себе і свого місця в організації.
2. Ціннісні орієнтири і норми поведінки.
3. Комунікативна система із зовнішнім оточенням і мова спілкування із споживачами послуг.
4. Трудова та ділова етика персоналу і робочий час.
5. Віра у місію організації, ідеал чи традиційне ставлення до нього.

Отже, організаційна культура — це певна ідеологічна форма внутрішнього і зовнішнього впливу на людей для досягнення певної мети або комплексу цілей.

Кожна організація визначає власні завдання, для вирішення яких вона має намір використовувати цей інструмент впливу. Водночас особливості організаційної культури визначаються сферою діяльності організації.

Система державних органів, з їх вертикальною і горизонтальною структурами взаємодії і підпорядкування, в буквальному розумінні не є корпорацією, оскільки вона є державною системою управління. Тому при формуванні організаційної культури державного органу може йтися про певну організаційну культуру, притаманну функціям організації, чи вертикалі [4].

Водночас не слід забувати, що сама державна служба об'єднана єдиною метою, цінностями і принципами діяльності.

Державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави.

Державна служба здійснюється з дотриманням принципів: верховенства права, законності, професіоналізму, патріотизму, доброчесності, ефективності, забезпечення рівного доступу до державної служби, політичної неупередженості, прозорості, стабільності.

Державні ж органи у випадку необхідності розробляють та забезпечують виконання галузевих кодексів чи стандартів етичної поведінки їх працівників, а також інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняних до них осіб, які здійснюють діяльність у сфері їх управління.

До основних складових організаційної культури, які властиві будь-якому державному органу, можна віднести [5]:

- цінності державної служби;
- правила етичної поведінки, дрес-код;
- ієрархічну систему лідерства;
- стиль управління;
- методи запобігання виникненню та вирішення конфліктів;
- систему комунікації та взаємовідносини у колективі;
- усвідомлення себе і свого місця у державному органі;
- особисті якості персоналу (звички та схильності, потреби, інтереси, моральні цінності, темперамент тощо);
- форми поведінки персоналу, що постійно відтворюються (ритуали, традиції, звичаї тощо);
- систему мотивації;
- розвиток і самореалізацію працівників державного органу.

При формуванні організаційної культури в державному органі варто врахувати такі нюанси.

Особливості організації та умов праці. Вони висловлюють культуру та професіоналізм керівництва і підлеглих, а також певну зрілість колективу. Досвід показує, що вирішальну роль тут відіграє особистість керівника, який накладає відбиток на стиль, культуру управління, режим роботи, умови роботи, її ритм, розподіл завдань і контроль виконання.

Культура внутрішніх комунікацій:

1) збори, наради, зустрічі з керівником є формою безпосереднього спілкування і передачі інформації;

2) інформаційні стенди, внутрішні і зовнішні видання, що інформують співробітників, партнерів і клієнтів;

3) корпоративні свята — урочисте нагородження працівників, які досягли певних показників, дні народження, церемонії посвячення тощо.

Соціально-психологічна культура і клімат. Вони визначають стан міжособистісних і групових відносин у колективі, впливають на робочу поведінку персоналу, підтримують визначену керівництвом стратегію організаційного розвитку [6].

Адаптація. Не менш важливим елементом організаційної культури є ставлення до новачків та їх адаптація до корпоративної культури. Процес цей часто складний і болючий. У деяких компаніях спеціально проводяться адаптаційні тренінги та інші заходи, направлені на адаптацію новачків.

Інформаційний дизайн (фірмовий стиль) включає в себе повноцінну знакову систему символів організації. Насамперед це назва і аббревіатура. Елементами фірмового стилю є: емблема, фірмові знаки.

Дрес-код – вимоги до зовнішнього вигляду, які пред'являє адміністрація до співробітників компанії. Зовнішній вигляд і одяг на роботі перестають бути особистою справою співробітників. Кожен працівник повинен враховувати не тільки особистий комфорт, але й репутацію компанії.

Отже, організаційна культура – важливий інструмент управління персоналом, який включає персонал у систему управління організацією та є елементом оптимізації управління та підвищення ефективності діяльності на державній службі.

Державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави. Бути державним службовцем – неабияка відповідальність, тому й вимоги до українського державного службовця дуже високі. Серед них можна назвати виконання законів України, сумлінність, чесність, неупередженість, конфіденційність і прозорість у роботі з громадянами, політичну незаангажованість, повагу до прав і свобод громадян. Звісно, необхідно мати повну вищу освіту і досконало володіти державною мовою [2].

Зрозуміло, що держава бажає бачити у лавах держслужбовців висококваліфікованих та відповідальних професіоналів. Виявити таких працівників допоможе щорічне оцінювання результатів їхньої діяльності. Про новації у цій сфері ми і розповімо.

Метою та кінцевим результатом управлінської діяльності в системі державного управління в Україні донедавна вважався управлінський вплив, а не його наслідок, тоді як в країнах Західної Європи і США в основу оцінки діяльності публічної служби покладено кінцевий результат.

Основна проблема при використанні процедури щорічного оцінювання до набрання чинності нової редакції Закону України «Про державну службу» була пов'язана з формальністю використання (недієвістю) процедур оцінювання діяльності державних службовців та їх низького впливу на проходження державної служби та підвищення результативності діяльності службовців та органів влади в цілому.

Тобто якщо раніше оцінювалися процеси (наприклад, кількість виконаних планових або позапланових завдань (поточна діяльність), то відповідно до системи ключових показників ефективності зараз оцінюються результати (який результат отримали від проведених нарад?).

1 травня 2016 року набрав чинності Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII «Про державну службу» [9].

Законом встановлено, що для визначення якості виконання державними службовцями поставлених завдань, а також з метою прийняття рішення щодо преміювання, планування професійного та особистісного розвитку, виявлення потреби у професійному навчанні щороку проводиться оцінювання результатів службової діяльності державних службовців.

З метою імплементації цього закону Уряд 23 серпня 2017 року прийняв постанову №640 «Про

затвердження Типового порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців».

У процесі запровадження нової системи виникла необхідність внесення окремих уточнень та змін до зазначеного порядку, з урахуванням їх практичного застосування, зокрема, що стосуються порядку визначення завдань і ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», порядку затвердження суб'єктом призначення висновку щодо результатів оцінювання службової діяльності державних службовців, які займають посади державної служби категорії «Б» і «В», а також деталізації певних положень згаданого Типового порядку з урахуванням їх практичного застосування [4].

На виконання цього завдання Генеральним департаментом з питань державної служби НАДС підготовлено зміни та уточнення до Типового порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, в якому:

- уточнено порядок визначення завдань і ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», зокрема керівників центральних органів виконавчої влади;
- уточнено процедуру формування висновку щодо результатів оцінювання службової діяльності державних службовців;
- деталізовано процедуру оцінювання у випадку отримання негативної оцінки;
- деталізовано певні положення згаданого Типового порядку з урахуванням їх практичного застосування.

Після внесення змін та уточнень процедура оцінювання для державних службовців, зокрема, категорії «А», відбуватиметься наступним чином.

1. Визначення змісту, процедури та суб'єкта постановки завдань

Завдання і ключові показники ефективності визначаються з урахуванням стратегічних документів державного рівня, положенням про державний орган і повинні відображати кінцевий результат, на досягнення якого спрямовано службову діяльність державних службовців.

