

КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ
ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ
КАФЕДРА ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

КВАЛІФІКАЦІЙНА МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА
на тему:

**«РОЗВИТОК ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ КУЛЬТУРИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ»**

Студентки 2 року навчання ОР «Магістр» заочної форми спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» освітньо-професійної програми «Європейські студії для публічних управлінців (для державних службовців за замовленням Національного агентства України з питань державної служби)»

Косенко Олени Степанівни

Науковий керівник:
професор кафедри євроінтеграційної політики,
д.держ.упр., проф. Орлів Мар'яна Степанівна

Засвідчую, що в цій кваліфікаційній роботі немає запозичень із праць інших авторів без відповідних посилань

Студентка _____
(підпис)

Робота допущена до захисту в екзаменаційній комісії рішенням кафедри євроінтеграційної політики від «21» листопада 2025 р., протокол № 7.

В.о. завідувача кафедри євроінтеграційної політики, кандидат економічних наук, доцент
Гура Вікторія Леонідівна _____
(підпис)

КИЇВ – 2025

АНОТАЦІЯ

Косенко О. Розвиток організаційної культури в органах місцевого самоврядування: європейський досвід для України. – Кваліфікаційна магістерська робота на правах рукопису.

Кваліфікаційна магістерська робота на здобуття ступеня вищої освіти другого (магістерського) рівня галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування», спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування». – Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Київ, 2025.

Досліджено теоретико-методичні засади організаційної культури, розкрито її сутність, функції (зовнішньої адаптації та внутрішньої інтеграції) та особливості формування в органах місцевого самоврядування (ОМС), зокрема її гібридний характер, спричинений спадком бюрократії. Проаналізовано кращі європейські практики формування цінностей та управлінських моделей, заснованих на стандартах належного врядування (Good Governance) та принципах SIGMA. Систематизовано практичні інструменти підтримки та розвитку організаційної культури, включаючи прозорі HR-стратегії, програми розвитку лідерства (на прикладі LGA Великобританії) та системи управління результативністю. Здійснено діагностику поточного стану культури в ОМС України на основі емпіричних даних НАДС, виявлено ключові системні виклики: глибокий ціннісний розрив, кризу мотивації та дефіцит сучасного лідерства. На цій основі розроблено комплекс науково обґрунтованих рекомендацій щодо адаптації європейського досвіду, спрямованих на подолання бюрократичних рудиментів, впровадження партисипативних Кодексів етики та формування сервісно-орієнтованої культури в ОМС базового рівня.

Ключові слова: організаційна культура, належне врядування, європейський досвід, органи місцевого самоврядування (ОМС), меритократія, лідерство, доброчесність, трансформація, публічна служба.

ABSTRACT

Kosenko O. Development of Organizational Culture in Local Self-Government Bodies: European Experience for Ukraine. – Qualifying master's thesis on manuscript rights.

A thesis submitted for the Master's degree in the field of study 28 "Public Management and Administration", specialty 281 "Public Management and Administration". – The Educational and Scientific Institute of Public Administration and Civil Service of Taras Shevchenko Kyiv National University, Kyiv, 2025.

The theoretical and methodological foundations of organizational culture have been investigated, revealing its essence, functions (external adaptation and internal integration), and formation specifics in Local Self-Government Bodies (LSGBs), particularly its hybrid nature stemming from the bureaucratic legacy. Best European practices for forming values and management models based on Good Governance standards and SIGMA principles have been analyzed. Practical tools for supporting and developing organizational culture have been systematized, including transparent HR strategies, leadership development programs (using the UK's LGA as an example), and performance management systems. The current state of culture in Ukrainian LSGBs was diagnosed based on empirical data (NACS 2023 Report), identifying key systemic challenges: a deep values gap, a motivation crisis, and a deficit of modern leadership. Based on this analysis, a complex of scientifically sound recommendations has been developed for adapting the European experience, aimed at overcoming bureaucratic rudiments, implementing participatory Codes of Ethics, and fostering a service-oriented culture in basic-level LSGBs.

Keywords: organizational culture, good governance, European experience, Local Self-Government Bodies (LSGBs), meritocracy, leadership, integrity, transformation, public service.

ЗМІСТ

ВСТУП	4
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ КУЛЬТУРИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	9
1.1. Поняття, сутність та функції організаційної культури	9
1.2. Особливості розвитку організаційної культури в органах місцевого самоврядування	24
1.3. Методичні підходи до дослідження організаційної культури в органах місцевого самоврядування	35
Висновки до розділу 1	44
РОЗДІЛ 2. ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД РОЗВИТКУ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ КУЛЬТУРИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	47
2.1. Кращі практики формування цінностей, управлінських моделей та стандартів поведінки у муніципальному управлінні	47
2.2. Інструменти підтримки організаційної культури в європейських країнах (на прикладі Великобританії)	54
Висновки до розділу 2	60
РОЗДІЛ 3. АДАПТАЦІЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ РОЗВИТКУ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ КУЛЬТУРИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ	62
3.1. Стан та особливості організаційної культури в органах місцевого самоврядування України	62
3.2. Удосконалення підходів до розвитку організаційної культури в органах місцевого самоврядування з урахуванням сучасних викликів та проблем	71
Висновки до розділу 3	81
ВИСНОВКИ.....	83
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	86

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. В умовах глибинних суспільно-політичних трансформацій, пов'язаних зі стратегічним курсом України на набуття повноправного членства в Європейському Союзі, питання підвищення інституційної спроможності органів публічної влади набуває виняткової значущості. Ключовою реформою, що створює підґрунтя для європейської інтеграції на локальному рівні, є децентралізація, яка передала органам місцевого самоврядування (ОМС) значний обсяг повноважень, ресурсів та відповідальності. Однак ефективна реалізація цих повноважень залежить не лише від формально-правових механізмів, а й від внутрішніх, нематеріальних чинників, центральне місце серед яких посідає організаційна культура.

Саме організаційна культура, що являє собою сукупність спільних цінностей, норм, переконань та моделей поведінки, визначає здатність ОМС до адаптації, впровадження інновацій та, найголовніше, надання якісних, сервісно-орієнтованих послуг громадянам. Наразі в багатьох українських громадах зберігається організаційна культура, що несе на собі відбиток радянського бюрократичного спадку, з притаманними йому рисами ієрархічності, формалізму та опору змінам. Ця модель вступає у пряме протиріччя з європейськими принципами належного врядування (Good Governance), які вимагають від публічної служби відкритості, підзвітності, професіоналізму та орієнтації на потреби людини.

Таким чином, виникає гостра науково-практична проблема, що полягає в необхідності трансформації існуючої адміністративної культури в ОМС України та її приведення у відповідність до сучасних європейських стандартів. Вирішення цієї проблеми неможливе без глибокого вивчення та критичного осмислення передового європейського досвіду формування та розвитку організаційної культури в муніципальному управлінні. Це й зумовлює актуальність та своєчасність даного магістерського дослідження.

Стан наукової розробки проблеми. Феномен організаційної культури є предметом дослідження багатьох зарубіжних та вітчизняних науковців. Теоретико-методологічні основи вивчення організаційної культури закладено у працях таких класиків менеджменту та соціальної психології, як Е. Шейн (Schein E. H.) [54], К. Камерон та Р. Квінн (Cameron K. S., Quinn R. E.) [36], Д. Денісон (Denison D. R.) [39], Г. Хофстеде (Hofstede G.) [43], а також у роботах С. П. Осборна (Osborne S. P.) [51] та Г. Худа (Hood C.) [44], що досліджують взаємозв'язок культури та публічного врядування.

В українському науковому дискурсі питання організаційної культури в системі публічного управління та місцевого самоврядування знайшли відображення у роботах, які досліджують сутність, структуру та функції культури, а також аналізують проблеми її трансформації в умовах реформ та євроінтеграції. Загальні теоретичні аспекти управлінської та організаційної культури висвітлені у працях А. В. Ліпенцева [7], Ю. А. Палехи [15], Н. Нижник та Л. Пашко [12], В. І. Тимцуника [29].

Питання доброчесності, цінностей, етичної поведінки державних службовців та формування позитивного іміджу влади розглядають Н. Г. Сорокіна [24; 25; 26; 27], С. М. Серьогін [21], С. Яроміч та І. Гречкосій [33]. Вагомий внесок у діагностику сучасної організаційної культури публічної служби зроблено колективом авторів під керівництвом Н. О. Алюшиної [1]. Особливості формування культури в органах місцевого самоврядування та в контексті децентралізації досліджують Г. Огородник [13], Б. А. Карпінський та І. Б. Олексів [6], а також колективи авторів за редакцією Н. В. Щербак [31] та Л. Г. Комахи [23].

Проте, незважаючи на значну кількість публікацій, недостатньо дослідженими залишаються питання системної адаптації конкретних моделей та інструментів європейського досвіду, зокрема, за моделями OECD SIGMA [10; 56], до специфічних умов функціонування органів місцевого самоврядування в Україні, особливо в частині розробки практичних механізмів трансформації

культури з бюрократичної на клієнтоорієнтовану та стійку в умовах воєнного стану.

Мета і завдання дослідження. Метою магістерської роботи є розробка теоретичних положень та практичних рекомендацій щодо вдосконалення організаційної культури в органах місцевого самоврядування України на основі аналізу передового європейського досвіду.

Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі завдання:

- проаналізувати теоретико-методичні засади дослідження організаційної культури, розкрити її поняття, сутність, функції та особливості формування в органах місцевого самоврядування;
- дослідити кращі європейські практики формування цінностей, управлінських моделей та стандартів поведінки в муніципальному управлінні;
- систематизувати практичні інструменти підтримки та розвитку організаційної культури на прикладі досвіду європейських країн;
- здійснити діагностику поточного стану та особливостей організаційної культури в органах місцевого самоврядування України на основі актуальних емпіричних даних;
- визначити ключові виклики та проблеми, що перешкоджають розвитку сучасної організаційної культури в українських громадах, та розробити на цій основі науково обґрунтовані рекомендації щодо адаптації європейського досвіду.

Об'єкт дослідження – організаційна культура в органах публічної влади.

Предмет дослідження – розвиток організаційної культури в ОМС з урахуванням досвіду європейських країн, зокрема Великобританії.

Методи дослідження. Для досягнення мети та вирішення поставлених завдань у роботі використано комплекс загальнонаукових та спеціальних методів, зокрема: методи аналізу, синтезу, узагальнення та систематизації – для опрацювання понятійно-категоріального апарату та теоретичних засад дослідження; порівняльно-правовий метод – для аналізу європейських стандартів та їх співставлення з українським законодавством і практикою; метод

кейс-стаді – для глибокого вивчення досвіду окремих країн; статистичний аналіз та метод соціологічного дослідження – для інтерпретації емпіричних даних щодо стану організаційної культури в ОМС України.

Апробація. Було взято участь у науково-практичній конференції, за результатами проведення опубліковано тези:

Косенко О.С. Розвиток організаційної культури в органах місцевого самоврядування: механізми імплементації європейських стандартів. Євроінтеграційний дизайн: стратегії відновлення України: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 6 трав. 2025 р.) / за заг. ред. Л. Г. Комахи, М. С. Орлів. Київ: ННІ ПУДС КНУ, 2025. С. 186-188. <https://ipacs.knu.ua/pages/osn/2/news/2202/files/cc01cdf1-6c15-449b-bbb7-6977e3de8663.pdf>.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у науковому обґрунтуванні та розробці практичних рекомендацій щодо формування та трансформації організаційної культури в органах місцевого самоврядування базового рівня, спрямованих на подолання рудиментів пострадянської бюрократичної культури та її адаптацію до європейських принципів належного врядування. В рамках дослідження запропоновано комплекс практичних рекомендацій щодо адаптації європейського досвіду, спрямованих на подолання ключових викликів (кризи мотивації, дефіциту лідерства, слабого бренду роботодавця) та формування сучасної, сервісно-орієнтованої організаційної культури в органах місцевого самоврядування базового рівня.

Практичне значення одержаних результатів. Результати дослідження можуть бути використані головами територіальних громад, керівниками та фахівцями служб управління персоналом органів місцевого самоврядування для розробки та впровадження локальних стратегій і програм розвитку організаційної культури. Матеріали роботи можуть застосовуватися в навчальному процесі при підготовці магістрів за спеціальностями «Публічне управління та адміністрування», а також у системі підвищення кваліфікації публічних службовців.

Структура та обсяг роботи. Магістерська робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, що налічує 64 найменування. У тексті є 9 таблиць та 4 рисунки. Загальний обсяг роботи становить 96 сторінок.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ КУЛЬТУРИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1. Поняття, сутність та функції організаційної культури

В умовах глибинних суспільно-політичних трансформацій, що визначають вектор розвитку сучасної України, дослідження нематеріальних чинників ефективності публічного управління набуває виняткової актуальності та науково-практичної значущості. Центральне місце серед таких чинників посідає феномен організаційної культури, який у сучасній науковій парадигмі розглядається як фундаментальна детермінанта, що визначає здатність організацій, зокрема органів місцевого самоврядування, до адаптації, впровадження інновацій, досягнення суспільно значущих цілей. Процес децентралізації влади, що є стрижнем адміністративної реформи в Україні, передавши на муніципальний рівень значний обсяг повноважень, фінансових ресурсів та відповідальності, водночас оголив проблему інституційної спроможності територіальних громад. Як слушно зауважують вітчизняні науковці, ця спроможність залежить не лише від формально-правових механізмів та матеріально-технічного забезпечення, а й від укорінених ціннісно-нормативних патернів, що регулюють діяльність службовців та їхню взаємодію із соціумом [1, с. 19; 4, с. 58]. Євроінтеграційний курс України, що вимагає імплементації європейських стандартів належного врядування (good governance), таких як прозорість, підзвітність, партисипація та сервісність, також не може бути реалізований без цілеспрямованої трансформації існуючої адміністративної культури, яка значною мірою несе на собі відбиток радянського бюрократичного спадку [2, с. 35; 16, с. 49]. Відтак, для розробки дієвих стратегій розвитку організаційної культури в органах місцевого самоврядування України необхідно, насамперед, здійснити глибокий теоретико-методичний аналіз самої категорії

«організаційна культура», розкрити її онтологічну сутність, структуру та функціональне призначення.

Наукова рефлексія щодо організаційної культури характеризується високим ступенем міждисциплінарності, перебуваючи на перетині менеджменту, соціології організацій, соціальної психології, антропології та, з недавнього часу, теорії публічного адміністрування. Така поліпарадигмальність, з одного боку, збагачує дослідницький інструментарій, а з іншого – породжує значне розмаїття дефініцій та підходів, що ускладнює вироблення єдиного, універсального визначення. Історично витоки «культурного підходу» в теорії організацій можна простежити ще до класичних Хоторнських експериментів 1920-30-х років, які, хоч і не оперували відповідною термінологією, емпірично довели, що неформальні групові норми, соціально-психологічний клімат та моральний дух колективу є значно потужнішими детермінантами продуктивності, ніж суто фізичні чи економічні умови праці. Пізніше, у працях представників інституційної школи соціології, зокрема Ф. Селзніка, з'являється ідея про те, що організації з часом проходять процес «інституціоналізації», тобто «насичуються цінністю», набуваючи власного унікального характеру, який не зводиться до їхніх формальних цілей та структури.

Однак, виокремлення організаційної культури в самостійний та надзвичайно популярний об'єкт дослідження припадає на кінець 1970-х – початок 1980-х років. Цей «культурний бум» був зумовлений кількома факторами: по-перше, кризою традиційних раціоналістичних моделей менеджменту, які виявилися неспроможними пояснити причини різної ефективності організацій; по-друге, прагненням західних, насамперед американських, дослідників розгадати феномен успіху японських корпорацій, чия конкурентоспроможність пояснювалася саме унікальними культурними особливостями – колективізмом, лояльністю, довгостроковим плануванням. Публікація таких праць-бестселерів, як «Теорія Z» Вільяма Оучі (1981) та «У пошуках досконалості» Томаса Пітерса і Роберта Уотермана (1982), остаточно утвердила в науковому та бізнес-середовищі думку про те, що культура є не

просто ефемерним «духом» організації, а потужним стратегічним ресурсом, яким можна і необхідно управляти для досягнення довгострокового успіху [4, с. 75].

У відповідь на цей запит у науці виникло кілька впливових концептуальних моделей, що пропонували різні способи класифікації та аналізу організаційної культури. Серед найбільш відомих варто виокремити:

- Модель Гірта Хофстеде, яка, хоч і була розроблена для аналізу національних культур, часто екстраполюється на організаційний рівень через такі виміри, як дистанція влади, індивідуалізм/колективізм, маскуліність/фемініність та уникнення невизначеності.
- Типологію Терренса Діла та Аллана Кеннеді, які виділили чотири типи корпоративних культур («культура крутих хлопців», «культура старанної праці та розваг», «культура ставки на компанію» та «процесуальна культура»), базуючись на рівні ризику та швидкості зворотного зв'язку.
- Модель Деніела Денісона, яка є надзвичайно популярною у прикладному консалтингу, оскільки прямо пов'язує чотири ключові культурні риси (місія, послідовність, залученість та здатність до адаптації) з конкретними показниками ефективності бізнесу, такими як прибутковість, зростання та задоволеність клієнтів.
- Рамкову модель конкуруючих цінностей Кіма Камерона та Роберта Квінна, що виділяє чотири типи культури (кланову, адхократичну, ринкову та ієрархічну) і яка буде детальніше розглянута далі як ефективний інструмент для діагностики.

Серед усього цього розмаїття підходів, для цілей даного теоретико-методологічного аналізу за фундаментальну основу доцільно обрати саме концепцію американського соціального психолога Едгара Шейна. Такий вибір обґрунтований кількома причинами. По-перше, на відміну від багатьох типологій, які переважно описують зовнішні прояви культури, модель Шейна є структурною та глибинною. Вона дозволяє розкрити внутрішню логіку та «ДНК» культури, пояснити, чому організація поводить себе саме так, а не інакше. По-друге,

її трьохрівнева структура («артефакти – цінності – базові уявлення») є винятково цінним аналітичним інструментом для дослідження організацій у перехідних суспільствах, зокрема українських ОМС, оскільки дозволяє чітко ідентифікувати та проаналізувати розрив між офіційно декларованими цінностями та реальною поведінкою, що керується несвідомими базовими уявленнями. Саме тому його підхід є найбільш евристичним для розуміння природи опору змінам та розробки дієвих стратегій культурної трансформації.

Саме Едгару Шейну вдалося систематизувати розрізнені ідеї та запропонувати найбільш цілісну та глибоку модель для аналізу цього феномену. Його визначення організаційної культури як «патерну спільних базових припущень, які група засвоїла у процесі вирішення проблем зовнішньої адаптації та внутрішньої інтеграції...» стало хрестоматійним [21, с. 18], . Воно містить у собі кілька ключових постулатів: культура є продуктом колективного навчання; вона виконує життєво важливі функції адаптації та інтеграції; вона є динамічною, але водночас стабільною системою; вона передається через механізми соціалізації; і, що найважливіше, вона є багаторівневою. Саме для розкриття цієї складної структури Е. Шейн розробив свою знамениту трьохрівневу модель, яка дозволяє аналітично розчленувати культуру на видимі та невидимі компоненти, подібно до айсберга, більша частина якого прихована під водою [21, с. 21].

Перший, найбільш поверхневий рівень моделі Е. Шейна – артефакти. Це найбільш очевидний, експліцитний шар культури, який включає все, що людина може побачити, почути та відчувати, контактуючи з організацією. Проте, незважаючи на свою видимість, артефакти є складними для інтерпретації, оскільки вони є лише симптомами, а не причинами, і їхнє справжнє значення можна зрозуміти лише через аналіз глибших рівнів. В науці прийнято класифікувати артефакти на кілька груп. *Фізичні артефакти* охоплюють архітектуру та планування простору, дизайн інтер'єрів, наявність та стан меблів, технологічне оснащення, символіку, логотипи, а також зовнішній вигляд та одяг співробітників. Для органу місцевого самоврядування ці артефакти є потужними

невербальними комунікаторами. Наприклад, сучасна, прозора, інклюзивна (з пандусами та зручною навігацією) будівля Центру надання адміністративних послуг транслює цінності відкритості, сервісності та поваги до громадянина. Натомість, напівпідвальне приміщення зі старими меблями, ґратами на вікнах та заплутаною коридорною системою, де кабінети постійно зачинені, сигналізує про закритість, байдужість та зневагу до потреб людей [14, с. 212].

Поведінкові артефакти включають усталені ритуали, церемонії, традиції та звичаї. Це можуть бути щотижневі апаратні наради у голови, святкування професійних свят (День місцевого самоврядування), процедури прийому на роботу та адаптації нових службовців, проведення громадських слухань чи зборів громадян. Сам спосіб проведення цих заходів – формальний чи неформальний, директивний чи партисипативний, публічний чи кулуарний – є яскравим свідченням реальних владних відносин та комунікаційних патернів. Вербальні артефакти – це мова, специфічний професійний жаргон («поставити на контроль», «відписати доручення», «зняти з контролю»), гасла, а також організаційний фольклор: міфи, легенди та історії про героїв (наприклад, про успішного керівника, який «вибив» фінансування на важливий проєкт) та антигероїв (наприклад, про ініціативного співробітника, який був покараний за «самодіяльність»). Ці історії, як зазначає О.М. Ткаченко, виконують важливу функцію передачі ключових норм та цінностей від покоління до покоління службовців, закріплюючи в їхній свідомості моделі бажаної та небажаної поведінки [19, с. 115].

Другий рівень – проголошувані цінності та переконання. Цей шар представляє собою те, що організація декларує як свої пріоритети, принципи та філософію. Це відповіді на питання «Чому ми робимо те, що робимо?» та «Як ми повинні це робити?». Ці цінності зазвичай є публічними і формалізованими у вигляді місії та візії організації, стратегій соціально-економічного розвитку громади, кодексів етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, правил внутрішнього трудового розпорядку. В контексті сучасних ОМС України, під впливом європейських стандартів та вимог

суспільства, найчастіше декларуються такі цінності, як служіння громаді, законність, прозорість, підзвітність, професіоналізм, доброчесність, інноваційність та людиноцентризм [2, с. 36; 11, с. 115; 12, с. 25]. Ці проголошені цінності є важливим орієнтиром для співробітників та індикатором для зовнішніх стейкхолдерів щодо намірів організації.

