

Міністерство освіти і науки України
Національний технічний університет
«Дніпровська політехніка»

Навчально-науковий інститут державного управління
Кафедра державного управління і місцевого самоврядування

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА
кваліфікаційної роботи ступеня магістра

студентки Дьоміної Світлани Анатоліївни

академічної групи 281М-22з-4 ІДУ

спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування

на тему: «Формування організаційної культури як інструменту управління»

Керівники	Прізвище, ініціали	Оцінка за шкалою		Підпис
		рейтинговою	інституційною	
кваліфікаційної роботи	Липовська Н.А.			
розділів:				

Рецензент:				
------------	--	--	--	--

Нормоконтролер:	Вишневська О.В.			
-----------------	-----------------	--	--	--

Дніпро
2023

РЕФЕРАТ

Пояснювальна записка кваліфікаційної роботи ступеня магістра на тему «Формування організаційної культури як інструменту управління».

85 с., 2 табл., 5 рис., 51 джерело.

ОРГАНІЗАЦІЙНА КУЛЬТУРА, СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ, КАДРОВА ПОЛІТИКА, ПУБЛІЧНИЙ СЛУЖБОВЕЦЬ, ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ, ПРОФЕСІОНАЛІЗМ, ПРОФЕСІОНАЛІЗАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ, ІННОВАЦІЙНІ ТЕХНОЛОГІЇ.

Об'єкт дослідження – організаційна культура публічного управління.

Предметом магістерського дослідження є формування організаційної культури як інструменту управління.

Метою роботи є розроблення та обґрунтування шляхів формування та розвитку організаційної культури публічного управління, а також визначення методичних підходів щодо їхнього упровадження в практику публічного управління України в сучасних умовах.

У першому розділі досліджуються організаційна культура та її сутність, зміст, основні ознаки й характеристики. Особливості формування організаційної культури в публічному управлінні.

Другий розділ присвячено аналізу змін та розвитку організаційної культури в публічному управлінні. Впливу організаційної культури державних органів влади на процеси реформування публічного управління в зарубіжних країнах.

У третьому розділі розглядаються рекомендації щодо напрямів удосконалення організаційної культури як інструменту управління.

Сфера практичного застосування результатів роботи – органи публічного управління.

ABSTRACT

Explanatory note of the master's degree qualification thesis on the topic
«Formation of organizational culture as a management tool»

85 pages, 5 figures, 2 tables, 51 sources.

ORGANIZATIONAL CULTURE, PERSONNEL MANAGEMENT SYSTEM, PERSONNEL POLICY, PUBLIC SERVANT, LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES, PROFESSIONALISM, PROFESSIONALIZATION OF PUBLIC SERVANTS, INNOVATIVE TECHNOLOGIES.

Object of research is the organizational culture of public administration.

Subject of the master's research is the formation of organizational culture as a management tool.

The purpose of research is to develop and substantiate the ways of formation and development of the organizational culture of public administration, as well as to determine methodical approaches for their implementation in the practice of public administration of Ukraine in modern conditions.

The first section examines organizational culture and its essence, content, main features and characteristics. Peculiarities of the formation of organizational culture in public administration.

The second section is devoted to the analysis of changes and development of organizational culture in public administration. The influence of the organizational culture of state authorities on the processes of reforming public administration in foreign countries.

The third section deals with recommendations on ways to improve organizational culture as a management tool.

Scope of practical application – public administration bodies.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	4
РОЗДІЛ 1	
ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ КУЛЬТУРИ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ.....	8
1.1. Організаційна культура: сутність, зміст, основні ознаки й характеристики.....	8
1.2. Особливості формування організаційної культури в публічному управлінні.....	18
РОЗДІЛ 2	
ФОРМУВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ КУЛЬТУРИ ЯК ІНСТРУМЕНТУ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ УПРАВЛІННЯ	32
2.1. Аналіз змін та розвиток організаційної культури в публічному управлінні.....	32
2.2. Вплив організаційної культури державних органів влади на процеси реформування публічного управління в зарубіжних країнах.....	43
РОЗДІЛ 3	
НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ КУЛЬТУРИ ЯК ІНСТРУМЕНТУ УПРАВЛІННЯ	59
3.1. Перспективи трансформації організаційної культури публічного управління в Україні	59
3.2. Оптимізація організаційної культури як елемент забезпечення результативності публічного управління	73
ВИСНОВКИ.....	80
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	85

ВСТУП

Сучасна управлінська наука все частіше звертає увагу на «людський фактор», говорячи про його важливість і труднощі урахування і використання.

Говорити про організаційну культуру розпочали у 1970–80-х роках як про феномен, що визначає діяльність організацій. Однак явище організаційної культури виникло набагато раніше, разом з виникненням організацій.

У різні часи у залежності від соціально-економічних умов існували різні типи організаційних культур. З розвитком ринкової економіки, переходом до інформаційного суспільства великої ролі набувають знання, кваліфікація, мотивація персоналу без яких не можливо реалізовувати ідеї, ініціативи працівників.

Організаційну культуру зараз вважають сильнішим мотиватором, регулятором і індикатором діяльності персоналу у організації. Організаційна культура – це ідеологія управління і організації соціально-економічної системи. Організаційна культура спрямована на підвищення трудового потенціалу системи і виражає основні цінності організації. Формується організаційна культура і в органах державної влади та місцевого самоврядування. Організаційна культура публічного управління встановлює правила і норми поведінки, формує відносини і зв'язки між працівниками і підрозділами організації.

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.

Актуальність теми дослідження визначається необхідністю змін традиційної взаємодії колективу та формування оновленої організаційної культури органів публічного управління. За тридцять років незалежності нашої держави інститут публічної служби країни пройшов певну кількість етапів його розвитку і удосконалення організаційної культури державних установ займає чи не головне місце у цій системі. Провідне завдання державної служби України – перейти від ієрархічної, малоефективної організаційної культури до результативної, позитивної, орієнтованої на потреби громадян, до надання якісних державних послуг та отримання належного статусу та іміджу державної служби в нашій країні та за її межами організаційної культури.

У багатьох зарубіжних та вітчизняних дослідників виникає питання, як організаційна культура впливає на бездоганне виконання публічною владою закріплених за нею функцій. У працях таких відомих учених, як Т. Желюк, В. Мартиненко, М. Міненко, Л. Пермякова, Е. Сергієнко 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, розроблення методик аналізу типів організаційної культури та впливу на неї різноманітних чинників.

Визначення поняття «організаційна культура» наведено у працях В. Мартиненко, А. Ліпенцева, 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.

У працях О. Бобровської, З. Бурик, А. Рачинського, М. Рудакевич, Н. Сорокіної немає однозначного трактування даної категорії, також не визначено співвідношення понять організаційної та корпоративної культури у публічному управлінні, спостерігаються термінологічні розбіжності.

З урахуванням розгорнутої в Україні реформи державного управління набуває особливого значення більш ґрунтовне дослідження впливу організаційної культури на рівень професійної майстерності фахівців публічного управління. Особливого значення набувають питання створення нової культури державних службовців в Україні.

Незважаючи на відносно глибоку розробленість зазначеної проблематики, спрямованих на дослідження явища організаційної культури, вплив її на державну службу ще не вивчений в повній мірі. У зв'язку з цим особливої актуальності набуває дослідження проблеми управління організаційної культури публічної служби та вимагає глибокого осмислення і пошуку методів управління та механізмів результативного розвитку організаційної культури.

Метою роботи є розроблення та обґрунтування шляхів формування та розвитку організаційної культури публічного управління, а також визначення методичних підходів щодо їхнього упровадження в практику публічного управління України в сучасних умовах.

Виходячи з поставленої мети, у магістерській роботі визначено наступні завдання:

- розкрити сутність та виявити змістовні ознаки й характеристики організаційної культури;
- визначити процес, етапи та методи формування організаційної культури в публічному управлінні;
- надати аналіз основних змін та розвиток організаційної культури публічного управління;
- дослідити вплив організаційної культури державних органів влади на процеси реформування публічного управління в зарубіжних країнах;
- визначити перспективи трансформації організаційної культури публічного управління в Україні;
- дослідити взаємозв'язок організаційної культури та результативності публічного управління.

Об'єкт дослідження – організаційна культура публічного управління.

Предметом магістерського дослідження є формування організаційної культури як інструменту управління.

Методологічною базою дослідження є комплекс методів збору, аналізу та обробки фактологічної та емпіричної інформації, серед яких: методи загальнонаукового, системно-теоретичного та конкретно-історичного аналізу зарубіжних і вітчизняних джерел; методи моделювання та програмування; структурно-функціональний метод. Застосовано також системний підхід, статистичний, формально-логічний методи.

Нормативну та теоретичну основу магістерської роботи складають положення законодавчих актів України, постанов Верховної Ради України, Указів і розпоряджень Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, наукові праці вітчизняних вчених в галузі економіки, права, державного управління та політології.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ КУЛЬТУРИ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

1.1. Організаційна культура: сутність, зміст, основні ознаки й характеристики

Однією з передумов побудови в Україні громадянського суспільства є реформування державного управління. Процеси глобалізації на початку ХХІ ст. охоплюють усі напрями людської діяльності та суттєво змінюють погляди на роль і місце держави в сучасному суспільстві. Вивчення світової практики дає змогу виділити характерні закономірності, притаманні ефективно діючому держапарату, та визначити основні з напрямів його еволюції.