Завдання і ключові показники ефективності для державних службовців, які займають посади державних секретарів міністерств, є однаковими, та затверджуються Кабінетом Міністрів України за поданням НАДС, а також можуть переглядатися шокварталу у разі внесення змін до стратегічних документів державного рівня, типових завдань і ключових показників для керівників центральних органів виконавчої влади та їх заступників, положення про відповідний державний орган.

Завдання і ключові показники для державних службовців, які займають посади державних секретарів міністерств, є однаковими та затверджуються Кабінетом Міністрів України за поданням НАДС.

Завдання і ключові показники для керівників

центрального органів виконавчої влади визначаються на основі типових завдань і ключових показників, які затверджуються Кабінетом Міністрів України за поданням НАДС.

Визначення завдань і ключових показників для заступників здійснюється після визначення завдань і ключових показників їх керівників.

Хто є суб'єктом? (хто встановлює завдання). У новій редакції завдання і ключові показники для цієї категорії державних службовців встановлює:

Міністр – для керівника центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через такого міністра;

Міністр Кабінету Міністрів України – для Державного секретаря Кабінету Міністрів України, керівників центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується безпосередньо Кабінетом Міністрів України;

Державний секретар Кабінету Міністрів України – для своїх заступників;

керівник центрального органу виконавчої влади – для своїх заступників.

2. Процедура оцінювання

У двотижневий строк з дня прийняття наказу (розпорядження) про проведення оцінювання державний службовець складає звіт про свою службову діяльність щодо виконання затверджених завдань і ключових показників, що подається особі, яка буде проводити оціночну співбесіду.

Оціночна співбесіда. За результатами розгляду поданого звіту може проводитись оціночна співбесіда з державним службовцем для обговорення виконання поставлених завдань і ключових показників, дотримання загальних правил етичної поведінки та вимог у сфері запобігання корупції, а також готуються пропозиції щодо результатів оцінювання службової діяльності державного службовця. Зазначення негативної оцінки в пропозиціях щодо результатів оцінювання без проведення оціночної співбесіди не допускається.

3. Визначення результатів оцінювання та їх затвердження

У пропозиціях щодо результатів оцінювання зазначається негативна, позитивна або відмінна оцінка з її обґрунтуванням.

Державний службовець ознайомлюється з пропозиціями щодо результатів оцінювання та у разі наявності зауважень може їх викласти з відповідним обґрунтуванням.

У разі надходження пропозицій щодо результатів оцінювання державного секретаря міністерства з негативною оцінкою НАДС утворює комісію для вивчення обґрунтованості негативної оцінки.

За результатами розгляду звіту, пропозицій щодо результатів оцінювання з урахуванням зауважень державного службовця (за наявності) та проведення суб'єктом призначення додаткової оціночної співбесіди з таким державним службовцем (за потреби) суб'єкт призначення затверджує висновок щодо результатів оцінювання державного службовця.

Прийняття запропонованого проекту акта дозволить належним чином та у відповідні терміни здійснити оцінювання результатів службової діяльності державних службовців.

Серед актуальних проблем, пов'язаних з підвищенням функціональної ефективності державної служби, особливе місце належить формуванню організаційної культури та іміджу. Для кадрів державних установ, об'єднаних єдиною сферою діяльності з надання послуг населенню, формування загального корпоративного підходу до підтримки сприятливого іміджу організації, ділового етикету у відношеннях з клієнтами має важливе значення з багатьох причин [11].

По-перше, формування організаційної культури — це важлива складова соціалізації кадрів державних установ, що є вкрай важливим для установи, яка працює в сфері реалізації державної соціальної політики.

По-друге, інструментарій і процедури, використовувані фахівцями центрів управління в процесі обслуговування клієнтів, повинні бути олюднені й індивідуалізовані, нести на собі відбиток особистого сприйняття співробітником проблем безробітного. Домогтися цього адміністративними методами неможливо.

По-третє, — це ключовий елемент інноваційної парадигми оптимізації управління та підвищення ефективності діяльності державних установ [11].

Державна служба в буквальному розумінні не є корпорацією, так як вона є державною установою, діяльність службовців якої регламентується чинним законодавством, а не правилами організації корпоративної діяльності з метою отримання прибутку. Тому мова може йти про організаційну культуру, притаманну організації. У той же час державна служба зайнятості об'єднана єдиною метою, функціями, принципами діяльності. Її персонал, сповідуючи єдині цінності, використовуючи в процесі реалізації своїх соціальних функцій специфічні технології та форми роботи, прагне створювати додаткову вартість в сфері надання послуг клієнтам, забезпечити їх високу якість та продуктивність власної діяльності. Це дозволяє розглядати її як своєрідну корпорацію, яка реалізує свою мету завдяки потенційним можливостям та людським якостям співробітників, які працюють в середовищі корпоративних цінностей, що надає певного якісного визначення діяльності державної державних установ, як соціальної служби.

В основі організаційної культури державних установ лежать професійні інтереси персоналу та система цінностей соціальної політики в сфері реалізації яких і здійснюється її діяльність. Це форма в якій проявляється домінуючий вплив певної ієрархії цінностей, що розділяються персоналом організації та реалізується її вплив на поведінковій стратегії та оптимальну і допустиму модель поведінки працівників. Корпоративна культура виявляється у властивій організації корпоративній ідентичності, в особливому комунікативному стилі спілкування та обслуговування клієнтів, які створюють упізнаваний образ співробітника державних установ [12].

Це не просто зведення правил і вимог, яким працівник підкоряється під тиском адміністративних важелів, а заснована на написаних і неписаних правилах внутрішня культура поведінки і дії, що перетворилися на постійну внутрішню потребу, яка закріпилася в традиціях, манері поведінки й стилі роботи співробітників державних установ.

Для формування результативної організаційної культури в державній службі необхідно, щоб для всіх працівників центрів управління спільною цінністю стали: місія, стратегія і головні завдання державної державних установ; методи, технології та засоби досягнення стратегічних цілей; системи підпорядкування та стимулювання; критерії оцінки досягнень кожного працівника, структурного підрозділу; створення надійної інформаційної системи; засоби контролю та координації спільних дій.

Своєрідність, якісна визначеність і специфічність організаційної культури, яка формується в державній службі зайнятості, витікають з її характеру як служби соціальної, з особливостей послуг, які вона надає та клієнтури, з якою вона має справу [2].

Основу організаційної культури складають цінності, які поділяє персонал центрів зайнятості, що витікають із специфіки їх діяльності, кодексу етичних норм та пріоритетів в роботі персоналу центрів зайнятості. Особливу роль в процесі формування організаційної культури персоналу державних установ відіграють: пріоритет інтересів клієнтів; доступність фахівців для клієнтів; гідний будь-якої людини спосіб вирішення конфліктів; висока якість послуг; забезпечення повноти та достовірності інформації, отримуваної клієнтом; стиль співпраці й взаєморозуміння у разі виникнення конфлікту інтересів; здатність до прояву співчуття до клієнта; чесність і відвертість; спокій, витриманість й емоційна витриманість працівника; робота у дусі взаємної довіри; підтримка інтересу партнерів до загального предмета спілкування; впровадження ноу-хау, що забезпечує високий рівень роботи організації; прагнення перетворення новаторства на традицію; неухильне дотримання вимог ЄТНасП використання можливостей ЄІАС.(net) під час обслуговування клієнтів.