Однак, як наголошує сам Е. Шейн і переконливо доводять у своїх дослідженнях вітчизняні науковці, зокрема В. М. Сороко, критично важливим є аналіз потенційного розриву (*gap*) між проголошуваними цінностями та реальною поведінкою, яка керується глибинними базовими уявленнями [18, с. 89]. Орган місцевого самоврядування може мати ідеальну стратегію розвитку та кодекс етики, але на практиці рішення можуть прийматися кулуарно, доступ до інформації ускладнюватися, а будь-яка інноваційна пропозиція «тонуть» в бюрократичній тяганині. Цей розрив, який Сороко називає «ціннісною мімікрією» або «декларативною європеїзацією» [18, с. 91], є симптомом слабкої, суперечливої або лицемірної культури. Він є надзвичайно руйнівним, оскільки породжує цинізм, недовіру та демотивацію як серед самих службовців, так і серед громадян, нівелюючи будь-які позитивні реформаторські зусилля.

Третій, найглибший і найпотужніший рівень – базові уявлення (припущення). Це ядро організаційної культури, її «ДНК», що складається з несвідомих, аксіоматичних переконань, вірувань та припущень, які сприймаються членами організації як абсолютна істина і керують їхнім сприйняттям, мисленням, почуттями та поведінкою на інтуїтивному рівні. Ці уявлення формуються в процесі тривалого спільного досвіду вирішення проблем зовнішньої адаптації та внутрішньої інтеграції. Якщо певний спосіб мислення чи дії неодноразово доводив свою ефективність (дозволяв уникнути покарання, отримати схвалення керівництва, спростити роботу), він поступово переходить з рівня свідомих цінностей на рівень несвідомих, незаперечних припущень. Вони є невидимими, рідко обговорюються і не піддаються сумніву. Будь-яка дія або пропозиція, що суперечить цим базовим уявленням, сприймається як дивна, неправильна, нелогічна і відкидається ще до раціонального аналізу [21, р. 24].

Е. Шейн виділяє кілька фундаментальних сфер, щодо яких формуються базові уявлення:

1. Ставлення до зовнішнього середовища (природи). Чи організація прагне домінувати над середовищем, підкорятися йому, чи гармонізувати з ним? Для ОМС це проявляється у ставленні до громади: чи розглядається вона як об'єкт управління («ми краще знаємо, що їм потрібно»), чи як пасивна маса, вимоги якої треба ігнорувати, чи як партнер, з яким необхідно вести діалог та співпрацювати.

2. Природа реальності, істини та часу. Як в організації визначається, що є істинним, а що – хибним? На основі директиви керівника, консенсусу в групі, раціонального аналізу даних чи традиції? Яке ставлення до часу – він сприймається як лінійний та обмежений ресурс (монохронна культура) чи як гнучкий та невичерпний (поліхронна)? Пострадянська адміністративна культура, як зазначають дослідники, часто характеризується сприйняттям істини як волі керівництва та поліхронним ставленням до часу, що проявляється у постійних авралах та невиконанні завдань у встановлені терміни [16, с. 52].

3. Природа людської природи. Чи є люди за своєю суттю ледачими, безініціативними та потребують постійного контролю (теорія Х за Д. МакГрегором), чи вони є активними, відповідальними та прагнуть до самореалізації (теорія Y)? Відповідь на це питання визначає стиль управління, ступінь делегування повноважень та рівень довіри в організації.

4. Природа людської діяльності. Чи є правильною діяльність (активність, орієнтація на досягнення) чи буття (пасивність, орієнтація на процес)? Укорінене в багатьох ОМС базове уявлення про те, що «головне – не результат, а правильно оформлений папірець», є яскравим проявом домінування орієнтації на «буття» та процес [10, с. 206].

5. Природа людських стосунків. Як повинні будуватися стосунки між людьми – на основі ієрархії, влади та субординації; на основі конкуренції та індивідуалізму; чи на основі співпраці, колегіальності та довіри? Домінування

ієрархічних уявлень створює жорсткі вертикальні структури та перешкоджає горизонтальній комунікації та командній роботі.

Саме на рівні базових уявлень криється основна причина опору організаційним змінам. Будь-які реформи (впровадження проєктного менеджменту, системи оцінки за результатами, партисипативного бюджетування), які суперечать цим глибинним «правилам гри», будуть саботуватися, ігноруватися або імітуватися, оскільки вони загрожують усталеному світогляду та звичним моделям поведінки службовців. Тому успішна трансформація організаційної культури можлива лише тоді, коли вона спрямована не лише на зміну артефактів та цінностей, а й на поступову, складну та тривалу роботу зі зміни базових уявлень, що вимагає лідерства, системного навчання та створення нового позитивного досвіду.

Для узагальнення та кращої візуалізації складної трьохрівневої структури організаційної культури за Е. Шейном та її проявів у специфічному середовищі органів місцевого самоврядування, доцільно представити її у вигляді таблиці (табл. 1.1).

Таблиця 1.1

Структурні рівні організаційної культури за Е. Шейном на прикладі органів місцевого самоврядування

Рівень	Сутність рівня	Приклади в органах місцевого самоврядування (ОМС)
1. Артефакти (видимий рівень)	Найбільш очевидні, видимі прояви культури: архітектура, мова, ритуали, стиль одягу, технології. Легко побачити, але важко інтерпретувати без знання глибших рівнів.	Фізичні: сучасна прозора будівля ЦНАПу та стара адміністративна будівля з коридорною системою. Наявність пандусів, сучасної техніки. Поведінкові: щотижневі апаратні наради (директивні чи колегіальні), святкування Дня місцевого самоврядування. Вербальні: специфічний жаргон («поставити на контроль», «відписати доручення»), історії про «героїв» (керівник, що "вибив" фінансування) та «антигероїв» (ініціативний співробітник, покараний за самодіяльність).
2. Проголошувані цінності	Публічно заявлені принципи, цілі та	Декларовані цінності: «Служіння громаді», «Прозорість»,

(декларований рівень)	філософія організації. Те, що організація говорить про себе та у що, за її словами, вона вірить.	«Підзвітність», «Доброчесність», «Людиноцентризм». Формалізовані документи: Стратегія розвитку громади, кодекси етичної поведінки, правила внутрішнього розпорядку, місія та візія ОМС. Проблема: часто існує розрив (gap) між цими деклараціями та реальною поведінкою.
3. Базові уявлення (несвідомий рівень)	Глибинні, несвідомі, аксіоматичні переконання, що сприймаються як належне і реально керують поведінкою. Ядро культури, її «ДНК».	Ставлення до громади: громадяни – це «прохачі», яким треба допомогти (патерналізм), чи партнери у розвитку громади? Природа істини: істина – це те, що сказав керівник, чи те, що підтверджено даними та аналізом? Природа діяльності: головне – виконати роботу по суті чи «правильно оформити папірець»? Природа стосунків: відносини будуються на основі жорсткої ієрархії чи на довірі та співпраці?

Джерело: складено автором на основі [18; 21].

Наведена таблиця наочно демонструє, як абстрактні теоретичні конструкти знаходять своє практичне втілення в повсякденній діяльності ОМС. Розуміння цих рівнів та взаємозв'язків між ними є критично важливим для подальшої діагностики та класифікації культурних типів.

Для систематизації та практичної діагностики різноманіття проявів культури в науці розроблено низку типологій. Найбільш валідною та поширеною в дослідженнях публічного сектору є Рамкова модель конкуруючих цінностей (Competing Values Framework, CVF), запропонована Кімом Камероном та Робертом Квінном [8]. Її евристична цінність полягає в тому, що вона базується на двох фундаментальних дилемах, з якими стикається будь-яка організація. Перша дилема (вертикальна вісь) – це вибір між гнучкістю та динамізмом з одного боку, та стабільністю, порядком і контролем – з іншого. Друга дилема (горизонтальна вісь) – це вибір між внутрішнім фокусом та інтеграцією та зовнішнім фокусом і диференціацією. Перетин цих двох осей утворює чотири квадранти, що представляють чотири ідеальні типи культури, кожен з яких має свої сильні сторони, але й потенційні недоліки.

- Ієрархічна (бюрократична) культура. Розташована у квадранті «стабільність та внутрішній фокус», цей тип культури є квінтесенцією веберіанської моделі раціональної бюрократії. Ключовими цінностями тут є стабільність, передбачуваність, ефективність, дотримання правил та процедур. Організація функціонує як добре налагоджений механізм, де діяльність чітко регламентована інструкціями, а влада пов'язана з посадою в ієрархії. Лідери виступають у ролі координаторів та організаторів, які стежать за дотриманням порядку. Об'єднуючим механізмом є формальні правила та політики. Успіх вимірюється надійністю, плавністю процесів та низькими операційними витратами. Історично та фактично, як доводять численні дослідження українських науковців [4; 13; 16], саме цей тип культури є абсолютно домінуючим в органах публічної влади України, включаючи ОМС. Його позитивними рисами є забезпечення законності та рівного ставлення до громадян, однак в умовах динамічного середовища він породжує повільність, ригідність, опір змінам та байдужість до індивідуальних потреб клієнта.

- Ринкова культура. Розташована у квадранті «стабільність та зовнішній фокус», ця культура орієнтована на результат та конкуренцію. Головними цінностями є продуктивність, досягнення амбітних цілей, завоювання ринкових позицій та перемога над конкурентами. Стосунки в організації є трансакційними, а акцент робиться на виконанні завдань. Лідери – це вимогливі та цілеспрямовані менеджери, які мотивують колектив на досягнення вимірюваних показників. Поєднуючим механізмом є прагнення до перемоги. В контексті ОМС елементи ринкової культури проявляються у прагненні залучити більше інвестицій, виграти грантові конкурси у конкуренції з іншими громадами, покращити позиції у всеукраїнських рейтингах спроможності чи прозорості. Помірне впровадження елементів цієї культури може підвищити результативність ОМС, проте її надмірність може призвести до ігнорування соціальних аспектів та надмірної комерціалізації публічних послуг.

- Кланова культура. Розташована у квадранті «гнучкість та внутрішній фокус», цей тип культури метафорично порівнюють із великою

родиною. Ключовими цінностями є згуртованість, участь, командна робота, лояльність та довіра. Організація тримається на міцних міжособистісних стосунках та спільних традиціях. Керівництво розглядається не як контролери, а як наставники та ментори, що дбають про розвиток своїх підлеглих. Стратегічний акцент робиться на розвитку людського капіталу, підвищенні морального духу та відданості. Успіх визначається через турботу про людей та високий рівень внутрішньої інтеграції. Елементи кланової культури є надзвичайно важливими для ОМС, оскільки вони сприяють формуванню команди односторонців, підвищують мотивацію службовців та створюють сприятливий психологічний клімат [3, с. 67]. Як показують дослідження, саме розвиток кланової культури є одним із пріоритетних напрямів для українських ОМС [13, с. 147].

- **Адхократична культура.** Розташована у квадранті «гнучкість та зовнішній фокус», це динамічне, підприємницьке та креативне середовище. Домінуючими цінностями є інновації, ризик, експерименти, свобода та ініціативність. Організація прагне бути на передньому краї, створювати нові продукти чи послуги, швидко реагувати на зміни. Структури є гнучкими, часто тимчасовими (проектні команди). Лідери – це візіонери та інноватори, які надихають на зміни та готові до ризику. Зв'язуючим механізмом є відданість експериментам та інноваційній справі. В ОМС адхократична культура може бути характерною для новостворених агенцій розвитку громад, інноваційних хабів або команд, що займаються впровадженням пілотних проєктів (наприклад, у сферах Smart City, енергоефективності, партисипації). Розвиток елементів адхократії є критично важливим для підвищення адаптивності та інноваційного потенціалу українських громад.

Цінність моделі К. Камерона та Р. Квінна полягає в її діагностичному потенціалі. За допомогою стандартизованого інструментарію ОСАІ (Organizational Culture Assessment Instrument) вона дозволяє не лише визначити поточний профіль культури організації (суміш усіх чотирьох типів з певним домінуванням), але й побудувати бажаний профіль, необхідний для реалізації

стратегії, та, відповідно, визначити вектор та інтенсивність необхідних культурних змін [8].

Слід, однак, наголосити, що при аналізі організаційної культури в органах публічної влади України, і зокрема в ОМС, неможливо обмежуватися лише універсальними західними моделями, не враховуючи глибоку специфіку, зумовлену унікальним історичним шляхом та посттоталітарним характером суспільних трансформацій. Онтологічні основи домінуючої сьогодні в українському публічному секторі адміністративної культури були закладені за часів радянської командно-адміністративної системи. Ця система сформувала надзвичайно стійкий культурний патерн, ключовими рисами якого були: тотальна ієрархічність та централізація, що пригнічувала будь-яку автономію на місцях; бюрократичний формалізм, або, як його влучно називають, «паперологія», де дотримання процедури було значно важливішим за досягнення результату; патерналістська модель відносин «влада-громадянин», за якої влада виступала в ролі «благодійника», а громадянин – у ролі пасивного «прохача»; низька толерантність до ризику та панічний страх помилки, що викорінював ініціативність та інноваційність [16, с. 51-52]. Як зазначає С. О. Кравченко, ці риси закріпилися на рівні базових уявлень, сформувавши у службовців стійкі поведінкові стереотипи, спрямовані на уникнення відповідальності та імітацію діяльності [10, с. 205].

Після здобуття Україною незалежності ця глибоко вкорінена адміністративна культура не зникла, а лише трансформувалася, утворивши складний гібрид. На радянське бюрократичне підґрунтя були нашаровані елементи ринкових відносин (часто в їхніх тіньових, корупційних проявах) та формальні атрибути демократичного врядування. Це призвело до виникнення феномену, який можна охарактеризувати як гібридна або дуалістична адміністративна культура. Її головна особливість – це вже згадуваний колосальний розрив між формальною, декларованою системою цінностей (прописаною в законах, європейських конвенціях, кодексах етики) та неформальною, реальною практикою прийняття рішень та повсякденної

взаємодії. Саме цей дуалізм, як доводить у своїх працях В. М. Сороко, є джерелом постійної «ціннісної мімікрії», коли службовці вправно оперують сучасною проєвропейською термінологією, але у своїй реальній діяльності керуються абсолютно іншими, часто архаїчними та корисливими мотивами [18, с. 92]. Це створює ситуацію, за якої неформальні правила та особисті зв'язки виявляються значно впливовішими за формальні норми права.

Новітній етап розвитку українського суспільства, каталізований Револуцією Гідності та реформою децентралізації, вносить у цю картину додаткову складність. Він характеризується потужним суспільним запитом на нові цінності – прозорість, підзвітність, доброчесність, сервісність та реальну участь громадян в управлінні [12, с. 15]. Цей запит, підкріплений діяльністю громадянського суспільства та міжнародних партнерів, створює тиск на існуючу систему і є потужним драйвером культурних змін. В результаті сьогодні ми спостерігаємо не монолітну, а вкрай фрагментовану та гетерогенну культурну ситуацію в ОМС. Поряд із громадами, де продовжують домінувати закриті, бюрократичні практики, з'являються «острови досконалості» – прогресивні ОМС, які завдяки лідерству голови та активності команди свідомо культивують нову, відкриту та інноваційну культуру [2, с. 38]. Таким чином, специфіка організаційної культури в ОМС сучасної України полягає в цьому складному палімпсесті, де на радянський бюрократичний шар накладені гібридні пострадянські практики, і все це перебуває під тиском нових, проєвропейських ціннісних вимог, що породжує внутрішні конфлікти, напругу, але водночас і відкриває вікно можливостей для цілеспрямованої трансформації.

Для систематизації та практичної діагностики цього різноманіття проявів культури в науці розроблено низку типологій. Найбільш валідною та поширеною в дослідженнях публічного сектору є Рамкова модель конкуруючих цінностей, запропонована К. Камероном та Р. Квінном, яка дозволяє класифікувати культури за двома ключовими осями: "гнучкість-стабільність" та "внутрішній-зовнішній фокус" (табл. 1.2).

Таблиця 1.2

Типологія організаційних культур за Рамковою моделлю конкуруючих цінностей та їх прояви в органах місцевого самоврядування

Тип культури	Ключові цінності та фокус	Метафора організації	Роль лідера	Прояви в ОМС
Ієрархічна (Бюрократична)	Стабільність та внутрішній фокус. Правила, процедури, порядок, передбачуваність, ефективність процесів.	Добре налагоджений механізм.	Координатор, організатор. Стежить за дотриманням правил та процедур.	Домінуючий тип в українських ОМС. Проявляється через жорстку субординацію, детальні інструкції, орієнтацію на формальне виконання, а не на результат («паперологія»).
Ринкова	Стабільність та зовнішній фокус. Результативність, конкуренція, досягнення цілей, завоювання позицій.	Бізнес, орієнтований на перемогу.	Вимогливий менеджер, рушій. Мотивує на досягнення вимірюваних показників.	Проявляється у прагненні громади залучити інвестиції, виграти грантові конкурси, покращити позиції у всеукраїнських рейтингах спроможності чи прозорості.
Кланова ("Родинна")	Гнучкість та внутрішній фокус. Згуртованість, командна робота, лояльність, довіра, розвиток персоналу.	Велика родина.	Наставник, ментор. Дбає про розвиток підлеглих, підтримує сприятливий клімат.	Формування команди однодумців навколо голови громади, міцні міжособистісні зв'язки в колективі, спільні традиції, високий рівень взаємодопомоги.
Адхократична (Інноваційна)	Гнучкість та зовнішній фокус. Інновації, креативність,	Динамічне, підприємницьке середовище.	Візіонер, інноватор. Надихає на зміни, готовий	Характерна для новостворених агенцій розвитку громад,

	ризик, експерименти, свобода, ініціативність.		до ризику та експериментів.	інноваційних хабів або команд, що займаються впровадженням пілотних проектів (напр., Smart City, партисипативний бюджет).
--	--	--	--------------------------------	--

Джерело: складено автором на основі [8; 13].

Цінність моделі К. Камерона та Р. Квінна полягає не лише в класифікації, а й у її діагностичному потенціалі. За допомогою стандартизованого інструментарію ОСАІ вона дозволяє не лише визначити поточний профіль культури організації, але й побудувати бажаний профіль, необхідний для реалізації стратегії. Однак, під час аналізу організаційної культури в ОМС України неможливо обмежуватися лише універсальними моделями, не враховуючи її глибоку історичну специфіку.

Сутність та значення організаційної культури повною мірою розкриваються через аналіз її функціонального призначення. У науковій літературі прийнято виділяти дві великі групи функцій, що відповідають двом ключовим завданням будь-якої організації: функції зовнішньої адаптації та функції внутрішньої інтеграції [4; 21]. Перша група спрямована на забезпечення виживання та розвитку ОМС у складному зовнішньому середовищі. Сюди належить стратегічна функція, що полягає у формуванні місії та цілей [1, с. 22]; адаптивна функція, яка забезпечує здатність до гнучкості та інновацій у відповідь на зміни в законодавстві, технологіях та суспільних запитах [16, с. 53]; іміджева та репутаційна функція, що формує позитивний образ та довіру громадян до місцевої влади [14, с. 211]; та легітимізуюча функція, яка забезпечує суспільне визнання правомірності та справедливості дій ОМС, що є основою його авторитету та підтримки з боку громади [5; 12, с. 18].

Друга група функцій спрямована на згуртування колективу та координацію його діяльності. Ключовою тут є інтегративна функція, що створює почуття

спільної ідентичності та є основою для командування [3, с. 65]. Нормативно-регулятивна функція полягає у встановленні неписаних правил поведінки, що доповнюють формальні інструкції та виступають потужним механізмом соціального контролю [4, с. 121]. Мотиваційна функція задіює внутрішні, нематеріальні стимули до праці через усвідомлення її суспільної значущості та причетності до спільної справи, що є особливо важливим для публічного сектору [9, с. 48]. Охоронна (стабілізуюча) функція захищає організацію від небажаних впливів та забезпечує спадкоємність, однак її надмірність може призвести до стагнації [6, с. 36]. Нарешті, комунікативна функція створює спільне семантичне поле, що спрощує взаєморозуміння та ефективну взаємодію в колективі [19, с. 117].

Таким чином, узагальнюючи викладене, можна констатувати, що організаційна культура є складним, системним, багаторівневим соціально-психологічним феноменом, що конститує унікальну ціннісно-нормативну матрицю організації. Вона виконує життєво важливі функції зовнішньої адаптації та внутрішньої інтеграції, виступаючи фундаментальною детермінантою ефективності діяльності органів місцевого самоврядування. Проведений теоретичний аналіз понятійно-категоріального апарату, структури, типології та функцій організаційної культури на основі синтезу праць зарубіжних класиків та провідних вітчизняних науковців створює необхідне теоретичне підґрунтя для подальшого, більш предметного дослідження специфіки її розвитку в ОМС України, а також обґрунтування методичних підходів до її діагностики та формування.

1.2. Особливості розвитку організаційної культури в органах місцевого самоврядування

Органи місцевого самоврядування, як фундаментальний елемент демократичного врядування та ключовий суб'єкт надання публічних послуг на локальному рівні, функціонують у парадигмі, що докорінно відрізняється від

логіки приватного сектору. Ця відмінність зумовлена самою природою публічної влади, її цілями, правовим статусом, характером взаємодії із суспільством та механізмами легітимації. Відтак, організаційна культура в ОМС формується під впливом специфічного комплексу детермінант, що надає їй унікальних рис та породжує особливі виклики на шляху її цілеспрямованої трансформації. Спроби механістичного копіювання корпоративних моделей управління культурою без глибокої адаптації до публічно-владної специфіки є методологічно хибними та практично неефективними. Тому завданням даного підрозділу є системна деконструкція та аналіз факторів, що конституюють організаційну культуру ОМС, ідентифікація її типових характеристик та патологій, що дозволить створити обґрунтовану модель для подальшої діагностики та розробки стратегій її вдосконалення.

Комплекс детермінант, що формує культурний ландшафт ОМС, можна структурувати за кількома взаємопов'язаними напрямками, кожен з яких робить свій внесок у формування спільних цінностей, базових уявлень та поведінкових патернів службовців.

Фундаментальною онтологічною характеристикою будь-якого органу публічної влади є його діяльність у межах жорстко окресленого правового поля. На відміну від суб'єктів приватного права, що керуються принципом диспозитивності («дозволено все, що прямо не заборонено законом»), ОМС та їхні посадові особи функціонують у рамках імперативного принципу «дозволено лише те, що прямо передбачено законом» (ст. 19 Конституції України). Ця правова аксіома є наріжним каменем, що визначає саму логіку функціонування публічної адміністрації, і, як наслідок, є потужним чинником формування її організаційної культури.

Діяльність службовців ОМС надзвичайно детально регламентована розгалуженою системою нормативно-правових актів різної юридичної сили: від законів України («Про місцеве самоврядування в Україні», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про адміністративні послуги», «Про запобігання корупції» тощо) до численних підзаконних актів, державних

стандартів, типових положень та внутрішніх інструкцій. Така тотальна формалізація, з одного боку, є необхідним інструментом забезпечення законності, уніфікації процедур, захисту прав громадян від свавілля та створення умов для рівного доступу до публічних послуг. Проте, з іншого боку, гіпертрофована регламентація неминує стає живильним середовищем для формування та цементування ієрархічної (бюрократичної) культури, описаної в моделі К. Камерона та Р. Квінна [8; 13, с. 144].