Сучасний світовий рівень менеджменту передбачає, що об'єктом управлінської діяльності у будь-якій сфері є, поряд з процесами та людьми, організаційні культури різних типів. «Вважається, що оволодіння інноваційними управлінськими (кадровими) технологіями неможливе без опанування засад організаційно-культурного підходу, який дає комплексне розуміння процесів еволюції та функціонування організації з урахуванням глибинних механізмів поведінки людей в багатофункціональних та динамічних контекстах. Сучасні керівники в сферах бізнесу та виробництва розглядають культуру своєї організації як могутній стратегічний інструмент, який дозволяє орієнтувати своїх співробітників на загально організаційні цілі, мобілізувати їх ініціативу та поліпшувати їх взаємовідносини. Вони прагнуть створити таку організаційну культуру, яку б розуміли і підтримували усі співробітники» [7]. Так історично склалося, що такий потужний важіль в управлінні персоналом як організаційна культура до цього часу в сфері державної служби України як соціального та державно-правового інституту не знайшов відповідної уваги науковців і використання на практиці. Пояснення такого факту міститься у всім відомих особливостях управління персоналом у сфері державної служби, а

саме: воно відбувається в межах єдиної системи влади та державного управління на основі єдиних правових, організаційних та функціональних принципів. До того ж управління персоналом суворо регламентовано законами, нормативно-правовими актами, бюджетом і абсолютно соціально обумовлено. Наявність цих факторів, безумовно, не сприяє будь-яким ініціативам стосовно глибокого вивчення та належного використання в сфері державної служби такого феномену як організаційна культура. Разом з тим, існує наукова думка, що «державна служба як суспільне явище є своєрідною формою відображення суспільних зв'язків і відносин, показником міри гуманності, людяності чинних у суспільстві порядків, тобто є явищем, яке віддзеркалює стан дотримання загальнолюдських цінностей в суспільстві та державі» [1; 41].

Одним із найважливіших факторів для організації або підприємства, є організаційна культура. Тобто, від того, як буде налагоджений механізм людських відносин у внутрішньому та зовнішньому середовищі, буде залежати репутація та авторитет підприємства, його успіх.

З метою змістовного наповнення поняття «організаційна культура» розглянемо семантику категорії «культура». Для пояснення поняття «культура» скористаємося енциклопедичними визначеннями, що дадуть змогу виявити сутнісні ознаки культури як соціального (за своєю суттю) явища. Аналіз декількох джерел («Філософський словник», «Великий тлумачний словник української мови») дає дуже близькі за змістом розуміння культури, насамперед, як сукупності цінностей людства, як матеріальних, так і духовних, що були створені впродовж усієї історії людської цивілізації [4, с. 596].

Так, універсальність культури підкреслює у своєму визначенні відомі дослідники, які наголошують, що соціальні групи, поєднані спільним досвідом протягом певного часу, створюють свою культуру. Автор говорить і про те, що це притаманне й організаціям, оскільки культура є середовищем існування будь-якої організації та її невід'ємною 30 частиною [28, с. 72]. Таким чином, поняття культури варто розглядати в контексті особливостей розвитку соціальної організації, який виражений у системі

цінностей, соціальних норм, установок як продуктів спільної взаємодії. Культура за своїми пізнавальними властивостями є важливим гносеологічним засобом, який відображає цілісний комплекс (функціональний і технологічний, процесуальний та результуючий) історико-культурної практики соціальних суб'єктів.

Культура як сукупність людських цінностей функціонально підтримує стабільність суспільного буття через закріплення й відтворення узагальнених практик, способів життєдіяльності, механізм адаптації до соціальних умов. Автори С. Возняк і Т. Костюк у своїй праці «Культура як соціальне явище: аксіологічний вимір», визначаючи головні функції культури (аксіологічна, світоглядна, регулятивно-нормативна, соціалізації особистості, трансляції соціальної спадковості, комунікативна, емоційно-психологічна, пізнавально-евристична, творча), звертають увагу саме на функціональність культури [6, с. 17-18]. Так, наприклад, через функцію соціалізації особистості розкривається функціональне значення культури в конструюванні якостей людини, необхідних для соціальних взаємодій (спілкування, діяльності). Важлива роль культури розкривається через виконання нею регулятивно-нормативної функції, яка відображає соціальний механізм визначення соціальних стандартів, регуляції поведінки людей, який підтримується нормами, мораллю, звичаями, традиціями, громадською думкою.

Особливої уваги для розуміння функціональності культури як невід'ємної частини й середовища існування будь-якої організації потребують комунікативна функція та функція трансляції соціальної спадковості, оскільки перша з них допомагає встановити взаємозв'язки й налагодити взаємообмін, тиражувати доцільні зразки та традиції в організації, а друга – сприяє напрацюванню культурних смислів, які мотивують діяльність і посилюють творчість колективу й кожної особистості окремо. Для організації не менш затребуваною є емоційно-психологічна функція культури, яка сприяє виробленню загальної «культури почуттів» [6, с. 17-18].

На підставі аналізу сучасних визначень культури можна констатувати, що вона:

- має як духовну, так матеріальну складову;
- формується суспільством;
- її формування є історичним процесом.

З одного боку, культуру розуміють як соціальний механізм взаємодії особистості та соціальної спільноти з оточенням, з іншого – культура виступає як система цінностей, переконань, зразків і патернів поведінки особистості, групи, організації та суспільства.

Для розуміння змісту поняття «організаційна культура» важливим є термінологічне уточнення й сутнісне наповнення поняття «організація», оскільки його зміст сприяє розкриттю характеру та особливостей культури в будь-якій соціальній організації. Для здійснення концептуалізації цього поняття розглянемо поняття «організація», оскільки воно набуло міждисциплінарного статусу.

Зміст поняття «організація» наповнюється змістом давньогрецького поняття «органон» та латинського «органум». Так, поняття «органон» позначає частку організму, яка має емерджентні властивості (виконує такі функції цілого, які не може виконати кожна частка окремо), а поняття «органум» розкриває можливості бути знаряддям досягнення конкретних цілей чи результатів. Ці два поняття розкривають характеристики організації як системи, що складається з елементів, які є частинами єдиного цілого, метою діяльності та взаємодії яких є конкретний результат (тобто позначається взаємодія частини й цілого) [51, с. 95].

У виданні «Філософський енциклопедичний словник» поняття «організація» розкрито так: «...форма усталеного взаємозв'язку елементів системи відповідно до законів її існування; процес або стан упорядкування, будова, тип функціонування системи; основними характеристиками організації є упорядкування та спрямованість упорядкування» [42, с. 453]. Отже, категорія «організація» має два семантично пов'язаних аспекти: по перше, статичний, що

характеризує стан, структуру й властивості об'єкта (соціальної організації); по-друге, динамічний, який розкриває специфіку процесу соціального управління організацією щодо упорядкування, координації, адаптації та її інтеграції.

Серед представників класичної соціологічної думки існують певні розбіжності щодо розуміння категорії «організація». Наприклад, М. Вебер визначає організацію в інструментальному аспекті, зазначаючи, що це засіб для досягнення цілей соціальної групи. Г. В. Щьокін [49] виділяє декілька ключових моментів, що пояснюють сутність поняття «організація». Перш за все, автор говорить про організацію як співтовариство (об'єднання людей), що має загальні цілі й прагне їх досягнути завдяки скоординованій дії. Другою особливістю організації він вважає наявність механізмів та способів скоординованої дії для досягнення узгодженого результату. Третій аспект він вбачає в наявності цілісної мотиваційно-регуляторної системи (цінностей, норм, санкцій, механізмів контролю), що забезпечує порядок соціального життя й на основі якої здійснюється взаємне, злагоджене та гармонійне функціонування членів спільноти з використанням прийнятних і допустимих способів задоволення потреб [49].

Є й інші погляди на розуміння сутнісних ознак поняття «організація», що концентрують увагу на структурно-функціональних особливостях організації як системи. Так, наприклад О. Пригожин концентрує увагу на таких трьох ознаках, як: цілісний об'єкт, що виконує певні функції; особливий спосіб об'єднання в цілісну систему; процес координації. Натомість, Я. Зеленецький вважає, що це: певна структура; елементи з певними значеннями; результат діяльності [39, с. 282]. Важливим доповненням цього системного розуміння організації є визначення дослідників Г. Осовської та О. Осовського, які говорять про гуманістичний базис цієї системи – «соціальне утворення», вводячи в контекст її функціонування свідомі дії з координації [23, с. 151]. Говорячи про свідомі дії, дослідники вказують на соціальний характер її управління, на те, що основними елементами цієї системи виступають люди. Із

цього впливає, що кожна організація як соціальна система, якій притаманні особливості діяльності та управління, може мати власну культуру [40, с. 92-94].

Таким чином, у різних напрямках міждисциплінарних досліджень існує єдність щодо сутнісно-змістовних та функціональних характеристик і аспектів категорії «організація»: по-перше, діяльнісно-процесуальний аспект, ключовими процесами якого виступають розподіл функцій і ролей, засіб управління, спрямованість та орієнтація на досягнення мети; по-друге, результативний аспект, що відображає ступінь упорядкованості елементів (соціальних суб'єктів); по-третє, аспект взаємодії між елементами соціальної організації як цілісної системи.

Отже, концептуальний аналіз поняття «організаційна культура» надає змогу виділити попереднє уявлення про її зміст:

- є явищем соціальним;
- притаманна будь-яким соціальним системам;
- є складовою соціального управління (як на рівні певної організації, так і на рівні суспільства в цілому);
- являє собою узгоджену систему цінностей, норм, традицій, уявлень, переконань і зразків поведінки;
- забезпечує внутрішню цілісність та адаптацію до зовнішнього середовища;
- характеризує рівень розвитку організації.

Представники раціонально-прагматичного підходу, віддаючи належне глибинним основам організаційної культури у вигляді переконань, почуттів і цінностей, приділяють також увагу видимим проявам культури, в тому числі матеріальним за своєю природою. Отже, представники раціонально-прагматичного підходу розглядають організаційну культуру в якості організаційного ресурсу, і, як будь-який інший вид ресурсу, вона може бути вимірною, оцінена (в т.ч. у вартісному вимірі), використана для аналізу економічної ефективності господарської діяльності. Іншими словами, саме в

рамках цього підходу культура виступає як фактор, ресурс виробництва, отже, вона є не тільки соціальним, й економічним явищем.

Організаційну культуру розглядають і як інструмент управління. Вплив організаційної культури на складові організаційного розвитку, так і навпаки табл. 1.1 [26].

