

## **Інституалізація організаційної культури у публічному управлінні**

*Проаналізовано культурологічний аспект і його теоретичний базис у сучасному державному управлінні та місцевому самоврядуванні України. Визначено інституціональні основи формування та розвитку організаційної культури у вітчизняному державному управлінні, яке поступово трансформується у публічне, та актуальність їх впровадження.*

*Ключові слова: організаційна культура, інституалізація, органи державної влади та місцевого самоврядування, лідерство, глобалізація, інтеграція.*

*Key words: organizational culture, institutionalization, public and local self-government authorities, leadership, globalization, integration.*

**Постановка проблеми.** Економічна, політична і соціальна кризи, що охопили нашу державу наприкінці 2013 року, тільки підтвердили висновки вітчизняних науковців про необхідність термінового впровадження хоча б окремих складових організаційної культури у вітчизняне державне управління. Цей процес сприятиме поліпшенню економічної політики у нашій державі, об'єктивності і толерантності політичних рішень керуючої еліти, а також впровадженню виваженої соціальної політики та суспільних відносин.

До того ж, в Україні відбувається інтенсивний процес трансформації державного управління в публічне, в результаті його парадигмального розвитку, а така ситуація потребує конструктивних рішень стосовно культурологічної освіти “слуг народу” і самого народу та прискорення процесу інституалізації організаційної культури в публічному управлінні як передумови її впровадження.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Культурологічна проблематика в державному управлінні пострадянських держав стала ціллю

наукових досліджень на початку третього тисячоліття, хоча науковці провідних країн світу почали такі дослідження на десятиліття раніше.

Вивченню особливостей внутрішньої інтеграції службовців у колективі і професійному середовищі взагалі, а також зовнішньої адаптації будь-якої організації сфери публічного управління в складних умовах сьогодення з використанням окремих складових організаційної культури присвятили свої дослідження небагато зарубіжних (переважно російських) та вітчизняних дослідників. Це такі автори: Г. Атаманчук, О. Віханський, Б. Гаєвський, О. Грудастова, Л. Григоришина, Н. Коломієць, О. Кочеткова, С. Літов, А.Ліпенцев, Н. Липовська, М. Магура, О. Оболенський, Л. Пашко, М. Пірен, В. Пожальок, В. Ребкало, Е. Сергієнко, Т. Соломандіна, М. Субочев, Е. Шейн та інші.

Водночас залишається низка невирішених проблем, які суттєво гальмують впровадження системи організаційної культури в публічному управлінні. Однією із таких проблем є інституалізація організаційної культури в публічному управлінні.

**Метою статті** є аналіз культурологічного аспекту і його теоретичного базису у сферах вітчизняного державного управління та місцевого самоврядування і визначення інституціональних основ формування та розвитку організаційної культури в органах державної влади та місцевого самоврядування. Для цього необхідно розглянути деякі теоретичні положення, які стосуються її управління і змін.

**Виклад основного матеріалу.** Сьогодні уже не викликає сумніву той факт, що першопричиною і рушійною силою формування та розвитку організаційної культури є необхідність пошуку оптимальних рішень проблем двоякого роду: між організацією та суспільством, а також між менеджментом та персоналом організації. У першому випадку вирішуються проблеми виживання, розвитку і адаптації організації в зовнішньому конкурентному середовищі, у дуже динамічних соціальних, економічних і політичних

умовах, а у другому – проблеми внутрішньої інтеграції, концентрації персоналу навколо оновлених цілей та цінностей організації.

На сучасному етапі розвитку прогресивної світової спільноти організаційна культура провідних підприємств, адміністративних органів та установ стає стратегічним фактором, який забезпечує орієнтацію усіх підрозділів і персоналу на загальні цілі, на мобілізацію творчих здібностей співробітників та менеджерів, їх продуктивну взаємодію. Поступово вона набуває якості синергетичної організаційної культури, яка акумулює принципи самоорганізації усіх працюючих заради розвитку організації. Їй притаманні взаємна повага, довіра та партнерство усіх членів організації незалежно від їх посадового статусу, взаємодії формальної та неформальної структур у досягненні загально організаційних та особистісних цілей. Тепер людські ресурси стають самим цінним капіталом, від розвитку та творчості якого залежить ефективність використання інших ресурсів організації. В умовах поширення інформатизації державного управління, підвищення загальноосвітнього і культурного рівня людських ресурсів культура особистості поступово виходить на передній план.

Нажаль, на сучасному етапі реформування адміністративної системи і державного управління України організаційно-культурні аспекти поки що не знайшли відповідного застосування в управлінській практиці. Їх впровадження пов'язане з переходом державного управління до нової моделі публічного управління, яка орієнтована на відкритість суспільству та досягнення соціально значущих результатів.