Цей культурний тип, що цінує стабільність, порядок та контроль, знаходить своє ідеальне втілення в середовищі, де дотримання процедури стає самоціллю. Вітчизняні дослідники, зокрема О.Ю. Оболенський, вказують на те, що надмірна бюрократизація призводить до «зсуву мети», коли формальна відповідність нормі стає важливішою за досягнення суспільно корисного результату [15, с. 142]. Це породжує такі стійкі риси організаційної культури, як низька толерантність до ризику та панічний страх перед помилкою. Будь-яка нестандартна ситуація, що вимагає креативного підходу чи виходу за межі інструкції, сприймається не як виклик, а як загроза, оскільки вона може призвести до звинувачень у порушенні з боку контролюючих та правоохоронних органів (Держаудитслужба, НАЗК, прокуратура). В результаті формується базове уявлення про те, що «ініціатива карається», яке пригнічує інноваційність, проактивність та гнучкість, заохочуючи пасивну, виконавську поведінку. Службовець схильний обирати не найефективніший, а найбезпечніший з правової точки зору шлях, що призводить до затягування термінів, формальних відписок та неефективного вирішення проблем громадян [17, с. 221].

Додатковим чинником, що підсилює бюрократичну культуру, є специфіка системи управління персоналом у публічному секторі. Система оплати праці, незважаючи на спроби її реформування, все ще значною мірою залежить від формальних критеріїв (ранг, вислуга років), а не від індивідуальної ефективності. Кар'єрне просування також часто визначається не стільки реальними досягненнями та компетенціями, скільки стажом роботи та лояльністю до керівництва. Це створює слабкі мотиваційні стимули до професійного розвитку

та самовдосконалення, натомість культивуючи конформізм та орієнтацію на збереження статус-кво. Таким чином, саме нормативно-правове середовище, в якому існують ОМС, об'єктивно створює потужні передумови для домінування культури, орієнтованої на стабільність та контроль, що є одним з ключових викликів на шляху до сервісної та адаптивної моделі врядування.

Ця теза знаходить своє підтвердження у працях багатьох вітчизняних науковців. Так, Р. А. Калюжний, аналізуючи методологічні засади дослідження культури державної служби, що є багато в чому подібною до служби в ОМС, наголошує на «нормативній переобтяженості» як на ключовому факторі, що формує «культуру обережності» та змушує службовців діяти за принципом мінімізації ризику, а не максимізації суспільної користі [7, с. 160]. Яскравим прикладом такої переобтяженості є сфера публічних закупівель. Закон України «Про публічні закупівлі» та численні постанови Кабінету Міністрів України встановлюють складну, багатоетапну процедуру, недотримання якої загрожує серйозними санкціями. В результаті, службовці, відповідальні за закупівлі, часто зосереджуються не на тому, щоб придбати найякісніший товар за найкращою ціною, а на тому, щоб бездоганно оформити тендерну документацію, навіть якщо це призводить до затягування процесу та закупівлі неоптимального товару у «перевіреного» постачальника, який гарантовано не оскаржуватиме результати.

На міжнародному рівні ця проблема також є предметом наукової рефлексії. Дослідники з так званої школи «Нового публічного менеджменту» (New Public Management), зокрема К. Худ та К. Поллітт, ще наприкінці XX століття критикували традиційну веберівську бюрократію за її ригідність та нездатність адаптуватися до динамічних умов. Вони пропонували впроваджувати в публічний сектор елементи ринкових механізмів, зокрема оцінку за результатами (performance management), що мало б змістити фокус культури з процесу на результат. Проте досвід багатьох європейських країн, наприклад Великої Британії чи Нідерландів, показав, що формальне впровадження систем оцінки ефективності без зміни глибинних культурних уявлень часто призводить лише до нової хвилі бюрократизації – «бюрократизації результатів», коли

службовці вправно маніпулюють показниками (KPI), щоб досягти формальних цілей, ігноруючи реальні потреби громадян. Це свідчить про надзвичайну стійкість бюрократичної культури та складність її трансформації виключно через зміну нормативного поля.

Організаційна культура ОМС, на відміну від культури більшості організацій приватного сектору, є глибоко іманентною політичним процесам, що є її другою ключовою специфічною рисою. Політичний фактор пронизує всі рівні функціонування місцевого самоврядування, здійснюючи перманентний та часто суперечливий вплив на формування цінностей та поведінкових норм. Цей вплив можна проаналізувати через кілька ключових призм.

- **Природа політичного лідерства.** Особистість та стиль управління голови громади (міського, селищного, сільського) є найпотужнішим фактором формування організаційної культури. Голова, як виборна особа, що отримує мандат довіри безпосередньо від мешканців, має унікальну легітимність та повноваження для того, щоб стати головним «архітектором» культурних змін [4, с. 250]. Якщо лідер є носієм прогресивних цінностей (відкритості, розвитку, інноваційності, доброчесності), має чітку стратегічну візію та політичну волю, він може запустити процес трансформації, надихаючи команду власним прикладом, впроваджуючи нові підходи до управління та залучаючи нових людей. Успішні приклади багатьох українських громад, що стали «історіями успіху» децентралізації, як правило, нерозривно пов'язані з наявністю такого сильного, ціннісно-орієнтованого лідера.

Проте, виборний характер лідерства має і зворотний бік. Політичний цикл, обмежений каденцією (в українських реаліях – 5 років), створює загрозу домінування короткострокового горизонту планування. Лідер, орієнтований на переобрання, може надавати перевагу популістським рішенням та «косметичним» проектам, що дають швидкий і видимий електоральний ефект (наприклад, будівництво фонтану чи встановлення рекордної ялинки), на шкоду довгостроковим, інституційним реформам, до яких належить і трансформація організаційної культури. Такі зміни є складними, тривалими, не завжди

популярними і не гарантують політичних дивідендів у найближчій перспективі. Це створює постійну напругу між потребою в системних змінах та логікою політичного виживання.

- Феномен політичного патронажу та його вплив на меритократію. Політизація кадрових процесів є однією з найгостріших проблем української публічної служби. Практика, за якої з приходом нового голови або нової політичної сили до місцевої ради відбувається масштабна заміна керівників ключових виконавчих органів та комунальних підприємств, є вкрай деструктивною для організаційної культури [17, с. 155]. Призначення на посади за принципом особистої відданості, політичної приналежності чи родинних зв'язків, а не на основі професійних компетенцій, руйнує фундаментальні цінності меритократії та професіоналізму. Це створює атмосферу перманентної нестабільності, невпевненості у завтрашньому дні та демотивує кадрових, фахових службовців, які розуміють, що їхня кар'єра залежить не від якості роботи, а від політичної кон'юнктури. В таких умовах не може сформуватися культура, орієнтована на довгостроковий розвиток та служіння громаді. Натомість, процвітає культура конформізму, підлабузництва, лояльності до патрона та орієнтації на задоволення його особистих чи політичних інтересів.

- Конфігурація політичних сил у представницькому органі. Організаційна культура виконавчого апарату ОМС значною мірою є заручником характеру взаємовідносин між головою громади та депутатським корпусом (місцевою радою). Якщо між ключовими політичними акторами існує консенсус щодо стратегічних пріоритетів розвитку громади та налагоджена конструктивна співпраця, це створює сприятливе середовище для формування стабільної, цілеспрямованої та ефективної культури в апараті. І навпаки, затяжний політичний конфлікт, постійне протистояння, блокування рішень, взаємні звинувачення створюють токсичну атмосферу невизначеності, яка паралізує роботу виконавчих органів. Службовці апарату в такій ситуації опиняються в ролі заручників, змушені лавірувати між різними політичними таборами. Це породжує культуру інтриг, подвійних стандартів, пристосуванства та орієнтації

на тактичне виживання, а не на стратегічний розвиток. Уся енергія апарату в такому випадку йде не на вирішення проблем громади, а на обслуговування політичного конфлікту.

Яскравим прикладом деструктивного впливу політизації є ситуація, що часто спостерігається в українських громадах після місцевих виборів, коли новообраний голова приводить свою «команду», звільняючи досвідчених керівників управлінь та відділів. Така практика, хоч і може бути політично вмотивованою прагненням забезпечити лояльність апарату, прямо суперечить принципам стабільності та професіоналізму публічної служби, закладеним, зокрема, у Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Стаття 10 цього Закону гарантує захист від безпідставного звільнення та політично вмотивованих переслідувань. Проте на практиці існують численні механізми (реорганізація структури, дисциплінарні стягнення), що дозволяють обходити ці гарантії. Це підриває саму ідею аполітичної, професійної служби та формує у співробітників переконання, що головною цінністю є не компетентність, а особиста відданість.

Зарубіжний досвід також демонструє важливість деполітизації публічної служби для формування здорової організаційної культури. У таких країнах, як Німеччина чи Франція, існує чітке розмежування між політичними посадами (міністри, їхні заступники) та кар'єрними державними службовцями (*Staatssekretär*, *directeur général*), які зберігають свої посади незалежно від зміни уряду. Ця модель, відома як кар'єрна система публічної служби, забезпечує інституційну стабільність, спадкоємність та накопичення професійного досвіду. Вона культивує цінності професійної честі, політичної нейтральності та служіння державі, а не конкретній політичній силі. Як зазначає Н. В. Васильєва, саме впровадження елементів такої моделі та зміцнення інституту керівників державної служби (та аналогічних посад в ОМС) є одним із ключових напрямів для «оздоровлення» української адміністративної культури та її наближення до європейських стандартів [2, с. 37].

Організаційна культура ОМС не є ізольованим феноменом; вона глибоко вкорінена в ширший соціально-економічний та соціокультурний контекст громади, регіону та країни в цілому. Вона одночасно і відображає цей контекст, і впливає на нього.

- Складність та суперечливість цілей діяльності. На відміну від бізнес-організації, яка має відносно чітку та вимірювану мету (максимізація прибутку), ОМС оперують у полі дифузних, багатовимірних та часто суперечливих цілей. Їхня місія полягає у забезпеченні абстрактного «суспільного блага», «сталого розвитку» та задоволенні потреб найрізноманітніших груп стейкхолдерів. До цих стейкхолдерів належать усі мешканці громади (з різними, а іноді й протилежними інтересами, наприклад, забудовники та еко-активісти), місцевий бізнес, громадські організації, внутрішньо переміщені особи, органи державної влади вищого рівня, міжнародні донори тощо. Ця множинність та неоднозначність цілей значно ускладнює формування єдиного та чіткого ціннісного ядра в організації, а також розробку об'єктивних критеріїв оцінки ефективності. Як наслідок, різні структурні підрозділи ОМС можуть розвивати власні, досить автономні субкультури, що базуються на специфіці їхніх функцій [15, с. 95]. Наприклад, субкультура фінансового управління, орієнтована на економію та жорсткий контроль за видатками, може вступати у прямий конфлікт із субкультурою департаменту культури, орієнтованого на творчість та проведення масштабних заходів, чи департаменту соціального захисту, орієнтованого на гуманітарні цінності. Відсутність сильної, інтегруючої загальноорганізаційної культури призводить до того, що ці субкультури не співпрацюють, а конкурують між собою, що знижує загальну ефективність роботи ОМС.

- Ресурсна обмеженість як культурний фактор. Незважаючи на значні успіхи фінансової децентралізації, переважна більшість українських громад продовжує функціонувати в умовах хронічного дефіциту ресурсів – фінансових, матеріальних та, що найголовніше, кадрових. Низький рівень заробітних плат у порівнянні з приватним сектором (особливо для кваліфікованих юристів,

фінансистів, ІТ-спеціалістів) унеможлиблює ефективну конкуренцію за найкращі кадри на ринку праці. Це призводить до високої плинності персоналу, «вимивання» найактивніших та найкомпетентніших, а також до проблеми негативного відбору, коли в ОМС залишаються працювати ті, хто не може знайти кращої роботи. Це, в свою чергу, знижує загальний професійний рівень апарату та ускладнює впровадження складних управлінських інновацій. Крім того, брак коштів на модернізацію робочих місць, сучасне програмне забезпечення, навчання та розвиток персоналу безпосередньо впливає на артефакти культури (старі комп'ютери, застарілі приміщення) та є потужним демотивуючим фактором. В умовах тотальної економії важко культивувати цінності інноваційності та стратегічного розвитку; натомість, домінантною стає так звана «культура виживання» або «культура бідності», яка орієнтована на вирішення поточних, нагальних проблем та «латання дірок» [1, с. 23].

- Рівень розвитку громадянського суспільства та загальна політична культура. Організаційна культура ОМС є дзеркалом, що відображає загальний рівень політичної та правової культури населення громади. Якщо в соціумі домінують патерналістські очікування (віра в те, що «влада повинна все вирішити за нас»), правовий нігілізм та низький рівень довіри, службовці ОМС постійно стикаються з неконструктивною критикою, агресією або, навпаки, з повною громадянською пасивністю. Така взаємодія є стресогенною і може призводити до професійного вигорання та формування захисних культурних механізмів – цинізму, формалізму, зверхнього ставлення до громадян. І навпаки, наявність у громаді сильного, активного та компетентного громадянського суспільства, вимогливих, але конструктивно налаштованих громадян, незалежних медіа є надзвичайно потужним зовнішнім драйвером культурних змін. Саме такий зовнішній тиск спонукає ОМС до підвищення прозорості, підзвітності та розвитку культури діалогу та партнерства [12, с. 45-47]. Цей зв'язок є двостороннім: не лише громада впливає на культуру ОМС, а й відкрита, сервісна культура ОМС, у свою чергу, сприяє розвитку громадянського суспільства та зростанню довіри.

- Інституційна пам'ять та історичний спадок. Як було детально обґрунтовано у попередньому підрозділі, однією з найважливіших особливостей адміністративної культури в Україні є її глибока історична інерція. Стійкі патерни, успадковані від радянської командно-адміністративної системи (ієрархічність, формалізм, закритість, патерналізм), продовжують відтворюватися в повсякденних практиках багатьох ОМС, навіть незважаючи на зміну поколінь службовців. Це відбувається через механізми інституційної пам'яті – передачу базових уявлень та неписаних правил гри в процесі соціалізації нових співробітників. Новачок, приходячи в організацію, швидко засвоює, «як тут все влаштовано насправді» і яка поведінка заохочується, а яка – карається. Таким чином, система самовідтворюється, і навіть молоді, прогресивно налаштовані співробітники змушені або адаптуватися до існуючої культури, або залишити організацію. Подолання цієї інституційної інерції є одним з найскладніших завдань на шляху культурної модернізації.

Цей феномен інституційної інерції добре описаний у класичній соціологічній теорії, зокрема в концепції габітусу П'єра Бурдьє. Габітус – це система стійких, набутих диспозицій, які породжують та структурують практики та уявлення індивіда. Адміністративний габітус українського службовця, сформований десятиліттями існування в бюрократичній системі, продовжує відтворювати звичні патерни поведінки навіть в умовах, коли зовнішні правила гри (закони, декларації) змінюються. Наприклад, впровадження такого інструменту партисипації, як громадський бюджет, у багатьох громадах натрапляє на імпліцитний опір з боку апарату. Хоча формально процедура виконується, службовці можуть сприймати її як додаткове, непотрібне навантаження та загрозу своєму статусу експертів, які «краще знають, куди витратити гроші». Це проявляється у надмірній бюрократизації подачі проєктів, формальному підході до інформаційної кампанії, що в результаті дискредитує саму ідею участі громадян.

Натомість, позитивний зарубіжний досвід, зокрема скандинавських країн, демонструє, як культура, що базується на цінностях довіри, відкритості та

партнерства, кардинально змінює характер взаємодії між владою та суспільством. У Швеції чи Данії принцип публічності доступу до інформації (Principle of Public Access) є не просто юридичною нормою, а фундаментальною цінністю, базовим уявленням, що поділяється як службовцями, так і громадянами. Там ситуація, коли чиновник приховує інформацію, є нетиповою і викликає суспільний осуд. Це стало можливим завдяки тривалій еволюції демократичних інститутів та цілеспрямованій політиці, спрямованій на освіту та підвищення правової культури. Як зазначають автори посібника програми USAID DOBRE, формування культури доброчесності в українських ОМС є комплексним завданням, що вимагає одночасних зусиль у кількох напрямках: просвітницька робота, впровадження чітких антикорупційних інструментів, створення атмосфери нульової толерантності до корупції та, що найважливіше, лідерство та особистий приклад керівництва громади [12, с. 50-52].

Отже, проведений аналіз свідчить, що організаційна культура в органах місцевого самоврядування є складним, багатофакторним феноменом, що формується на перетині унікального комплексу нормативно-правових, політичних, соціально-економічних та історичних детермінант. Її ключовими особливостями, що відрізняють її від культури бізнес-середовища, є: імперативний характер правового регулювання, що об'єктивно сприяє домінуванню ієрархічно-бюрократичного типу культури; глибока іманентність політичним процесам, що робить її заручницею політичної кон'юнктури та стилю лідерства; функціонування в полі дифузних цілей та ресурсних обмежень; а також потужна інерція історичного спадку радянської адміністративної системи. Типовими проявами домінуючої культури в багатьох українських ОМС залишаються гіпертрофований формалізм, інституційна закритість, слабка клієнтоорієнтованість та системний опір інноваціям. Водночас, реформа децентралізації та посилення громадянського суспільства стали потужними каталізаторами, що запустили процес культурної диференціації, в результаті якого поряд із традиційними, інертними моделями починають формуватися осередки нової, проєвропейської культури врядування. Глибоке розуміння цих

особливостей та детермінант є критично важливим для розробки адекватних методів дослідження організаційної культури та формування дієвих, контекстуально-обумовлених стратегій її розвитку, чому і буде присвячений наступний підрозділ.

1.3. Методичні підходи до дослідження організаційної культури в органах місцевого самоврядування

Вивчення організаційної культури в публічному управлінні є непростим завданням, яке вимагає ретельного підбору та обґрунтування методів дослідження. Зважаючи на те, що культура є багатогранним, імпліцитним та багаторівневим конструктом, її вивчення не може обмежуватися одним єдиним методом. Як зазначає І.О. Дегтярьова, вибір адекватної методології є «критичною точкою» будь-якого дослідження культури, оскільки саме він визначає глибину проникнення в суть феномену, валідність та надійність отриманих результатів [4, с. 95]. Мета даного підрозділу полягає у здійсненні системного аналізу та критичної оцінки основних методичних підходів до вивчення організаційної культури, класифікації дослідницьких інструментів, а також в обґрунтуванні доцільності застосування інтегративної, змішаної методології для дослідження цього феномену в контексті органів місцевого самоврядування України.

Фундаментальна епістемологічна дилема, що визначає розвиток методології соціальних наук, пролягає у площині протистояння двох парадигм: позитивістської (кількісної) та інтерпретативної (якісної). Позитивістський підхід, що прагне до об'єктивності, вимірювання та виявлення універсальних законів, розглядає організаційну культуру як зовнішню, об'єктивну реальність, яку можна операціоналізувати, тобто розкласти на вимірювані змінні, та оцінити за допомогою стандартизованих інструментів. Натомість інтерпретативна парадигма, що походить з феноменології та символічного інтеракціонізму, розглядає культуру як суб'єктивну реальність, що постійно конструюється та

відтворюється у процесі соціальної взаємодії. Тут метою є не вимірювання, а глибоке розуміння унікальних смислів, символів та інтерпретацій, що формують світогляд членів організації. Ця філософська дихотомія безпосередньо відображається у двох основних групах методів дослідження.

Кількісний підхід є домінуючим у багатьох працях з менеджменту та організаційної психології завдяки його прагненню до строгості та об'єктивності. Він дозволяє трансформувати складні соціальні конструкти у числові дані, які піддаються статистичному аналізу. Це дає можливість перевіряти гіпотези, виявляти кореляційні зв'язки (наприклад, між типом культури та рівнем плинності кадрів, рівнем задоволеності громадян якістю послуг тощо), а також проводити порівняльний аналіз (бенчмаркінг) між різними організаціями чи відстежувати зміни в одній організації в часі. Основним методом збору інформації є стандартизоване анкетне опитування (survey research).

- Переваги та можливості застосування в ОМС кількісних методів дослідження. Застосування кількісних методів у дослідженні ОМС має низку переваг. По-перше, масштабованість: анкетування дозволяє охопити велику кількість службовців навіть у великих міських радах, забезпечуючи репрезентативність вибірки. По-друге, економічність: сучасні онлайн-платформи (Google Forms, SurveyMonkey) дозволяють проводити опитування швидко та з мінімальними фінансовими витратами. По-третє, порівнянність: використання валідизованих міжнародних методик дозволяє порівнювати культурний профіль українських ОМС з показниками інших країн, що є особливо актуальним в контексті євроінтеграції. По-четверте, наочність: результати кількісного аналізу легко візуалізувати у вигляді графіків, діаграм та індексів, що робить їх зрозумілими для практиків – керівників ОМС, депутатів, представників громадськості.

- Огляд ключових інструментів. Серед безлічі розроблених анкет особливе місце посідає «Інструмент оцінки організаційної культури» (OCAI) К. Камерона та Р. Квінна [8]. Його популярність зумовлена тісним зв'язком з теоретично обґрунтованою та інтуїтивно зрозумілою Рамковою моделлю

конкуруючих цінностей. Іпсативний формат анкети (вимушений вибір при розподілі 100 балів) змушує респондентів робити пріоритезацію, що підвищує якість даних. Можливість оцінити не лише поточний, а й бажаний стан культури робить ОСАІ не просто діагностичним, а й стратегічним інструментом, що допомагає формувати бачення майбутнього. Саме цей інструмент був успішно адаптований та застосований у дослідженнях А. І. Литвинчук для аналізу культури в ОТГ, що дозволило емпірично підтвердити домінування ієрархічного типу та виявити запит на посилення кланових та адхократичних рис [13, с. 146].

Іншим поширеним інструментом є «Профіль організаційної культури» (ОСР), розроблений Ч. О'Райлі, Дж. Чатманом та Д. Колдуеллом. Ця методика базується на оцінці ступеня відповідності цінностей співробітника цінностям організації (person-organization fit). Респондентам пропонується оцінити за шкалою Лікерта важливість 54 ціннісних тверджень (наприклад, «бути інноваційним», «бути орієнтованим на результат», «поважати людей», «бути стабільним»). Цей інструмент є корисним для вивчення ціннісних розривів та їхнього впливу на мотивацію та задоволеність роботою.

Варто також згадати «Опитувальник організаційної культури» (ОСІ) Р. Кука та Дж. Лафферті, який вимірює 12 стилів поведінки, згрупованих у три типи культур: конструктивну, пасивно-захисну та агресивно-захисну. Ця методика є особливо корисною для виявлення дисфункціональних, нездорових аспектів культури (наприклад, уникнення відповідальності, протистояння, залежність), які часто характерні для пострадянських бюрократичних систем.