Таблиця 1.1

Складові організаційної культури

Організаційна культура як інструмент управління	
Управлінський вплив організаційної культури	Управлінський вплив на організаційну культуру
<ul style="list-style-type: none"> - організаційна структура - організаційна практика - організаційна поведінка і стиль керівництва - організаційні процеси - темпи розвитку організації - система критеріїв для заохочення працівників - реакція керівників на критичні ситуації в організації - критерії відбору призначення, просування і звільнення працівників 	<ul style="list-style-type: none"> - кадрова політика - місії і цінності організації - історія виникнення і розвитку - досвід використання інструментів - формальні положення філософського існування організації

О. В. Харчишина вважає, що в цілях даного дослідження «організаційну культуру як категорію слід розглядати з позицій двох напрямів: управлінського і соціально-психологічного. Кожен з цих напрямів має відмінну систему уявлень про зміст критеріїв організаційної культури» табл. 1.2 [44].

З позиції управлінського підходу організаційна культура є атрибутивною характеристикою організації, яка знаходить своє вираження у нормах, цінностях, правилах, що можуть бути як формальними, так і неформальними.

Призначення організаційної культури полягає у підвищенні рівня ефективності діяльності та конкурентоспроможності підприємства, пристосування його до змін зовнішнього середовища, забезпечення сталого розвитку. Вхідним принципом даного підходу є розуміння організаційної культури як важливої складової системи управління і дієвого інструменту менеджменту.

Уявлення про зміст критеріїв організаційної культури

Критерій	Напрямок	
	Управлінський	Соціально–психологічний
Зміст	Організаційна культура – базова складова системи управління, яка включає сукупність норм, цінностей і принципів діяльності, та створених на їх основі матеріальних і нематеріальних елементів, які в своїх сукупності сприяють розвитку і довгостроковій ефективності організації	Організаційна культура – атмосфера, психологічний клімат організації, неформальна і невидима свідомість організації, цінності і принципи, які впливають на поведінку її членів і формуються під їхнім впливом
Природа	Розглядається як атрибутивна характеристика організації, яка формується під впливом ціннісних установок індивідів та в результаті міжособистісної взаємодії	Розглядається як невід’ємна суть і характеристика функціонування малих груп
Призначення	Підвищення рівня адаптивності і забезпечення сталого розвитку, підвищення ефективності управління	Прискорення трудової адаптації, вплив на трудову поведінку та взаємовідносини в процесі праці, засіб диференціації організації
Основні прояви	Цінності, норми, правила, символи, стиль лідерства, система адаптації і мотивації персоналу, фірмовий стиль, імідж і бренд	Цінності, менталітет персоналу, соціально–психологічний клімат в організації, стиль лідерства
Основні методи оцінки	Економіко–математичні та соціологічні (анкетування) методи досліджень, контент–аналіз	Соціологічні методи досліджень (анкетування, опитування)

За даного підходу основний вплив на формування організаційної культури справляють лідери організації (як сучасні, так і колишні), а також зовнішнє середовище організації, в тому числі загальнолюдські і національні традиції та цінності.

Організаційну культуру можна оцінити в розрізі таких її проявів як цінності, норми, правила, символи, стиль лідерства, система адаптації і мотивації персоналу, фірмовий стиль, імідж і бренд. Для дослідження організаційної культури в рамках управлінського підходу, з точки зору якого розглядається дане поняття, широко використовуються економіко-математичні методи, зокрема розрахунок і аналіз показників на основі фінансової та кадрової звітності, економіко-математичне моделювання, факторний та

кластерний аналіз. В якості доповнюючих методів використовуються контент-аналіз та анкетування.

Аналіз найбільш поширених визначень організаційної культури дає підстави визначити характеристики, «на яких найчастіше наголошують автори:

- основу організаційної культури складають цінності і переконання людей, які є засновниками та/або працівниками підприємства;
- організаційну культуру формують ті цінності, які поділяються більшістю власників і працівників підприємства;
- організаційна культура включає дві основні частини: імпліцитну (приховану, ціннісну, духовну) та експліцитну (видиму, матеріальну);
- організаційна культура впливає на організаційну взаємодію, організаційну поведінку та організаційну ефективність;
- організаційна культура включає цілий набір елементів, в складі якого більшість авторів включає ціннісні, символічні, нормативні, інколи комунікативно-управлінські складові; проте згадування про конкретні матеріальні складові організаційної культури у визначеннях відсутні;
- наголошується на еволюційному розвитку організаційної культури; організаційна культура є відображенням самої суті організації» [45].

Організаційна культура – це не тільки імідж компанії, а й ефективний інструмент стратегічного розвитку бізнесу. Її формування завжди пов'язане з інноваціями, спрямованими на досягнення бізнес-цілей і, отже, підвищення конкурентоспроможності. У «класичному» розумінні організаційна культура розглядається як інструмент стратегічного розвитку компанії через стимулювання інновацій та управління змінами. Організаційна культура існує в будь-якій компанії – з моменту появи організації і до самого кінця – незалежно від того, створюється спеціальна служба для роботи з нею чи ні. Грамотне ж управління організаційною культурою надає саме позитивний вплив на бізнес компанії.

Організаційна культура орієнтована на «внутрішнє середовище і проявляється, перш за все, і головним чином в організаційній поведінці

співробітників». Сюди слід віднести стійкість, ефективність і надійність внутрішньосистемних організаційних зв'язків; дисципліну і культуру їх виконання; динамізм і адаптивність до нововведень в організації; загальноприйнятій (на всіх рівнях) стиль управління, заснований на співпраці, активні процеси позитивної самоорганізації та багато іншого, що проявляється в корпоративній поведінці працівників відповідно до прийнятих норм і визнаними цінностями, які об'єднують інтереси окремих людей, груп та організації в цілому.

Організаційна культура, за визначенням, не може бути сконструйована і впроваджена. Вона не може бути навіть запозичена. Запозичені, можуть бути лише деякі структури і механізми зв'язків, що відображаються в організаційних проектах. Кожен колектив унікальний: статево-віковий склад, професійно-кваліфікаційна структура кадрів, галузева, географічна специфіка і т.п. – все це накладає свій відбиток. Велике значення має історія становлення підприємства, формування самого колективу і сформовані традиції. Деякі керівники розглядають свою організаційну культуру як потужний стратегічний інструмент, що дозволяє орієнтувати всі підрозділи й окремих осіб на спільні цілі, мобілізувати ініціативу співробітників, забезпечувати лояльність і полегшувати спілкування [51].

Таким чином, організаційна культура задає певну систему координат, яка пояснює, чому дана організація або підприємство функціонує саме таким, а не іншим чином. Вона дозволяє в значній мірі згладити проблему узгодження індивідуальних цілей із загальною метою підприємства, формуючи спільний культурний простір, що включає цінності, норми і поведінкові моделі, що розділяються всіма працівниками.

Організаційна культура – це базовий елемент внутрішнього середовища організації, який забезпечує оптимальну внутрішню інтеграцію та зовнішню адаптацію і виступає інтегральною характеристикою рівня її розвитку; формується в результаті міжособистісної взаємодії членів організації в процесі її еволюційного розвитку та цілеспрямованого впливу керівництва; «включає

імпліцитну (переконання, цінності, принципи, соціально-психологічний клімат) та експліцитну (документально-нормативне забезпечення управління, символи, традиції, імідж, бренд) складові» [26]. Таким чином, дане визначення організаційної культури найбільш повно відображає зміст цієї категорії з точки зору теорії менеджменту.

Значення організаційної культури визначається цілим рядом обставин. Вона надає співробітникам організаційну ідентичність, визначаючи уявлення про компанію, є важливим джерелом стабільності і спадкоємності, що створює у її співробітників почуття безпеки. В той же час знання організаційної культури допомагає новим працівникам правильно інтерпретувати відбуваючись у організації події і розуміти оточення.

Культура більш ніж, що – або інше стимулює високу відповідальність працівника, що виконує поставлені перед ним завдання. При визнанні і нагородженні таких людей, організаційна культура ідентифікує їх в якості ролевих моделей. Організаційна культура формує також і певний імідж організації або підприємства, що відрізняє його від будь-якого іншого; вона створює систему соціальної стабільності в організації, будучи чимось на зразок соціального клею, який допомагає об'єднувати організацію, забезпечуючи властиві їй стандарти поведінки. Її не можна розглядати як щось дане, абсолютне: вона постійно змінюється у міру зміни людей і подій в організації.

1.2. Особливості формування організаційної культури в публічному управлінні

Державна служба як правовий інститут є системою відповідних нормативно-правових актів, які регулюють норми та умови функціонування державної служби. У політичному контексті інститут державної служби забезпечує реалізацію зовнішньої та внутрішньої державної політики і виступає стабілізуючим чинником у суспільстві. У культурному аспекті інститут

державної служби характеризується сукупністю культурних норм та правил поведінки, яких мають дотримуватись державні службовці.

Т. Л. Желюк підкреслює, що інститут державної служби у соціальному аспекті передбачає закріплення принципів громадянського суспільства, які регулюють організацію діяльності людей, підтримують соціальний порядок у процесі суспільного відтворення [10]. Будучи соціальним інститутом, державна служба має на меті задоволення соціальних потреб, а під впливом зовнішнього середовища вона не тільки може, але й повинна зазнавати змін – як структурних, так і якісних, оскільки задоволення потреб прямо пов'язано з якістю життя і діяльності громадян [43].

Складність інституту державної служби полягає в тому, що, по-перше, він поєднує в собі правові норми інших галузей права; по-друге, складається з окремих етапів, зокрема: вступ на державну службу, проходження служби, принципів державної служби.

Інститут державної служби продовжує і завершує організаційне оформлення державного механізму, а найголовніше – робить цей механізм здатним вирішувати будь-які питання у галузі державного управління [14].

Вітчизняні та зарубіжні науковці аналізують та досліджують як особливості функціонування інституту державної служби, так і окремих його елементи у їх взаємодії рис. 1.1. [14].

