

*Гайдученко Світлана Олександрівна,  
кандидат наук з державного управління,  
доцент кафедри менеджменту і маркетингу  
в міському господарстві  
Харківського національного університету  
міського господарства імені О.М. Бекетова,  
здобувач кафедри державного управління  
Харківського регіонального інституту державного  
управління при Президентіві України,  
(057) 372-61-98, gaiduchenko\_svet@mail.ru*

### **Специфіка організаційної культури у публічному управлінні**

*У статті розглянуто структурні і методичні основи вітчизняного публічного управління з метою визначення особливостей його організаційної культури. Проаналізовано та визначено фактори, які зумовлюють специфіку організаційної культури в публічному управлінні як відповідне професійне середовище. Організаційна культура розглядається як один із чинників становлення нової парадигми публічного управління.*

**Ключові слова:** *культура управління, організаційна культура, правова культура, інформаційно-комунікаційна культура, морально-етична культура, ціннісні орієнтири, нова парадигма публічного управління.*

*Постановка проблеми.* Сучасний стан розвитку світової цивілізації зумовлений революційними процесами впровадження найсучасніших комунікаційних та інформаційних технологій та засобів, що сприяли стрімкій трансформації постіндустріального суспільства в інформаційне. А це, в свою чергу, загострило багато питань, пов'язаних з публічним управлінням, яке охоплює майже усі сфери людської життєдіяльності. При цьому йдеться про

довіру до влади, її спроможність надання якісних публічних послуг громадянам та відкритість для них, що можна забезпечити наявністю в публічному професійному середовищі сучасної і дієвої організаційної культури. Для цього необхідно дослідити особливості її формування та розвитку в нових умовах та її вплив на формування нової парадигми публічного управління.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.*

Вплив професійного середовища на діяльність людей, на їх особистісну соціалізацію є основним завданням організаційної культури, яку провідні менеджери світу уже тривалий час використовують як один із ключових важелів управління персоналом. У сферах виробництва, економіки та бізнесу розроблені і успішно функціонують системи організаційної культури, які є достатньо розвинутими і гнучкими.

Доцільність використання можливостей організаційної культури у сфері публічного управління, як одного з його важелів, останнім часом осмислюється багатьма зарубіжними дослідниками, як-то: Т. Пітерс, Р. Уотерман, Д. Осборн, Т. Геблер, О. Хьюгс, Д. Кетл, Ф. Томпсон, В.Н. Д'яковою та іншими. Аналізу особливостей внутрішньої інтеграції службовців у колективі і професійному середовищі взагалі, а також зовнішньої адаптації будь-якої організації сфери публічного управління з використанням окремих складових організаційної культури присвятили свої дослідження небагато зарубіжних (переважно російських) та вітчизняних дослідників. Це такі автори: Г. Атаманчук, О. Віханський, Л. Григоришина, Н. Коломієць, О. Кочеткова, С. Літов, А. Ліпенцев, Н. Липовська, М. Магура, О. Оболенський, Л. Пашко, В. Ребкало, Е. Сергієнко, Т. Соломандіна, М. Субочев та інші. На хвилях розвитку New Public Management (NPM) вони донесли головну ідею забезпечення ефективності і результативності публічного управління. В її основі лежить запозичення методів корпоративного управління і корпоративної культури, які застосовуються в бізнесі і різних некомерційних структурах.

Проте, впровадження будь-яких методів управління зарубіжного походження у вітчизняному публічному управлінні потребує глибокого

наукового обґрунтування, а запозичення характеристик корпоративної культури має враховувати специфіку публічного управління як професійного середовища.

*Мета статті.* Метою статті є дослідження професійного середовища у сфері публічного управління з метою виявлення існуючих особливостей, які впливають на його культурний розвиток. Результати цього дослідження сприятимуть подальшому теоретичному осмисленню процесів формування і розвитку організаційної культури як підсистеми вітчизняного публічного управління, а також впровадженню цього чинника як передумови становлення нової парадигми публічного управління.