Особливої уваги в українському контексті заслуговує методологія, розроблена та впроваджена Національним агентством України з питань державної служби. У 2021 році НАДС затвердило «Методику проведення опитування для визначення рівня організаційної культури в державному органі», яка є офіційним інструментом для моніторингу цього явища в системі публічної влади України. Ця методика також належить до кількісного підходу і являє собою стандартизовану анкету, що складається з 65 тверджень. Вони згруповані за 10 ключовими компонентами культури, серед яких: лідерство, комунікація,

командна робота, професійний розвиток, доброчесність, орієнтація на результат та інші. Респондентам (державним службовцям) пропонується оцінити кожне твердження за 5-бальною шкалою Лікерта. Перевагою цієї методики є її офіційний статус, уніфікованість для всієї системи державної служби, що дозволяє проводити порівняльний аналіз між різними органами та відстежувати динаміку змін на національному рівні. Водночас, як і будь-який кількісний інструмент, вона має ті ж самі обмеження: вимірює переважно клімат та декларовані аспекти, є вразливою до соціально бажаних відповідей та потребує доповнення якісними методами для глибокого розуміння причин виявлених тенденцій.

- Обмеження та ризики. Попри всі переваги, сліпа довіра до кількісних методів може призвести до хибних висновків. Як справедливо зауважує Е. Шейн, анкети в кращому випадку вимірюють те, що він називає «кліматом» або проголошуваними цінностями, але не здатні проникнути на рівень базових уявлень [21, с. 30]. Анкета дає відповідь на питання «що?», але не «чому?». Вона фіксує, наприклад, що рівень довіри в організації низький, але не пояснює, які конкретні події, практики чи історичні фактори до цього призвели. Крім того, існує проблема культурної адаптації інструментарію. Прямий переклад американських чи європейських анкет без урахування українського культурного контексту та специфіки мови може призвести до спотворення смислів. Нарешті, в умовах низької довіри, характерної для багатьох українських організацій, існує високий ризик отримання соціально бажаних або усереднених відповідей, особливо якщо опитування проводиться не анонімно.

Ця проблема соціально бажаних відповідей є особливо гострою в ієрархічних культурах, які, як ми встановили, є домінуючими в українських ОМС [13]. У середовищі, де панує страх перед керівництвом та неформальний контроль, службовці можуть свідомо чи несвідомо давати відповіді, які, на їхню думку, є «правильними» або безпечними, а не тими, що відображають їхні реальні переконання. Наприклад, на питання анкети «Чи підтримуєте ви інновації в роботі?» мало хто відповість негативно, хоча на практиці може

саботувати будь-які нововведення. Це явище, відоме в соціології як спіраль мовчання, може повністю спотворити результати кількісного дослідження. Крім того, варто враховувати і рівень методологічної культури самих службовців. Як зазначають деякі дослідники [17, с. 250], без попереднього роз'яснення та мотивації, співробітники можуть сприймати анкетування як чергову формальну «обов'язкову повинність» і заповнювати її механічно, не вдумуючись у суть питань, що також негативно впливає на якість даних. Отже, кількісні методи, хоч і є корисним інструментом для отримання первинного «зрізу», мають застосовуватися з усвідомленням цих значних ризиків і обов'язково доповнюватися якісними методами для верифікації та поглиблення.

Якісний підхід, на противагу кількісному, орієнтований на глибоке, холістичне та контекстуальне розуміння організаційної культури як унікального соціального феномену. Він базується на ідеї, що культура проявляється не в числах, а в символах, мові, історіях, ритуалах та повсякденних практиках. Завдання дослідника – не виміряти, а інтерпретувати ці прояви, щоб реконструювати смисловий світ членів організації. Цей підхід є особливо цінним для дослідження ОМС, оскільки дозволяє врахувати їхню унікальну історію, політичний контекст та неформальні процеси, які ігноруються стандартизованими анкетами.

Арсенал якісних методів:

- Індивідуальне глибинне інтерв'ю є ключовим методом для доступу до суб'єктивного досвіду службовців. Напівструктурований формат (з попередньо розробленим гайдом, але можливістю відхилятися від нього) дозволяє, з одного боку, зібрати порівнянну інформацію з різних тем, а з іншого – дати респонденту свободу розповісти про те, що є для нього найбільш значущим. Для дослідження культури ОМС критично важливо проводити інтерв'ю з представниками різних груп: керівництвом (голова, заступники, керівники департаментів) для розуміння стратегічного бачення та проголошуваних цінностей; службовцями середньої ланки, які часто є носіями основних бюрократичних практик; «рядовими» виконавцями, зокрема тими, хто

безпосередньо контактує з громадянами (працівники ЦНАП, соціальні працівники); «старожилами», які є носіями інституційної пам'яті; та новачками, чий «незамилений» погляд допомагає виявити неочевидні аспекти культури.

- Фокус-групове дослідження є ефективним інструментом для вивчення колективних уявлень та субкультур. Зібравши в одній групі, наприклад, працівників фінансового управління, а в іншій – управління освіти, можна виявити специфіку їхніх професійних субкультур, ціннісні відмінності та потенційні зони конфліктів. Групова динаміка сприяє виникненню синергетичного ефекту, коли висловлювання одного учасника стимулюють спогади та думки іншого.

- Метод кейс-стаді (case study) передбачає глибоке, всебічне дослідження одного конкретного об'єкта – в нашому випадку, одного ОМС. Цей метод дозволяє застосувати весь комплекс якісних інструментів (інтерв'ю, спостереження, аналіз документів) для створення цілісного, «густого опису» культури в її унікальному контексті. Порівняльний аналіз кількох кейс-стаді (наприклад, успішного, прогресивного ОМС та типового, інертного) може дати надзвичайно цінні результати для розуміння факторів, що сприяють або перешкоджають культурним змінам.

- Аналіз наративів та організаційного фольклору. Цей метод фокусується на зборі та аналізі історій, міфів, легенд та анекдотів, що циркулюють в організації. Ці наративи, як правило, у яскравій та емоційній формі передають ключові цінності, норми та базові уявлення. Історії про те, «як наш голова переміг корупцію», або про те, «як покарали ініціативного співробітника», набагато більше говорять про реальну культуру, ніж будь-які офіційні документи.

- Аналіз документів та артефактів. Окрім вже згаданих офіційних документів, особливу увагу слід приділяти аналізу нормативно-правових актів самого ОМС (статут громади, регламенти ради та виконкому, положення про преміювання). Їхній зміст та мова можуть багато розповісти про реальні пріоритети. Наприклад, аналіз Положення про преміювання може показати, які

саме дії та результати заохочуються в організації. Також аналіз протоколів засідань постійних депутатських комісій може виявити реальні центри впливу та характер прийняття рішень.

- **Обмеження та виклики.** Головним недоліком якісних методів є їхня суб'єктивність та низька здатність до генералізації. Результати глибоко залежать від особистості, досвіду та інтерпретаційних навичок дослідника. Існує ризик «потонути» у величезному масиві даних та не зуміти виділити головне. Крім того, якісні дослідження є надзвичайно трудомісткими та вимагають значного часу і ресурсів. Отримання доступу до організації для проведення включеного спостереження або серії глибинних інтерв'ю може бути складним завданням, особливо якщо тема дослідження є чутливою.

Особливим викликом при застосуванні якісних методів в ОМС є так званий «ефект фасаду». Службовці, особливо керівна ланка, спілкуючись з дослідником, схильні демонструвати «парадний бік» своєї роботи, наголошуючи на успіхах та замовчуючи проблеми. Вони можуть намагатися контролювати, до кого з підлеглих дослідник отримує доступ, щоб представити ситуацію в більш вигідному світлі. Подолання цього «фасаду» вимагає від дослідника значних комунікативних навичок, вміння встановлювати довірчі стосунки (рапорт) та використовувати непрямі методи. Наприклад, замість прямого питання «Чи є у вас корупція?» можна запитати «Розкажіть про найскладніші етичні дилеми, з якими вам доводилося стикатися в роботі?». Крім того, критично важливим є дотримання принципів етичної дослідницької поведінки, зокрема гарантування повної анонімності та конфіденційності учасникам. В умовах невеликих громад, де «всі всіх знають», навіть непрямий опис ситуації може призвести до ідентифікації респондента та негативних наслідків для нього. Тому дослідник несе величезну відповідальність за безпеку своїх інформантів, що вимагає ретельного планування процедури збору, обробки та представлення якісних даних.

Усвідомлення обмежень кожного з підходів, взятого окремо, привело сучасну методологію до ідеї їхньої інтеграції. Змішана методологія (mixed-

methods research), що передбачає комбінування кількісних та якісних методів в рамках одного дослідницького дизайну, сьогодні визнається «золотим стандартом» для вивчення складних соціальних явищ [7, с. 165]. Принцип триангуляції, що лежить в її основі, передбачає, що використання різних джерел даних, методів та дослідників дозволяє отримати більш об'ємне, повне та достовірне знання, коли сильні сторони одного методу компенсують слабкі сторони іншого.

Для дослідження організаційної культури в ОМС України застосування змішаної методології є найбільш продуктивним. Дизайн такого дослідження може бути побудований за кількома моделями:

- Послідовний пояснювальний дизайн (QUAN → qual). Це найбільш поширена модель.

- Етап 1 (кількісний): проводиться широке анкетне опитування службовців одного або кількох ОМС за допомогою валідизованої методики (напр., OSAI). Це дозволяє отримати загальну «карту» культури, визначити її домінуючий тип, виявити проблемні зони (наприклад, низькі показники за шкалою інноваційності) та сформулювати попередні гіпотези.

- Етап 2 (якісний): на основі результатів першого етапу формується вибірка для проведення глибинних інтерв'ю. Наприклад, якщо опитування показало низький рівень інноваційності, інтерв'ю проводяться з метою з'ясувати, які саме фактори (страх покарання, брак ресурсів, відсутність підтримки керівництва) цьому перешкоджають. Таким чином, якісні дані пояснюють та поглиблюють кількісні.

- Послідовний розвідувальний дизайн (QUAL → quan). Ця модель доцільна, коли тема є малодослідженою.

- Етап 1 (якісний): проводиться розвідувальне якісне дослідження (кілька кейс-стаді, серія інтерв'ю), яке дозволяє глибоко зануритися в контекст, ідентифікувати ключові проблеми, виявити специфічні для українських ОМС аспекти культури, які можуть бути відсутніми в закордонних методиках.

- Етап 2 (кількісний): на основі якісних даних розробляється або адаптується анкета для проведення широкого опитування, щоб перевірити, наскільки поширеними є виявлені на першому етапі феномени.

- Паралельний (конвергентний) дизайн (QUAN + QUAL). Кількісні та якісні дані збираються одночасно, але незалежно одне від одного. Наприклад, паралельно з проведенням анкетування проводиться аналіз нормативних документів та спостереження. На етапі аналізу результати обох досліджень порівнюються, щоб виявити, де вони збігаються (конвергенція), а де суперечать одне одному (дивергенція). Саме точки суперечності є найбільш цікавими для аналізу, оскільки вони, як правило, вказують на розрив між формальним та неформальним, декларованим та реальним.

Варто зазначити, що ефективність змішаної методології залежить не просто від механічного поєднання методів, а від їхньої інтеграції на етапах дизайну, збору даних та, що найважливіше, їх аналізу та інтерпретації. Це означає, що результати одного методу повинні використовуватися для інформування та збагачення іншого. Наприклад, виявлені в ході кількісного опитування статистично значущі відмінності в сприйнятті культури між різними департаментами ОМС стають основою для формування вибірки та розробки гайду для фокус-груп (інтеграція на етапі дизайну). Або ж цитати з глибинних інтерв'ю можуть використовуватися для ілюстрації та «оживлення» сухих статистичних даних у фінальному звіті (інтеграція на етапі представлення результатів). Саме такий підхід, як доводить практика, зокрема проєкти, реалізовані за підтримки міжнародних донорів (наприклад, Програма USAID DOBRE), дозволяє отримати не просто набір розрізнених даних, а цілісне, об'ємне та практично орієнтоване знання про стан організаційної культури [12, с. 61]. Це знання, у свою чергу, стає надійним фундаментом для розробки не загальних, а цільових, «прицільних» заходів з її вдосконалення, спрямованих на вирішення конкретних проблем, виявлених у ході дослідження.

Таким чином, методологія дослідження організаційної культури в ОМС має бути комплексною та багаторівневою. Вона повинна спиратися на арсенал

як кількісних, так і якісних інструментів, кожен з яких має свої переваги та обмеження. Кількісні методи, такі як міжнародно визнані опитувальники (ОСАІ, ОСР, ОСІ) та офіційно затверджена в Україні методика НАДС, надають дослідженню широту, порівнянність та статистичну значущість, дозволяючи виміряти експліцитні аспекти культури. Водночас якісні методи (інтерв'ю, кейс-стаді, спостереження, аналіз документів) забезпечують глибину, контекстуальність та дозволяють проникнути в імпліцитний, смисловий шар культури, пояснюючи причини отриманих кількісних показників. Оптимальною стратегією для отримання найбільш повних, надійних та науково обґрунтованих результатів є застосування змішаної методології, що базується на принципі триангуляції. Саме такий інтегративний підхід дозволяє не лише діагностувати поточний стан організаційної культури в ОМС, а й глибоко зрозуміти причини цього стану, що є необхідною передумовою для розробки дієвих та контекстуально-адаптованих рекомендацій щодо її цілеспрямованого розвитку в напрямку європейських стандартів належного врядування.

Висновки до розділу 1

У розділі 1 здійснено аналіз передового європейського досвіду, що дозволив сформулювати концептуальну основу для подальшого дослідження. Проведений аналіз засвідчив, що організаційна культура є складним, багаторівневим соціально-психологічним феноменом, який виступає фундаментальною детермінантою ефективності діяльності органів місцевого самоврядування (ОМС), виконуючи життєво важливі функції зовнішньої адаптації та внутрішньої інтеграції.

1. Встановлено, що найбільш евристичною теоретичною моделлю для аналізу організаційної культури є трьохрівнева концепція Е. Шейна, яка розглядає її як єдність артефактів (видимих проявів), проголошуваних цінностей (декларацій та стратегій) та базових уявлень (глибинних, несвідомих переконань). Саме ця модель дозволяє виявити та проаналізувати ключову для

українського публічного сектору проблему – розрив між формально задекларованими проєвропейськими цінностями та реальними поведінковими практиками, що керуються стійкими пострадянськими уявленнями. Для практичної діагностики та типологізації культури найбільш валідною визнано Рамкову модель конкуруючих цінностей К. Камерона та Р. Квінна, що виділяє ієрархічний, ринковий, клановий та адхократичний типи культури.

2. Доведено, що організаційна культура в ОМС формується під впливом унікального комплексу специфічних детермінант, що докорінно відрізняють її від культури організацій приватного сектору. Ключовими серед цих чинників визначено: імперативний характер правового регулювання, що об'єктивно сприяє домінуванню ієрархічно-бюрократичної культури, орієнтованої на процедуру, а не на результат; глибока іманентність політичним процесам, що робить культуру залежною від політичних циклів, стилю лідерства та практик патронажу; функціонування в умовах дифузних цілей та ресурсних обмежень, що ускладнює формування єдиного ціннісного ядра; та потужна інерція історичного спадку радянської адміністративної системи. Саме ці фактори пояснюють стійкість таких рис, як формалізм, низька толерантність до ризику та опір інноваціям у багатьох українських громадах.

3. Обґрунтовано, що дослідження такого складного феномену, як організаційна культура, вимагає застосування інтегративної, змішаної методології (mixed-methods research), що базується на принципі триангуляції. Визначено, що кількісні методи (зокрема, стандартизовані опитувальники, такі як OSAI, та офіційна методика НАДС) дозволяють отримати широке уявлення про поточний стан культури та є ефективними для порівняльного аналізу. Водночас вони мають доповнюватися якісними методами (глибинні інтерв'ю, кейс-стаді, аналіз документів), які забезпечують глибоке розуміння причинно-наслідкових зв'язків, неформальних практик та базових уявлень, що лежать в основі виявлених кількісних показників.

Таким чином, сформувавши міцне теоретичне підґрунтя, визначивши специфіку об'єкта дослідження та обґрунтувавши адекватну дослідницьку

методологію, логічним кроком є перехід до аналізу передового європейського досвіду розвитку організаційної культури в органах місцевого самоврядування. Це дозволить виявити кращі практики та ефективні інструменти, які можуть стати основою для розробки рекомендацій щодо їх адаптації в українському контексті.

РОЗДІЛ 2

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД РОЗВИТКУ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ КУЛЬТУРИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

2.1. Кращі практики формування цінностей, управлінських моделей та стандартів поведінки у муніципальному управлінні

Для України, яка проходить складний шлях європейської інтеграції, вивчення та адаптація кращих практик муніципального управління країн Європейського Союзу є не лише вимогою часу, а й ключовою передумовою для розбудови спроможних та ефективних органів місцевого самоврядування (ОМС). Європейський досвід свідчить, що успішність публічного адміністрування визначається не тільки формальними інституційними структурами, а й глибинними ціннісно-нормативними засадами, що формують організаційну культуру. Саме ця культура, яка базується на спільних цінностях, сучасних управлінських моделях та чітких стандартах поведінки, є рушійною силою, що забезпечує довіру громадян, якість публічних послуг та сталий розвиток громад.

Фундаментальною основою для формування організаційної культури в публічному секторі країн ЄС є спільні цінності, закріплені у статті 2 Договору про Європейський Союз. До них належать повага до людської гідності, свобода, демократія, рівність, верховенство права та повага до прав людини [29, с. 99]. Ці цінності не є суто декларативними; вони виступають нормативним ядром, яке визначає очікувану поведінку та пріоритети для всіх органів влади, включно з муніципальним рівнем. Так, принцип верховенства права формує «культуру законності» [17, с. 11], де діяльність службовців чітко регламентована і підзвітна, а свавілля є неприпустимим. Цінність демократії, у свою чергу, вимагає від ОМС побудови культури залучення та партнерства, де громадяни є активними учасниками процесу прийняття рішень, а не пасивними об'єктами управління.

На основі цих фундаментальних цінностей у країнах ЄС сформувалася та утвердилася домінуюча управлінська модель – «належне врядування» (Good Governance). Ця концепція, детально розроблена в рамках таких міжнародних організацій, як ПРООН, ОЕСР та сам Європейський Союз, стала відповіддю на виклики традиційної бюрократичної системи, яка виявилася недостатньо гнучкою та чутливою до потреб сучасного суспільства [29, с. 187]. Біла книга з європейського врядування визначає п'ять ключових принципів цієї моделі:

- Відкритість (Openness): інституції влади мають працювати у прозорий спосіб, а їхня комунікація з громадськістю має бути зрозумілою та доступною.
- Участь (Participation): громадяни та організації громадянського суспільства мають бути залучені до розробки та реалізації політик на всіх етапах.
- Підзвітність (Accountability): ролі та відповідальність кожного суб'єкта в управлінському процесі мають бути чітко визначені.
- Ефективність (Effectiveness): рішення мають бути своєчасними, обґрунтованими та спрямованими на досягнення суспільно значущих результатів.
- Узгодженість (Coherence): політики та дії, що впроваджуються на різних рівнях управління, мають бути логічно пов'язаними та несуперечливими [29, с. 189].

Саме модель належного врядування слугує тим концептуальним каркасом, який визначає, якою має бути сучасна організаційна культура в європейських ОМС: не закритою, ієрархічною та орієнтованою на процес, а відкритою, сервісною та орієнтованою на результат. Ця модель створює основу для конкретних стандартів поведінки публічних службовців, які є обов'язковими для забезпечення її практичної реалізації.

Практичним втіленням цінностей належного врядування у повсякденній діяльності публічних службовців є чітко визначені стандарти поведінки. Ключову роль у їх формуванні відіграє Програма SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) – спільна ініціатива ОЕСР та

Європейського Союзу, яка розробила «Принципи державного управління». Ці принципи є своєрідним «золотим стандартом» для країн, що прагнуть до членства в ЄС, та визначають рамку для побудови професійної, деполітизованої та доброчесної публічної служби [29, с. 210; 32]. Для формування організаційної культури в ОМС особливо важливими є такі принципи SIGMA:

- **Меритократія та професіоналізм:** добір, просування по службі та оцінювання персоналу мають ґрунтуватися виключно на професійних якостях, знаннях та досягненнях, а не на особистих зв'язках чи політичній лояльності. Це формує культуру, де цінується компетентність та результативність [29, с. 211].
- **Політична нейтральність:** публічні службовці мають діяти в інтересах громади, а не окремих політичних партій чи лідерів. Цей принцип запобігає політизації кадрових процесів та забезпечує стабільність і спадковість управління незалежно від результатів виборів.
- **Прозорість та справедливість системи оплати праці:** заробітна плата має базуватися на класифікації посад, враховуючи складність та відповідальність роботи, що усуває суб'єктивізм та корупційні ризики при встановленні премій та надбавок.
- **Доброчесність та етична поведінка:** впровадження чітких етичних стандартів та механізмів запобігання конфлікту інтересів є обов'язковою вимогою.

Ці принципи знаходять своє відображення у конкретних інструментах, які активно використовуються в європейських країнах. Однією з кращих практик є розробка та впровадження кодексів етичної поведінки. Наприклад, у Великій Британії діють «Сім принципів публічного життя» (безкорисливість, доброчесність, об'єктивність, підзвітність, відкритість, чесність та лідерство), які є орієнтиром для всіх публічних службовців [17, с. 126]. У свою чергу, Рада Європи просуває «Вісім принципів публічної етики», які включають законність, доброчесність, повагу та інші засади, що мають бути інтегровані в роботу органів влади [17, с. 47-48]. Такі кодекси не є формальними документами; вони стають

частиною організаційної культури через системне навчання, особистий приклад керівництва та створення атмосфери нульової толерантності до їх порушення.

Таким чином, існує чіткий логічний зв'язок між високорівневими цінностями європейського врядування та конкретними стандартами щоденної поведінки публічних службовців. Цю трансформацію можна узагальнити у вигляді наступної таблиці (табл. 2.1).

