

Ліннікова Т.П.

магістрант,

Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України**Linnikova Tatyana**Odessa Regional Institute of Public Administration of the
National Academy of Public Administration office of President of Ukraine**Яроміч С.А.**

к.е.н., професор, професор кафедри менеджменту організацій,

Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України**Yaromich Svitlana**Odessa Regional Institute of Public Administration
of the National Academy of Public Administration office of President of Ukraine
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3600-3110>

ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ КУЛЬТУРИ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ЯК СПЕЦИФІЧНИХ ВИДІВ ОРГАНІЗАЦІЙ

PECULIARITIES OF THE ORGANIZATIONAL CULTURE OF PUBLIC AUTHORITIES AS SPECIFIC TYPES OF ORGANIZATIONS

Анотація. У статті розглянуто поняття, структура та складники організаційної культури, визначено специфічні особливості її формування в органах публічної влади. Аналізуються підходи до визначення необхідних понять за темою дослідження. Обґрунтовано, що організаційна культура як динамічне утворення сприяє досягненню стратегічних цілей. Визначено, що унікальність організаційної культури закладена й у структурних, й у методичних аспектах діяльності організації і зумовлює її адміністративно-правову специфіку. Автори вважають, що впровадження зарубіжних методів управління у вітчизняні органи публічної влади потребує врахування національних традицій та менталітету. Визначено два основних завдання організаційної культури: зовнішня інтеграція організації та внутрішня толерантна адаптація співробітників.

Ключові слова: організаційна культура, управлінська діяльність, публічне управління, складники організаційної культури, особистісна соціалізація.

Постановка проблеми. Транзит постіндустріального суспільства в інформаційне зумовлений розвитком інформаційних технологій та актуальних засобів управління не тільки в Україні, а й у всьому світі. Звичайно, що у таких умовах гостро стає питання публічного управління, яке відповідає потребам такого суспільства. Передусім це стосується довіри та прозорості влади, її спроможності надавати високоякісні публічні послуги населенню. На нашу думку, одним із важливіших аспектів цього є присутність у публічному управлінні новітньої організаційної культури. Розвиток культури органів публічної влади сьогодні є вельми актуальною темою.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У багатьох зарубіжних та вітчизняних дослідників виникає питання, як органі-

заційна культура впливає на бездоганне виконання публічною владою закріплених за нею функцій.

У працях таких відомих учених, як О. Босак, С. Гайдученко, В. Євдокімов, М. Міненко, Л. Пашко, О. Рудинська, Л. Сергєєва, з морально-етичних позицій досліджуються органи публічної влади як культурний інститут. При цьому культуру розглядають в єдності з організаційною поведінкою. Але викликають інтерес питання формування, підтримки та змін в організаційній культурі, зокрема його окремо взятого органу публічного управління, розроблення методик аналізу типів організаційної культури та впливу на неї різноманітних чинників. Такий обмежений підхід дослідників до організаційно-культурного питання диктує виконання більш ґрунтовного дослідження.

Визначення поняття «організаційна культура» наведено у працях А. Ліпенцева, В. Мартиненко, Н. Липовської, Н. Нижник, Е. Шейна та ін. З аналізу запропонованих ними дефініцій можна дійти висновку, що серед учених не існує загального підходу до інтерпретації цього поняття, а суперечливі точки зору на його сутність виникають на розумінні організаційної культури у вузькому сенсі слова. До того ж слід визначити, що організаційна культура є полісемантичним поняттям, що належить кільком галузям знань. Кожна із цих галузей використовує свої підходи до використання її у специфічних сферах діяльності, зокрема у галузі державного управління.

У працях А. Рачинського, В. Ребкала, М. Рудакевич, Н. Сорокіної, В. Тертички немає однозначного трактування даної категорії, також не визначено співвідношення понять організаційної та корпоративної культури у публічному управлінні, спостерігаються термінологічні розбіжності. Це потребує більш ретельного дослідження з метою забезпечення відповідності підвищення рівня ефективності діяльності та іміджу

державних службовців визнаним світовим нормам і стандартам організаційної культури у публічному управлінні.