*Виклад основного матеріалу.* Існує велика кількість визначень поняття “організаційна культура”, але всі вони, на нашу думку, зводяться до того, що це сукупність суспільно-прогресивних формальних та неформальних правил, норм і ціннісних орієнтирів професійної діяльності, традицій та ритуалів, індивідуальних та групових інтересів, особливостей поведінки співробітників певної організації, стиля керівництва, показників задоволеності працюючих умовами праці, показників рівня співробітництва, перспектив розвитку тощо. Організаційна культура дуже чутлива до змін внутрішнього і зовнішнього професійного середовища і є досить динамічною, що сприяє розвитку організації і досягненню нею стратегічних цілей.

Визначення поняття “організаційна культура в сфері публічного управління” потребує окремого дослідження і, на нашу думку, являє собою системну сукупність найважливіших загальнодержавних, суспільних і суто організаційних норм, правил і ціннісних орієнтирів у професійній діяльності, які сприймаються й декларуються переважною більшістю службовців у процесі досягнення організаційних цілей.

Культурологічний підхід до вирішення проблем в публічному управлінні, як і в будь-якій іншій сфері людської діяльності, зводиться до двох основних завдань: 1) забезпечити відповідну зовнішню інтеграцію організації; 2) сприяти внутрішній толерантній адаптації співробітників при умові “забезпечення

комплексної взаємопов'язаної діяльності службовців, спрямованої на вироблення та реалізацію державної політики та управлінських рішень, здійснення регулятивних і обслуговуючих функцій в інтересах усього суспільства”[4, с. 103-104]. Виконання цих завдань організаційної культури в сфері публічного управління, на відміну від інших сфер людської діяльності, обумовлюється особливостями усіх її складових: правової, політичної, інформаційно-комунікаційної, морально-етичної культур і культури управління. Ці ж особливості закладені і в структурних та методичних аспектах публічного управління і обумовлюють його адміністративно-правову специфіку.

Теоретично усі питання, пов'язані з адміністративно-правовими методами публічного управління, розглядаються з двох сторін:

1) теоретичного обґрунтування необхідності існуючих методів управління і їх важливості в управлінському середовищі;

2) формування і нормативного забезпечення механізму реалізації публічного управління.

Втім, найбільш повне уявлення про особливості методів публічного управління дають такі ознаки:

- їх існування зумовлене формуванням виконавчої гілки державної влади та органів місцевого самоврядування (або муніципалітету, тому далі по тексту буде використано термін “муніципальне управління”, що є визнаним у світі), які в сукупності складають публічну службу;

- ціль їх використання – забезпечення державного та муніципального управління з метою рішення поставлених задач і досягнення стратегічних цілей;

- вони враховують особливі правовідносини між суб'єктом і об'єктом публічного управління, які визначаються правовими повноваженнями органів публічної служби і посадових осіб по застосуванню як міри виховного характеру, так і владного, державного, яке забезпечується спеціальними силами та засобами;

- існує правове регулювання порядку їх використання для необхідного управлінського впливу, хоча іноді використовуються методи, не встановлені в правових нормах (виховання, переконання);

- методи управління є засобом здійснення встановленої суб'єктам публічного управління компетенції та повноважень;

- вони відображують зміст управлінського дійства у кожному конкретному випадку залежать від специфіки об'єкту управління (наприклад, фізичне лице, організація, форма власності, наявність вертикальної підпорядкованості тощо);

- методи управління забезпечують відповідний порядок в системі управління і носять організуючий характер;

- вони сприяють суб'єктам управління реалізації нормотворчих та індивідуально-розпорядчих повноважень, при розробці і прийнятті нових нормативно-правових актів управління;

- методам управління властива динаміка;

- методи управління мають специфічний вплив на об'єкти, а саме: пряме (наприклад, використання фізичної сили до правопорушників, або дисциплінарні санкції до посадової особи) та опосередковане (наприклад, реалізація на практиці передбачених законом правових обмежень чи міри заохочення службовця; прийняття рішення стимулювання розвитку конкретних галузей промисловості тощо);

- вони забезпечують можливість індивідуального (одноосібно посадовою особою) та колегіального впливу на об'єкт управління (результат колегіального обговорення і здійснення);

- існують часові обмеження використання методу управління (управлінське дійство може бути короткочасним, середньостроковим, довгостроковим тощо).