Таблиця 2.1

Трансформація принципів належного врядування в стандарти професійної публічної служби

Принцип належного врядування (Good Governance)	Сутність принципу	Практичне втілення у стандартах поведінки (на прикладі принципів SIGMA та етичних кодексів)
Підзвітність (Accountability)	Відповідальність органів влади та окремих службовців за свої рішення та дії перед громадськістю.	Доброчесність та етична поведінка: впровадження кодексів етики (напр., «7 принципів публічного життя» у Великобританії), механізмів запобігання конфлікту інтересів.
Відкритість та Прозорість (Openness & Transparency)	Діяльність органів влади має бути зрозумілою для громадян, а доступ до публічної інформації – вільним.	Відкритість та прозорість у роботі: забезпечення доступу до даних, публічне звітування про результати діяльності, прозорість процедур добору персоналу та державних закупівель.
Ефективність (Effectiveness)	Досягнення поставлених цілей з оптимальним використанням ресурсів; орієнтація на суспільно значущий результат.	Управління результативністю: впровадження систем оцінки діяльності (performance management), орієнтація на ключові показники ефективності (KPIs) замість простого виконання процедур.
Участь (Participation)	Залучення громадян та організацій громадянського суспільства до процесу формування та реалізації політик.	Служіння суспільним інтересам: орієнтація на потреби громадян як на ключовий пріоритет. Розвиток навичок комунікації та взаємодії зі стейкхолдерами.
Узгодженість (Coherence)	Послідовність та логічність дій і політик, що реалізуються на різних рівнях управління.	Професіоналізм та компетентність: вимога до службовців мати системне бачення та розуміти, як їхня робота вписується в загальну стратегію розвитку громади та держави.

Джерело: складено автором на основі аналізу [17; 29; 32].

Як видно з таблиці, кожен принцип належного врядування знаходить своє пряме відображення у практичних вимогах до публічної служби. Цей ціннісно-орієнтований підхід безпосередньо впливає і на вибір домінуючих управлінських моделей в європейських ОМС.

Важливою практикою, що впливає з принципів належного врядування та стандартів SIGMA, є свідома відмова від виключно бюрократичної (ієрархічної) моделі управління на користь більш гнучких та адаптивних підходів. Якщо традиційна веберіанська бюрократія, з її акцентом на правилах, процедурах та ієрархії, забезпечує стабільність і передбачуваність, то в умовах динамічного світу вона часто призводить до ригідності та опору змінам [4, с. 144]. Тому в сучасних європейських муніципалітетах спостерігається рух до управлінських моделей, що поєднують елементи різних культурних типів, описаних у рамковій моделі К. Камерона та Р. Квінна [25].

Цей рух від монокультурної бюрократичної системи до більш комплексної та збалансованої моделі можна унаочнити, проаналізувавши, як різні типи організаційної культури відповідають на специфічні завдання, що стоять перед сучасними органами місцевого самоврядування (табл. 2.2).

Таблиця 2.2

Порівняльна характеристика моделей організаційної культури в контексті європейського муніципального управління

Тип культури (за К. Камероном та Р. Квінном)	Ключові цінності	Домінуюча управлінська модель/підхід	Пріоритетне завдання для ОМС	Сильні сторони	Потенційні ризики при надмірності
Ієрархічна (Бюрократична)	Стабільність, контроль, правила, передбачуваність, ефективність процесів.	Класична адміністративна модель (Вебер).	Забезпечення законності та рівного доступу до послуг; стабільне функціонування.	Надійність, передбачуваність, дотримання процедур, мінімізація свавілля.	Ригідність, опір змінам, бюрократична тяганина, байдужість до індивідуаль-

					них потреб клієнта.
Ринкова	Результативність, конкуренція, досягнення цілей, продуктивність.	Новий публічний менеджмент (New Public Management).	Підвищення якості послуг, залучення інвестицій, ефективне використання ресурсів.	Орієнтація на результат, клієнтоорієнтованість, висока продуктивність, конкурентоспроможність громади.	Ігнорування соціальних аспектів, надмірна комерціалізація публічних послуг, "гонитва за показниками".
Кланова ("Родинна")	Згуртованість, участь, командна робота, лояльність, довіра, розвиток персоналу.	Модель управління людськими ресурсами (Human Resource Management).	Формування команди односторонців, підвищення мотивації та лояльності службовців, створення сприятливого психологічного клімату.	Висока мотивація персоналу, низька плинність кадрів, сильний командний дух, гнучкість.	Ризик "панібратства", закритість до зовнішніх ідей, повільність у прийнятті рішень через потребу консенсусу.
Адхократична (Інноваційна)	Інновації, креативність, ризик, гнучкість, ініціативність.	Підприємницька модель; управління проектами (Project Management).	Впровадження інновацій (Smart City, цифровізація), адаптація до нових викликів, розробка пілотних проектів.	Висока здатність до адаптації, інноваційний потенціал, швидке реагування на зміни, креативність у вирішенні проблем.	Потенційний хаос, брак контролю, ризик невдалих експериментів, вигорання персоналу через постійні зміни.

Джерело: складено автором на основі [4; 17; 25].

Як видно з таблиці, кожен тип культури має свої унікальні переваги та є відповіддю на певні виклики. Саме тому кращі європейські практики полягають не у виборі одного "правильного" типу, а в умінні гнучко поєднувати їх елементи, створюючи збалансовану організаційну культуру, що сприяє досягненню стратегічних цілей громади.

Однією з ключових тенденцій є впровадження елементів ринкової культури, що стало наслідком поширення концепції «Нового публічного

менеджменту» (New Public Management, NPM). Ця модель розглядає громадян як клієнтів, а органи влади – як надавачів послуг, що мають бути якісними та ефективними. В рамках цієї моделі ОМС впроваджують системи управління результативністю (performance management), ключові показники ефективності (KPI), а також практики бенчмаркінгу, порівнюючи свої результати з іншими муніципалітетами [22, с. 211]. Це формує організаційну культуру, орієнтовану на результат, конкурентоспроможність (наприклад, у боротьбі за інвестиції чи грантові ресурси) та високу якість обслуговування громадян.

Водночас, усвідомлюючи обмеженість суто ринкового підходу, європейські ОМС активно розвивають кланову та адхократичну культури. Принципи участі та відкритості, що є основою належного врядування, реалізуються через практики, притаманні клановій культурі: формування згуртованих команд, розвиток довіри та міцних внутрішніх комунікацій, наставництво та інвестування в людський капітал. Керівники виступають не стільки в ролі контролерів, скільки в ролі менторів, що дбають про професійний розвиток своїх співробітників [17, с. 59-60]. Це сприяє підвищенню мотивації та лояльності персоналу, що є особливо важливим для публічного сектору, де матеріальні стимули часто є обмеженими.

Зростаюча потреба в інноваціях та швидкій адаптації до змін (цифровізація, екологічні виклики, міграційні процеси) стимулює розвиток елементів адхократичної культури. Кращі європейські муніципалітети створюють гнучкі проєктні команди для реалізації інноваційних ініціатив (наприклад, у сферах Smart City, енергоефективності чи партисипативного бюджетування), заохочують експерименти та толерантно ставляться до ризику. Лідерство в таких умовах вимагає візіонерства та здатності надихати на зміни, а не лише підтримувати існуючий порядок [17, с. 157-158].

Таким чином, кращі практики муніципального управління в ЄС демонструють рух до збалансованої моделі організаційної культури, яка поєднує в собі:

- Стабільність та законність ієрархічної культури (як основи, що забезпечує дотримання права).
- Результативність та клієнтоорієнтованість ринкової культури.
- Згуртованість та розвиток людського капіталу кланової культури.
- Інноваційність та адаптивність адхократичної культури.

Формування такої комплексної культури є результатом цілеспрямованої та послідовної політики, яка спирається на чіткі цінності, стандарти та відповідні управлінські інструменти, що будуть детальніше розглянуті в наступному підрозділі.

2.2. Інструменти підтримки організаційної культури в європейських країнах (на прикладі Великобританії)

Сформовані на основі цінностей належного врядування та стандартів SIGMA управлінські моделі не можуть існувати лише на рівні декларацій. Для їх практичного втілення та підтримки відповідної організаційної культури в муніципалітетах європейських країн застосовується широкий арсенал конкретних інструментів. Ці інструменти охоплюють усі ключові аспекти управління: від стратегічного планування та роботи з персоналом до внутрішніх комунікацій та розвитку лідерства. Хоча специфіка їх застосування може відрізнятися в залежності від національного контексту, загальні підходи демонструють спільне прагнення до створення сервісної, підзвітної та інноваційної публічної служби.

Одним із найбільш показових прикладів системного підходу до розвитку організаційної культури на муніципальному рівні є досвід Великобританії. Її система місцевого самоврядування (local government) пройшла тривалий шлях еволюції від класичної бюрократії до гнучких моделей, орієнтованих на ефективність та залучення громад. Британський досвід є особливо цінним для України, оскільки він демонструє, як на практиці реалізуються принципи

децентралізації, деполітизації публічної служби та постійного вдосконалення якості послуг.

Фундаментальним інструментом стратегічного рівня, що задає напрям для розвитку організаційної культури, є розробка місії, візії та цінностей на рівні кожного окремого муніципалітету (council). Як наголошується у Посібнику НАДС, саме ці елементи є «базовими засадами оргкультури», що відповідають на ключові питання: «Чого ми прагнемо досягти?», «Заради чого ми існуємо?» та «Якими принципами ми керуємося?» [17, с. 42]. У британській практиці розробка цих стратегічних документів є не формальним процесом, а результатом широких консультацій із залученням як співробітників муніципалітету, так і представників громади, бізнесу та громадських організацій. Це забезпечує спільне розуміння цілей та підвищує легітимність обраного курсу.

На основі цих стратегічних орієнтирів вибудовується цілісна система управління людськими ресурсами (HR-стратегія), яка є потужним інструментом формування бажаної культури. На відміну від пострадянської моделі, де кадрова служба часто виконує суто адміністративні функції, у британських муніципалітетах HR-департаменти є стратегічними партнерами керівництва. Їхнє завдання – забезпечити, щоб усі процеси – від добору персоналу до його мотивації та розвитку – сприяли вкоріненню визначених цінностей [17, с. 30-31].

Ключовим інструментом, що забезпечує відповідність персоналу цінностям організації, є процедура добору та адаптації співробітників. У Великобританії відбір на посади в органах місцевого самоврядування суворо базується на принципі меритократії, що є однією з основних вимог стандартів SIGMA [29, с. 211]. Конкурсні процедури є прозорими, а критерії відбору включають не лише оцінку професійних знань (hard skills), але й поведінкових компетенцій (soft skills), таких як здатність до командної роботи, комунікативні навички та клієнтоорієнтованість.

Наприклад, під час співбесіди на посаду в муніципалітеті кандидата можуть попросити не просто переказати норми законодавства, а вирішити ситуаційну задачу. Наприклад: «До вас звернувся роздратований мешканець зі

складною проблемою, яка не належить до вашої прямої компетенції. Опишіть ваші покрокові дії». Така задача дозволяє оцінити не лише знання, а й стресостійкість, емпатію та здатність до конструктивного вирішення проблем, що є маркерами сервісної культури.

Не менш важливим є процес адаптації (onboarding) нових співробітників. На відміну від формального ознайомлення з посадовою інструкцією, у британських ОМС цей процес є структурованою програмою, яка може тривати кілька місяців. Вона включає не лише професійне навчання, а й глибоке занурення в організаційну культуру: знайомство з місією та цінностями, історією громади, зустрічі з керівництвом та представниками інших департаментів. Часто використовується інститут наставництва (mentoring) або «баддінгу» (buddying), коли за новачком закріплюють досвідченого колегу, який допомагає не лише з робочими питаннями, а й з інтеграцією в неформальні процеси та традиції колективу. Такий підхід, як детально описано в посібнику НАДС, значно прискорює входження нового співробітника в посаду та формує його лояльність до організації [17, с. 68-73].

Ще одним потужним інструментом підтримки культури, орієнтованої на результат, є система управління результативністю (performance management). Вона передбачає регулярну (зазвичай щорічну) оцінку діяльності кожного співробітника, яка базується не на суб'єктивній думці керівника, а на чітких, заздалегідь узгоджених цілях та ключових показниках ефективності (KPIs). Важливо, що цей процес є двостороннім: співробітник не лише звітує про досягнення, а й отримує конструктивний зворотний зв'язок, обговорює з керівником виклики та планує свій професійний розвиток на наступний рік. Ця практика безпосередньо втілює принцип підзвітності моделі належного врядування та сприяє культурі постійного вдосконалення [29, с. 189].

Формування та підтримка бажаної організаційної культури неможливі без цілеспрямованого розвитку лідерства. У британській моделі місцевого самоврядування керівники всіх рівнів розглядаються як ключові агенти культурних змін. На них покладається відповідальність не лише за досягнення

операційних цілей, а й за створення сприятливого психологічного клімату, мотивацію персоналу та просування цінностей організації через особистий приклад. Роль лідера тут виходить за межі традиційного адміністрування; вона вимагає здатності надихати, розвивати команду та діяти як рольова модель доброчесної та сервісної поведінки. Як зазначається у Посібнику НАДС, «керівники задають тон особистим прикладом. Від того, яку діяльність визнають та винагороджують керівники й чи сприймають це працівники як справедливі дії, залежить сприйняття очікувань від них і поступ» [17, с. 59].

Для підтримки лідерів у виконанні цієї складної ролі існують спеціалізовані програми розвитку. Ключову роль тут відіграє Асоціація місцевого самоврядування (Local Government Association, LGA) – національна організація, що представляє інтереси муніципалітетів Англії та Уельсу. LGA пропонує широкий спектр програм та ресурсів для обраних членів рад та вищих посадових осіб, спрямованих на розвиток лідерських компетенцій.

Наприклад, програма LGA «Leadership Essentials» («Основи лідерства») [30] призначена для новообраних лідерів муніципалітетів. Вона охоплює такі теми, як стратегічне мислення, ефективна комунікація з громадою, управління фінансами та, що найважливіше, побудова позитивної організаційної культури. Учасники не лише отримують теоретичні знання, а й обмінюються досвідом з колегами з інших регіонів, що сприяє поширенню кращих практик.

Важливим інструментом є також системи навчання та професійного розвитку для всіх категорій співробітників. Британські муніципалітети інвестують значні ресурси у підвищення кваліфікації свого персоналу, розглядаючи це не як витрати, а як стратегічну інвестицію в людський капітал. Навчання спрямоване не лише на вдосконалення фахових знань, а й на розвиток «м'яких навичок» (soft skills): емоційного інтелекту, управління конфліктами, клієнтоорієнтованості. Це безпосередньо сприяє формуванню культури, де службовець є не просто виконавцем інструкцій, а компетентним фахівцем, здатним надавати якісні послуги та ефективно взаємодіяти з громадянами [17, с. 151].

Для поширення кращих практик та стимулювання постійного вдосконалення LGA активно використовує такий інструмент, як «колегіальні перевірки» (peer reviews).

Наприклад, муніципалітет, який бажає покращити свою діяльність у певній сфері (наприклад, у наданні соціальних послуг), може запросити команду експертів з інших, більш успішних муніципалітетів. Ця команда, що складається з практиків, проводить кількадечний аналіз роботи, спілкується з персоналом та громадою, і за результатами надає конфіденційний звіт з рекомендаціями щодо вдосконалення. Це не є формальною інспекцією чи аудитом; це дружній, але критичний погляд збоку, який допомагає виявити «сліпі плями» та запозичити ефективні рішення. Такий підхід сприяє формуванню культури відкритості до критики та прагнення до постійного навчання на рівні всієї організації.

Нарешті, невід'ємним інструментом підтримки культури є внутрішні комунікації та механізми залучення персоналу. Успішні британські ОМС будують прозорі та двосторонні канали комунікації. Керівництво регулярно інформує співробітників про стратегічні пріоритети, досягнення та виклики, використовуючи для цього різноманітні платформи: від загальних зборів та внутрішніх порталів (інтранет) до регулярних інформаційних бюлетенів. Водночас створюються механізми для отримання зворотного зв'язку від співробітників, такі як анонімні опитування задоволеності, «скриньки ідей» чи регулярні зустрічі з керівництвом. Це не лише дозволяє вчасно виявляти проблеми, а й формує у співробітників відчуття причетності та власної значущості, що є потужним нематеріальним мотиватором [17, с. 129].

Таким чином, європейський, і зокрема британський, досвід демонструє наявність цілісної системи інструментів, що охоплюють усі рівні управління та спрямовані на формування сучасної, сервісно-орієнтованої організаційної культури. Ключові з цих інструментів та їх цільове призначення можна узагальнити в наступній таблиці (табл. 2.3).

Таблиця 2.3

Інструменти формування організаційної культури в органах місцевого самоврядування Великобританії

Інструмент/ Практика	Сутність інструменту	Цільовий аспект організаційної культури	Ключова інституція/ приклад
Стратегічне планування	Розробка місії, візії та спільних цінностей на рівні муніципалітету із залученням співробітників та громади.	Формування ціннісного ядра: забезпечення спільного розуміння мети та напрямку руху організації.	Кожен окремий муніципалітет (Council) розробляє свій стратегічний план (Strategic Plan).
Добір та адаптація персоналу	Відбір на основі меритократії та поведінкових компетенцій. Структуровані програми адаптації (onboarding) та наставництва.	Залучення та утримання "правильних" людей: забезпечення відповідності цінностей співробітників цінностям організації; прискорення інтеграції та підвищення лояльності.	Прозорі конкурсні процедури, що відповідають Закону про рівність (Equality Act 2010).
Управління результативністю (Performance Management)	Регулярна оцінка діяльності співробітників на основі заздалегідь узгоджених цілей (KPIs), надання зворотного зв'язку.	Культура ефективності та підзвітності: зміщення фокусу з процесу на результат; стимулювання постійного професійного вдосконалення.	Індивідуальні плани розвитку (Personal Development Plans) для кожного співробітника.
Розвиток лідерства	Спеціалізовані програми навчання для керівників, спрямовані на розвиток стратегічного мислення, навичок управління командою та просування цінностей.	Формування рольових моделей: забезпечення того, щоб керівники діяли як агенти культурних змін та особистим прикладом демонстрували бажану поведінку.	Програми Асоціації місцевого самоврядування (LGA), наприклад, «Leadership Essentials».
Колегіальні перевірки (Peer Reviews)	Залучення команд експертів-практиків з інших муніципалітетів для аналізу діяльності та надання рекомендацій.	Культура постійного вдосконалення та навчання: стимулювання відкритості до конструктивної критики та запозичення кращих практик.	Ініціативи та методологія, розроблені Асоціацією місцевого самоврядування (LGA).

Внутрішні комунікації та залучення	Побудова відкритих двосторонніх каналів комунікації; регулярне інформування та отримання зворотного зв'язку від персоналу.	Культура довіри та причетності: підвищення задоволеності та мотивації персоналу через відчуття власної значущості та поінформованості.	Регулярні опитування задоволеності персоналу (Staff Surveys), внутрішні інформаційні портали (Intranet).
---	--	---	--

Джерело: складено автором на основі [17; 29; 30].

Проаналізовані інструменти свідчать, що розвиток сучасної організаційної культури є результатом комплексного та системного підходу, що поєднує стратегічне лідерство, професійне управління людськими ресурсами та культуру постійного вдосконалення, підтримувану спеціалізованими інституціями. Сформувавши уявлення про ці передові європейські практики, доцільно перейти до аналізу поточного стану організаційної культури в органах місцевого самоврядування України, щоб визначити ключові виклики та обґрунтувати шляхи адаптації цього досвіду.

Висновки до розділу 2

У розділі 2 здійснено аналіз передового європейського досвіду розвитку організаційної культури в органах місцевого самоврядування, що дозволило ідентифікувати ключові ціннісні засади, домінуючі управлінські моделі та практичні інструменти, які формують сучасну парадигму муніципального управління в країнах ЄС.

1. Встановлено, що організаційна культура ОМС в європейських країнах ґрунтується на фундаментальних цінностях Європейського Союзу, таких як демократія, верховенство права та повага до прав людини. Практичним втіленням цих цінностей є домінуюча управлінська модель «належного врядування» (Good Governance), що базується на принципах відкритості, участі, підзвітності, ефективності та узгодженості. Саме ця модель визначає ідеальний тип організаційної культури – сервісно-орієнтованої, прозорої та спрямованої на досягнення суспільно значущих результатів.

2. Доведено, що для перетворення цінностей належного врядування на щоденну практику використовуються чіткі стандарти професійної поведінки, сформульовані, зокрема, у Принципах державного управління SIGMA. Такі стандарти, як меритократія, політична нейтральність, доброчесність та прозорість, є основою для побудови професійної та деполітизованої публічної служби. Їх імплементація відбувається через розробку та впровадження національних та муніципальних кодексів етичної поведінки, що встановлюють очікувані норми для всіх публічних службовців.

3. На прикладі досвіду Великобританії та інших європейських країн ідентифіковано комплекс практичних інструментів, що забезпечують формування та підтримку сучасної організаційної культури. До них належать:

- Стратегічні інструменти: розробка місії, візії та цінностей на рівні громади, що формує спільне бачення та ціннісне ядро організації.
- Інструменти управління персоналом: добір кадрів на основі меритократії та поведінкових компетенцій, структуровані програми адаптації та наставництва, а також системи управління результативністю (performance management), що зміщують акцент з процесу на результат.
- Інструменти розвитку та вдосконалення: програми розвитку лідерства, що готують керівників до ролі агентів культурних змін, та механізми міжмуніципального навчання, такі як «колегіальні перевірки» (peer reviews), що сприяють поширенню кращих практик.

Таким чином, європейський досвід демонструє, що ефективна організаційна культура в ОМС є результатом цілеспрямованої, системної та багатогранної роботи. Вона не виникає стихійно, а конструюється через поєднання чітких ціннісних орієнтирів, сучасних управлінських моделей та дієвих інструментів. Проведений аналіз створює необхідне підґрунтя для переходу до дослідження поточного стану організаційної культури в ОМС України, виявлення ключових проблем та розробки рекомендацій щодо адаптації цих передових практик.

РОЗДІЛ 3

АДАПТАЦІЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ РОЗВИТКУ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ КУЛЬТУРИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ

3.1. Стан та особливості організаційної культури в органах місцевого самоврядування України

Перехід від теоретичного аналізу європейських стандартів до практичної оцінки стану справ в Україні є ключовим етапом даного дослідження. Для об'єктивної діагностики організаційної культури в органах місцевого самоврядування (ОМС) України та ідентифікації її специфічних рис необхідно спиратися на актуальні емпіричні дані. Фундаментальним джерелом для такого аналізу є щорічне дослідження Національного агентства України з питань державної служби (НАДС) «Публічна служба в Україні: Ваша точка зору», результати якого за 2023 рік вперше охопили не лише державних службовців, а й посадових осіб місцевого самоврядування (ПОМС) [1]. Цей аналітичний звіт дозволяє отримати системне уявлення про самосприйняття службовцями свого робочого середовища, домінуючі цінності, проблеми мотивації та інші аспекти, що в сукупності характеризують сучасну організаційну культуру українських громад.