До цінностей, що поділяються персоналом організації, можна також віднести імідж державних установ, мікроклімат взаєморозуміння в колективі центру зайнятості, ділові та безконфліктні взаємини в ланці «керівник-підлеглий», підтримку ділових взаємин з підприємствами й місцевими органами влади.

Не менш важливо, щоб цінністю, що поділяється, повсюдно стала престижність роботи в службі, гордість і відповідальність за приналежність до державних службовців. Цьому могли б сприяти спеціальні ознаки цього статусу: спеціальна форма, знаки відмінності категорій фахівців, гідний рівень заробітної плати, підтримка у клієнтів високої думки про можливість центру зайнятості у вирішенні їх особистих проблем тощо.

Предметом загальної турботи співробітників

центрів управління і цінністю, що поділяється, повинна також стати суспільно значуща інформація, що є тільки у службі зайнятості. Йдеться про аналітичну й прогностичну інформацію про стан ринку праці, яка корисна для підприємств, про найбільш перспективні сфери для пошуку роботи необхідної для безробітних тощо.

Формування організаційної культури – це не одномоментний акт, а тривалий процес. Не можна допустити, щоб він розвивався спонтанно в умовах повної імпровізації, оскільки це може мати негативні наслідки і звести нанівець роль і значення цього важливого чинника оптимізації діяльності державних установ.

У зв'язку з цим повинні бути реалізовані конкретні заходи щодо вивчення та аналізу практики дій, спрямованих на формування організаційної культури, що складається на місцях, узагальнення кращого досвіду в цій сфері і управління цим процесом. На всіх рівнях керівництва діяльністю державних установ повинні робитися конкретні кроки для створення організаційних, структурних і психологічних передумов для формування і реалізації організаційної культури персоналу.

Організаційна культура нерозривно пов'язана з кадровою політикою. Це інструмент підвищення трудової віддачі персоналу, його самовключення в роботу для досягнення цілей організації. Особливо гостро у зв'язку з цим стоїть проблема підвищення кваліфікації персоналу державних установ і не лише через плінність кадрів і специфіку соціальної роботи, а й тому, що інтелектуальний, організаційний і творчий потенціал спеціалістів центрів зайнятості, його постійне нарощування є ключовим фактором оптимізації діяльності державних установ в цілому. Це своєрідний прибуток, який має постійно створюватися в державній службі зайнятості і який, як будь-який капітал, повинен капіталізуватись, нарощуватись.

Управління персоналом повинно ставати все більш мотиваційним, а це можливо за умови, якщо питання організаційної культури будуть знаходити відображення в системі критеріїв оцінки персоналу і результатів його діяльності, враховувати не лише статистичні, а й якісні ознаки, коригуватись з морально-етичними цінностями й нормами та особистісними характеристиками працівників. Важливо активно запроваджувати систему управлінських, інформаційних та виховних заходів, спрямованих на підвищення ролі цінностей, які закладено в основу корпоративності. Лише за таких умов корпоративна складова підвищення кваліфікації персоналу державної державних установ стане важливим елементом його професійної компетентності, підвищення якості роботи в цілому [1].

Отже, незважаючи на те, що законодавець впровадив у вітчизняне службове законодавство новий інститут – щорічне оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, його правові засади визнати такими, що забезпечують ефективне використання ресурсу цього інституту, на жаль, неможливо.

Запропонована нормативно модель відповідного оцінювання перенасичена положеннями, зміст яких у процесі правозастосування підлягає довільному тлумаченню з боку суб'єкта застосування через те, що має місце узагальнена форма нормативного закріплення положень, суперечливість змістового наповнення різних актів з питань оцінювання (в тому числі на рівні законодавчого та підзаконного актів), використання оціночних понять у нормативних конструкціях, відсутність основних нормативних дефініцій. Безперечно, у процесі розробки відповідних інноваційних для нормотворчості та правозастосування положень з питань щорічного оцінювання результатів службової діяльності державних службовців урахувувався, перш за все, досвід тих зарубіжних країн, де відповідний інститут вже протягом тривалого часу успішно існує [7].

Аналіз положень чинного вітчизняного законодавства з питань щорічного оцінювання результатів службової діяльності державних службовців дозволив виокремити чимало проблемних аспектів нормативного закріплення засад відповідної процедури, серед них:

- відсутність нормативного закріплення основних дефініцій, що створює передумови для довільного тлумачення ефективності, результативності та якості службової діяльності;
- суперечливість визначення періоду службової діяльності, яка фактично підлягає оцінюванню, що, у свою чергу, ставить під сумнів повноту охоплення предмета оцінювання;
- досить важлива роль у процедурі оцінювання відводиться безпосередньому керівникові, що ставить під сумнів реалізацію принципу неупередженості відповідного оцінювання;
- відсутність підстав для широкого залучення незалежних суб'єктів оцінювання та представників громадськості;
- відсутність детальної регламентації засад використання методів оцінювання, обов'язку щодо їх урізноманітнення, що, у свою чергу, створює загрозу спрощеності, формальності деяких стадій процедури щорічного оцінювання;
- певна спрощеність у кількості та видовому розмаїтті заходів реагування на результати оцінювання й суперечливість правових засад їх застосування, що знижує ефективність, дієвість, адекватність реагування на результати службової діяльності державних службовців, мотиваційності останніх.

Задля усунення цих недоліків сучасної вітчизняної нормативної моделі щорічного оцінювання результатів службової діяльності державних службовців пропонується: закріплення у Постанові КМУ, яка визначає засади відповідної процедури:

- а) основних «нормдефініцій «ефективність», «результативність», «якість», «оцінювання», «бонус», «рейтинг», «звіт», «оціночні співбесіда»;
- б) положення про те, що оцінюванню підлягає діяльність з 01 січня по 31 грудня поточного року й фактично процедура оцінювання розпочинається зразу ж після завершення поточного року;

в) обов'язкове залучення до оціночної співбесіди незацікавлених осіб (незалежних суб'єктів) з урізноманітненням форм і методів здійснення послідовних дій під час «оціночної співбесіди» та дотримання всіх вимог щодо стадій публічно-правової процедури;

г) впровадження бонусно-рейтингової системи (закріплення у додатках до Постанови КМУ) й урізноманітнення заходів реагування на одержання державним службовцем відмінної оцінки за рахунок матеріальних, моральних та змішаних заходів задля забезпечення об'єктивності, повноти, адекватності, співмірності реагування на результати індивідуального оцінювання.

Отже, практична реалізація запропонованих пропозицій сприятиме удосконаленню вітчизняної нормативної моделі щорічного оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, наближенню їх до зарубіжних аналогів, а також підвищенню ефективності, результативності та якості як службової діяльності державних службовців, так і державної служби в Україні загалом.