Очевидно, що правова культура є обов'язковим елементом організаційної культури у публічному управлінні, оскільки основним джерелом управлінської діяльності у цій сфері є право. Сутність, цілі та механізми реалізації правової культури визначаються соціальною природою публічного управління як формою

реалізації державної та муніципальної влади, яка потребує законодавчого підкріплення та встановлення відповідного правопорядку.

Варто пам'ятати, що поняття «управлінська діяльність» в публічному управлінні теж є специфічним і включає в себе «сукупність вироблених історичним досвідом, науковими пізнаннями і талантом людей навиків, умінь, способів, засобів, доцільних важелів і дій людини у сфері управління. Вона вирізняється інтелектуальним характером, що виражається в її спрямованості на вироблення, прийняття та практичну реалізацію управлінських рішень, покликаних змінювати у бажаному напрямі стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку і діяльність людей. До того ж, управлінська діяльність має бути здатною відображати соціальну дійсність і все, що відбувається в ній, розкривати наявні в ній ресурси, засоби і резерви, знаходити оптимальні способи їх удосконалення і переведення на новий рівень» [1].

Отже, публічне управління пов'язане з діяльністю по управлінню справами суспільства і держави, в якій закладено владні засади. При цьому право є джерелом і політико-правовою межею у визначенні управлінських рішень, які по формі відображують ціннісні категорії суспільства. А організаційна культура публічного управління є індикатором рівня його розвитку, який має втілювати не тільки професіоналізм, компетентність, високі моральні принципи, а й відповідну філософію колективу стосовно місії організації та її стратегічних цілей щодо служіння громадянському суспільству для поліпшення реального життя його громадян. Зрозуміло, що «службовці є особливою соціально-професійною групою, яка несе відповідальність за управління в державі, втілює в життя норми, що регламентують дії по укріпленню порядку в суспільстві. До цієї групи відносяться представники з притаманними їм професійними навиками, менталітетом і культурою» [6, с. 23]. Слід відмітити, що в тих сегментах публічної управлінської системи, які мають забезпечену законом можливість вирішального впливу на життєдіяльність суспільства, її працівники несуть особливі навантаження і відповідальність. Саме тому їх організаційна культура має подвійний зміст і спрямована як на організацію суспільного життя, так і на організацію професійно

досконалої та державно зрілої діяльності владних апаратів публічного управління, якими вони безпосередньо керують. Остання має ґрунтуватися на одному із філософських постулатів Е. Канта: культура людини визначає здібність ставити ціль, а культура її праці – безумовне досягнення цілі [2].

В сфері публічного управління навіть поняття професіоналізму і компетентності несуть особливий культурологічний зміст. Йдеться про повсякденний і повсякчасний відповідний культурний діалог службовців зі споживачами їх послуг, який іноді межує з психологічними науками та високим мистецтвом спілкування. Це при тому, що суспільство революційно змінюється і перетворюється в інформаційне, обумовлюючи прозорість та значно вищі темпи його обслуговування.

Наше сьогодні висуває особливі вимоги у сфері публічного управління до політико-правової та морально-етичної культур. Фахівці визначають їх як сукупність ціннісно-нормативних регуляторів діяльності і поведінки службовців, як у внутрішньому, так і в зовнішньому професійному середовищі. Ця сукупність відображена у комплексі нормативно-правових актів та організаційних заходів, які створюють правові межі діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування і кожного службовця, а також координують дії усіх публічних інституцій в цілому та кожного посадовця окремо. До цього комплексу нормативно-правових документів входять:

- Конституція України,
- Закон України “Про державну службу”;
- Закон України “Про засади запобігання і протидії корупції”;
- Закон України “Про місцеві державні адміністрації”;
- Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”;
- ISO 9001-2001 - система управління якістю;
- Концепція подолання корупції в Україні “На шляху до доброчесності”;
- Загальні правила поведінки державного службовця тощо.

Наразі, не існує однозначного наукового визначення терміну “політична культура”. Проте, ми вправі стверджувати, що вона являє собою сукупність

знань, оцінок та типів поведінки більшості службовців стосовно таких політичних об'єктів, як нація, держава та її політичні інститути. Від політичної культури в сфері публічного управління значною мірою залежать політичні процеси в суспільстві, стабільність і демократизм політичної системи тощо.