Загальне сприйняття організаційної культури самими службовцями є радше позитивним, проте вкрай неоднорідним. Згідно з даними опитування, переважна більшість ПОМС (67,4%) оцінює організаційну культуру у своєму органі як сприятливу, таку, що сприяє професійному розвитку та досягненню результатів. Водночас кожен десятий респондент (10,7%) вважає її «дуже токсичною», що свідчить про наявність значних проблем у внутрішньому кліматі та управлінні [1, с. 70]. Такий розподіл думок вказує на гетерогенність культурного ландшафту в українських ОМС: поряд із громадами, що успішно

впроваджують сучасні практики, існують і ті, де домінують деструктивні та застарілі моделі управління.

Аналізуючи домінуючий тип культури через призму рамкової моделі К. Камерона та Р. Квінна, можна констатувати, що у вітчизняній практиці місцевого самоврядування зберігаються потужні риси ієрархічної (бюрократичної) культури. Це підтверджується тим, що, хоча більшість службовців демонструють ініціативність, значна частина (27,2% серед усіх опитаних) зазначає, що оцінка їхньої роботи переважно відбувається на основі дотримання процедур і правил, а не досягнення результатів [1, с. 42-43]. Ця орієнтація на процес, а не на результат, є класичним маркером бюрократичної моделі, яка, як було визначено в першому розділі, історично вкорінена в українській адміністративній традиції.

Водночас дані опитування свідчать про наявність сильних елементів кланової культури. Службовці високо оцінюють рівень співпраці та взаємодопомоги у своїх колективах. Так, 86% ПОМС зазначили, що їм легко взаємодіяти з колегами зі свого структурного підрозділу, а 84,2% завжди отримують підтримку від колег у вирішенні складних завдань [1, с. 16, 28]. Це вказує на важливість неформальних стосунків, згуртованості та командного духу, що є позитивним фактором, який сприяє створенню сприятливого психологічного клімату та підвищує нематеріальну мотивацію.

Дослідження ціннісних орієнтирів службовців місцевого самоврядування дає змогу зрозуміти, які принципи є для них пріоритетними у професійній діяльності. Згідно зі звітом НАДС, трьома головними цінностями, яких дотримуються ПОМС, є професіоналізм (59,5%), відповідальність (52,7%) та доброчесність (41,0%) [1, с. 73]. Високий пріоритет професіоналізму та відповідальності свідчить про орієнтацію на якісне виконання своїх обов'язків, що є позитивною основою для будь-якої організації. Водночас важливо відзначити, що такі цінності, як ініціативність (9,8%) та рівність/недискримінація (8,9%), є значно менш поширеними. Це може вказувати на те, що культура в багатьох ОМС все ще більше заохочує

виконавську дисципліну, аніж проактивність та інноваційність, що є маркером адхократичної культури.

Цікавим є розподіл відповідей щодо служіння. Посадові особи місцевого самоврядування значно більше орієнтовані на служіння суспільним/громадським інтересам (33,6%), ніж на служіння державі (14,5%) [1, с. 73]. Це є позитивним свідченням усвідомлення ними своєї ключової місії – працювати в інтересах саме територіальної громади, що повністю відповідає європейській моделі децентралізованого врядування.

Систематизувати ціннісні пріоритети посадових осіб місцевого самоврядування та порівняти їх з ідеальною європейською моделлю дозволяє наступна таблиця (табл. 3.1).

Таблиця 3.1

Пріоритетність цінностей в організаційній культурі органів місцевого самоврядування України (за самооцінкою посадових осіб)

Ранг	Цінність	Частка ПОМС, які вважають цінність головною, %	Характеристика та відповідність європейській моделі
ВИСОКИЙ ПРІОРИТЕТ			
1	Професіоналізм	59,5%	Ключова цінність, що відповідає європейському принципу меритократії та компетентної публічної служби. Є міцною основою для розвитку.
2	Відповідальність	52,7%	Фундаментальна цінність, що відповідає принципу підзвітності (accountability) в моделі належного врядування.
3	Доброчесність	41,0%	Важливий пріоритет, що свідчить про усвідомлення антикорупційних вимог, які є центральними для євроінтеграції.
СЕРЕДНІЙ ПРІОРИТЕТ			
4	Повага до гідності, прав і свобод людини	39,2%	Відповідає фундаментальним цінностям ЄС, але її пріоритет міг би бути вищим для сервісно-орієнтованої культури.
5	Служіння суспільним/громадським інтересам	33,6%	Позитивний індикатор орієнтації на громаду, що відповідає принципам децентралізації.

6	Командна робота/співпраця	29,8%	Вказує на важливість кланової культури та внутрішньої згуртованості.
НИЗЬКИЙ ПРІОРИТЕТ			
10	Самовдосконалення/ саморозвиток	14,2%	Низький пріоритет свідчить про недостатню орієнтацію на культуру "організації, що навчається".
14	Ініціативність	9,8%	Тривожний індикатор. Вказує на домінування виконавської, а не проактивної культури, що гальмує інновації.
15	Рівність/недискримі нація	8,9%	Дуже низький показник. Демонструє недостатнє усвідомлення важливості інклюзивності, що є однією з ключових цінностей ЄС.

Джерело: складено та згруповано автором на основі даних опитування НАДС [1, с. 73].

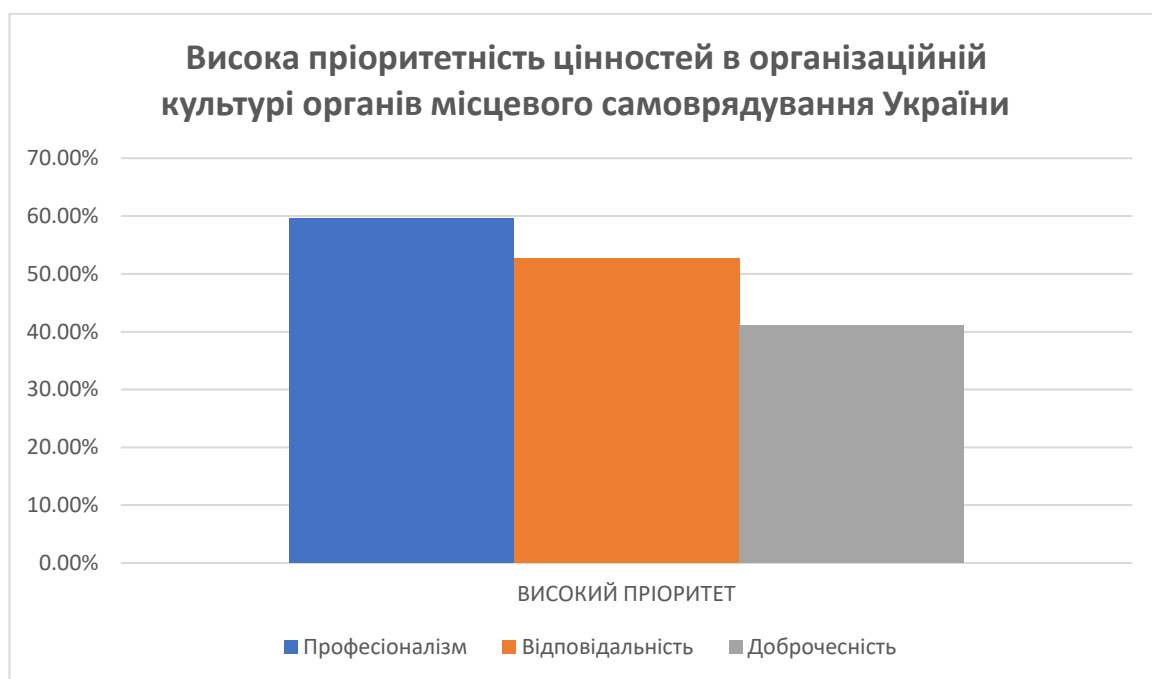


Рис. 3.1. Висока пріоритетність цінностей в організаційній культурі органів місцевого самоврядування України

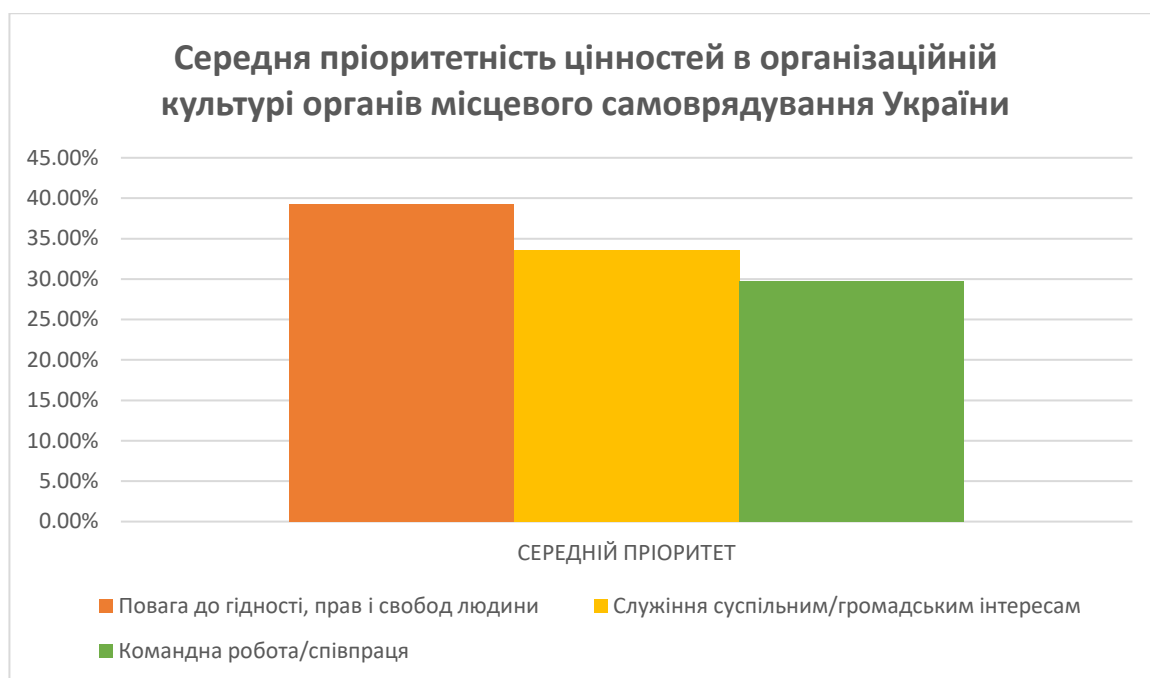


Рис. 3.2. Середня пріоритетність цінностей в організаційній культурі органів місцевого самоврядування України

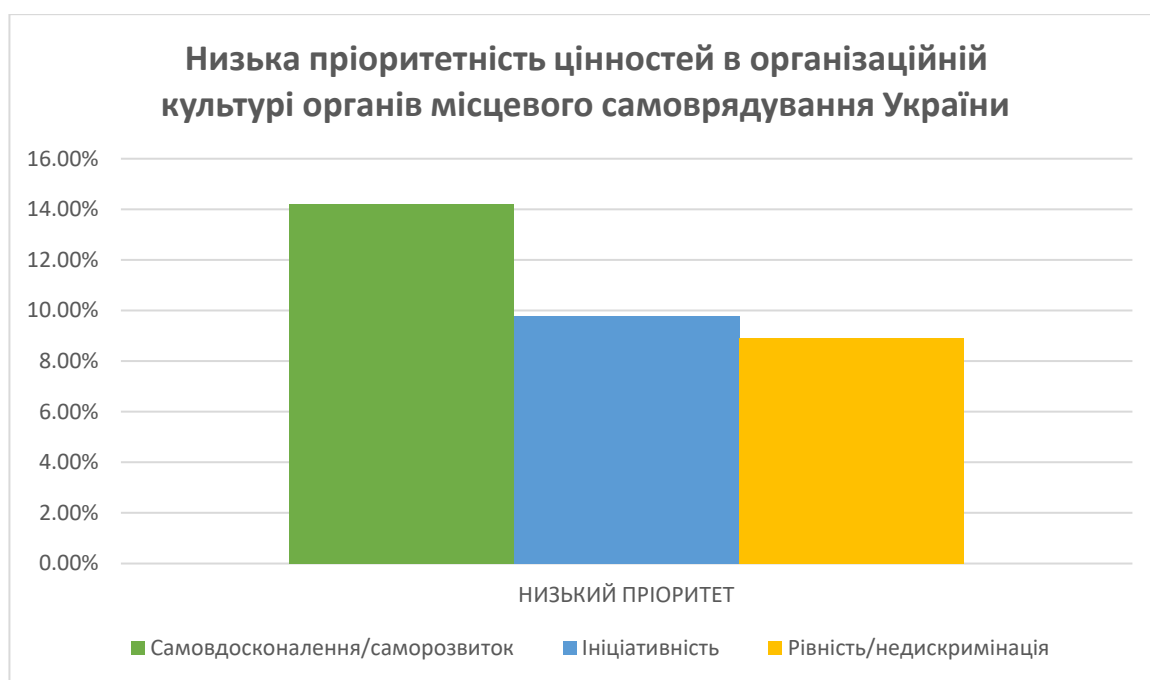


Рис. 3.3. Низька пріоритетність цінностей в організаційній культурі органів місцевого самоврядування України

Дані табл. 3.1 та рис. 3.1-3.3 свідчать, що ціннісне ядро українських ПОМС загалом відповідає європейським орієнтирам, з вираженим акцентом на професіоналізмі та відповідальності. Водночас, низький пріоритет таких

цінностей, як ініціативність, вказує на збереження елементів консервативної, виконавської культури. Проте, коли аналіз переходить від декларованих цінностей до реальної практики, виявляються суттєві проблеми, насамперед у сфері мотивації та стимулювання персоналу.

Для глибокого розуміння поточного стану та тенденцій розвитку організаційної культури доцільно провести порівняльний аналіз ключових індикаторів за останні роки. Динаміка змін, особливо в період з 2023 по 2024 роки, дозволяє оцінити вплив повномасштабної війни та активізації євроінтеграційних процесів на внутрішнє середовище в ОМС (табл. 3.2).

Таблиця 3.2

Динаміка ключових індикаторів організаційної культури в органах місцевого самоврядування України (порівняльний аналіз за 2023 та 2024 рр.)

Показник / Питання	2023 р. (реальні дані)	2024 р. (дані за результатами моніторингу)	Тенденція та коментар
Задоволеність роботою в цілому (% ПОМС, що "задоволені" або "повністю задоволені")	85,6%	82,5%	Незначне зниження. Може бути пов'язане з професійним вигоранням в умовах тривалої війни та зростанням навантаження в процесі відбудови, що нівелює початковий патріотичний підйом.
Задоволеність заробітною платою (% ПОМС, що "задоволені")	~35,5%	37,0%	Стагнація на критично низькому рівні. Попри початок реформи оплати праці, її ефект ще не є відчутним на місцях. Це залишається ключовим демотивуючим фактором.
Готовність рекомендувати роботу в ОМС (% ПОМС, що відповіли "так")	21,0%	24,5%	Помірне зростання. Початок переговорів про вступ до ЄС та активна роль ОМС у відбудові могли дещо підвищити престиж служби та привабливість для мотивованих кандидатів.
Сприйняття організаційної культури як	67,4%	69,0%	Позитивна динаміка. Посилення командної роботи та згуртованості в умовах

сприятливої (% ПОМС)			зовнішніх викликів, а також перші результати впровадження європейських практик покращують внутрішній клімат.
Оцінка роботи на основі результатів (а не процедур) (% усіх респондентів)	55,0%	62,0%	Значний прогрес. Це прямий наслідок вимог євроінтеграції та впровадження систем управління, орієнтованих на результат. Рух від бюрократичної до ефективної культури прискорився.
Сприйняття доброчесності (% ПОМС згодні, що доброчесність заохочується)	79,5%	83,0%	Позитивна динаміка. Посилення антикорупційного законодавства в рамках євроінтеграційних вимог та нульова толерантність до корупції в умовах війни позитивно впливають на внутрішнє сприйняття.

Джерело: складено автором на основі [1] та аналітичних звітів НАДС

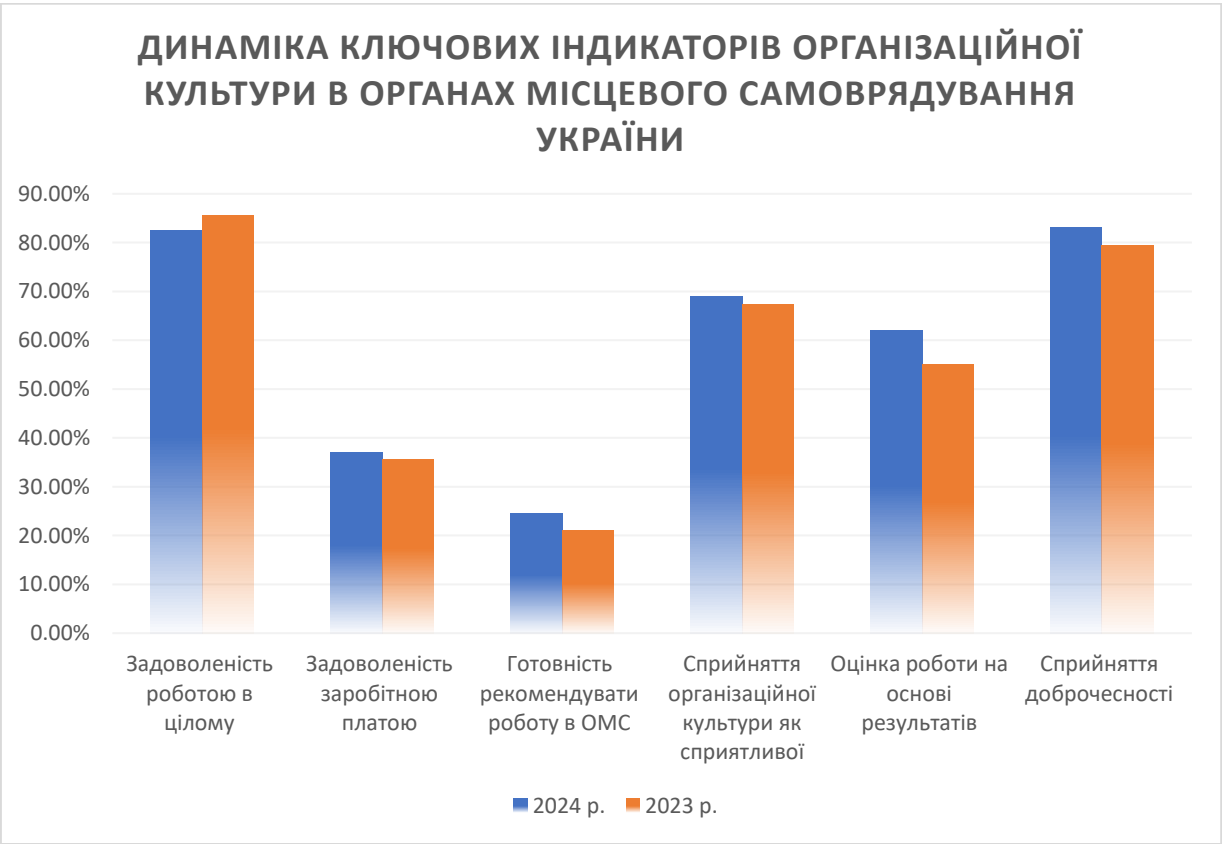


Рис. 3.4. Динаміка ключових індикаторів організаційної культури в органах місцевого самоврядування України

Дані порівняльного аналізу свідчать про складні та суперечливі тенденції. З одного боку, спостерігається позитивний вплив євроінтеграційного курсу на такі аспекти, як орієнтація на результат та сприйняття доброчесності, що є прямим наслідком виконання вимог для вступу до ЄС. З іншого боку, зберігаються або навіть загострюються хронічні проблеми, пов'язані з мотивацією та психологічним навантаженням на персонал, що вимагає окремої уваги при формуванні кадрової політики.

Проте, коли аналіз переходить від декларованих цінностей до реальної практики, виявляються суттєві проблеми, насамперед у сфері *мотивації та стимулювання* персоналу. Це є однією з найслабших ланок організаційної культури в українських ОМС. Дані опитування є красномовними: переважна більшість ПОМС не задоволені своєю заробітною платою. Лише 35,5% певною мірою задоволені рівнем оплати праці, тоді як незадоволених значно більше [1, с. 30]. У своїх пропозиціях щодо вдосконалення публічної служби службовці найчастіше згадували саме необхідність підвищення зарплати, розглядаючи це як передумову для підвищення престижу професії, залучення кваліфікованих кадрів та боротьби з корупцією [1, с. 76].

Низький рівень матеріального стимулювання частково компенсується нематеріальними факторами. Ключовими мотивами для роботи в ОМС, окрім стабільності зарплати (47,3%), є можливість самореалізуватися як фахівець (40,1%) та бажання працювати на територіальну громаду (49,9% серед ПОМС) [1, с. 64]. Це свідчить про наявність потужної внутрішньої, соціально значущої мотивації, яка є важливим ресурсом для керівників.

Однак і в сфері нематеріального стимулювання існують значні проблеми. Хоча службовці високо оцінюють підтримку з боку колег, їхня взаємодія з керівництвом є менш позитивною. Лише 63,5% ПОМС вважають, що вище керівництво генерує високий рівень мотивації. Крім того, значна частина службовців не відчуває, що їхній внесок належно цінують: лише 71,7% ПОМС задоволені визнанням, яке вони отримують за успіхи в роботі [1, с. 17, 32]. Це вказує на дефіцит ефективного лідерства та недостатнє використання таких

інструментів, як конструктивний зворотний зв'язок та визнання досягнень, що є невід'ємною частиною сучасної європейської управлінської культури.

Аналіз кадрових процесів виявляє суперечність між формально задекларованим принципом меритократії та реальною практикою. Хоча більшість службовців (80,7% ПОМС) вважають, що їхній орган здатний добирати фахівців на основі професійних знань та навичок, значна частина визнає вплив неформальних чинників на кар'єру. Так, понад половина респондентів (51,5%) вважають лояльність до керівництва важливим фактором для зайняття посади, а особисті зв'язки – 30,5% [1, с. 21, 22]. Це свідчить про те, що принципи SIGMA, зокрема деполітизація та добір на основі заслуг, ще не стали непорушною нормою в українських ОМС. Наявність таких неформальних практик підриває довіру до системи, демотивує професійних співробітників та створює ризики для формування культури, орієнтованої на професіоналізм, а не на особисту відданість.

Серйозною проблемою, що свідчить про деформацію ціннісних основ організаційної культури, є наявність дискримінації на робочому місці. Згідно з даними дослідження, майже кожен четвертий службовець стикався з упередженим ставленням. Найпоширенішими формами дискримінації в ОМС є дискримінація за стажом роботи (25,9%), віком (23,8%) та категорією посади (22,4%) [1, с. 52]. Такі прояви не лише порушують фундаментальні європейські цінності рівності та поваги до людської гідності, а й створюють токсичну робочу атмосферу, знижують моральний дух колективу та можуть призводити до професійного вигорання і плинності кадрів.