Особливу увагу науковці приділяють безпосередньо структурі інституту державної служби. Зокрема, О. І. Пархоменко-Куцевіл зазначає, що його елементами є: по-перше, системи правових, організаційних та процесуальних інститутів, що визначають порядок формування та реалізації цілей держави; по-друге, сукупності людей, які мають спеціальну професійну освіту та працюють в державному апараті управління [24].

До елементів інституту державної служби В. Ю. Захарченко відносить: систему нормативно-правових актів і юридичних норм, які регулюють порядок та умови комплектування кадрів державної служби, визначають правове положення державних службовців, умови проходження державної служби;

систему державних органів, в яких здійснюється службова діяльність; інституціонально врегульовану професійну діяльність щодо забезпечення виконання повноважень державних органів у межах встановленої компетенції; сукупність державних службовців, які об'єднані індивідуальною та колективною формами організації праці у межах відповідних апаратних структур; комунікативну систему між державою та суспільством, що забезпечує реалізацію державної політики та виконання державних рішень з відповідним реагуванням на суспільні потреби [12].



Рис. 1.1. Аспекти дослідження інституту державної служби

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

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

До групи первинних чинників належать такі:

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

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

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

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

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

До групи вторинних чинників формування культури органу входять такі:

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

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

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

– міфи та історії про найважливіші події та особи, що відіграють та відігравали провідну роль у житті органу. Поширені в органі легенди та розповіді про те, як створювався орган, які видатні події були в його історії, хто з людей і яким чином здійснив вплив на його розвиток, сприяють тому, що

система сталих уявлень про дух органу зберігається у часі і доводиться до його членів в яскравій емоційній формі;

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

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

Досвід показує, що певні контрольовані характеристики культури значно впливають на показники діяльності органу, а тому керівники органів повинні звертати значну увагу на її оцінку та формування. Єдиної найкращої культури для всіх органів не існує. У кожному випадку вона визначається цілями, специфікою органу, факторами середовища, в якому він функціонує. Цінності, що він пропагує, повинні якщо не повністю поділятися працівниками, то принаймні не сприйматися ними негативно. Культура вважається сильною чи слабою залежно від того, якою мірою вона впливає на поведінку державних службовців органу.

Звичайно у більшості випадків керівники органу намагаються формувати культуру своїми виступами та агітацією. Але ще більший вплив на неї має їхня поведінка. Особливу роль у формуванні морального клімату відіграє моральна позиція керівника та його особисті моральні зобов'язання. Керівник повинен уміти:

- виконувати аналіз ціннісних аспектів будь-якої проблеми, що постає перед органом;
- контролювати емоції як свої, так і своїх підлеглих;
- аналізувати пріоритети, яких надають в органі таким категоріям, як усвідомлення, притаманність, прихильність;

– дотримуватися правила: робити не те, що хочеться, а те, що треба.

Підсумовуючи можна сказати, що коли перед державними службовцями ставиться мета свідомо формувати культуру та управляти її розвитком, вони повинні вміти донести її основні принципи до відома тих, на чію діяльність вона впливатиме. Цей процес здійснюється через формальні та неформальні засоби зв'язків з громадськістю. До формальних засобів комунікації належать виступи керівництва перед підлеглими та виклад власних поглядів на майбутнє, визначення ними корпоративної філософії та кодексів поведінки працівників. Але більший вплив на культуру справляють не їхні заяви, а поведінка. До неформальних засобів комунікацій належать, наприклад, публічне визнання заслуг працівників, розповіді ветеранів про історію органу.

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

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

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

Обов'язковим елементом загальної культури державної управлінської діяльності є правова культура, оскільки основним джерелом цієї діяльності є право. Її сутність, цілі, механізм здійснення визначаються соціальною природою державного управління як форми реалізації державної влади. А

кожна влада вимагає узаконення, встановлення відповідного правопорядку. Насамперед це пов'язується з діяльністю з управління справами суспільства й держави, в якій закладені владні основи. Право виступає тут не тільки джерелом, а й політико-правовою межею свободи вибору управлінських дій, що за своїми формами мають відповідати ціннісним правовим категоріям даного суспільства. Культура державної служби – це рівень державницького розвитку системи управління, в якому професіоналізм, компетентність, моральні принципи державних службовців мають втілювати цей рівень, створювати умови для найефективнішого її впливу на реальне життя громадян. Для України ця проблема набуває особливого значення, оскільки в країні створюється нова соціальна система, що має забезпечити вихід її народу на загальноцивілізований шлях розвитку. Державні службовці є особливою соціально-професійною групою, яка відповідає за управління в державі, втілює в життя регламентуючі норми для зміцнення порядку в суспільстві. До цієї групи належать представники різних професій з властивими їм професійними навичками, менталітетом та культурою [22].

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

Якщо культура, за визначенням німецького філософа Е. Канта (є більш ніж 400 визначень поняття «культура»), виражає здатність людини ставити мету, то культура праці – неодмінна умова успішного здійснення мети. Метою адміністративної реформи, як відомо, є створення ефективної системи державного управління, що забезпечить становлення України як

високорозвинутої правової держави з високим рівнем життя. Виходячи з цього можна сказати, що реформування державної служби як культурного інституту – важлива умова підвищення ефективності функціонування державної служби та рівня професійної культури державного службовця, неодмінна умова успішного здійснення державотворення.

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

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

Складність та глибина завдань державної служби передбачають комплексний підхід до вивчення проблеми культури праці державних службовців, який потребує проведення філософського, соціального, економічного аналізу та включає політичний, правовий, морально-етичний, естетичний, організаційний та інші аспекти [27].

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

У суспільстві інформаційна культура повинна зайняти особливе місце. Без інформації неможливо отримати чітке уявлення, наукове розуміння реальних процесів і фактів соціального життя, усіх його складових. Необхідно підкреслити, що дієвість інформації визначається її оперативністю,

своєчасністю, регулярністю надходження, достатністю та об'єктивністю. Саме вміло зроблений аналіз і дібрані факти дають можливість упереджувати негативні процеси та явища, робити правильні висновки [21].

Управлінська інформація як специфічна форма соціальної інформації покликана обслуговувати діяльність органів державної влади та інших інститутів, які беруть участь в управлінні суспільством, різними сферами, напрямками його життєдіяльності. Кожна гілка державної влади, система управління суспільством використовує у своїй роботі як внутрішні, так і зовнішні канали інформації. Державним службовцям потрібна різна за змістом і формою інформація: поточна та ретроспективна; вузькотематична та широкотематична; галузева (спеціалізована) та міжгалузева (неспеціалізована, суміжна); фактографічна та концептуальна.

Чим вищий статус державного службовця, тим сильніше проявляються специфічні особливості його інформаційних потреб. Можна виокремити три категорії державних службовців:

- відповідальні за стратегічні рішення (керівники органів державної влади);
- відповідальні за прийняття тактичних рішень (керівники управлінь, відділів);
- відповідальні за прийняття оперативних рішень (керівники низових ланок) [22].

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

Передові країни вже давно вступили на шлях побудови інформаційного суспільства, в якому пріоритетне значення має не виробництво продукції та енергії, а створення нових інформаційних технологій. Сьогодні від нормальної роботи інфраструктури, від інтенсивності інформаційних обмінів, повноти,

своєчасності та достовірності інформації, яка циркулює в комп'ютерних і телекомунікаційних системах, безпосередньо залежить існування сучасної держави.

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

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

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

Однак аксіомою залишається положення, що високий рівень культури державних службовців формує соціально-політичну систему, яка, у свою чергу, здатна згармонізувати відносини між різними верствами населення, враховуючи їхні інтереси та потреби, створюючи атмосферу взаємодовіри, підтримуючи позитивний імідж як конкретної державної установи, так і державного апарату загалом. Особливо це стосується тих суспільств, де діяльність адміністративних служб перебуває під контролем суспільної думки. У таких суспільствах спрацьовують механізми соціальної відповідальності, яка, у свою чергу, підвищує рівень культури державної служби.

Усе ж необхідно розуміти й те, що на культуру державного службовця завжди впливатиме його політична заангажованість. Вірність чи відданість політичним лідерам не є показником високої управлінської культури, бо вони

не завжди йдуть на користь державним справам і особливо громадянам, а тільки значною мірою заохочують державних службовців до власної кар'єри. Не можна заперечувати того факту, що культура управління має свою ієрархічну субординацію. Однак вона не завжди відповідає нормам закону, раціональності та діловим якостям тієї чи іншої державної установи.

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

В управлінську культуру також входить «пакет» цінностей, оцінок та уявлень, певних символів, настанов, засобів ціледосягнення. Такий «пакет» дає можливість державним службовцям адаптуватися до зміни політичних курсів, забезпечуючи внутрішню інтеграцію та спрямовувати в необхідне русло поведінку організаційної культури. Базовий «пакет» уявлень, поглядів та внутрішніх правил і є основою організаційної культури [43].

Незважаючи на позитивні моменти державно-службової корпоративності, вона все ж таки гальмує зростання організаційної культури. Корпоративність управлінських структур формується незалежно від форм власності в країні і практично негативно впливає на державну службу особливо в тому випадку, коли в країні відсутні законодавчо-регулюючі документи на усталені норми поведінки. Наявність таких документів стимулює культурний саморозвиток державних службовців [50].

Важливим аспектом культури службовця є усвідомлення ним важливості прийнятих його органом рішень та необхідність їх практичного втілення. Якщо службовець не наполягає на важливості прийнятих рішень, то відповідно падає й рівень його відповідальності. Значно підвищується культура відповідальності, якщо у службовця актуалізуються державнозначущі цінності та настанови з

відповідною владною установою. Рішення, прийняті в центрі, не завжди обґрунтовані і не знаходять підтримки на місцях, що й призводить до формування безвідповідальності.