Велику роль у формуванні та розвитку усіх складових організаційної культури відіграє інформаційно-комунікаційна культура, адже без інформації неможливе чітке розуміння та уявлення реальних процесів і фактів соціального життя. Слід наголосити, що дієвість інформації визначається її достовірністю, оперативністю, своєчасністю, регулярністю, достатністю і об'єктивністю, а її професійний аналіз і підібрані факти сприяють правильним висновкам.

Як специфічна форма соціальної інформації, публічна інформація покликана обслуговувати діяльність органів державної і муніципальної влади, а також інших інститутів, які мають відношення до управління суспільством або забезпечення його життєдіяльності. При цьому використовуються як внутрішні, так і зовнішні канали її надходження, які відрізняються змістом та формою: поточна і ретроспективна, галузева і міжгалузева, фактографічна і концептуальна, текстова і відео тощо. Безумовно, рівень інформаційних потреб службовців залежить від їх посадового статусу і, у будь-якому разі, має бути виваженим та обґрунтованим. Крім того, інформаційно-комунікаційна культура забезпечує відкритість відповідної інформації споживачам публічних послуг.

І все ж, основою організаційної культури в сфері публічного управління була і завжди буде культура управління. В її широкому змісті закладено характеристики організаційно-технічних умов і традицій управління, а також особистісна культура керівника та стиль його роботи. Вузький зміст культури управління включає в себе службову етику керівництва. Сам термін “культура управління” можна тлумачити як сукупність типових і специфічних для керівника цінностей, норм, правил тощо, які формують зразок його поведінки і діяльності. Як було сказано вище, у публічній сфері до цієї сукупності необхідно додати ще й спеціальні організаційно-правові засади, які забезпечують культуру управління державного рівня з урахуванням



“територіальної, етнічної, мовної, економічної та політичної спільності”[4, с. 8].  
Культура управління виступає якісною характеристикою управлінської діяльності, що поєднує в собі мистецтво керівництва і мистецтво виконання [2, с. 108].

Управлінська культура, підкреслює Н. Нижник, як певна інтегральна характеристика стану управління в державі виступає сукупним показником управлінського досвіду, рівня управлінських знань та почуттів, зразків поведінки та функціонування суб’єктів управління [4, с. 21]. Поділяє цю точку зору і О. Сушій, підкреслюючи, що управлінська культура – це характеристика суб’єкта управління, який досить суттєво впливає на всі параметри об’єкта, тобто на все суспільство. Звідси та висока планка вимог, що визначають сутність і зміст державно-управлінської діяльності, які висувуються до професійного профілю вищих державних посадовців і в цілому до державних службовців: професіоналізму, компетенції, морально-етичному вияву, особистісних якостей тощо [5, с. 27].

Культура управління, як і організаційна культура, вміщує в себе складові, за допомогою яких вона характеризується і оцінюється, а саме:

- особистісна культура, яку визначає рівень кваліфікації та компетентності, етичне виховання, стиль спілкування, особиста гігієна та зовнішній вигляд тощо;
- культура планування та розподілу робочого часу, яка забезпечує раціональну організацію праці;
- культура утримання робочого місця, яка сприяє продуктивності і результативності праці;
- культура спілкування, яка визначає рівень проведення масових заходів, нарад, переговорів, прийомів, бесід тощо;
- культура роботи з поштою та іншими документами, яка передбачає їх реєстрацію, визначення терміну їх розгляду і відповіді, а також відповідальної і контролюючої особи ;
- культура професійної мови (письмової і вербальної), яка виключає можливість “перекручування” змісту слів та висловлювань;

- культура лідерства, яка обумовлює плідну співпрацю як офіційного лідера (керівника), так і неофіційного лідера (при його наявності), а також інші культури, відповідно до специфіки діяльності управлінця.