У структурі організаційної культури державної служби авторитет відіграє одну з ключових ролей, що зумовлено його соціокультурними властивостями. Як слушно зауважує Р. Чалдіні, розгалужена, визнана практично всіма соціальними пластами система влади авторитетів дає суспільству великі переваги. Вона дає можливість розвиватися складним структурам, що регулюють матеріальне виробництво, торговельним, оборонним структурам, а також структурам соціального контролю. При цьому вплив авторитету сприймається як щось природне. Зазвичай люди не дуже страждають через необхідність виконувати вимоги авторитетів [3].

Поняття «авторитет» переважно визначають як загальновизнаний вплив, повагу, якими користується особа, група осіб, організація тощо завдяки притаманним їм особливостям і заслугам (розум, професіоналізм, знання, досвід, моральні чесноти та ін.), матеріальному, соціальному становищу, історичним або іншим умовам, що втілюються в здатності носія авторитету скеровувати думки і настрої інших людей, не вдаючись до примусу. Сфери дії, форми втілення авторитету зумовлюються історичним етапом розвитку суспільства, ідеологічними та політичними настановами, що визначають джерела та критерії законності влади. Відомий німецький соціолог М. Вебер ототожнював авторитет з формами влади і виділяв такі його типи: традиційний (ґрунтується на передаванні та успадкуванні норм і цінностей, що історично сформувалися, як природних і непорушних), харизматичний (виникає як уособлення виключно особистих якостей лідера, його здатності навіювати віру в особливий, месіанський характер власного покликання) і раціональний (підтримується системою формальних законів і правил, які визначають засоби здобуття влади та межі її застосування), що домінує за сучасних умов [4].

Авторитет також розглядають як визнання за

індивідом права виступати від імені групи чи колективу або приймати відповідальні рішення в умовах спільної діяльності. У такому розумінні авторитет може не збігатися з владними повноваженнями, а здобуватися особою, яка має в групі високу референтність, тобто високий неофіційний статус. Зокрема, такого підходу дотримуються психологи. У вітчизняній психології вважають неофіційний авторитет похідним від успішного виконання індивідом взятих на себе соціальних ролей чи соціальних функцій [5].

Потужність впливу авторитету, значущість певного суб'єкта чи об'єкта для суспільства обумовлюється та закріплюється в ціннісно-нормативній системі, що склалася в даній спільності і загальноприйнята для її членів, тому питання про визнання когось (чогось) як авторитета стає питанням відповідності його прийнятим цінностям і нормам. Суспільство очікує від носіїв авторитету доцільної, з погляду загальноприйнятої моралі, поведінки під час виконання будь-яких завдань. Той, хто не відповідає встановленій ціннісно-нормативній структурі, приречений на втрату свого авторитету в суспільній думці.

Проте це стосується насамперед суспільств з колективістською культурою. Найдостойнішими й найавторитетнішими членами соціуму тут виступають ті, хто найповніше концентрує в собі зразкову (з позицій цього суспільства) людину, спільний інтерес, колективні уявлення, спільну волю і зміст групового несвідомого. Вожді, жерці, монархи, філософи, вчені та інші суб'єкти виокремлюються й вивисуються не через свою особисту винятковість, якою, безумовно, володіють, а через органічну спорідненість зі спільнотою, самозреченість і здатність до вираження глибинного духу колективу. Історично пізніші колективістські суспільства допускають індивідуалізацію духу та віри, ініціативу, активність, особисті обдарування і досягнення пересічних членів, проте оцінюють їх залежно від групових, кланових, інших цілей [6].

Індивідуалістська культура, орієнтована на самоцінність кожної особистості, більш «поблажлива» до різного роду дисидентів, більше того – за певних умов готова визнати їх авторитет. Проте й у цьому разі прийнятність чи неприйнятність такого авторитету визначатиметься в порівнянні з певними ідеальними уявленнями. Адже суспільна думка здавна ґрунтується на моральному авторитеті, на який і орієнтується.

З урахуванням зазначених рис, притаманних авторитетові як соціокультурному явищу, можна узагальнити: авторитет – це комплексна властивість суб'єкта, що формується внаслідок інтегрального поєднання багатьох якостей, котрі здобули широке суспільне визнання на основі глибокої довіри до них.

Авторитет має соціальний зміст, тому він здобувається в ході людської діяльності та залежить від успішності виконання покладених на певного суб'єкта соціальних функцій. Основні специфічні риси авторитету такі: за змістом він являє собою со-

ціально-психологічний вплив, за формою – знаково-символічне явище; його відрізняють ненасильницький характер впливу з боку суб'єкта авторитету, довіра з боку об'єкта впливу; неодмінна значущість носія авторитету для об'єкта впливу з огляду на особисте та суспільне визнання; авторитет формується на основі позитивних оцінок діяльності суб'єкта щодо задоволення об'єктивних соціальних потреб та інтересів.

Роль авторитету в структурі організаційної культури державної служби виявляється через аналіз суті авторитету у зв'язку з системою владно-підвладних відносин, а саме через розкриття механізмів впливу авторитету на суб'єкта й об'єкта цих відносин.

Описані підходи до розуміння авторитету ми можемо спостерігати і в поточній діяльності державних службовців, що обумовлено сформованою організаційною культурою. По-перше, серед неформальних характеристик державних службовців можна почути: «користується авторитетом крісла», або «користується авторитетом людей». По-друге, певні управлінські розпорядження, підтримані «авторитетом де-юре», виконуватимуться незважаючи на їх відверту хибність або безглуздість. Спротив таким розпорядженням можуть чинити лише поодинокі державні службовці, як самі мають високий «авторитет де-факто».

Ці узагальнення дозволяють нам, проєктуючи можливі впливи авторитету в межах організаційної культури державної служби, передбачити, що в середовищі державних службовців не може бути одностороннього ставлення до одних і тих же суб'єктів як носіїв авторитету певного виду. Перспективним убачається розроблення чіткого набору критеріїв для виявлення й оцінювання ваги авторитету певних суб'єктів у цьому середовищі. Це має велике практичне значення. Адже рівень авторитету суб'єктів державно-управлінських відносин є, зокрема, одним із факторів, що визначають форми й методи державно-управлінського впливу [4].

Основним критерієм авторитету керівника звичайно вважають прийняття чи неприйняття наказів, доручень, указівок. Об'єктивно для кожного працівника існує так звана «зона індиферентності», тобто межі, в яких накази, доручення, вказівки приймаються до безумовного виконання, тобто діє авторитет керівника, цьому сприяє й загальне ставлення до нього колективу, колективна думка [4]. Але такий підхід, на нашу думку, занадто спрощений і потребує глибшого опрацювання. Наприклад, відмова виконувати певне доручення може бути аргументована браком об'єктивних умов для цього в даний період часу, при цьому авторитет керівника під сумнів не ставиться.

Для з'ясування взаємної залежності авторитету та інших факторів формування й елементів організаційної культури державної служби слід урахувати джерело формування авторитету. Як свідчить дослідження О. Радченка, ці джерела можуть відрізнитися, зокрема, в умовах різних державно-владних режимів. Так, за авторитарного режиму цими джерелами є традиція, харизматична віра в

надзвичайні якості лідера; за популістського – емоційна довіра громадян, що активно пропагується найближчим оточенням лідера; за демократичного – делегування громадянами на підставі принципу більшості [6].