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

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

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

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

– на сьогодні найбільш поширеними є чотири підходи до визначення державної служби, які сформувались еволюційно у різні періоди розвитку суспільства. Першим за періодом виникнення вважається діяльнісний підхід відповідно до якого акцентується увага на державній службі як процесі реалізації завдань держави. Дещо пізніше на його основі формується функціональний підхід. З середини ХХ ст. розвивається ще два підходи: інституціональний (державна служба розглядається як політичний, правовий, соціальний, економічний, організаційний та культурний інститут) і системний (державна служба є системою, що складається із взаємопов'язаних елементів, водночас виступає частиною більш складної системи державного управління);

– проголошення України як суверенної держави висунуло потребу у побудові нового державного устрою. Це, у свою чергу, викликало необхідність пошуку науковцями ефективної моделі розвитку державної служби як важливого елемента у системі державного управління. Вихід у європейський простір дозволив вітчизняним науковцям вивчати зарубіжний досвід та розробляти рекомендації на основі позитивних аспектів розвитку інституту державної служби у інших країнах світу.

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

РОЗДІЛ 2

ФОРМУВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ КУЛЬТУРИ ЯК ІНСТРУМЕНТУ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ УПРАВЛІННЯ

2.1. Аналіз змін та розвиток організаційної культури в публічному управлінні

Глобальні тенденції розвитку людства загострюють проблему упровадження ринкових підходів до надання публічних послуг, що спричиняє процес демонополізації держави й утворення сучасних організаційних форм шляхом проектування нових і перепроjektування застарілих організаційних структур відповідно до прогресивних соціокультурних чинників. Через те, що публічне управління України є багаторівневим, багатоаспектним явищем та системою, що включає в себе системи державного і муніципального управління, бізнесові й суспільні інститути та інституції, воно призначене забезпечувати стабільність існування громадянського суспільства як соціальної системи, цілісність її компонентів, координацію та узгодження взаємодії суб'єктів і об'єктів публічного управління, а його найвищою цінністю, згідно з Конституцією України, є людина-громадянин. Усе це свідчить про назрівання соціокультурних питань щодо взаємодії згаданих суб'єктів публічного управління та передбачає вирішення проблем стосовно процесів формування та розвитку організаційної культури публічного управління України.

Необхідною умовою дослідження процесу формування та розвитку організаційної культури публічного управління є обізнаність щодо основних трудових цінностей працюючих, їхнього бачення стратегічних цілей діяльності організації та її місії; стосовно взаємовідносин та взаємодії у колективі, у тому числі з керівництвом, а також із споживачами послуг та суміжними організаціями.

З'ясування усіх зазначених аспектів діяльності органів публічної влади проводилось шляхом соціологічного дослідження (експертного опитування,

анкетування, спостереження) серед державних службовців різних категорій посад із органів державної влади чотирьох областей України. В експертному опитуванні приймали участь 200 осіб різних вікових груп, які умовно було поділено на три групи: від 22 до 35 років, від 35 до 50 років та від 50 до 60 років. Така вікова градація обумовлена тим фактором, що завдання та масштаби розвитку особистості у процесі життєдіяльності значно змінюються. Так, для осіб віком до 35 років превалює висока соціальна активність з метою вибору професійного спрямування і побудови інтимних відносин (створення родини, пошук друзів, знайомих тощо). У осіб другої вікової групи домінують кар'єрні завдання розвитку, обумовлені конкретними мотиваційними факторами типу «бачу ціль – іду до неї». Третя вікова група, частіше за все, і, що цілком природно, відрізняється від перших двох значним зниженням соціальної активності, яку можна пояснити, наприклад, досягнутим особою рівнем самореалізації і досягнення цілей. Як було зазначено вище, першим із основних чинників формування та розвитку організаційної культури службовців є їхні ціннісні орієнтації. Система ціннісних орієнтацій визначає змістовну сторону спрямованості особистості і складає основу її відносин до навколишнього світу, до інших людей, до себе самої, основу світогляду і ядро мотивації життєвої активності, основу життєвої концепції та філософії життя. Американський психолог Мілтон Рокіч визначав цінності як «різновид стійкого переконання, що певна ціль (термінальний клас) чи спосіб (інструментальний клас) існування є найбільш переважним, ніж інший» [20]. За його теорією усі люди володіють одними і тими ж цінностями, але у різній мірі; джерела людських цінностей відображуються у культурі суспільства і його інституціях та особистості; цінності організуються у системи; загальна кількість цінностей однієї людини досить невелика. Ціннісні орієнтації охоплюють цінності соціальних контактів та цінності професійної самореалізації, адже, за переконанням фахівців, саме вони визначають етап та інтенсивність процесу їх професійного розвитку, який на пряму залежить ще й від цінностей саморозвитку, цінностей особистого життя та матеріального добробуту. Отже, склалося п'ять основних

блоків, які деталізовано завдяки додатковій підструктурі цінностей і за методикою М. Рокича на основі оцінки їх значущості проаналізовано рівень реалізації цінностей службовцями, які досліджувалися за двома віковими групами (22-35 років і 36-60 років) та статевими ознаками на основі наданих оцінок за п'ятибальною системою, визначеними для кожного блоку цінностей. Результати дослідження показали, що респонденти більш за все цінують матеріальну забезпеченість, щасливе сімейне життя [20]. Блоки цінностей розвитку особистості, творчості, збереження власної індивідуальності реалізовані нерівномірно: перша вікова група характеризується незадоволеністю статусом і кар'єрою, наявністю потреб самовиправдання, уникнення небезпеки та невдачі 65% чол., 40% жін.; друга – більшою задоволеністю статусом і кар'єрою, прагненням до самовдосконалення та самореалізації (46% чол., 30% жін.; третя – задоволеністю статусом і кар'єрою, проте низьким рівнем соціальної активності і прагнення до особистісного розвитку 27% чол., 14% жін.. Якщо врахувати при цьому методику М. Рокича щодо поділу визначених блоків цінностей ще й на класи термінальні (цілі) та інструментальні (засоби досягнення цілей), то можна дійти висновку, що термінальний зосереджений на блоці цінностей особистого життя (активні соціальні контакти, духовні цінності та збереження власної індивідуальності) у 25% респондентів першої та третьої вікових груп і на 16% – другої. Це свідчить про досить високий інструментальний клас особистісної самореалізації другої вікової групи, де превалує чоловіча стать 60% – чол., 32% – жін.. До речі, стосовно особистісної самореалізації, то у чоловіків навіть першої вікової групи відсоток задоволеності самореалізацією вище, ніж у жінок в усіх трьох вікових групах, а найсприятливіша ситуація із самореалізації відмічена у чоловіків другої вікової групи. Аналіз результатів дослідження ціннісних орієнтацій респондентів сприяє таким висновкам:

– серед життєвих цінностей із професійними досягненнями найбільш пов'язані самовдосконалення та самореалізація, рівень яких сприяє успіху та ефективності праці;

- проектування розвитку службовців має враховувати гендерні відмінності, оскільки жінки усіх вікових груп випереджають чоловіків у активних соціальних контактах, а чоловіки – у саморозвитку та самореалізації;

- серед усіх вікових груп із чоловіків та жінок зафіксовано незадоволеність статусом, кар'єрою та відсутністю перспектив професійного зростання, яка, на нашу думку, є результатом конфлікту цінностей;

- віковий чинник впливає на соціальну активність і прагнення до особистісного розвитку, що можна також пояснити конфліктом цінностей. Дослідження таких характеристик службовців, як бачення стратегічних цілей діяльності організації та її місії, взаємовідносин та взаємодії у колективі, у тому числі з керівництвом, а також із споживачами послуг та суміжними організаціями, які впливають на формування та розвиток їх організаційної культури, проводилися методом анкетування респондентів.

Аналіз описових відповідей респондентів на питання анкети (якісного методу) дав можливість дійти таких висновків:

- показники стажу роботи в органах публічної влади для різних вікових груп свідчать про суттєве «омолодження» сфери публічного управління (80% складають службовці зі стажем роботи від 3 до 10 років);

- майже 50% респондентів мають реальне уявлення про сутність і структуру організаційної культури, при цьому 97% вважають необхідним навчання основам організаційної культури не тільки у спеціалізованих закладах, а й за місцем роботи;

- високий відсоток респондентів майже 92%, які один раз у п'ять років підвищують кваліфікацію, свідчить про достатній рівень освіти у публічній сфері, що сприяє готовності 91% респондентів працювати в системі електронного врядування, а також готовності 68% до інноваційних змін у організації у разі наявності факторів їх стимулювання;

- майже сто відсотків респондентів поділяють і дотримуються норм поведінки та цінностей організації, а до основних чинників конфліктів у колективі відносять непрофесійність керівників 36% та конкурентну боротьбу

між співробітниками 42%;

- основними чинниками скорочення часу адаптації «новачків» визначено компетентність професійного середовища 42% і нового співробітника 30%, а також толерантні стосунки у колективі 18%;

- фактичне лідерство в організації майже стовідсотково визнано за керівництвом та наближеними до них особами, хоча їх професійний та соціально-культурний рівень, на думку майже 50% респондентів, має бути вищим;

- інтересу респондентів до підвищення їх власного культурного рівня, на їх думку, сприяє реальна можливість кар'єрного зростання 64%, можливість обміну досвідом у своїй галузі 29%, особиста мотивація самовдосконалення у комплексі із заходами щодо покращення умов праці 27%, комунікаційних та інформаційних засобів 31%, а також підвищення мотивації до плідної праці 44% і, поліпшення морального клімату у колективі 18%, зміни стилю керівництва на демократичний 7%, оскільки час оформлення документів порівнюється до часу їх узгодження та затвердження, що підтверджено майже 56% респондентів; – тільки 21% респондентів свідчили про особистісну та колективну активність у прийнятті управлінських рішень, що в певній мірі може сприяти плинності кадрів, яку озвучили 36% респондентів;

- більше половини респондентів вважають, що успішній кар'єрі, і в той же час, іміджу організації сприяють одні і ті ж чинники: бажання працювати для громадян і держави 38%, відповідальність 24%, професіоналізм/компетентність 36%, комунікабельність 2%;

- майже половина респондентів 47% вважає за доцільне переглянути/уточнити особисті посадові обов'язки для підвищення результативності праці у комплексі із постановкою чітких і зрозумілих цілей діяльності організації 31% та забезпеченням повної мотивації співробітників 48%;

- про низький рівень ідеологічної та філософської складових організаційної культури службовців-респондентів, а також стратегічної

кадрової політики свідчить той факт, що із десяти запропонованих варіантів відповідей не була надана перевага жодному.