#### *Висновки дослідження.*

З усього вище сказаного очевидно, що специфічні особливості формування і розвитку організаційної культури в сфері публічного управління визначаються, головним чином, нормативно-правовою обмеженістю публічної діяльності в силу її значності у життєдіяльності громадянського суспільства. Проте, сучасний рівень розвитку суспільства вносить свої корективи в інституційні засади публічного управління, змінюючи його парадигму шляхом осучаснення смислового наповнення цього поняття крізь призму усвідомлення його ролі у житті кожної людини та держави. Суспільство, як об'єкт управління, спонукає до того, щоб відбувалися структурні зміни суб'єкта управління і щоб він, як керуюча підсистема, набував якісно нових рис та разом з керованою підсистемою вибудовували сучасний механізм взаємного впливу та контролю [3]. Сучасний етап публічного управління в Україні характеризується появою нових інституцій, які прямо або опосередковано перебирають чи отримують, через процедуру делегування, певний набір функцій, що в силу об'єктивних та/або суб'єктивних обставин не можуть ефективно виконувати органи державної влади. Такими інституціями, як правило, виступають громадські організації: галузеві об'єднання, політичні партії, великі бізнес об'єднання, професійні об'єднання, спілки тощо. По суті перелік таких об'єднань створює окремий вид суб'єктів публічного управління, які активно впливають на розвиток суспільства [4].

При цьому, на нашу думку, мають поступово ототожнюватися організаційні культури сфери публічного управління і громадянського суспільства з тим, щоб поступово закладалося підґрунтя для суспільного управління.

Підтвердженням такого висновку даного дослідження можна вважати останні пропозиції Уряду і Президента України щодо суттєвої децентралізації

державної влади і надання широких повноважень регіональним утворенням та територіальним громадам.

На часі, складність та глибина сучасних задач публічного управління передбачають розробку і впровадження досить великої кількості нормативно-правових документів, які будуть сприяти його розвитку як сучасного культурного інституту, що відповідає світовим та європейським стандартам. Наразі, це дуже важливо для забезпечення конкурентоспроможності і незалежності нашої держави та громадянського суспільства.

*Перспективи подальших розвідок.*

Подальші дослідження процесів формування і розвитку організаційної культури в сфері публічного управління мають висвітлити питання її впровадження як підсистеми останнього, а не якогось неосяжного і неконтрольованого феномену.

***Гайдученко С.О.***

### **Специфика организационной культуры в публичном управлении**

*В статье рассмотрены структурные и методические основы отечественного публичного управления с целью определения особенностей его организационной культуры. Проанализированы и определены факторы, которые обуславливают специфику организационной культуры в публичном управлении как соответствующую профессиональную среду. Организационная культура рассматривается как один из факторов становления новой парадигмы публичного управления.*

***Ключевые слова:*** культура управления, организационная культура, правовая культура, информационно-коммуникационная культура, морально-этическая культура, ценностные ориентиры, новая парадигма публичного управления.

**Gaiduchenko S.A.**

**Specificity of organizational culture in public administration**

*Structural and methodical bases of domestic public administration for the determination of characteristics of its organizational culture are considered in the article. Factors that determine the specificity of organizational culture in public administration as appropriate professional environment are analyzed and defined. Organizational culture is seen as one of the factors of a formation of a new paradigm of public administration.*

**Keywords:** *culture management, organizational culture, legal culture, information and communication culture, ethical culture, values, a new paradigm of public administration.*

Література

1. . Босак О. З. Становлення та розвиток системи публічного управління в Україні // Реформа публічного управління в Україні: виклики, стратегії, майбутнє : монографія / О.З. Босак / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; відп. редактор І. А. Грицяк. - К. : К.І.С., 2009. - 240 с.
2. Мартиненко В. М. Культура управління : навч.-метод. посіб. / В.М. Мартиненко, В. О. Євдокімов, Л. М. Сергєєва. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2008. – 60 с.
3. Міненко М.А. Трансформація системи державного управління в сучасні моделі регулювання суспільства [Електронний ресурс] / М. А. Міненко. – Режим доступу://<http://www.dy/nauka/com/>
4. Нижник Н. Управлінська культура: теоретичне поняття чи управлінська поведінка / Н. Нижник, Л. Пашко // Політ. менеджмент. – 2005. – № 5 (14). – С. 103-113.