З урахуванням розгорнутої в Україні реформи державного управління набуває особливого значення більш ґрунтовне дослідження впливу організаційної культури на рівень професійної майстерності фахівців публічного управління. Основні етапи і проблематика наукового пошуку нових інноваційних підходів до підвищення рівня компетентності державних службовців досліджували М. Білинська, В. Гошовська, М. Канавець, Н. Ларіна, Г. Трегубенко та ін. Особливого значення набувають питання створення нової культури державних службовців в Україні.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Існування значної кількості суперечливих трактувань і класифікацій типів організаційної культури створює певні труднощі для її визначення та прикладного використання її методів в органах публічного управління. Тому актуальним є уточнення та впорядкування термінологічного потенціалу, визначення співвідношення понять організаційної та корпоративної культури у теоретичних і прикладних дослідженнях публічного управління.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є розкриття сутності поняття організаційної культури та її ролі в управлінні персоналом у публічному управлінні, а також визначення чинників її розвитку.

Публічне управління, що орієнтоване на ціннісні та культурні чинники, а не на бюрократичні правила і норми, вимагає нового інструментарію, до якого можна віднести організаційну культуру, що призводить до необхідності інвестування в її розвиток та визначення її ролі в діяльності органів публічної влади.

Вклад основного матеріалу. Органи публічної влади – це організації, які реалізують публічну владу в суспільстві і державі. Мета їхньої організаційної культури полягає у забезпеченні високої ефективності менеджменту [6].

Дослідниця С. Гайдученко вважає, що основним завданням організаційної культури є визначення впливу внутрішнього середовища на діяльність фахівців, на їх особистісну соціалізацію, яку видатні менеджери нині використовують як головний важіль під час управління персоналом. У різних сферах, зокрема соціальній, економіки та бізнесу, сформовано й успішно використовуються різні типи організаційної культури, які є доволі розвиненими і гнучкими [2, с. 109].

Для використання зарубіжних методів управління у вітчизняних органах публічної влади потребується глибоке наукове їх обґрунтування з інтерпретуванням національних традицій та менталітету, а наслідування елементів організаційної культури має враховувати специфіку управління певною сферою діяльності.

У літературі зустрічається велика кількість трактувань поняття «організаційна культура». Так, О. Рудинська дає таке визначення: це норми поведінки людей в організації, які складаються з ідей, поглядів, основоположних цінностей та яких дотримуються її співробітники. Саме цінності є альфою й омеґою того, що визначає організаційну культуру у цілому. Цінності визначають стилі спілкування з колегами, партнерами і клієнтами, рівень мотивованості людини, її активність тощо [6, с. 223].

Організаційна культура є дуже чутливою до оновлювання внутрішнього і зовнішнього середовища організації і доволі динамічною, що сприяє її розвитку і досягненню поставлених цілей [2, с. 110]. Важливим, звичайно, є й стиль керівництва певної організації (у нашому випадку органів публічного управління). У цих специфічних організаціях переважає бюрократичний стиль керівництва, тобто «рішення прийма-

ються вищим керівником. Головний важіль впливу на підлеглих – накази, покарання (тобто сила). Зазначений тип передбачає наявність дисциплінованих співробітників, які чітко виконують розпорядження начальства» [6, с. 230]. За такого підходу до управління важко, але вкрай важливо побудувати ефективну та сучасну структуру організаційної культури. Тому вважаємо, що дослідження питання організаційної культури в органах публічної влади є доволі цікавим та актуальним.

Як уважають автори Н. Нижник та Л. Пашко [5, с. 103–104], культурологічний підхід до проблем публічного управління полягає у визначенні двох основних векторів розвитку:

- сприяти відповідній зовнішній інтеграції органів публічної влади;

- забезпечити внутрішню толерантну адаптацію співробітників та взаємопов'язаність їхньої діяльності.

Наявність цих векторів розвитку організаційної культури в органах публічної влади на відміну від інших сфер діяльності визначається специфікою усіх її складників, зокрема політичного, правового, морально-етичного, інформаційно-комунікаційного та культури управління [2, с. 110].

Що стосується правової культури, то вона є обов'язковим елементом організаційної культури у державних закладах, тому що право виступає основним джерелом управлінської діяльності. Це впливає із самої природи державної влади та місцевого самоврядування, діяльність якої ґрунтується на законодавстві.