З організаційною культурою також тісно пов'язують такі поняття, як: «клімат (атмосфера) організації», «фізичний та психологічний комфорт організації». Соціально-психологічний клімат – це емоційно-психологічний настрій колективу, в якому на емоційному рівні відображаються особисті й ділові взаємини членів колективу, які визначаються моральними нормами та інтересами. Основними характеристиками соціально-психологічного клімату є: задоволеність членів колективу відносинами, процесом праці, керівництвом; взаєморозуміння і авторитетність керівників та підлеглих; міра участі членів колективу в керуванні і самоврядуванні колективу; згуртованість колективу; свідомі дисципліна; продуктивність праці [38]. Вплив соціально-психологічного клімату на творчу активність та ініціативу працівників може бути як стимулюючим, так і пригнічуючим. У зв'язку із цим розрізняють сприятливий і несприятливий соціально-психологічний клімат [38]. Надзвичайно важливими ознаками сприятливого соціально-психологічного клімату є:

- довіра і висока вимогливість членів групи один до одного;
- доброзичлива і ділова критика; – вільне висловлювання думки при обговоренні питань, що стосуються всього колективу;
- відсутність тиску керівників на підлеглих і визнання за ними права приймати важливі для групи рішення;
- достатня інформованість членів колективу про його завдання і про стан справ;
- задоволеність належністю до цього колективу; 80 – високий ступінь взаємодопомоги в ситуаціях, що викликають фрустрацію в кого-небудь із членів колективу;
- узяття на себе відповідальності за стан справ у групі кожним з її членів [38].

Таким чином, за результатами досліджень ми бачимо, що реформування публічної служби ніяк не вплинуло на поліпшення психологічного комфорту в органах публічної влади 65,2%, а 11,8% респондентів навіть побачили негативні зміни за останні роки в цьому показнику. Взаємодія членів організації також залишається без змін 65,4%. Але слід пам'ятати, що ефективніше працює той колектив, де переважає бадьорий, життєрадісний, оптимістичний настрій у відносинах між службовцями, стосунки будуються на основі співробітництва, взаємної допомоги, доброзичливості, члени колективу із задоволенням беруть участь у спільних справах, разом проводять вільний час, у взаємовідносинах переважає підтримка, критика висловлюється з добрими побажаннями.

Тому слід більше уваги приділяти цьому питанню в органах публічної влади. Адже від цього залежать високі показники результатів діяльності органу влади, низька плинність кадрів, високий рівень трудової дисципліни, відсутність напруженості й конфліктності в колективі.

Таким чином, наявність сприятливого соціально-психологічного клімату в органах публічної влади – це важливий показник задоволеності працівників своєю роботою. Слід також звернути увагу на таке важливе питання, як мотивація до праці. Результати нашого дослідження підтверджують, що цей показник також залишився без змін (65% респондентів не бачать змін у цьому показнику).

Для того щоб зрозуміти, який стимул є найважливішим для сучасного публічного службовця, запропоновано було респондентам відповісти на запитання: «Що, на вашу думку, є основним стимулом якісного виконання посадових обов'язків?» (треба було обрати три найважливіші стимули). За результатами досліджень можна зробити висновок, що для більшості публічних службовців важливими є як економічний, так і морально-етичний складник публічної служби. Найважливіші стимули якісного виконання посадових обов'язків.

Найдієвішим стимулом якісного виконання посадових обов'язків для сучасних службовців залишається матеріальне стимулювання – цей стимул

називали 76,1% працівників органів влади. Однак поряд із цим для 55,8% службовців важливим стимулом є розуміння соціальної важливості своєї діяльності. Третім за популярністю стимулом є бажання не підвести своє керівництво 43,5%, а четвертим – зацікавленість у посадовому зростанні 43,1%. При цьому майже кожний третій респондент називав такий стимул, як жорсткий контроль за виконанням наказів вищих посадових осіб 36,4%. Водночас моральне заохочення з боку керівника є важливим стимулом для 31% сучасних службовців. Найменше працівників органів влади на сучасному етапі розвитку публічної служби цікавить можливість отримання неправомірної вигоди, про яку говорили лише 1,6% опитаних.

Як відомо, система мотивації завжди складається із двох основних блоків: матеріального й нематеріального стимулювання. Мотивація трудової діяльності не може бути дієвою без застосування сучасних механізмів і методів матеріального і нематеріального заохочення і стимулювання персоналу. Здебільшого матеріальна мотивація задовольняє базові потреби працівників (фізіологічні потреби та потреби в безпеці). У міру задоволення базових потреб виникають потреби більш високого рівня, на задоволення яких більшою мірою спрямовуються заходи нематеріальної мотивації [38].

До основних характеристик нематеріальної мотивації, яка іноді більш важлива для працівника, ніж матеріальна, можна віднести самоповагу, визнання досягнень, моральне задоволення роботою, кар'єрне зростання, гордість за свою організацію тощо.

Таким чином, мотивація до праці може бути різною, однак основним шляхом підвищення ефективності роботи публічних службовців та взагалі публічного управління є розробка ефективних методів мотивації та стимулювання як економічного, так і неекономічного характеру. Повертаючись до першого питання, слід звернути увагу на думку респондентів стосовно позитивних змін в організаційній культурі органу, в якому вони працюють.

Деякі позитивні зміни публічні службовці бачать за такими показниками: культура мови та спілкування – 30,1%; взаємодія підрозділів та комунікаційні

82 зв'язки – 26,3%; взаємодія членів організації з клієнтами або іншими сторонніми особами – 23,7%; дотримання норм, цінностей, правил поведінки організації – 23%; комунікація керівника і підлеглого – 21,4%; культура організації робочого місця – 21,2%.

Якісне вирішення завдань в органах державної влади та місцевого самоврядування безпосередньо пов'язане зі створенням системи комунікативного зв'язку як усередині організації (між самими публічними службовцями), так і зовні (зв'язки з громадськістю). В органах влади необхідні спеціалісти – соціальні модератори, здатні організувати конструктивний і результативний комунікативний зв'язок. Органи влади мають розглядатися як надавачі послуг, а громадяни – не як прохачі, відвідувачі, зацікавлені особи, а як клієнти – споживачі цих послуг [38].

Тільки за цієї умови влада зможе налагодити дійсно конструктивний діалог з громадськістю, тобто стане відкритою та ефективною. Ефективне функціонування будь-якого органу державної влади чи місцевого самоврядування безпосередньо залежить від рівня комунікацій у них, які мають різні форми прояву.

Саме комунікації визначають рівень підготовки державних службовців та бажання удосконалюватися, уміння правильно висловлювати й відстоювати свою позицію, уважно вислуховувати думку інших людей. Це умова успішного діалогу й шлях до швидшого вирішення проблеми [38].

Ключову роль у комунікаційних зв'язках усередині будь-якого колективу відіграє керівник. Він безпосередньо повинен брати участь у формуванні сприятливого морально-психологічного клімату в колективі. Важливо при цьому, щоб керівник умів правильно вибудовувати відносини зі своїми підлеглими, був психологічно компетентним, підтримував дух співробітництва та атмосферу довіри. А також важливо, щоб він був не лише керівником, а й лідером колективу, адже не кожен керівник є лідером. Існують певні характерні ознаки лідерів і керівників.

Серед них науковці виділяють такі: – керівники шукають сумлінних виконавців, а лідери – однодумців; – керівники не вибачають помилок ні собі, ні іншим, а лідери переважно визнають свої помилки і не бояться відкрито вживати необхідних заходів для їх виправлення; – керівники вважають, що підлеглі навіть з високою компетенцією неспроможні виконувати роботу без контролю і вказівок згори.

В основі роботи лідера лежить принцип рівності; – керівники намагаються створити собі позитивний імідж, хоча це неможливо через конфліктну природу відносин між керівниками і підлеглими. Лідери цінують повагу колег, мають репутацію високоетичної людини, поважають працівників, захищають їхні інтереси. Працівники вдячні лідерам і всіляко їх підтримують [38]. Керівник мусить уміло контактувати з неформальними лідерами, проте найзначніший ефект організаційного та виховного впливу на підлеглих відбувається з огляду на поєднання керівництва і лідерства. Як зазначає Л. О. Воронько, роль керівника-лідера в колективі є дуже важливою, оскільки саме від нього залежить груповий консенсус, професійна динаміка, якість комунікації, успіх у роботі, морально-психологічний клімат та багато інших факторів становлення й розвитку колективу і кожної особистості в ньому [38].