Залежно від джерела підпорядкування авторитет буває персональним, традиційним або легальним. Персональний авторитет ґрунтується на характеристиках (властивостях) суб'єкта, оцінених об'єктом. Найпоширеніша така властивість – компетентність. При цьому авторитет будується на переконанні об'єкта, що суб'єкт переважає його у знаннях і краще розуміє, як реалізувати його (об'єкта) інтереси. Традиційний авторитет «передається» суб'єктові за традицією і найменше залежить від характеристик (властивостей) суб'єкта.

До найпростіших прикладів традиційного авторитету належать геронтократію та патріархат. Легальний авторитет будується на раціональних засадах – вірі в законність права тих, хто наділений авторитетом віддавати команди. Тобто суб'єкт володіє визнаним правом керувати, а об'єкт – визнаним обов'язком підкорюватися [3]. Ці зауваження дозволяють, зокрема, з'ясувати співвідношення авторитету і традиції в структурі організаційної культури державної служби.

Отже, персональний та легальний авторитети, на перший погляд, з традицією не пов'язані. Проте традиційні (іноді навіть архетипові) ідеали, підстави та способи оцінювання персонального авторитету, безумовно, існують. Традиційна й необхідність підкорюватися легальному «авторитету де-юре». Таким чином, цю класифікацію візьмемо за умовну, проте для подальшого аналізу врахуємо тісний взаємозв'язок традиції та всіх видів авторитету в структурі організаційної культури державної служби.

Узагальнюючи результати здійсненого аналізу, можна зробити висновок, що традиція ґрунтується на авторитеті так само, як і авторитет (зокрема, «традиційний») може спиратися на традицію. Тобто відповідь на питання про те, яке з цих явищ первинне, а яке вторинне, може бути істинною лише за певних умов. За такої ситуації йтиметься, очевидно, про різні рівні авторитету й традиції, що взаємопов'язані й на різних етапах розвитку організаційної культури державної служби відіграють різну роль. Доречно припустити, що глибинна (давня) традиція створює умови формування у певному соціокультурному середовищі авторитету.

Авторитет у період свого найвищого розвитку сприяє впровадженню нових традицій. Коли ці традиції набудуть значення усталених, вони обумовлятимуть формування авторитету вже на іншому рівні соціокультурного середовища, аналогічно до того, як традиція «зшиває» минуле й майбутнє, авторитет пронизує, об'єднує різні рівні соціокультурного середовища. Якщо взяти до уваги, що традиція за своєю формою – це знаково-символічне утворення, то на підтримку нашої позиції можна навести висновок В. Бурлачка. Він зазначав, що «авторитет, з одного боку, сам продукує нові символи, а з іншого – підтримує і зберігає наявні» [11].

Іншими словами, авторитет і формує, і підтримує традицію. Зворотне твердження, на нашу думку, також буде справедливе.

Службовий авторитет залежить від глибини професійних знань, здібностей, майстерності, ставлення до роботи, особистих моральних якостей [2]. Це визначення, на наш погляд, дуже вдало відображає соціокультурну специфіку авторитету, вказує на потенційні об'єкти цього впливу. Такими об'єктами слушно називати не лише підлеглих або рівних за статусом колег носія авторитету, але й керівництво.

Значить, в ієрархічній системі державної служби носій авторитету виходить за межі вертикальної структури підпорядкування. Це дозволяє зраховувати авторитет до засобів «горизонтального» чи «діагонального» впливу, що притаманні організаційній культурі. Маємо багато життєвих прикладів, коли колективи установ і управлінських підрозділів не приймають офіційно призначених керівників, що не поділяють їх моральних цінностей, мають низький рівень професійних знань тощо.

За таких умов влада фактично переходить у руки неформального, але авторитетного лідера. За досягнення згоди між формальним і неформальним лідерами в управлінні організацією може навіть упроваджуватися своєрідний дуумвірат: формальний керівник виконує зовнішні представницькі функції, для яких досить його «авторитету де-юре», а поточне управління здійснює неформальний лідер як носій «авторитету де-факто».

Наведені тези підтверджують думку, що саме цінності, які поділяються всім персоналом організації, проголошуються та підтримуються носіями авторитету, найчастіше стають об'єднавчим елементом організаційної культури, від якого залежить згуртованість колективу, формується єдність поглядів і дій службовців, забезпечується досягнення цілей (місії) організації. За Бондаренком Є.О., призначення авторитету, подібно до традиції, – надати сенс, упорядкувати сили, що вийшли з-під соціального контролю; внаслідок цього індивідові пропонується набір цінностей, емоційних станів, правил і норм поведінки, здатних стати засобами, які контролюють соціальний світ [3].

Отже, авторитет, з одного боку, «підживлюється» цінностями, сприйнятими організацією, спирається на них, а з іншого – сам, декларуючи та сповідуючи їх, зміцнює або розширює ціннісну основу організаційної культури державної служби.

Авторитет як знаково-символічне явище за формою, враховуючи його структуру й тип зв'язку з означуваними об'єктами реальності, можна зраховувати до складних семіотичних утворень, мають складну, іноді латентну систему зв'язків з означуваним, у різних соціокультурних середовищах мають різну інтерпретацію. Тобто авторитет сприймається завдяки комплексові знаків і символів різних видів. Виходячи з цього, можна визначити ряд символів, через які «опредмечується» авторитет.

З іншого боку, у зв'язку з цим слід привернути увагу до необхідності дбати про символи автори-

тету державного службовця, які можуть регулюватися через уведення дрес-коду, запровадження нагрудного знака державного службовця України [3]. Ці та багато інших пропозицій поки що або впроваджуються на правах експерименту, або залишаються як проекти. Адже серед символів, що є елементом організаційної культури державної служби, неодмінно мають бути ті, що в суспільній свідомості однозначно інтерпретуються як носії авторитету державного службовця або державної служби в цілому.

Таким чином, з позицій семіотичного підходу до вивчення явищ у державному управлінні, авторитет може розглядатися як семіотичне утворення на межі об'єктивної та суб'єктивної (семіотичної) реальностей. Це пояснюється тим, що авторитет суб'єкта державно-управлінських відносин, до якого зараховуємо державних службовців, формується під впливом як суб'єкта, так і об'єкта цих відносин, тому може розцінюватися як утворення, що належить їм обом однаково. Для суб'єкта авторитет – один із найважливіших його атрибутів, носій ціннісно-змістовних настанов про його владу. Для об'єкта – єдиний елемент із джерелом управлінського впливу та один із засобів структурування соціальної реальності, носій ціннісно-змістовних настанов про правила й порядок суспільної поведінки та діяльності.

З урахуванням здійсненого нами аналізу впливів авторитету на організаційні процеси в системі державної служби до визначення основних функцій авторитету (профетичної, верифікаційної, легітимізаційної, інституціоналізаційної, прогностичної, наративної, табу) [10] можемо виділити внутрішні й зовнішні функції авторитету щодо організаційної культури державної служби.

Внутрішні функції авторитету розглядатимемо як спрямовані на формування та розвиток власне організаційної культури державної служби. Основними внутрішніми функціями авторитету доцільно назвати такі:

- інституціоналізація організаційної культури (авторитет, що не є елементом організаційної культури, забезпечує їх об'єднання навколо спільних ціннісно-змістовних настанов);

- знаково-символічне структурування організаційної культури (авторитет «опредмечується» через низку знаково-символічних форм, уводячи їх у такий спосіб до структури організаційної культури);

- регулювання відносин між носіями даної організаційної культури (авторитет поряд із традицією формує та підтримує набір певних норм і правил, що потім виступають регулятором внутрішньо організаційної поведінки членів організації).