Ще одним важливим елементом організаційної культури публічної влади є політична культура. С. Гайдученко [2, с. 112] висловлює думку, що цей тип культури визначається як сукупність знань, уявлень про політику, соціально-психологічних настанов та зразків поведінки державних службовців щодо таких політичних об'єктів, як суспільство, нація, держава та політичні інститути. Від розвитку цієї культури визначаються напрями політичних процесів у державі, стійкість та демократизм політичної системи у цілому.

О. Босак акцентує увагу на тому, що у публічному управлінні сенс і специфіка поняття «управлінська діяльність» полягають у тому, що вони містять комплекс навичок, знань, умінь, доречних учинків і дій службовців, які підтверджені історичним досвідом та науковими усвідомленнями. Вона має інтелектуальний характер, що виявляється у процесі прийняття та реалізації управлінських рішень, які змінюють у заданому напрямі вектор розвитку суспільних процесів, поведінку і діяльність людей [1, с. 84].

На думку авторів, управлінська діяльність у публічному управлінні дає змогу розкривати наявні ресурси та резерви, знаходити оптимальні способи їх інтенсивного використання та оцінювати ситуації, що виникають, за допомогою певної культури.

Можна погодитися з думкою М. Міненко відносно того, що управлінська діяльність в органах публічної влади стосується справ суспільства і держави та базується на владних основах. Організаційна культура у цьому разі є індикатором, який ураховує не лише професіоналізм, майстерність, компетентність і моральні принципи, а й філософію органу публічної влади стосовно його місії та візії щодо служіння громадянському суспільству для поліпшення добробуту громадян [4, с. 3].

Треба підкреслити, що менеджери є тією соціально-професійною групою з притаманними їм менталітетом і культурою, яка відповідає за управління.

В. Мартиненко та Л. Сергєєва роблять акцент на тому, що в управлінській діяльності певних закладів публічної влади їхні співробітники несуть надзвичайну відповідальність у процесі

прийняття рішень, тому ці рішення впливають на рівень життєдіяльності суспільства. Їхня організаційна культура спрямована на організацію:

- суспільного життя;
- діяльності владних апаратів управління [3, с. 23].

Організаційна культура повинна ґрунтуватися на філософському постулаті Е. Канта: культура людини – це здібність формулювати мету, а культура її праці – досягнення цієї мети. Професіоналізм та компетентність фахівців несуть певний культурний зміст, який проявляється через прозоре спілкування з громадянами – споживачами послуг, що потребує психологічних знань та вміння спілкування з особами з різних соціальних верств.

Нині висувуються особливі вимоги до таких типів культури, як політична, правова та морально-етична, тому що вони визначають ціннісно-нормативні регулятори діяльності і стилю поведінки державного службовця. Ці регулятори відображені у переліку нормативно-правових актів та організаційних заходів, що створюють правові межі діяльності органів публічної влади, зокрема вони координують діяльність певного кола публічних інституцій у цілому та окремо кожного фахівця [2, с. 112].

До цих нормативних регуляторів можна віднести:

- Конституцію України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР;
- Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII;
- Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII;
- Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 № 586-XIV;
- Закон України «Про місцеве самоврядування» від 21.05.1997 № 280/97-ВР;
- ISO 9001-2001 – система управління якістю;
- Наказ Національного агентства України з питань державної служби «Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» від 05.08.2016 № 158 тощо.

Під час формування складників організаційної культури дедалі зростаючу роль відіграє інформаційно-комунікаційна культура, тому що потреба в інформації входить в число основних потреб, що випереджають будь-яку дію. Без неї неможливе розуміння процесів і фактів соціально-економічного життя. Дев'ять інформації визначається такими чинниками, як достовірність, оперативність, своєчасність, регулярність, достатність і об'єктивність.

Базисом організаційної культури є культура управління. Сучасне поняття «культура управління» можна розглядати як форму використання загальнокультурного надбання у сфері управління і важливу сферу впливу на вчинки і свідомість підлеглих. У широкому сенсі вона робить акцент на організацію праці апарату управління та традиції управління, на стиль роботи менеджера та його особистісну культуру. У вузькому сенсі містить мораль, службову етику та естетику керівництва, такт і відповідальність персоналу тощо. До цієї сукупності доречно додати певні організаційно-правові засади, за допомогою яких ця культура може забезпечити успіх будь-якої організації [3, с. 8]. Додамо, що культура управління поєднує у собі мистецтво керівництва і виконання й є тим чинником, що характеризує стан управлінської діяльності [5, с. 108].