Організаційна культура як феномен є відносно новим і складним поняттям, яке відображує взаємодію та взаємовплив двох інших феноменів – організації і культури кожного її індивіда. При цьому організація є вихідним продуктом культури суспільства, в якому вона формується, а людина, як індивід, особистість, суб'єкт діяльності і індивідуальність, є інтегративними. Та й саме поняття організаційної культури, з цієї ж точки зору, є комплексним та інтегративним, а також таким, яке охоплює систему інститутів, що спрощують і оптимізують взаємодію людей при досягненні

усіх цілей. Значні досягнення у спрощенні та оптимізації взаємодії службовців стають реальними з появою теорії тезаурусів, які тлумачать як орієнтуючий комплекс, що властивий людині у повсякденному житті і базується на основі розподілу на «своїх» і «чужих», а також, як новий систематизований набір засвоєних соціальним суб'єктом знань, які існують для нього засобом орієнтації в зовнішньому середовищі, крім того, знань, які безпосередньо не пов'язані з орієнтуючою функцією, але розширюють розуміння суб'єктом себе і світу, дають імпульси для радісного, цікавого, багатогранного життя [2, с. 67] та трудової діяльності.

Існує багато наукових теорій у людинознавчих дисциплінах, проте знання саме тезаурусної теорії більш за все допомагають зрозуміти поведінку службовців і вплинути на неї при необхідності під час адаптації в новому колективі, зміні стратегічних цілей і завдань організації, впливу інтеграційних і глобалізаційних процесів, що породжують зміну соціокультурних і управлінських парадигм. Адже службовець – публічна особа, від рішень якої часто залежать доля і здоров'я наших громадян. Тим більше, що сучасна парадигма публічного управління базується на передових підходах менеджменту, коли його рівень залежить від здатності державних органів влади і місцевого самоврядування підпорядкувати свою діяльність інтересам громадян; використання в діяльності ринкових підходів, забезпечення високої якості публічних послуг; налагодження партнерських відносин у трикутнику «влада-бізнес-громада»; забезпечення відкритості влади й співучасті громадян в управлінні; постійного вдосконалення публічного менеджменту та розвитку його працівників.

Для цього необхідно формувати і розвивати таку організаційну культуру в публічному управлінні, яка б була зрозуміла і прийнятна, не потребувала суттєвого переконструювання службовцями нових ідей і сприяла продуктивному діалогу при стиканні їх з «чужими» організаційними культурами. При цьому варто «зробити ставку» на суттєве збагачення тезаурусу службовців лідерською компонентою, забезпечуючи таким чином

зростання їх професійної компетентності, сміливості і креативності у прийнятті рішень, толерантності до «чужих» культур тощо. До того ж, людські ресурси на даному етапі розвитку державного управління стають стратегічною складовою державної кадрової політики в цей доленосний час для нашого громадянського суспільства, яке опинилося між західною і східною культурами і має перед собою досить складне завдання толерантного культурного діалогу і глибокого та конструктивного тезаурусного збагачення. При цьому дуже важливо, щоб вітчизняне публічне управління разом із суспільством зберегло свої національні коріння, забезпечило державні інтереси і дало «зелене світло» на шляху професійного зростання молоді, яка має більш гнучкі і адаптивні тезауруси.

Досягненню вище означених цілей може сприяти також теоретичне і практичне тектологічне підґрунтя формування та розвитку організаційної культури, яке базується на системності і глибокому узагальненню досліджень О. О. Богданова, побудованих на загальній, особистій та народній тектології. Тектологія - наука організації і самоорганізації, задача якої систематизувати організаційний досвід, поступово стає об'єднуючою для усіх сучасних наукових напрямків організаційно-культурної тематики: управління персоналом, менеджмент, організаційна культура, організація праці тощо. Об'єднати їх може основна ідея тектології, яка ототожнює організацію з системами різних рівнів – від мікросвіту до біологічних та соціальних на засадах єдності і об'єктивності законів організації об'єктів. Вчений вважав, що будь-яка людська діяльність об'єктивно є як організуючою, так і дезорганізуючою, і розглядати її необхідно “як деякий матеріал організаційного досвіду і досліджувати з організаційної точки зору” [1, с.69]. При цьому, він наголошував, що “всяка задача може і повинна розглядатися як організаційна” [1, с. 190 ].