Отже, можна зробити такі висновки. Зміни в організаційній культурі відбуваються дуже повільно. Це пов'язано з тим, що процес реформування організаційної культури достатньо складний, вимагає значних витрат часу і зусиль, високого професіоналізму керівників. Зміни дуже часто викликають незадоволеність колективу, часто сприймаються болісно. Для створення нової організаційної культури потрібен час, оскільки зміна організаційної культури потребує формування нової місії та цілей організації, зокрема публічної служби, розробку нових цінностей і моделей поведінки публічних службовців, які будуть сприйняті всіма співробітниками. Сильна організаційна культура формує позитивний імідж публічної служби, що, у свою чергу, є важливим фактором підняття довіри до органів публічної влади. Отже, організаційну

культуру необхідно й надалі вивчати, стежити за її формуванням, удосконалювати і регулювати її змін

Аналіз висновків, наведених вище, говорить також про, поки що, низький рівень орієнтованості службовців на клієнта-споживача послуг, який не уклінно, і одночасно швидко, трансформується у громадянина інформаційного суспільства і обумовлює відповідний рівень організаційної культури у сфері публічного управління. Свої акценти, місцями неочікувані, розставили результати аналізу другої анкети кількісного змісту. Можливо, з причини досить категоричної постановки питання стосовно рівня задоволеності респондентів по 25 показникам організаційної культури, деякі з них дещо змінили свої відповіді, надані у першій анкеті. Так, наприклад, найвищими балами (4–5) оцінили респонденти свій рівень задоволеності психологічним кліматом у колективі, компетентністю та культурою керівництва, результатами роботи колективу та власними, взаємовідносинами з клієнтами-споживачами послуг, іміджем організації, хоча у попередній анкеті воліли їх поліпшення та підвищення. Найвищим балом (5) відмічено також рівень задоволеності змістом роботи і можливістю професійного зростання (навчання), а чотирма балами – рівень організації професійною діяльністю та рівень посадових вимог. Найнижчу оцінку респондентів (1–2 бали) отримали системи оплати їх праці, заохочень та пільг, комунікації та інформації, а також стиль та методи керівництва. Задоволеність респондентів можливостями кар'єрного зростання, робочим місцем та умовами праці відповідає 2–3 балам шкали оцінювання, що асоціюється із висновками за попередньою анкетною. Рівень задоволеності інформаційним, програмним та технічним забезпеченням разом з об'ємом робіт та оцінюванням результатів їх роботи оцінено службовцями-респондентами 3–4 балами. Отже, стало очевидним, що саме кількісний метод анкетування, при його умілому використанні, сприяв визначенню чітких напрямків розвитку організаційної культури в сфері публічного управління, а саме: удосконалення систем оплати праці, заохочень та пільг, кар'єрного зростання, комунікації, інформації та технічного забезпечення у комплексі із поліпшенням умов праці

та удосконаленням методики визначення об'єму робіт та оцінюванням результатів його виконання. Виявлено щире прагнення до самовдосконалення та самоосвіти у більшій половині службовців 62%, проте на практиці спостерігалось досить байдуже ставлення до навчального процесу. Це дає можливість припустити, що їх професійна діяльність не відповідає сучасним вимогам клієнта-споживача послуг, що ще більше актуалізує проблему формування та розвитку відповідної організаційної культури у сфері публічного управління та відбору кадрів.

2.2. Вплив організаційної культури державних органів влади на процеси реформування публічного управління в зарубіжних країнах

Аналіз досвіду зарубіжних країн щодо проведення державно-управлінських реформ дає змогу виділити основні сфери, в межах яких здійснюється реформування державного управління на сучасному етапі, а саме:

- система взаємовідносин виконавчих органів влади з іншими державними інститутами влади й управління як по горизонталі, так і по вертикалі (конституційно-політична сфера);
- оргструктури, механізми координації і контролю, включаючи центральну адміністрацію, регіональне та місцеве управління (організаційна сфера);
- системи та методи управління, адміністративні процедури і процеси (функціональна сфера);
- кадрова політика і державна служба (кадрова сфера);
- управління державними фінансами та виконання бюджету відомствами (фінансово-економічна сфера).

Процес реформування державного управління можна уявити як перехід від традиційних цінностей до нових, гнучких і ефективних систем управління, здатних легко адаптуватися до зовнішнього середовища, що швидко змінюється. У результаті адміністративної реформи на зміну бюрократичній

залежності і ієрархічній підпорядкованості приходить принцип автономії відповідальності за виконання основної місії, покладеної на державні структури. У зв'язку з цим на перший план виходять організаційна гнучкість, управління інноваціями, децентралізація, значна свобода дій персоналу.

Очевидно, що ефективність державного управління значною мірою залежить від діяльності керівників вищої ланки, недооцінка роботи яких завжди призводила до негативних наслідків. Трансформаційні процеси в сучасному суспільстві створюють умови до появи зовсім іншого типу державного службовця, найбільш важливими рисами якого мають бути вміння оперативно приймати рішення; гнучко адаптуватися до мінливих ситуацій і виробничих технологій; креативність; здатність до інновацій. Визнання особливої ролі керівної ланки в держапараті сприяло появі в розвинених країнах світу окремого інституту-служби вищих чиновників, яка дає змогу відбирати найбільш талановитих і компетентних фахівців, зорієнтованих не на власну кар'єру, а на сумлінне виконання своїх службових обов'язків .

З цією ж метою вводяться стандарти професійної компетенції вищих чиновників у сфері менеджменту, від яких у сучасних умовах вимагається не тільки знання, але й нові якості державних лідерів. Йдеться про їхню здатність визначати стратегічні завдання і пріоритети, розуміти політичний контекст та інституційні чинники, що обумовлюють певну ситуацію; враховувати позицію та інтереси різних груп і змінювати баланс сил у потрібному напрямі; оцінювати етичні аспекти і соціальні наслідки рішень; забезпечувати дотримання демократичних норм і цінностей, управляти політичними й організаційними змінами з урахуванням культурних, національних, інституціональних чинників.

Дослідження зарубіжного, європейського, досвіду конституювання моделей публічного управління дає змогу визначити сучасну модель організації публічного управління в Європі в контексті розвитку євроінтеграційного процесу, як показано на рис. 2.1. [5].

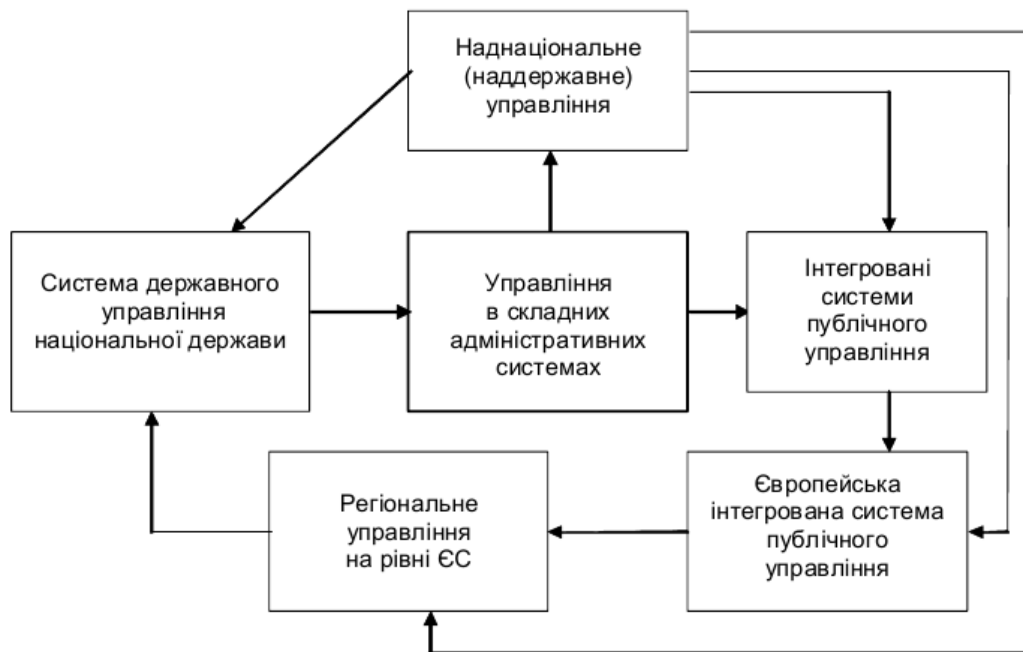


Рис. 2.1. Модель організації публічного управління в Європі в контексті розвитку євроінтеграційного процесу

Аналіз європейського досвіду організації публічного управління дає змогу виокремити поняття «інтегровані системи публічного управління». Характер, структура, форми та особливості взаємовідносин в інтегрованій системі публічного управління (ІСПУ) реально віддзеркалюють цілі суб'єктів суспільної взаємодії, прагнення до змін, систему зв'язків, тенденції поведінки, забезпечують визначеність, послідовність та наступність державно-політичного курсу, як відображено на рис. 2.2. [5].

Нині в ряді країн таких як США, Франція, Великобританія, ФРН, Канада, запроваджуються чіткі стандарти та механізми оцінки виконання функцій і повноважень державними структурами, нові підходи до системи звітності та контролю за держапаратом [9].

Якщо раніше основна увага приділялася контролю за процесом виконання роботи і використанням державних ресурсів, то зараз акцент робиться на контролі й оцінці результатів та наслідків прийнятих рішень.

Встановлення безпосереднього зв'язку між обсягом, результативністю та якістю праці державних службовців і розміром грошової винагороди за цю

працю в зазначених країнах сприяє мотивації до кращого виконання службових обов'язків і підвищення ефективності управлінської діяльності.



Рис. 2.2. Модель формування інтегрованої системи публічного управління на рівні національної держави

Ключовим напрямом адміністративного реформування в зарубіжних країнах є розвиток конкурентного середовища і широке використання контрактної системи в державному управлінні.

Експерти відзначають, що підвищенню ефективності держапарату значною мірою заважає монопольне становище більшості органів державного управління. За таких умов необхідна система, яка б забезпечувала розвиток конкурентних начал, особливо у сфері надання послуг населенню.

У зв'язку з цим у більшості розвинених країн проводиться політика демонополізації, за якої все більшого поширення набуває практика підписання контрактів із недержавними й приватними структурами на виконання певного виду робіт, оголошення тендерів. У результаті населення має більшу свободу

вибору в отриманні послуг, державні службовці одержують стимул для підвищення якості надаваних послуг, а в підсумку підвищується результативність діяльності всього державного апарату.

Варто підкреслити, що основними напрямками державно-управлінських реформ в країнах Європейського Союзу на сучасному етапі є: інформатизація та дебіюрократизація, новий менеджеризм, децентралізація (деконцентрація, аутсорсинг), приватизація та введення економічних елементів регулювання управлінських процесів, сервісне адміністрування, корпоративізм і неокорпоративізм.

Інформатизація та дебіюрократизація означають перехід від концепції класичної бюрократії, «ідеальної бюрократії» М. Вебера, яка спирається на ієрархічність і закритість системи управління, до нової інформаційної парадигми, заснованої на відкритих мережевих структурах та управлінні за результатами. Цей напрям реформ сприяє переходу від «жорсткого» мислення класичної бюрократії до «м'якого» мислення сучасних державних менеджерів.