Культура управління, як уважає Н. Нижник, є певною інтегральною характеристикою стану управління в органах публічного управління та виступає сукупним показником управлінського досвіду, рівня управлінських знань, почуття міри, стилю

і тактики поведінки суб'єктів управління [3, с. 21]. Цю точку зору поділяє й О. Сушій, звертаючи увагу на те, що культура управління – це теоретичне обґрунтування ефективної управлінської діяльності, розуміння управління як важливої соціальної функції. Тому й установлюється така висока планка вимог, які визначають квінтесенцію державно-управлінської діяльності, найбільш істотне, що пред'являється до державних службовців: професіоналізм, компетенції, моральні та етичні цінності, особистісні якості тощо [7, с. 27].

Культура управління включає такі взаємопов'язані елементи, а саме субкультури:

- особистісну, яка визначає рівень загальної культури, кваліфікації та компетентності, етичної поведінки, загальні правила спілкування та зовнішнього вигляду;
- планування та розподіл часу керівників і фахівців, яка забезпечує постановку цілей, формулювання та раціональну організацію виконання завдань;
- утримання робочого місця, тобто створення зручних приміщень і робочих місць, що сприяють підвищенню продуктивності та результативності праці;
- спілкування, яке визначає певний рівень підготовки та проведення масових заходів, нарад, обговорень, переговорів, прийомів відвідувачів, бесід тощо;
- роботу з поштою або з електронними документами, яка передбачає складання ділових листів, послідовність їх реєстрації, визначення терміну розгляду і відповіді;
- професійну мову, яка розглядається як процес інформаційного обміну між суб'єктами, що усуває можливість «перекручування» змісту слів та висловлювань;
- лідерство, яке визначає роль як формального лідера, так і неформального під час створення групової культури.

Отже, рівень організаційної культури у закладах публічного управління оцінюється за допомогою того, як дотримуються юридичні, моральні, економічні, організаційні, технічні та етичні норми.

Висновки і пропозиції. Ефективність діяльності органів публічної влади визначається, перш за все, формуванням оновленої організаційної культури, яка встановлює зміст та характер державних службовців незалежно від їх статусу в закладі. Теоретики організаційної культури підкреслюють роль інформаційного поля як сучасного механізму її формування.

Організаційна культура розглядається як цілісна система, в якій існують певні субкультури, що виникають, якщо з'являються відмінності у завданнях, організаційній структурі, потенціалі працівників тощо.

Література:

1. Босак О.З. Реформа публічного управління в Україні: виклики, стратегії, майбутнє : монографія ; Національна академія державного управління при Президенті України. Київ : К.І.С., 2009. 240 с.
2. Гайдученко С. Специфіка організаційної культури у публічному управлінні. *Публічне управління: теорія та практика*. 2014. Вип. 3. С. 109–114.
3. Мартиненко В.М., Євдокимов В.О., Сергєєва Л.М. Культура управління. Харків : Магістр, 2008. 60 с.
4. Міненко М.А. Трансформація системи державного управління в сучасні моделі регулювання суспільства. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. URL: <http://www.dy.nauka.com/> (дата звернення: 19.03.2020).
5. Нижник Н., Пашко Л. Управлінська культура: теоретичне поняття чи управлінська поведінка. *Політичний менеджмент*. 2005. № 5(14). С. 103–113.

6. Рудинская Е.В., Яромич С.А. Корпоративный менеджмент : учебное пособие. Киев : КНТ, Эльга-Н, 2008. 416 с.
7. Суший О. Культура державного управління: сутність, складові та тенденції розвитку. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2012. Вип. 4. С. 38–47.
8. Шейн Э.Х. Организационная культура и лидерство / пер. с англ. под ред. В.А. Спивака. Санкт-Петербург : Питер, 2002. 312 с.
4. Minenko M.A. (2009) Transformatsiya sistemi derzhavnogo upravlinnya v suchasni modeli reguluyuvannya suspil'stva [Transformation of the public administration system into modern models of society regulation]. *Elektronne naukove fakhove vidannya «Derzhavne upravlinnya: udoskonalennya ta rozvitok»*. URL: <http://www.dy/nayka/com/> (accessed 19 March 2020).
5. Nizhnik N., Pashko L. (2005) Upravlins'ka kul'tura: teoretichne ponyattya chi upravlins'ka povedinka [Management culture: theoretical understanding of management behavior]. *Politichniy menedzhment*, no. 5(14), pp. 103–113.