Дослідники констатують, що в Україні, як і в інших пострадянських державах, поступово відбувається трансформація системи державного

управління, яка проявляється у видозмінненні та руйнуванні раніше існуючих форм організації і об'єднуючих її систем. Зрозуміло, що саме в цей період дуже важливо сформувавши повноцінні і результативні складові системи державного управління, а особливо організаційної культури, як його потужного додаткового ресурсу, який має необмежений вплив на особистість службовця і його професіоналізм.

У цьому зв'язку слід віддати належне Богданову, який століття назад запропонував особисту тектологію – науку про організацію особистої життєдіяльності. Її основою він вважав свідомість і самосвідомість, бажану тотожність свідомості і буття, дійства і буття. Він був упевнений, що свідомість і самосвідомість є “дзеркалом”, яке відображує організаційні зв'язки, принципи і функції, а також є основним принципом менеджменту, який сприяє проявленню у працюючих самопізнання, самовиховання, самоуправління. Вчений стверджує, що “у кожної людини є своя маленька і недосконала, стихійно побудована тектологія”[1, с.132], але вона не індивідуальна, а отримана із соціального середовища шляхом спілкування з іншими людьми. Завдяки цьому спілкуванню людина накопичує “левову” долю свого досвіду та методів його застосування. Він підтримав і розвинув ідеї Сократа і Аристотеля про необхідність існування загальних норм і методів організації життєдіяльності, які сприяють взаєморозумінню і згоді людей. Саме ця необхідність обумовлює наразі інституалізацію організаційної культури в сучасному публічному управлінні, яка має наведене вище наукове підґрунтя (сучасна парадигма публічного управління, тектологічні закономірності життєдіяльності людини, тезаурусні властивості особистості, інституціональні засади тощо) .

Згідно Вікіпедії, інституалізація – це перетворення будь-якого явища або дійства в організований інститут чи упорядкований процес з визначеною структурою відносин, ієрархією влади, дисципліною, правилами поведінки. Цей процес включає в себе два етапи:

1. обґрунтування і закріплення суспільних або управлінських (політичних, соціальних, економічних, духовних тощо) відносин в нормах (правилах, положеннях, настановах і таке інше) права і моралі;

2. формалізація та упорядкування цих процесів [3].

У випадку інституалізації організаційної культури в сфері публічного управління, її формування та розвиток виступають як об'єктивний процес і, разом з тим, багатофакторний, складний і такий, який потребує спеціальної системи управління і змін. Це пов'язано з тим, що взаємодія співробітників відбувається в системі об'єктивних відносин у процесі професійної діяльності на існуючому організаційно-культурному рівні, який безпосередньо і опосередковано впливає на успішність цієї діяльності. При цьому більш доречним є визначення терміну “інституалізація” як процесу закріплення соціальної і управлінської практики до рівня інституту (законодавче оформлення статусу та нормативно-правової бази, формування організаційної структури, матеріальних та людських ресурсів тощо), який супроводжується упорядкуванням, формалізацією та стандартизацією будь-яких колективних зв'язків та відносин. Це процес створення і наступного прийняття співробітниками тих чи інших інституціональних кодексів поведінки; норм, цінностей і принципів управління, а також чіткої управлінської стратегії, яка пов'язана з правовим статусом організаційної культури як інституту. Він також асоціюється з діяльністю, яка спрямована на соціалізацію індивіда у професійному середовищі, на накопичення ним соціального та професійного досвіду, на визначення ціннісних орієнтирів у професійній діяльності тощо. В решті решт, таку діяльність можна розглядати як процес формування суб'єкту діяльності і суб'єкту суспільних відносин, а службовець, охоплений цією діяльністю, є одночасно об'єктом і суб'єктом цього процесу.

Аналіз сучасних концепцій організаційної культури підтвердив ключову роль організаційної культури у професійній діяльності, а також

дозволив виявити ряд загальних ознак, які ідентифікують її в організації і слугують основними критеріями необхідності її інституалізації:

- інтегральний характер, що пов'язує нову якість організації з повною зміною організаційної культури;
- історично визначений тип, який відображує не тільки динаміку розвитку колективу, а й соціально-історичні аспекти внутрішнього та зовнішнього середовища;
- інституційний ціннісний орієнтир, що визначає вектор розвитку системи норм і правил організації;
- обов'язковий соціальний портрет, який відображує дійсну позицію кожного члена колективу по відношенню до реалізації соціальних потреб;
- базис, який забезпечує розвиток організації в площині галузевого професійного напрямку діяльності;
- стійке колективне “ядро” або внутрішня організаційна домінанта, зміни якої приведуть до повної зміни організаційної культури (наприклад, матеріальні фонди, стратегічні цілі, правові норми тощо).