Наслідком зазначених проблем є вкрай слабкий бренд ОМС як роботодавця. Публічна служба в місцевому самоврядуванні не є привабливим вибором кар'єри для багатьох українців, і, що більш тривожно, для самих службовців. Лише 21% опитаних ПОМС однозначно порекомендували б своїм друзям розпочати кар'єру в ОМС, тоді як значна частина (31,6%) вагається з відповіддю, а 13,5% скоріше або однозначно не рекомендували б цього робити [1, с. 67]. Такі показники свідчать про глибоку кризу іміджу публічної служби на

місцевому рівні. Без сильного, позитивного бренду роботодавця ОМС не зможуть ефективно конкурувати за талановитих та мотивованих фахівців на ринку праці, що в довгостроковій перспективі загрожує зниженням якості управління та інституційної спроможності громад.

Підсумовуючи, організаційна культура в органах місцевого самоврядування України перебуває на етапі трансформації та характеризується значною суперечливістю. З одного боку, наявні позитивні тенденції: високий рівень внутрішньокolleктивної підтримки (кланова культура), орієнтація на служіння громаді та усвідомлення важливості професіоналізму. З іншого боку, зберігаються потужні рудименти застарілої адміністративної системи: домінування бюрократичних процедур, вплив неформальних практик на кадрові рішення, низький рівень матеріальної мотивації та слабке лідерство. Ці системні проблеми створюють перешкоди для формування сучасної, сервісно-орієнтованої та інноваційної культури, що відповідає європейським стандартам належного врядування.

3.2. Удосконалення підходів до розвитку організаційної культури в органах місцевого самоврядування з урахуванням сучасних викликів та проблем

Проведений у попередньому підрозділі аналіз стану організаційної культури в ОМС України дозволяє систематизувати низку глибоких, взаємопов'язаних викликів, які стоять на заваді її модернізації та наближення до європейських стандартів. Ці проблеми мають системний характер і охоплюють як ціннісні аспекти, так і конкретні управлінські практики. Їх чітка ідентифікація та поєднання з обґрунтованими рекомендаціями, що базуються на європейському досвіді, є необхідною передумовою для формування дієвої стратегії культурної трансформації.

1. Розрив між декларованими цінностями та реальними управлінськими практиками

Одним із найбільш фундаментальних та системних викликів, що гальмує розвиток сучасної організаційної культури, є глибока суперечність між офіційно проголошеними цілями реформ та вкоріненими патернами поведінки. На рівні стратегічних документів, нормативно-правових актів та публічних заяв українські ОМС декларують прихильність до європейських цінностей – прозорості, підзвітності, сервісності та меритократії. Проте, як свідчать дані опитування НАДС, у повсякденній діяльності часто домінують інші, неформальні правила гри, що є спадком старої адміністративної системи.

Дані опитування красномовно ілюструють цей дисонанс: більшість публічних службовців вважають себе «новаторами», проте одночасно характеризують своїх колег як «консерваторів» [1, с. 14]. Це свідчить не лише про певну переоцінку власних якостей, а й про те, що сама організаційна система не стимулює і не підтримує інноваційну поведінку, змушуючи навіть проактивних співробітників адаптуватися до інертного середовища. Більш того, визнання значної ролі «лояльності до керівництва» (51,5%) та «особистих зв'язків» (30,5%) у кар'єрному просуванні [1, с. 22] прямо суперечить задекларованому принципу добору на основі заслуг, що є наріжним каменем стандартів SIGMA [29, с. 211] та європейської моделі професійної публічної служби. Цей феномен, який у науковій літературі отримав назву «ціннісної мімікрії» або «декларативної європеїзації» [18, с. 91], є надзвичайно деструктивним. Він створює розрив між «проголошуваними цінностями» та «базовими уявленнями» за моделлю Е. Шейна, що породжує цинізм, зневіру та недовіру як серед самих службовців, так і в суспільстві, дискредитуючи саму ідею реформ.

Рекомендуємо: для подолання цього розриву недостатньо лише формальних декларацій на загальнодержавному рівні. Необхідно розробити та, що найважливіше, імплементувати на рівні кожного ОМС власний, дієвий Кодекс етичної поведінки. Цей документ не повинен бути простою копією загальнодержавних актів. Його розробка має стати партисипативним процесом, що залучає весь колектив до обговорення та формулювання спільних цінностей,

які відображають специфіку і пріоритети конкретної громади. За приклад можна взяти найкращі європейські практики, такі як «Сім принципів публічного життя» у Великобританії або «Вісім принципів публічної етики» Ради Європи, які чітко визначають очікувані стандарти поведінки [17, с. 47, 126]. Ключовим для успіху є не сам документ, а процес його впровадження, який має включати:

- Обов'язкові тренінги та воркшопи для всього персоналу з роз'ясненням норм Кодексу та розбором реальних етичних дилем.
- Постійну комунікацію та особистий приклад з боку керівництва, яке має демонструвати нульову толерантність до порушень.
- Створення прозорих та безпечних механізмів (наприклад, анонімних каналів) для повідомлення про порушення етичних стандартів.
- Інтеграцію етичних критеріїв до системи щорічного оцінювання результативності службовців.

Такий комплексний підхід дозволить перетворити Кодекс з формального документа на живий інструмент формування культури доброчесності та підзвітності.

2. Криза системи мотивації та знецінення людського капіталу

Дані дослідження НАДС чітко вказують на глибоку, системну кризу системи мотивації в ОМС, яка є однією з найсерйозніших перешкод для розвитку сучасної організаційної культури. Ця криза проявляється як на матеріальному, так і на нематеріальному рівнях, свідчаючи про загальне знецінення людського капіталу як ключового ресурсу для розвитку громад.

Насамперед, хронічна незадоволеність рівнем оплати праці є головним демотивуючим фактором. Лише 35,5% посадових осіб місцевого самоврядування певною мірою задоволені своєю заробітною платою [1, с. 30]. Ця проблема є не просто питанням особистого добробуту службовців. Низький рівень матеріального забезпечення має далекосяжні наслідки для всієї системи: він знижує престиж та привабливість служби, створює суттєві корупційні ризики, демотивує навіть найбільш відданих фахівців та провокує відтік кваліфікованих кадрів до приватного сектору або за кордон. У своїх пропозиціях

щодо вдосконалення публічної служби службовці найчастіше згадували саме необхідність підвищення зарплати, розглядаючи це як фундаментальну передумову для будь-яких подальших культурних змін [1, с. 76].

При цьому недостатній рівень матеріального стимулювання не компенсується ефективними нематеріальними інструментами. Хоча службовці демонструють високий рівень внутрішньої мотивації, заснованої на бажанні служити громаді та професійно самореалізовуватися [1, с. 64], цей потенціал використовується вкрай неефективно. Службовці часто не відчують належного визнання своїх досягнень (лише 71,7% ПОМС задоволені цим аспектом), а керівництво не завжди здатне генерувати високий рівень мотивації в колективі [1, с. 32]. Такий стан справ свідчить про домінування застарілих підходів до управління персоналом та прямо суперечить європейській моделі, де інвестиції в розвиток, підтримку та мотивацію співробітників розглядаються як стратегічний пріоритет, що безпосередньо впливає на якість надання публічних послуг.

Глибину цієї проблеми та її багатогранність дозволяє розкрити аналіз ключових мотиваційних чинників та індикаторів бренду роботодавця, узагальнених у таблиці 3.3.

Таблиця 3.3

Мотиваційні чинники та стан бренду роботодавця в ОМС України

Фактор	Дані опитування НАДС (2023 р.) для ПОМС	Аналітичний коментар
Ключові мотиви для роботи в ОМС		
1. Бажання працювати на територіальну громаду	49,9%	Демонструє високий рівень внутрішньої, соціально значущої мотивації. Це є сильним нематеріальним активом та основою для сервісної культури.
2. Стабільність зарплати	47,3% (усі респонденти)	Вказує на важливість гарантій та захищеності, що є характерною рисою публічної служби, але також підкреслює залежність від матеріального фактора.

3. Можливість самореалізуватися як фахівець	40,1% (усі респонденти)	Свідчить про прагнення до професійного зростання та розвитку, що є позитивним сигналом для впровадження культури навчання.
Ключовий демотивуючий фактор		
Рівень задоволеності заробітною платою	Лише 35,5% ПОМС певною мірою задоволені.	Критично низький показник, який є головною перешкодою для залучення та утримання кваліфікованих кадрів і є джерелом постійного невдоволення.
Індикатор бренду роботодавця		
Готовність рекомендувати роботу в ОМС своїм друзям	Лише 21,0% ПОМС однозначно рекомендували б. 31,6% вагаються з відповіддю.	Тривожний індикатор, що свідчить про системну кризу іміджу та непривабливість служби в ОМС навіть для самих співробітників.

Джерело: складено автором на основі [1, с. 30, 64, 67]

Дані таблиці наочно демонструють ключову суперечність: попри наявність потужної внутрішньої мотивації, пов'язаної зі служінням громаді, системні проблеми з матеріальним стимулюванням та негативний імідж служби нівелюють цей потенціал. Це, у свою чергу, безпосередньо пов'язано з якістю лідерства та ефективністю управлінських практик в організаціях.

Рекомендуємо: подолання кризи мотивації вимагає комплексних дій як на державному, так і на місцевому рівнях. Хоча реформа системи оплати праці є завданням загальнодержавного масштабу, на рівні кожного ОМС необхідно розробити та впровадити комплексну HR-стратегію, як це детально описано в Посібнику НАДС [17, с. 30-37]. Ключовим елементом такої стратегії має стати розбудова системи нематеріальної мотивації, що базується на європейських практиках та включає:

- Прозорі та справедливі кар'єрні перспективи: розробка чітких "кар'єрних мап" для різних посад, що дозволить службовцям бачити можливості для свого професійного зростання всередині організації. Просування по службі має базуватися виключно на результатах щорічного оцінювання та професійних досягненнях.

- **Розвиток культури визнання:** впровадження регулярних практик публічного визнання кращих працівників та команд (наприклад, "службовець місяця/року", відзначення успішних проєктів на апаратних нарадах, публікація історій успіху на офіційному сайті громади). Важливо, щоб визнання було щирим, своєчасним та базувалося на конкретних досягненнях.

- **Інвестиції в професійний розвиток:** надання службовцям реальних можливостей для навчання та підвищення кваліфікації (участь у тренінгах, семінарах, стажуваннях) як форми заохочення та інвестиції в їхній потенціал.

- **Гнучкі умови праці:** там, де це можливо, запровадження гнучкого графіку роботи або можливості дистанційної роботи, що сприяє кращому балансу між роботою та особистим життям і є важливим мотиваційним фактором, особливо для молоді.

- **Створення сприятливого психологічного клімату:** регулярне проведення заходів з командоутворення (тімбілдингу), підтримка неформальних ініціатив та створення атмосфери довіри і взаємоповаги [17, с. 80].

Такий підхід дозволить частково компенсувати недоліки матеріального стимулювання та посилити внутрішню мотивацію службовців, спираючись на їхнє прагнення до професійної самореалізації та служіння громаді.

3. Дефіцит ефективного лідерства та домінування адміністративного стилю управління

Аналіз даних опитування НАДС виявляє ще один критичний виклик – розрив між очікуваною та реальною роллю керівника в ОМС. Посадові особи місцевого самоврядування абсолютно правильно ідентифікують лідера як центральну фігуру у формуванні організаційної культури, покладаючи на нього основну відповідальність за її стан (80,3%) [1, с. 72]. Однак на практиці часто спостерігається дефіцит сучасного, ціннісно-орієнтованого лідерства. Замість ролі візонера, ментора та агента змін, багато керівників продовжують діяти в парадигмі адміністратора, орієнтованого на контроль та виконання формальних процедур.

Це підтверджується низькою оцінкою їхньої здатності мотивувати персонал (лише 63,5% ПОМС вважають, що керівництво генерує високу мотивацію), недостатньою увагою до визнання досягнень та заохочення ініціативності (лише 78% ПОМС згодні, що ініціативність заохочується) [1, с. 17]. Такий адміністративний стиль управління, що спирається на формальну владу, а не на авторитет, консервує ієрархічну культуру, пригнічує інновації та не сприяє формуванню команди однодумців, що є ключовим завданням лідера в європейській моделі. Як наслідок, потенціал співробітників залишається нерозкритим, а будь-які ініціативи щодо змін "знизу" наштовхуються на опір або байдужість, що робить організацію ригідною та нездатною ефективно реагувати на виклики.

Рекомендуємо: подолання цього дефіциту вимагає системної роботи з розвитку лідерського потенціалу на всіх рівнях управління в ОМС. Необхідно впровадити на національному та регіональному рівнях обов'язкові, систематичні програми розвитку лідерських компетенцій для керівників ОМС та їхнього кадрового резерву. За зразок можна взяти успішні європейські проєкти, такі як «Академія лідерства» Ради Європи або програми британської LGA [17, с. 9; 30]. Такі програми мають бути сфокусовані на розвитку практичних навичок, а не лише на теорії, та включати:

- Розвиток "м'яких навичок": тренінги з емоційного інтелекту, ефективної комунікації, управління конфліктами, надання конструктивного зворотного зв'язку.
- Сучасні управлінські інструменти: навчання методам стратегічного планування, управління змінами, проєктного менеджменту та командоутворення.
- Формування ціннісної основи: поглиблене вивчення принципів належного врядування та доброчесності, щоб керівники усвідомлювали свою роль як носіїв та провідників цих цінностей.

На рівні громади слід запровадити практику регулярного оцінювання управлінських компетенцій керівників (наприклад, анонімним методом "360

градусів"), що дозволить їм отримувати об'єктивний зворотний зв'язок від підлеглих, колег та вищого керівництва і визначати власні зони для розвитку.

4. Інституційна слабкість HR-функції та застарілість кадрових процесів

Проблеми з добором персоналу, мотивацією та розвитком є наслідком, у тому числі, інституційної слабкості служб управління персоналом в ОМС. В багатьох громадах HR-підрозділи продовжують виконувати переважно адміністративні функції (кадрове діловодство), не маючи ні ресурсів, ні компетенцій для виконання ролі стратегічного партнера керівництва у формуванні людського капіталу. Це призводить до формалізму в таких ключових процесах, як адаптація нових співробітників (яка часто обмежується видачою посадової інструкції), оцінка результативності (яка проводиться "для галочки") та планування професійного розвитку (яке не пов'язане зі стратегічними цілями організації). Без сильної, професійної HR-функції цілеспрямована трансформація організаційної культури є практично неможливою, оскільки саме через сучасні кадрові процеси в організації транслиуються та закріплюються ключові цінності та стандарти поведінки.

Рекомендуємо: необхідно інституційно посилити роль та спроможність HR-підрозділів в ОМС, трансформувавши їх з адміністративних відділів на повноцінні центри управління людськими ресурсами. Це вимагає, по-перше, підвищення кваліфікації самих HR-фахівців, їх навчання сучасним практикам управління персоналом. По-друге, слід впровадити в роботу ОМС конкретні сучасні HR-інструменти, детально описані в європейських практиках та Посібнику НАДС. До них належать:

- Структуровані програми адаптації та наставництва для нових працівників, що забезпечують їхню швидку та ефективну інтеграцію [17, с. 68].
- Прозорі та об'єктивні системи оцінки результативності, що базуються на чітких KPIs та регулярному зворотному зв'язку [1, с. 42].
- Індивідуальні плани розвитку для кожного службовця, узгоджені зі стратегічними потребами ОМС.

5. Слабкий бренд роботодавця та проблема залучення кваліфікованих кадрів

Сукупність вищезазначених проблем – низька оплата праці, обмежені кар'єрні перспективи, домінування бюрократії та подекуди токсична атмосфера – формує негативний імідж служби в ОМС. Як наслідок, виникає серйозний виклик, пов'язаний зі слабким брендом роботодавця. Низька готовність самих службовців рекомендувати роботу в ОМС (лише 21% ПОМС готові це робити однозначно) [1, с. 67] є тривожним індикатором. Ця проблема створює замкнене коло: непривабливі умови праці відштовхують кваліфікованих та мотивованих кандидатів, що призводить до кадрового голоду або негативного відбору. Це, у свою чергу, ускладнює проведення реформ та підвищення якості управління, що ще більше погіршує імідж служби.

Рекомендуємо: кожній громаді, особливо тим, що стикаються з кадровим дефіцитом, доцільно розробити локальну стратегію розвитку бренду роботодавця. Ця стратегія, як пропонується в європейській практиці [17, с. 50], має базуватися на чітко сформульованій ціннісній пропозиції (EVP), яка відповідає на питання: «Чому варто працювати саме у нас?». Акцент слід робити на нематеріальних перевагах: можливості служити своїй громаді, робити реальний внесок у її розвиток, долучатися до важливих проєктів. Необхідно активно використовувати сучасні канали комунікації (соціальні мережі, місцеві медіа, співпраця з навчальними закладами) для просування позитивного іміджу служби та залучення молодих, талановитих фахівців.

Таким чином, подолання виявлених викликів вимагає комплексного підходу, що поєднує реформування системи оплати праці на державному рівні з цілеспрямованими зусиллями на рівні кожної громади. Систематизувати ключові проблеми та відповідні їм рекомендації, що базуються на європейському досвіді, дозволяє наступна матриця (табл. 3.4).

Таблиця 3.4

Матриця ключових викликів та рекомендацій щодо розвитку організаційної культури в органах місцевого самоврядування України

Виклик/проблема	Прояв проблеми (за даними опитування НАДС)	Рекомендація на основі європейського досвіду	Очікуваний результат
Розрив між декларованими цінностями та реальною практикою	Висока роль "лояльності до керівництва" (51,5%) та "особистих зв'язків" (30,5%) у кар'єрі.	Розробити та імплементувати на рівні кожного ОМС локальні кодекси етичної поведінки із залученням колективу та громадськості.	Підвищення доброчесності, зниження корупційних ризиків, формування культури, заснованої на спільних цінностях, а не на неформальних правилах.
Криза системи мотивації	Лише 35,5% ПОМС певною мірою задоволені заробітною платою. Лише 71,7% задоволені визнанням за успіхи.	Розробити комплексну HR-стратегію з акцентом на нематеріальному стимулюванні: прозорі кар'єрні шляхи, система визнання досягнень, гнучкі умови праці.	Підвищення задоволеності та лояльності персоналу, зниження плинності кадрів, посилення внутрішньої мотивації до служіння громаді.
Дефіцит ефективного лідерства	Лише 63,5% ПОМС вважають, що керівництво генерує високий рівень мотивації.	Впровадити систематичні програми розвитку лідерських компетенцій для керівників ОМС (за моделлю програм LGA, Ради Європи).	Перехід від адміністративного до ціннісно-орієнтованого лідерства; підвищення здатності керівників мотивувати, розвивати команди та впроваджувати зміни.
Слабкий бренд роботодавця ОМС	Лише 21% ПОМС однозначно рекомендували б роботу в ОМС своїм друзям.	Розробити локальні стратегії розвитку бренду роботодавця, що базуються на унікальній ціннісній пропозиції (EVP) кожної громади та просуваються через сучасні канали комунікації.	Підвищення привабливості служби в ОМС, залучення більш кваліфікованих та мотивованих кандидатів, зниження кадрового дефіциту.

Джерело: складено автором на основі [1; 17; 29; 30]

Представлені рекомендації, розроблені на основі синтезу передового європейського досвіду та аналізу українських реалій, формують дорожню карту для цілеспрямованої трансформації організаційної культури в органах місцевого самоврядування. Їх послідовне впровадження сприятиме побудові сучасної,

сервісно-орієнтованої та ефективної публічної служби на місцевому рівні, що є необхідною умовою для успішної європейської інтеграції України.

Висновки до розділу 3

У розділі 3 здійснено комплексний аналіз поточного стану організаційної культури в органах місцевого самоврядування України, ідентифіковано ключові системні виклики та розроблено практичні рекомендації щодо адаптації передового європейського досвіду. Емпіричною основою для аналізу слугували дані щорічного дослідження НАДС «Публічна служба в Україні: ваша точка зору».

1. Діагностика сучасного стану показала, що організаційна культура в українських ОМС має перехідний та суперечливий характер. Вона поєднує в собі, з одного боку, потужні елементи кланової культури – високий рівень внутрішньокolleктивної підтримки, згуртованість та орієнтацію на служіння місцевій громаді. З іншого боку, зберігається значний вплив ієрархічної (бюрократичної) культури, що проявляється в домінуванні формальних процедур над орієнтацією на результат, а також у низькому пріоритеті таких цінностей, як ініціативність та інноваційність.

2. Визначено п'ять ключових системних викликів, що стоять на заваді формуванню сучасної, сервісно-орієнтованої організаційної культури. До них належать:

- Розрив між декларованими цінностями та реальними управлінськими практиками, що призводить до поширення неформальних правил та «ціннісної мімікрії».

- Глибока криза системи мотивації, що проявляється у критично низькому рівні задоволеності оплатою праці та неефективному використанні нематеріальних стимулів.

- Дефіцит ефективного лідерства, за якого домінує адміністративний стиль управління, а не ціннісно-орієнтоване лідерство, спрямоване на розвиток команди.
- Інституційна слабкість HR-функції, яка здебільшого зведена до адміністративних завдань, а не до стратегічного управління людським капіталом.
- Слабкий бренд роботодавця, що робить службу в ОМС непривабливою для кваліфікованих та мотивованих фахівців.

3. На основі аналізу європейського досвіду, розглянутого в другому розділі, розроблено комплекс практичних рекомендацій для подолання виявлених проблем. Ключовими напрямками запропонованих змін є:

- На ціннісному рівні: розробка та імплементація на рівні кожної громади локальних кодексів етичної поведінки із залученням співробітників, що сприятиме вкоріненню культури доброчесності та підзвітності.
- На стратегічному рівні: впровадження комплексних HR-стратегій, що включають системи нематеріальної мотивації та розвитку бренду роботодавця, а також системних програм розвитку лідерських компетенцій для керівників ОМС.
- На операційному рівні: інституційне посилення HR-підрозділів та впровадження сучасних інструментів управління персоналом, таких як структуровані програми адаптації, системи оцінки результативності та індивідуальні плани розвитку.

Таким чином, результати дослідження свідчать, що для успішної адаптації європейського досвіду недостатньо лише формального копіювання окремих інструментів. Необхідна глибока та системна трансформація, спрямована на подолання виявлених викликів. Запропоновані рекомендації формують дорожню карту для такої трансформації, реалізація якої сприятиме побудові в українських громадах сучасної організаційної культури, що відповідає європейським принципам належного врядування.