Зовнішні функції спрямовані на функціонування організаційної культури державної служби, завдяки чому визначається поведінка та діяльність державних службовців, створюються соціально-психологічні умови досягнення цілей державної служби. Основними зовнішніми функціями авторитету в цьому контексті можна назвати:

– легітимація суб'єкта управлінських відносин (авторитет є атрибутом владних повноважень цього суб'єкта);

– консолідація членів організації (авторитет об'єднує різні рівні соціальної взаємодії та соціальні групи в межах організації);

– соціального управління (авторитет є джерелом, засобом і формою управлінського впливу на державних службовців та інших суб'єктів).

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Авторитет у структурі організаційної культури державної служби відіграє роль своєрідного «надеlementsа». Інтегруючи та структуруючи інші елементи завдяки своїм властивостям, авторитет, передусім, формує умови для ефективного функціонування організаційної культури державної служби через горизонтальні та діагональні впливи. З іншого боку, авторитет також залежний від наявності, ступеня ваги та

інших характеристик таких елементів організаційної культури, як цінності, традиції, символи.

За нашим припущенням, ступінь такого взаємного впливу змінюється залежно від етапів розвитку організаційної культури, коли, зокрема, активізуються різні рівні авторитету і традиції. Авторитет у структурі організаційної культури виконує низку внутрішніх і зовнішніх функцій, що в цілому забезпечують процеси її формування, функціонування та розвитку.

Державний (публічний) сектор – це сукупність органів державної влади різних рівнів та органи місцевого самоврядування (які виконують адміністративні функції та функції правопорядку і безпеки), збройні сили, працівники державних установ, які надають послуги соціального призначення (освіта, охорона здоров'я, соціальний захист тощо), а також підприємства державної форми власності (рис. 2).



Рис. 2. Державний сектор

Сектор загального державного управління включає всі установи, діяльність яких фінансується державним коштом (окрім державних підприємств, діяльність яких має комерційну мету). В класифікації видів економічної діяльності виділяють «Сектор державного управління, оборони та обов'язкового соціального страхування», до якого не входять працівники галузей освіти та охорони здоров'я. Для потреб порівнянь зайнятості в державному секторі різних країн часто використовують дані про цивільних працівників сектору державного управління (деякі країни не публікують дані про чисельність своїх збройних сил та інших силових відомств з міркувань безпеки).

Державними службовцями зазвичай є постійні працівники органів державного управління (які виконують функції адміністрування), хоча в багатьох країнах визначення поняття державного службовця та межі охоплення сектору загального державного управління відрізняється (тому кількості державних службовців різних країн є мало порівнюваними, доцільно порівнювати чисельність працівників сектору за їх функціоналом).

Сукупні видатки, а також структура та механізми оплати праці в секторі державного управління залежать від прийнятої в країні моделі кадрового управління. В міжнародній практиці існує три основних моделі кадрового управління працівників сектору державного управління:

1. кар'єрна модель: традиційна ієрархічна модель, яка передбачає «вироснування» керівного складу з нижчих щаблів ієрархії в межах державного сектору, відкрита конкуренція існує на початкових етапах відбору, далі просування відбувається за результатами внутрішньої конкуренції між працівниками державного сектору та кадрового резерву; така система є менш прозорою, але більш

централізованою, пропонує більш високий ступінь захисту від безробіття;

2. конкурентна модель: передбачає відбір на відкритих конкурсних засадах на всі посади, строкові контракти, більший ступінь децентралізації, неможливість переходу на іншу посаду поза конкурсом;

3. гібридна модель: передбачає використання елементів обох вищенаведених систем – наприклад, конкурентну модель для вищого корпусу державних службовців і кар'єрну модель для нижчої та середньої управлінської ланки.

У багатьох країнах ЄС існує відокремлена система управління для вищого керівництва у секторі державного управління, метою якої є відбір найбільш ефективних та досвідчених управлінських кадрів. У таких країнах персонал на посади вищого керівництва у державному секторі (неполітичний рівень посад) зазвичай наймають за окремою процедурою, на певний законодавчо обмежений строк за контрактом, який передбачає досягнення певних результатів, від яких залежить і винагорода за працю, або існує окрема система оплати праці таких працівників; критеріями добору персоналу на такі позиції є лідерські якості, кваліфікація, управлінський досвід та стратегічне мислення.

Вищий корпус державної служби має формалізований статус та централізований орган управління державною службою у Бельгії, Великобританії, Італії, Нідерландах, Польщі, Португалії та Румунії, тимчасом як у 16 країнах (в тому числі Естонії, Ірландії, Німеччині, Словаччині, Швеції, Фінляндії) вище керівництво державної служби не має окремого статусу. У Чехії, Угорщині та Латвії вище керівництво державної служби не має ані окремого статусу, ані особливих умов робочого контракту чи процедури прийому на роботу (табл. 1).

Таблиця 1

Використання моделей кадрового управління у країнах ЄС

Тип моделі		
Кар'єрна	Гібридна	Конкурентна
Німеччина, Австралія, Бельгія, Кіпр, Іспанія, Франція, Греція, Угорщина, Ірландія, Люксембург, Португалія, Румунія	Болгарія, Словаччина, Словенія, Італія, Латвія, Литва, Мальта, Польща	Данія, Естонія, Фінляндія, Нідерланди, Великобританія, Чехія, Швеція

У сучасній міжнародній практиці при визначенні справедливих рівнів компенсацій за роботу у секторі державного управління керуються такими принципами, які, втім, рідко повністю втілюються в життя:

1) однакова оплата за однакову роботу в однакових умовах;

2) різниця в оплаті залежить від різниці у навантаженні, відповідальності та кваліфікації;

3) оплата у державному секторі співставна (не обов'язково еквівалентна) з оплатою відповідних видів робіт у приватному секторі; рівні оплати праці періодично переглядаються на адекватність економічним умовам прозорість та зрозумілість для громадськості.

В теорії заробітна плата працівника має зале-

жати від його кваліфікації та компетенцій, складності праці, кількості витраченого часу, якості виконаних робіт, умов праці та міри відповідальності за прийняті в процесі виконання роботи рішення. Оптимальний рівень заробітної плати має мотивувати до праці взагалі, компенсувати витрати на проживання та утримання сім'ї працівника, стимулювати його до кар'єрного просування та підвищення продуктивності праці.

Але в ринкових умовах диференціація оплати праці для різного виду робіт, окрім кваліфікаційних вимог та продуктивності праці, залежить від наявності робочої сили на ринку, попиту на неї з боку інших працедавців, попиту на продукт, який виробляється. В деяких країнах мінімальний рівень оплати праці в секторі державного управління визначають на базі компенсаційної функції заробітної

плати, тобто базовий рівень оплати має бути таким, щоб залучати з ринку праці достатню кількість працівників потрібної кваліфікації на найнижчий рівень [1].

Подальша диференціація оплати залежить вже від факторів кваліфікації, відповідальності, ефективності тощо. Загалом, рівень зарплат у державному секторі – це завжди балансування між необхідною кількістю потрібних спеціалістів, спроможних виконувати покладені на них державні функції, та фінансовими можливостями держави.