Отже, інституалізація організаційної культури в публічному управлінні – це багатогранний процес, що пов'язаний з різноманітними людськими діями, які включають в себе не тільки формування інститутів, а й конструювання цієї діяльності. Наприклад, у багатьох розвинутих країнах світу органи виконавчої влади активно впроваджують і використовують системи управління якістю з метою поліпшення обслуговування та захисту інтересів громадян, забезпечення прозорості власної діяльності, задоволеності громадян та їх довіри до влади. Для поліпшення впровадження систем управління якістю у специфічній сфері діяльності органів виконавчої влади, державних установ і організацій, міжнародна організація по стандартизації ISO підготувала міжнародну робочу угоду IWA 4, яка була прийнята в Україні як національний стандарт. Починаючи з 1.04.2010 р. в нашій державі діє друга редакція цього стандарту ДСТУ IWA 4:2009 “ Система управління якістю. Рекомендації по використанню ISO 9001:2008 в



суб'єктах місцевого самоврядування". Проте, цей стандарт тільки опосередковано торкається організаційної культури в публічному управлінні і не передбачає її інституалізації.

Наразі навіть відсутнє наукове обґрунтування інтерпретації поняття "інституалізація організаційної культури"; не склалося також загальноприйнятого розуміння сутності механізму інституалізації організаційної культури; не визначено напрямки та межі його дослідження тощо. На нашу думку, інституціональний підхід до формування та розвитку організаційної культури в публічному управлінні має спиратися на системний аналіз явищ і процесів, пов'язаних з внутрішньою інтеграцією, концентрацією службовців навколо оновлених цілей та цінностей організації, а також з виживанням, розвитком і адаптацією організації в зовнішньому конкурентному середовищі, у змінених соціальних, економічних і політичних умовах. Цей підхід передбачає використання сукупності організаційних, адміністративних, правових, соціально-психологічних тощо методів, які забезпечать функціонування усього механізму інституалізації організаційної культури, а саме: а) формулювання концепції інституалізації організаційної культури; б) формування моделі системи організаційної культури; в) визначення і розробка пакету необхідних нормативно-правових документів; г) управлінська діяльність по впровадженню системи організаційної культури (цілепокладання, прогнозування, проектування, прийняття управлінських рішень, планування, контроль тощо). Отже, методологія інституалізації організаційної культури передбачає сукупність методів різнопланових соціологічних досліджень, системного аналізу, а також формалізації існуючих і нових культурологічних компонентів. Цілком можливо, що у процесі інституалізації організаційної культури з'являться підсистеми, які базуються на її ключових складових і на ієрархічних рівнях управління.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** На підставі вище сказаного можна припустити, що термін "інституалізація організаційної культури" в публічному управлінні

означає процес перетворення усталених відповідних неформальних норм внутрішньої і зовнішньої комунікації співробітників організації у процесі їх професійної діяльності у формалізовані законодавчі норми, які забезпечують упорядкований і результативний процес публічного управління. Що стосується напрямків і меж дослідження процесу інституалізації організаційної культури в публічному управлінні, то вони можуть бути представлені чотирьохрівневою соціокультурною моделлю конструювання інституту організаційної культури, а саме: державними службовцями безпосередньо, науковцями, фахівцями та громадянами як споживачами публічних послуг. Дуже важливо, що кожний з цих рівнів внесе своє власне бачення і розуміння організаційної культури, свої групові цінності та стереотипи. Підставою такого конструювання є соціокультурні межі між визначеними рівнями, які повною мірою охоплюють культурологічні проблеми публічного управління і його бажані перспективи, а результатом може бути багатопрофільна картина поточного та переважного стану його організаційної культури. До того ж, дуже важлива участь у такому конструюванні громадянського суспільства, яке за останнє десятиріччя досить інтенсивно трансформується у інформаційне і потребує відповідного культурологічного рівня надання їм публічних послуг.

Отже, актуальність і своєчасність процесу інституалізації організаційної культури в публічному управлінні не викликає сумніву, а подальші його дослідження дадуть підстави і поштовх до інституалізації усіх кадрових технологій, що значно розширить їх можливості у кадровій діяльності.

#### Література

1. Богданов А.А. Всеобщая организационная наука. Тектология. Кн. 1. / А.А. Богданов. - М., 1989. - 304 с.

2. Луков Вал. А., Луков Вл. А. Тезаурусы: Субъективная организация гуманитарного знания / Вал.А. Луков, Вл.А. Луков. - М. : Изд-во Нац. ин-та бизнеса, 2008 – 215 с.

3. <http://uk.wikipedia.org>