References:

1. Bosak O.Z. (2009) *Reforma publichnogo upravlinnya v Ukraini: vikliki, strategii, maybutne* [Natsionalna akademiya derzhavnogo upravlinnya pri Prezidentovi Ukraini]. Kyiv: K.I.S. (in Ukrainian)
2. Gayduchenko S. (2014) Spetsifika organizatsiynoi kul'turi u publichnomu upravlinni [Specifics of organizational culture in public administration]. *Publichne upravlinnya: teoriya ta praktika*, vol. 3, pp. 109–114.
3. Martinenko V.M., Evdokimov V.O., Sergeeva L.M. (2008) *Kul'tura upravlinnya* [Management culture]. Kharkiv: Vidavnitstvo KhARI NADU pri Prezidentovi Ukraini «Magistr». (in Ukrainian)
6. Rudinskaya E.V., Yaromich S.A. (2008) *Korporativnyy menedzhment* [Corporate management]. Kyiv: KNT, El'ga-N. (in Russian)
7. Sushiy O. (2012) Kul'tura derzhavnogo upravlinnya: sutnist', skladovi ta tendentsii rozvitku [Culture of public administration: essence, components and development trends]. *Visnik Natsional'noi akademii derzhavnogo upravlinnya pri Prezidentovi Ukraini*, vol. 4, pp. 38–47.
8. Sheyn E.X. (2002) *Organizatsionnaya kul'tura i liderstvo* [Organizational culture and leadership]. Saint-Petersburg: Piter. (in Russian)

Аннотация. В статье рассмотрены понятия, структура и составляющие организационной культуры, определены специфические особенности ее формирования в органах публичной власти. Анализируются подходы к определению необходимых понятий по теме исследования. Обосновано, что организационная культура как динамическое образование способствует достижению стратегических целей. Определено, что особенности организационной культуры заложены и в структурных, и в методических аспектах и обуславливают ее административно-правовую специфику. Авторы считают, что внедрение зарубежных методов управления в отечественных органах публичной власти требует учета национальных традиций и менталитета. Определены две основные задачи организационной культуры: внешняя интеграция организации и внутренняя толерантная адаптация сотрудников.

Ключевые слова: организационная культура, управленческая деятельность, публичное управление, составляющие организационной культуры, личностная социализация.

Summary. The article examines the concept, structure and components of organizational culture, identifies the specific features of its formation in public authorities. The approaches to the definition of concepts on the research topic are analyzed. It has been substantiated that organizational culture, as a dynamic formation, contributes to the achievement of strategic goals. It has been determined that the features of organizational culture are inherent in both structural and methodological aspects, and determine its administrative and legal specifics. The authors believe that the introduction of foreign management methods in domestic public authorities requires taking into account national traditions and mentality. Two main tasks of organizational culture have been identified: external integration of the organization and internal tolerant adaptation of employees. The features of all components of the organizational culture have been determined: legal; political; information and communication; moral, ethical and management culture. It is provided a specific concept of «management activities» in the field of public administration, which is seen as intellectual in nature, and is aimed at the development, adoption and practical implementation of specific management decisions. It is emphasized that in the relevant segments of the management system, which have a decisive influence on the life of society, its employees bear special loads and responsibilities. This leads to the fact that their organizational culture has a double meaning: it is aimed at organizing public life and at organizing professionally perfect and state-mature activities of the government apparatus. Of course, the leadership style of a particular organization is also important. It assumes the presence of disciplined employees who clearly follow the orders of their superiors. The professionalism and competence of specialists require psychological knowledge and the ability to communicate with people from different social strata, therefore they carry a certain cultural meaning, which manifests itself through everyday transparent communication with citizens – consumers of services.

Keywords: organizational culture, managerial dedication, public administration, components of organizational culture, personal socialization.