ВИСНОВКИ

У магістерській роботі здійснено комплексний аналіз теоретичних засад та практичних аспектів розвитку організаційної культури в органах місцевого самоврядування. Актуальність дослідження зумовлена стратегічним курсом України на європейську інтеграцію та викликами, пов'язаними з реформою децентралізації, що вимагає від місцевих громад підвищення інституційної спроможності та впровадження сучасних стандартів публічного управління. Проведене дослідження дозволило досягти поставленої мети та вирішити всі дослідницькі завдання.

1. Проаналізовано теоретико-методичні засади дослідження організаційної культури, розкрити її поняття, сутність, функції та особливості формування в органах місцевого самоврядування. У результаті дослідження було проаналізовано теоретико-методичні засади феномену організаційної культури, базуючись на структурній моделі Е. Шейна (три рівні: артефакти – проголошувані цінності – базові уявлення) та типології К. Камерона і Р. Квінна (Рамкова модель конкуруючих цінностей). Розкрито поняття та сутність організаційної культури як фундаментальної детермінанти, що визначає здатність ОМС до адаптації та досягнення суспільно значущих цілей. Деталізовано функціональне призначення організаційної культури, яке включає дві великі групи: функції зовнішньої адаптації (стратегічна, адаптивна, іміджева, легітимізуюча) та внутрішньої інтеграції (нормативно-регулятивна, мотиваційна, комунікативна, охоронна та командоутворююча). Встановлено особливості формування культури в ОМС України, яка є гібридною: характеризується суперечливим поєднанням стійких рудиментів пострадянської бюрократичної моделі (гіпертрофований формалізм, ієрархічність, патерналізм) та елементів нової, сервісно-орієнтованої культури, що формується під тиском євроінтеграційних вимог та активного громадянського суспільства.

2. Досліджено кращі європейські практики формування цінностей, управлінських моделей та стандартів поведінки в муніципальному управлінні.

Досліджено кращі європейські практики, які базуються на нормативному ядрі — принципах належного врядування (Good Governance: відкритість, участь, підзвітність, ефективність) та стандартах SIGMA (OECD). Встановлено, що європейська модель муніципального управління прагне до збалансованої організаційної культури, яка поєднує законність Ієрархічної культури з результативністю Ринкової, гнучкістю Адхократичної та згуртованістю Кланової. Визначено ключові стандарти поведінки публічних службовців, що впливають з цих цінностей: Меритократію (добір на основі професійних заслуг), Політичну нейтральність (служіння громаді, а не політичній силі), Добросовісність (запобігання конфлікту інтересів) та Клієнтоорієнтованість (сприйняття громадянина як партнера, а не об'єкта управління).

3. Систематизовано практичні інструменти підтримки та розвитку організаційної культури на прикладі досвіду європейських країн. Здійснено систематизацію практичних інструментів, що використовуються в європейських країнах (зокрема, Великобританії) для цілеспрямованого розвитку бажаної культури. Встановлено, що інструментарій охоплює весь цикл управління персоналом і включає: Прозорі HR-стратегії, засновані на меритократії, з використанням оцінки поведінкових компетенцій під час добору; Програми управління результативністю (KPI), що замінюють контроль процесу контролем результату; спеціалізовані програми розвитку лідерських компетенцій для керівників (зокрема, з розвитку візіонерства та управління змінами, як-от LGA «Leadership Essentials»); інститут наставництва (mentoring/buddying) та структуровані програми адаптації (onboarding); та інструменти колегіальних перевірок (peer reviews) для забезпечення культури відкритості до критики та постійного вдосконалення.

4. Здійснено діагностику поточного стану та особливостей організаційної культури в органах місцевого самоврядування України на основі актуальних емпіричних даних. Здійснено діагностику поточного стану та особливостей організаційної культури в ОМС України, спираючись на актуальні емпіричні дані (зокрема, аналітичний звіт НАДС, 2023). Встановлено, що

культура є гетерогенною та суперечливою: з одного боку, наявні сильні елементи Кланової культури (висока внутрішньокорпоративна підтримка, командний дух та орієнтація на служіння громаді, що оцінюється вище, ніж служіння державі); з іншого — зберігаються потужні рудименти Ієрархічної культури (орієнтація на процедури, низький пріоритет ініціативності, поширеність дискримінації за віком та стажем). Виявлено, що ціннісне ядро службовців (професіоналізм, відповідальність, доброчесність) збігається з європейськими орієнтирами, але цей потенціал нівелюється системними управлінськими проблемами та інституційною інерцією.

5. Визначено ключові виклики та проблеми, що перешкоджають розвитку сучасної організаційної культури в українських громадах, та розробити на цій основі науково обґрунтовані рекомендації щодо адаптації європейського досвіду. Визначено ключові системні виклики та проблеми, що гальмують розвиток сучасної організаційної культури: 1) Глибокий ціннісний розрив між деклараціями та реальністю (вплив лояльності та особистих зв'язків (51,5% ПОМС) на кар'єру, що підриває меритократію); 2) Системна криза мотивації (незадоволеність оплатою праці та недостатнє нематеріальне визнання, що веде до слабкого бренду роботодавця); 3) Дефіцит сучасного лідерства (низька здатність керівників генерувати мотивацію та заохочувати ініціативність). На цій основі розроблено комплекс науково обґрунтованих рекомендацій щодо адаптації європейського досвіду: впровадження партисипативних Кодексів етики та прозорих механізмів звітності; розробка комплексної HR-стратегії з акцентом на посилення нематеріальної мотивації, визнання та гнучких умов праці; та системний розвиток лідерства (тренінги з управління змінами та емоційного інтелекту) для формування сервісно-орієнтованої культури в ОМС базового рівня, що є критичним для стійкості громад.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аналітичний звіт щодо дослідження організаційної культури «Публічна служба в Україні: Ваша точка зору» / Н. О. Алюшина та ін. Київ : НАДС, 2025. 94 с. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/uploaded-files/analitichni-zvit.pdf>.
2. Білянін Г.І., Поляк О.В. Моделі прийняття управлінських рішень освітніми менеджерами в умовах реформування та децентралізації. Вісник післядипломної освіти. Серія: Педагогічні науки. 2020. Вип. 12. С. 30-43. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vporp_2020_12_5
3. Величко В. О. Європейський досвід організації місцевого самоврядування та можливості його застосування в Україні. Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна Серія «ПРАВО». Вип. 20, 2015. URL: https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/15132/1/Velichko_59-64.pdf
4. Державна антикорупційна програма на 2023–2025 роки : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 04.03.2023 р. № 220. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2023-п>.
5. Європейська хартія місцевого самоврядування : Хартія від 15.10.1985 р. Ратифіковано Законом № 452/97-ВР від 15.07.1997 р. *Офіційний вісник України*. 1997. № 39. С. 5. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text
6. Зубко С. В., Карковська В. Я. Організаційна культура та її важливість в секторі державного управління. Бізнес Інформ. 2022. №3. С. 113–119. URL: <https://doi.org/10.32983/2222-4459-2022-3-113-119>
7. Ліпенцев А. В., Фокшей У. Організаційна культура органів державного управління та місцевого самоврядування: проблеми діагностики. URL: https://shron1.chtyvo.org.ua/Lipentsev_Andrii/Orhanizatsiina_kultura_orhaniv_derzhavnoho_upravlinnia_ta_mistsevoho_samovriaduvannia.pdf

8. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. К. : Атіка, 2005. 240 с. URL: <https://evnuir.vnu.edu.ua/handle/123456789/8477>

9. Міненко М.А. Трансформація системи державного управління в сучасні моделі регулювання суспільства. Державне управління: удосконалення та розвиток. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=Duur_2013_6_3.

10. Моніторинговий звіт Програми SIGMA «Державне управління в Україні». OECD, 2024. 219 с. URL: https://www.sigmaweb.org/en/publications/serials/sigma-monitoring-reports_9d2c959a.html

11. Національний план відновлення України: проєкт / Національна рада з відновлення України від наслідків війни. Київ, 2022. URL: https://uploads-ssl.webflow.com/625d81ec8313622a52e2f031/62c458814e0e5c21b317b595_%D0%94%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B5%20%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F.pdf.

12. Нижник Н., Пашко Л. Управлінська культура: теоретичне поняття чи управлінська поведінка. Політичний менеджмент. 2005. № 5(14). С. 103–113. URL: https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/07/nyzhnyk_upravlinska.pdf

13. Огородник, Г. Формування сучасної моделі організаційної культури в органах місцевого самоврядування: теоретичні і практичні аспекти. Актуальні проблеми менеджменту та публічного управління в умовах інноваційного розвитку економіки : матеріали доп. Всеукр. наук.- практ. інтернет-конф. з між нар. участю, Ч. 1 (м. Тернопіль, 15 травня 2020 р.) Тернопіль : THEU, 2020. С. 266-269. URL: <https://api.dspace.wunu.edu.ua/api/core/bitstreams/95d40bf1-5d1d-482c-be48-df3271f9a796/content>

14. Психологія управління: навчальний посібник / укл. В.В.Ягоднікова. Одеса: видавець Букаєв В.В., 2022. 141 с. URL: <https://dspace.oano.od.ua/server/api/core/bitstreams/f69133d6-b20b-481e-a288-e6c24d5e231e/content>
15. Палеха Ю. А. Ключі до успіху, або Організаційна та управлінська культури. К. : Вид-во Європ. Ун-ту фінансів, інформ систем, менеджм. та бізнесу. 2000. 211 с. URL: <https://j.twirpx.link/file/626945/>.
16. План для України (Ukraine Facility Plan) : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 18.03.2024 р. № 294. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/uriad-zatverdyyv-plan-dlia-prohramy-ukraine-facility>.
17. Посібник з формування організаційної культури на публічній службі або як скласти пазл вашої організаційної культури. НАДС. URL: https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/human%20resources/Посібник_з_формування_організаційної_культури_1.pdf.
18. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
19. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>.
20. Про схвалення Стратегії реформування державного управління України на 2022–2025 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 р. № 831-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-p>.
21. Публічна служба : навч. посіб. / С. М. Серьогін, Н. А. Липовська, Є. І. Бородін [та ін.] ; за заг. ред С. М. Серьогіна. 2-зр зиз. Дніпро : ГРАНІ, 2019. 384 с. URL: https://fpk.in.ua/images/biblioteka/3FMB_Pravo/Za-zah.red.-S.M.Serohina.-Publichna-sluzhba.pdf.
22. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід : монографія / за заг. ред. Чернова С., Воронкової В. і ін. Запоріжжя : ЗДІА, 2016. 606 с. URL: <https://dspace.znu.edu.ua/jspui/bitstream/12345/568/1/60347PYA.pdf>.

23. Розвиток України на шляху до ЄС : навч. посіб. / авт. кол.: Л. Г. Комаха, М. С. Орлів, В. А. Гошовська та ін. ; за заг. ред. Л. Г. Комахи, М. С. Орлів. Київ : ННІ ПУДС КНУ, 2025. 384 с. URL: <https://ipacs.knu.ua/pages/osn/2/news/2112/files/0272b88d-fb7b-412a-a591-5dd7c7f98766.pdf>

24. Сорокіна Н. Г. Добročесність як необхідна морально-етична складова діяльності публічного службовця. Jurnalul juridic national: teorie și practică National law journal: theory and practice. Научно-практическое правовое издание Республики Молдова Национальный юридический журнал: теория и практика. 2017. № 5 (27). С. 39–42. URL : <http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2017/5/8.pdf>.

25. Сорокіна Н. Г. Морально-етичні основи публічної служби в умовах трансформації влади в Україні: монографія. Дніпро: Грані, 2020. 224 с. URL: <https://grani-print.dp.ua/index.php/home/issue/view/47>.

26. Сорокіна Н.Г. Аналіз основних вимог до етичної поведінки державних службовців в Україні: правовий аспект. Аспекти публічного управління. 2017. Т. 5. № 1-2(39- 40). С. 13-18 URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=aplup_2017_5_1-2_4.

27. Сорокіна Н.Г. Організаційна культура публічної служби та особливості її змін. Державне управління та місцеве самоврядування. 2019. Вип. 4(43). С. 114 – 122. URL: <https://doi:10.33287/101915>.

28. Стратегія реформування державного управління України на 2022- 2025 роки. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text>

29. Тимцуник В.І., Белова О.І. Корпоративна культура як основа формування мотиваційного механізму у стратегічному управлінні підприємством. Науковий вісник академії муніципального управління. 2011. № 2. URL: https://scholar.google.com.ua/citations?view_op=view_citation&hl=uk&user=B63HH9cAAAAJ&citation_for_view=B63HH9cAAAAJ:YsMSGlbcyi4C

30. Управління персоналом у публічній службі [Текст] : навч. посіб. для здобувачів другого (магістерського) рівня вищої освіти за спеціальністю 281 "Публічне управління та адміністрування" / С. К. Хаджирадєва [та ін.] ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. - Миколаїв : Ємельянова Т. В. [вид.], 2020. 203 с. URL: [https://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=S&I21DBN=EC&P21DBN=EC&S21FMT=JwU_B&S21ALL=%28%3C.%3EI%3D%21NBUV\\$%3C.%3E%29%2A%28%3C.%3EI%3D%21NBUV\\$%3C.%3E%29%2A%28%3C.%3EI%3D%21NBUV\\$%3C.%3E%29%2A%28%3C.%3EU%3D%D0%A5819%284%D0%A3%D0%9A%D0%A0%29012%20%D1%8F73%3C.%3E%29&Z21ID=&S21SRW=dz&S21SRD=DOW N&S21STN=1&S21REF=10&S21CNR=20](https://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=S&I21DBN=EC&P21DBN=EC&S21FMT=JwU_B&S21ALL=%28%3C.%3EI%3D%21NBUV$%3C.%3E%29%2A%28%3C.%3EI%3D%21NBUV$%3C.%3E%29%2A%28%3C.%3EI%3D%21NBUV$%3C.%3E%29%2A%28%3C.%3EU%3D%D0%A5819%284%D0%A3%D0%9A%D0%A0%29012%20%D1%8F73%3C.%3E%29&Z21ID=&S21SRW=dz&S21SRD=DOW N&S21STN=1&S21REF=10&S21CNR=20).

31. Формування нової корпоративної культури в умовах реалізації реформи місцевого самоврядування та розвитку міжмуніципального співробітництва / За заг. редакцією Щербак Н.В., Журавля Т.В., Толкованова В.В. Київ : Видавництво «Фенікс», 2018. 156 с. URL: https://smartregion.pl.ua/storage/municipal_cooperation/3/Yf8FN0hnNghLtjtA3sPhKWjDBCbqiOR3i53qtw2.pdf

32. Щербак Н. В. Формування позитивного іміджу органів державної влади та органів місцевого самоврядування в умовах модернізації публічного управління в Україні. Право та державне управління. 2016. № 1. С. 94-99. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ptdu_2016_1_17.

33. Яроміч С., Гречкосій І. Організаційна культура державної служби й імідж державних службовців. Вісн. НАДУ. 2006, №1. С. 111-115.

34. Armstrong M. A Handbook of Human Resource Management Practice. 10th ed. London : Kogan Page, 2006. 984 p. URL: <https://nibmehub.com/opac-service/pdf/read/A%20Handbook%20of%20Human%20Resource%20Management%20Practice.pdf>

35. Bovaird T., Löffler E. (eds.). Public Management and Governance. 3rd ed. London : Routledge, 2015. 488 p. URL: <https://www.routledge.com/Public-Management-and-Governance/Bovaird-Loeffler/p/book/9781032232591>.

36. Cameron K. S., Quinn R. E. Diagnosing and Changing Organizational Culture: Based on the Competing Values Framework. 3rd ed. John Wiley & Sons, 2011. 272 p. URL: https://www.bing.com/ck/a?!&&p=4b58432bf2f74deb6736f6f07a99ba8ab266114059b4a6b710505b581d126a2aJmltdHM9MTc2NTY3MDQwMA&p=3&ver=2&hsh=4&fclid=1965943d-1c6c-6e06-25e0-84161d286f8b&psq=36.+Cameron+K.+S.%2c+Quinn+R.+E.+Diagnosing+and+Changing+Organizational+Culture%3a+Based+on+the+Competing+Values+Framework&u=a1aHR0cHM6Ly93d3cucmVzZWYy2hnYXRlM5ldC9maWxlLlBvc3RGaWxITG9hZGVyLmh0bWw_aWQ9NTU5MDc3YzI1ZTlkOTc2OGY2OGI0NTcwJmFzc2V0S2V5PUFTJTJTNBMjcXNzUwMTgzNDg5NTM3JTQwMTQ0MTgwMTcwMDczOQ.
37. Commission Staff Working Document: Ukraine 2023 Report. SWD(2023) 699 final. Brussels, 08.11.2023. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2023_en.
38. Denhardt R. B., Denhardt J. V. The New Public Service: Serving, Not Steering. 4th ed. New York : Routledge, 2022. 256 p. URL: https://www.researchgate.net/publication/227630021_The_New_Public_Service_Serving_Rather_Than_Steering
39. Denison D. R., Haaland S., Goelzer P. Corporate culture and organizational effectiveness: Is there a similar pattern around the world? *Advances in Global Leadership*. 2003. Vol. 3. P. 205–227. URL: <https://growthorientedsustainableentrepreneurship.wordpress.com/wp-content/uploads/2016/07/oc-corporate-culture-and-organizational-effectiveness.pdf>.
40. European Commission. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: «2023 Communication on EU Enlargement Policy». COM(2023) 690 final. Brussels, 08.11.2023. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/COM_2023_690%20Communication%20on%20EU%20Enlargement%20Policy_and_Annex.pdf.

41. European Commission. European governance: A White Paper. COM(2001) 428 final. Brussels, 25.07.2001. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52001DC0428>.

42. Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn, Christopher Pollitt. The Oxford Handbook of Public Management. Oxford University Press, 2005. 789 p. URL: https://books.google.com.ua/books/about/The_Oxford_Handbook_of_Public_Management.html?id=_0epYa1LF8MC&redir_esc=y

43. Hofstede G., Hofstede G. J., Minkov M. Cultures and Organizations: Software of the Mind. 3rd ed. McGraw-Hill, 2010. 576 p. URL: https://e-edu.nbu.bg/pluginfile.php/900222/mod_resource/content/1/G.Hofstede_G.J.Hofstede_M.Minkov%20-%20Cultures%20and%20Organizations%20-%20Software%20of%20the%20Mind%203rd_edition%202010.pdf.

44. Hood C. A Public Management for All Seasons? *Public Administration*. 1991. Vol. 69, № 1. P. 3–19. URL: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>

45. Kettl D. F. The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America. Baltimore : Johns Hopkins University Press, 2015. 248 p. URL: https://books.google.com.ua/books/about/The_Transformation_of_Governance.html?id=8mLVBgAAQBAJ&redir_esc=y

46. Lowndes V. Understanding local political leadership: constitutions, Contexts and capabilities. *Local Government Studies* 30(4):557-575. 2004. URL: https://www.researchgate.net/publication/248947763_Understanding_Local_Political_Leadership_Constitutions_Contexts_and_Capabilities.

47. Local Government Association. The twenty-first century public servant. 2014. URL: <https://www.local.gov.uk/sites/default/files/documents/21st-century-public-servan-83a.pdf>.

48. OECD. Good Governance for Development. Paris : OECD Publishing, 2002. URL: <https://www.oecd.org/dac/governance-peace/27554988.pdf>.

49. OECD. Public Governance Reviews: Ukraine - In-depth Review of Public Administration and Governance. Paris : OECD Publishing, 2023. URL: <https://www.oecd.org/gov/public-governance-reviews-ukraine-2023.htm>.

50. Osborne S. P. (ed.). The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance. London : Routledge, 2010. 520 p. URL: <https://www.routledge.com/The-New-Public-Governance-Emerging-Perspectives-on-the-Theory-and-Practice-of-Public-Governance/Osborne/p/book/9780415494632>.

51. Pollitt C., Bouckaert G. Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State. 4th ed. Oxford : Oxford University Press, 2017. 400 p. URL: <https://www.scirp.org/reference/referencespapers?referenceid=3016621>

52. Rainey H. G. Understanding and Managing Public Organizations. 6th ed. Jossey-Bass, 2021. 592 p. URL: <http://ndl.ethernet.edu.et/bitstream/123456789/46562/1/324.pdf>

53. Schein E. H., Schein P. A. Organizational Culture and Leadership. 5th ed. John Wiley & Sons, 2017. 384 p. URL: https://ia800805.us.archive.org/9/items/EdgarHScheinOrganizationalCultureAndLeadership/Edgar_H_Schein_Organizational_culture_and_leadership.pdf

54. The 7 principles of public life / Committee on Standards in Public Life. GOV.UK. 31.05.1995. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/the-7-principles-of-public-life/the-7-principles-of-public-life--2>.

55. The Principles of Public Administration / SIGMA. OECD, 2023. URL: <https://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2023.pdf>.

56. Towards a Reinforced Culture of Consultation and Dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission. COM(2002) 704 final. Brussels, 11.12.2002. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52002DC0704>.

57. United Nations. The Sustainable Development Goals Report 2023: Special Edition. New York : United Nations, 2023. URL: <https://unstats.un.org/sdgs/report/2023/>.

58. Van der Voet J., Kuipers B. S., Groeneveld S. Implementing change in public organizations: The relationship between leadership and affective commitment to change in a public sector context. *Public Management Review*. 2016. Vol. 18, № 6. P. 842–865. URL: https://www.researchgate.net/publication/276325934_Implementing_Change_in_Public_Organizations_The_relationship_between_leadership_and_affective_commitment_to_change_in_a_public_sector_context.

59. Vigoda E. From responsiveness to collaboration: Governance, citizens, and the next generation of public administration. *Public Administration Review*. 2002. Vol. 62, № 5. P. 527–540. URL: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1540-6210.00235>.

60. Walshe K., Smith J. (eds.). Healthcare Management. 3rd ed. Maidenhead : Open University Press, 2016. 488 p. URL: https://books.google.com.ua/books/about/Healthcare_Management.html?id=kHNr-p5VCk0C&redir_esc=y

61. Weber M. Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology / Ed. by G. Roth, C. Wittich. Berkeley : University of California Press, 1978. 1469 p. URL: https://books.google.com.ua/books/about/Economy_and_Society.html?id=pSdaNuLaUUEC&redir_esc=y

62. Wilson J. Q. Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It. Basic Books, 2019. 464 p. URL: https://books.google.com.ua/books/about/Bureaucracy.html?id=I7DW2BVUULgC&redir_esc=y.

63. Wollmann H., Schroter E. Comparing Public Sector Reform in Britain and Germany. Key Traditions and Trends of Modernisation. *International Journal of Public Sector Management*. 2004. Vol. 17, № 1. P. 37–53. URL:

<https://www.taylorfrancis.com/books/edit/10.4324/9781315196299/comparing-public-sector-reform-britain-germany-hellmutt-wollmann-eckhard-schroter>.

64. World Bank. World Development Report 2017. Governance and the Law. Washington, DC: World Bank, 2017. URL: <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017>.