За рівнем державних видатків на оплату праці в секторі загального державного управління Україна перебуває вище від середнього рівня для країн ЄС та країн з перехідною економікою. Сукупні видатки на оплату праці працівників державного сектору в середньому варіюють в діапазоні від 7,5% ВВП у країнах з низьким рівнем доходу і до 10% ВВП у економічно розвинутих країнах.

У середньому по ЄС, частка державних видатків на оплату праці складала 10,2% від ВВП у 2016 році, серед сусідів України – членів ЄС – 9,6% від ВВП. В Україні сукупні видатки на оплату праці працівників сектору загального державного управління становили в середньому 11,5-10,6% ВВП у 2013-14 роках, зі зменшенням до 9,3-9,4% ВВП у 2015-16 роках. Але у 2017 році цей показник може наблизитись до 10,8% ВВП 22, що є порівняно високим показником для країни з перехідною економікою.

Видатки на оплату праці в державному секторі залежать від двох компонентів: кількості працюючих в секторі та рівня оплати їх праці. В Україні частка зайнятих у секторі загального державного управління та частка ВВП, що витрачається на оплату їх праці, були порівнюваними з аналогічними показниками європейських країн, але перевищували відповідні рівні для країн з перехідною економікою. Частково це пояснюється великим розміром країни (адже частка фіксованих витрат буде відносно більшою у малих країнах та меншою – у великих) та державним устроєм (немає відокремлених земель чи інших адміністративних одиниць, як у Німеччині) [2].

Втім, якщо порівнювати зі співставними з Україною за розміром та кількістю населення унітарними державами, то в Україні на центральному рівні зайнятий більший відсоток населення.

Наприклад, великий потенціал скорочення чисельності працівників потенційно є в системі фон-

дів соціального страхування – нарахування соціальних виплат та пенсій у ручному режимі можна замінити інформаційною системою (коли отримувач соціальних виплат сам заповнює анкету та подає документи в електронному вигляді, і призначення допомоги відбувається автоматично), залишити спеціалістів на місцях лише для вирішення нетривіальних випадків.

Утім, впровадження електронних послуг допомагає скоротити кількість менш кваліфікованих робітників, проте створює попит на більш кваліфіковані кадри. Залучати більшу кількість працівників на умовах тимчасових контрактів, зменшити кількість працівників з безстроковою зайнятістю.

Поширеність безстрокової зайнятості на державній службі зменшує гнучкість системи державної служби та збільшує витрати на її утримання. В Україні, принаймні на центральному рівні державного управління, частину роботи державних службовців виконують працівники громадських організацій, які фінансуються коштом міжнародних донорів. Наприклад, одна з таких ініціатив – це впровадження офісів просування реформ у різних державних відомствах, джерелом фінансування оплати праці будуть кошти ЄС та ЄБРР.

Кар'єра державного службовця – індивідуально усвідомлена позиція та поведінка, пов'язана з трудовим досвідом та діяльністю в системі органів виконавчої влади [3].

Як видно з наведеного основні учасники кар'єрного процесу в системі державної служби – службовці та їх керівники. В процесі їх взаємодії формуються відносини, в основі яких спосіб стимулювання ефективнішого виконання службових обов'язків. Відносини ці відбуваються у вертикальному (відповідно до спеціалізації) та горизонтальному (ліній керівництва) напрямках.

Удосконалення спеціалістом особистого способу службової діяльності надає йому можливість професійного лідерства серед своїх колег, тобто здійснюється кар'єра без підвищення посади. Службовцю надається також можливість просування за рівнями посад, тобто є перспектива професійно-посадової кар'єри. Вузловим механізмом кар'єрного руху є «переплетення» інтересів службовця (задоволення потреб в життєдіяльності, соціальному визнанні, самореалізації) і організації (ефективне вирішення службових функцій і завдань). Побудова кар'єри та просування по службі повинно здійснюватися на основі особистих якостей та результатів роботи.

Можна виокремити такі основні види кар'єри наведено у таблиці 2.

Таблиця 2

Види кар'єри держслужбовця

Вид кар'єри	Характеристика
Професійна кар'єра	для неї характерна наявність в трудовій діяльності людини професійної спеціалізації, робота переважно в одній професійній галузі, досягнення нею і визнання професійними результатів її праці, авторитету в конкретному виді професійної діяльності. Як правило, професійна кар'єра людини складається в організації, установі, на виробництві тому часто буває так, що професійні досягнення складають передумови для формування внутрішньої організаційної кар'єри або посадової кар'єри в організації.
Посадова кар'єра	віддзеркалює зміни переважно посадового статусу державного службовця, його соціальної ролі, ступінь посадового авторитету в організації. Це своєрідна траєкторія його просування по вертикалі по горизонталі посадової структури в організації.

Управління посадовою кар'єрою – вплив керівників державних органів влади, кадрової служби на цілеспрямований розвиток здібностей людини, накопичення ним професійного досвіду і раціональне використання його потенціалу як в інтересах працівника, так в інтересах організації. Для цього необхідно працювати над створенням системи управління посадовою кар'єрою. Система управління посадовою кар'єрою державних службовців являє собою правове середовище, сукупність принципів, функцій, повноважень, відповідальності, необхідних для здійснення цілеспрямованого впливу.

Науково-прикладні розробки та узагальнення практичного досвіду доводять доцільність розподілу загального строку проходження ділової кар'єри на кілька етапів, які встановлюють орієнтири для зіставлення в процесі проведення аналітичної роботи. Виділяють від 5 до 7 етапів ділової кар'єри [7]. Організація процесу кар'єри в установі – це постійне супроводження процесу розвитку службовців шляхом довгострокового і короткострокового планування, реалізації організаційних, мотиваційних і контрольних заходів, спрямованих на створення сприятливих умов для підвищення використання потенціалу їх кар'єри.

Стратегічною метою системи управління кар'єрою в державній службі є забезпечення умов і порядку розвитку кар'єрного просування службовців і досягнення на цій основі якісного перетворення загальної службової діяльності. Кар'єрний рух буде успішним тільки тоді, коли визначені можливі його маршрути, забезпечені необхідні ресурси, включені механізми саморуку, здійснюється регулювання та коректування процесів руху.

Перспективним напрямом досліджень, на нашу думку, є розроблення чіткого набору критеріїв для виявлення й оцінювання ваги авторитету різних суб'єктів у системі державної служби, а також їх впливу на формування й розвиток організаційної культури.

Висновки. Культура державної служби – це рівень державницького розвитку системи управління, в якому професіоналізм, компетентність, моральні принципи державних службовців мають втілювати цей рівень, створювати умови для найефективнішого її впливу на реальне життя громадян. Для України ця проблема набуває особливого значення, оскільки в країні створюється нова соціальна система, що має забезпечити вихід її народу на загальноцивілізований шлях розвитку.

Державні службовці є особливою соціально-професійною групою, яка відповідає за управління в державі, втілює в життя регламентуючі норми для зміцнення порядку в суспільстві. До цієї групи належать представники різних професій з властивими їм професійними навичками, менталітетом та культурою.

Культура державної служби несе особливе навантаження у тих елементах державної управлінської системи, які мають законно забезпечену можливість вирішального впливу на життєдіяльність суспільства. Тому культура державного управління вищих державних посадових осіб має двосторонній зміст. Вона спрямована, по-перше, на організацію суспільного життя в Україні, а по-друге – на налагодження професійно-досконалої і державно зрілої діяльності владних «апаратів» управління, тих посередніх державних управлінських структур,

якими вони керують, хоча відносно них ці «апарати» мають істотно різні можливості.

Перспективним напрямом досліджень, на нашу думку, є розроблення чіткого набору критеріїв для виявлення й оцінювання ваги авторитету різних суб'єктів у системі державної служби, а також їх впливу на формування й розвиток організаційної культури.

Стратегічною метою системи управління кар'єрою в державній службі є забезпечення умов і порядку розвитку кар'єрного просування службовців і досягнення на цій основі якісного перетворення загальної службової діяльності. Кар'єрний рух буде успішним тільки тоді, коли визначені можливі його маршрути, забезпечені необхідні ресурси, включені механізми саморуку, здійснюється регулювання та коректування процесів руху.

Отримані результати проведеного дослідження дозволяють зробити такі висновки. Організаційна культура державної служби формується під впливом значної кількості факторів, які можна в цілому систематизувати як: зовнішні об'єктивні; зовнішні суб'єктивні; внутрішні об'єктивні; внутрішні суб'єктивні. Конкретні формуючі впливи обумовлюються локалізованими за вказаними просторово-суб'єктивними нішами організаційно-правовими, економічними та соціально-психологічними факторами.

Подальші дослідження з даної тематики, на нашу думку, мають бути спрямовані на детальніше вивчення ступеня впливу таких явищ як традиції, авторитет і ритуали на формування, підтримання та модернізацію організаційної культури в сучасних умовах розвитку інформаційного суспільства.

Список літератури

1. Алексеев В.М. Суспільство та держава: управлінські взаємовідносини: монографія. 2012. С. 344 с.
2. Батанов О. В. Місцеве самоврядування в Україні. Державотворення і правотворення в Україні: досвід, проблеми, перспективи / За ред. Ю. С. Шемшученка: Монографія. 2001. С. 293-308.
3. Бондаренко Є. Організаційна культура державної служби: сутнісні характеристики та визначення поняття [Електронний ресурс]. Публічне адміністрування: теорія та практика. 2009. Вип. 2 (2). Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Patp/2009_2/09bemhvr.pdf.
4. Гладій В.І. Реформування системи місцевого самоврядування: досвід Вишеградської групи. Грані. 2015. № 12 (1). С. 57-63. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Grani_2015_12%281%29__12.
5. Заболотний А. Актуальні питання реформування законодавства про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. Вісник державної служби України 1/2018. С. 13-14
6. Заболотний Г.М. Оновлена Конституція основа демократії. Стратегічні пріоритети: Науково аналітичний вісник Національного інституту стратегічних досліджень. 2008. № 2. С. 33-36.
7. Захарова І.В. Перспективні напрями вдосконалення кадрової політики в органах державної влади в умовах адміністративно-територіальної реформи. Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля. 2013. № 16

(205). С. 116-120.

8. Наконечний В.В. Основні світові моделі місцевого самоврядування: порівняльний аналіз. Теорія та практика державного управління. 2014. № 1. С. 283-289.

9. Про державну службу: Закон України № 889 від 10.12.2015 р. [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>

10. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939 – Режим доступу:

zakon.rada.gov.ua.

11. Пронько Л.М. Становлення і розвиток місцевої влади в Україні / Л.М. Пронько // Економіка. Фінанси. Менеджмент: актуальні питання науки і практики. – 2016. – № 3. – С. 88-97.

12. Pronko L. / Decentralization of public and local authorities in Ukraine / L. Pronko, T. Kolesnik // Baltic Journal of Economic Studies. – Volume 2, Number 1. – Riga: Izdevnieciba «Bultija Publishing». – 2016. – P. 96-101.

INNOVATIVE CLUSTER POLICY IN THE CONDITIONS OF GROWING THE CAPACITY OF GLOBALIZATION: REGIONS OF THE WORLD

Finagina O.V.

*Cherkasy State Technological University,
Doctor of Economic Sciences*

Pankova L. I.

*Cherkasy State Technological University,
Candidate of Economic Sciences*

ІННОВАЦІЙНА КЛАСТЕРНА ПОЛІТИКА В УМОВАХ НАРОЩЕННЯ ПОТЕНЦІАЛУ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ: РЕГІОНИ СВІТУ

Фінагіна О.В.

*Черкаський державний технологічний університет,
доктор економічних наук*

Панкова Л.І.

*Черкаський державний технологічний університет,
кандидат економічних наук*

Abstract

An important component of the development of the country's economy is innovation, the successful implementation of which is the basis for sustainable economic growth, ensures the implementation of strategic objectives of regional development, forms the prerequisites for scientific and technological progress. This article provides an overview of the world experience of cluster policy. In order to adapt the experience of economic development of the territories, the American, European, Chinese, Japanese and Russian models of innovation cluster policy are analyzed in terms of management approaches to the formation of target mechanisms. For each country, a generalized content of the cluster approach is provided, the main measures for the organization of the cluster policy are presented, what tools are used, the advantages and disadvantages in the effectiveness of actions are reflected. The study of world experience, the use of its positive examples, the isolation of problematic and conflict situations will allow for an effective innovation policy in the country.

Анотація

Важливою складовою розвитку економіки країни є інноваційна діяльність, успішна реалізація якої є базою стійкості економічного зростання, забезпечує реалізацію стратегічних завдань регіонального розвитку, формує передумови наукового та технічного прогресу. В даній статті наведено огляд світового досвіду кластерної політики. З метою адаптації досвіду щодо розвитку економіки територій проаналізовано американську, європейську, китайську, японську та російську моделі інноваційної кластерної політики у розрізі управлінських підходів до формування цільових механізмів. По кожній країні надано узагальнений зміст кластерного підходу, представлені основні заходи щодо організації кластерної політики, які інструменти застосовуються, відображені переваги і недоліки в результативності дій. Вивчення світового досвіду, використання його позитивних прикладів, виокремлення проблемних та конфліктних станів дозволить проводити ефективну інноваційну політику в країні.

Keywords: innovation cluster policy, potential of globalization, regions of the world, innovation model, economic interests.

Ключові слова: інноваційна кластерна політика, потенціал глобалізації, регіони світу, інноваційна модель, економічні інтереси.

Постановка проблеми. В умовах глобалізації більшість регіонів світу обрали для себе шлях інтенсивного інноваційного розвитку на основі кластерної моделі організації економіки. Інноваційна кластерна політика, як активний інструмент кластеротворення, орієнтована не стільки на галузевий розвиток, скільки на ринкові потреби, виклики сучасності та освоєння провідних та нових «ринкових

ніш», які формуються в результаті зростаючого попиту на інноваційний продукт. Інтеграційні процеси в межах кластерів стали консолідуючою силою, що направляє ключових суб'єктів регіонального розвитку на досягнення спільного вектору у процесі узгодження економічних інтересів. Такі процеси та явища, в свою чергу, призводять до підвищення конкурентоспроможності країни, позити-