Новий менеджеризм передбачає залучення передових розробок та основних принципів управління з бізнес-менеджменту, що передбачає сучасне уявлення про організацію як гнучку «балансуючу» систему, здатну адаптуватися до викликів зовнішнього середовища. Найбільш успішними ідеями цього напрямку стали «організаційна кібернетика», принцип управління за результатами, зниження мікроконтролю, активне матеріальне стимулювання праці тощо [16].

Приватизація та введення економічних елементів регулювання управлінських процесів може відбуватися у формі продажу організацій держсектору або передачі державою своїх служб приватному сектору через систему контрактів. Приватизація передбачає також корпоративізацію, коли напівдержавні структури функціонують згідно з ринковими нормами.

Сервісне адміністрування, або ідея адміністрації як служби сервісу, – це нове розуміння державних органів як структур, що надають послуги громадянам. Воно передбачає:

- відкриття спеціалізованих служб допомоги населенню, які надають консультаційні послуги з питань державних послуг;
- створення електронної системи надання послуг, що полягає в розміщенні на офіційному сайті міністерств правил, вимог, порядку надання відповідних послуг, необхідних електронних бланків й інших супутніх документів;
- створення при кожному міністерстві служби контролю якості послуг, повноваженнями якої є: опитування населення, постійний моніторинг ступеня задоволеності населення наданими послугами, розробка і вдосконалення системи індикаторів оцінки якості послуг, аудит і розробка рекомендацій для підзвітних відомств.

Децентралізація (деконцентрація, аутсорсинг) полягає в тому, щоб спустити процес прийняття рішень на низові рівні – туди, де виникають проблеми. При цьому територіальна децентралізація (деконцентрація) означає передачу повноважень від центру на регіональний і місцевий рівень, від центральних органів – їх територіальним представництвам. Можливим також є делегування повноважень у рамках однієї організації з верхніх на нижчі рівні управління. Аутсорсинг передбачає передачу державних функцій приватним організаціям за допомогою контрактної системи. Загалом функціональна децентралізація спрямована на створення спеціальних напівавтономних державних агентств, які беруть на себе більшу частину сервісних функцій і діють на основі угод із центральними відомствами.

Принципи корпоративізму і неокорпоративізму передбачають створення децентралізованих державних структур нового типу, перехід від класичної бюрократії до корпоративних методів управління. У державному секторі починають діяти нові ефективні підприємства з елементами ринкових нововведень. Даний підхід особливо характерний для континентальних країн Європи.

Неокорпоративізм передбачає мережевий підхід до управління і характеризується перетворенням державних структур у своєрідну відкриту

мережу, де відсутня інформаційна асиметрія, жорстка ієрархія і дотримання правил. Мережевий принцип припускає управлінську гнучкість і оперативність, при цьому агентства зорієнтовані не тільки на досягнення своїх цілей, але й на взаємодію з іншими структурами. Основний акцент при цьому робиться на проектне управління, яке передбачає створення модульних структур для вирішення конкретного завдання, що має свої тимчасові межі.

Неокорпоративізм притаманний більшою мірою Великобританії і англосаксонським державам сучасного світу.

Існують деякі загальні риси реалізації зазначених перетворень, наприклад система бюджетного планування, зорієнтованого на результат. У Великобританії вона заснована на таких концепціях, як «якість за гроші» (value for money) і концепція оцінки результативності (best value). Перша концепція передбачає, що «громадські кошти мають витратитися не тільки відповідно до закону, а й ефективно», друга вказує на необхідність «постійного покращення якості суспільних послуг» [30].

Важливим завданням у сфері підвищення якості бюджетних послуг є налагодження активного співробітництва державних органів із населенням.

Для того щоб виявити думку споживачів про якість отримуваних державних послуг, уряди країн проводять постійний моніторинг їх думок. Так, у Німеччині для формування у населення позитивної думки про якість одержуваних державних послуг передбачається використання спеціальних постанов, які захищають споживачів і передбачають особливі процедури розв'язання конфліктних ситуацій, а також проведення регулярних опитувань споживачів.

Муніципалітети Великобританії проводять постійні опитування населення щодо якості надаваних послуг і ступеня їх відповідності податковому навантаженню, кожен із них розробляє певний «стратегічний порядок досягнення цілей», що складається із конкретних планів і програм.

Суттєвим завданням реалізації реформ у зарубіжних країнах є розробка системи регламентів роботи державних органів із громадянами. Наприклад, у

Великобританії запроваджена система стандартів роботи з громадянами, яка передбачає визначення для державних службовців показників роботи з населенням. У Франції відповідно до закону про регулювання державної служби для кожної державної установи встановлені певні зобов'язання перед громадянами. Крім цього, уряд цієї країни запровадив процедуру спрощення отримання багатьох видів послуг, увів нові правила прийому платежів у населення.

Важливою складовою реформ у багатьох країнах сьогодні є створення спеціальних служб із надання державних послуг населенню. Наприклад, з метою допомоги при працевлаштуванні кожному громадянину виділяється індивідуальний кейс-менеджер (case-manager), який виконує за клієнта всі процедури, пов'язані з отриманням необхідних довідок від відповідних державних служб, а також дає необхідні клієнту рекомендації по всьому циклу надання послуги.

Слід виділити також такий напрям реформ європейських країн, як підвищення прозорості й оперативності надання послуг громадянам. З метою підвищення прозорості та якості системи послуг, що надаються, державні департаменти щорічно розробляють та подають на своїх офіційних сайтах звіти за індикаторами кодексу кращої практики (best value performance indicators). Для їх складання кожна структура має розробити план оцінки якості своїх послуг (best value performance plan). До прикладу, у Великобританії кожне міністерство на своєму офіційному сайті розміщує показники оцінки результативності реалізованих програм, у Фінляндії здійснюється оцінка результатів державних програм реформування.

При цьому критеріями виступають: думка населення про якість одержуваних послуг; керованість і ефективність державного сектору; мотивація державних службовців; якісна характеристика процесу здійснення реформ; значення цілей програми.

Особливу увагу уряди країн Європейського Союзу відводять проблемі підвищення ефективності та якості діяльності державних органів влади, що

надають послуги населенню. Наприклад, основна мета адміністративної реформи в Німеччині полягає у створенні «нової моделі адміністрації як служби гарантованого сервісу». Суть такого підходу полягає в тому, щоб передоручати надання вартісних послуг приватним фірмам, забезпечуючи з боку уряду тільки гарантію належного виконання наданих послуг. При цьому акцент робиться на зростанні громадянської активності населення та забезпеченні прав споживачів [31].

Таким чином, виходячи з аналізу новітніх підходів до здійснення державно-управлінських реформ у зарубіжних країнах доходимо висновку, що їх ключовою метою на сучасному етапі є перехід від адміністративного управління до складної єдності організаційно-адміністративного, інформаційно-аналітичного, соціально-сервісного і публічно-комунікативного управління, суттєва зміна технологій реалізації функцій держави, за якої стратегічні функції залишаються за державним апаратом, тоді як інші функції, пов'язані з обслуговуванням, які раніше здійснювалися державою, покладаються на неурядові структури. Основними пріоритетами функціонування органів державної влади є задоволення потреб споживачів, надання їм якісних і своєчасних послуг, формування довіри громадян до уряду.

Враховуючи позитивний досвід реформ державного управління в зарубіжних країнах, євроінтеграційні прагнення нашої держави, перспективними напрямками вдосконалення державного управління в Україні мають бути: формування гнучкої, стабільної та ефективної системи державного управління; професіоналізація державної служби; впровадження принципів децентралізації системи державного управління, сервісного адміністрування, корпоративізму і неокорпоративізму, менеджеризму, що сприятиме підвищенню продуктивності роботи державних установ, наближенню держави до громадян.

Важливими чинниками підвищення ефективності, результативності державного управління мають бути: розвиток партнерства з приватним сектором та багатоаспектної взаємодії з громадськістю; прозорість і відкритість

діяльності організацій та установ державного сектору; удосконалення механізмів звітування, моніторингу й контролю. Впровадження зазначених ефективних механізмів реформування державного управління сприятиме успішному виконанню стратегічних завдань розвитку Української держави.

Для реалізації певної моделі державного управління повинні існувати певні умови і обставини. «Завдання створення ефективних державних структур, форм, методів, процедур управління не може вирішуватися тільки прямим запозиченням певних зарубіжних зразків» [19]. Водночас, вивчення і адаптація зарубіжного досвіду до українських реалій є дуже корисним. Однією з найпрогресивніших є німецька модель державної служби. У Німеччині сьогодні немає поняття «державна служба». Після першої світової війни з'явився термін «публічна служба». Згідно германської доктрини, чиновник розглядається як слуга, орган і представник держави, його ідеї. На цьому постулаті ґрунтується «нова модель управління», система підготовки чиновників в Німеччині і їх подальше просування по службі. «Нова модель управління» – заснована на результатах діяльності, орієнтацією на споживача, гнучкому управлінні ресурсами та розмежуванням відповідальності, зокрема: орієнтир на результат діяльності; контракти з керівниками підрозділів про досягнення конкретних результатів діяльності; орієнтація на споживача (створення центрів обслуговування, розгляду скарг); передачі контрактів зовнішнім організаціям; принцип субсидіарності, який є відмінною рисою німецького права, завжди забезпечував передачу державних функцій місцевим органам влади [8]. Згідно німецького законодавства для того, щоб стати державним службовцем, необхідно бути німцем, хоча в особливих випадках закон допускає призначення чиновникам іноземців (наприклад, в якості викладача вищого навчального закладу Німеччини).

У Німеччині у сфері державної служби простежується дуже чітке офіційне розмежування між чиновниками державної служби (Beamte), які здійснюють державні повноваження і найманими особами – службовцями (Angestellte) і робітниками державних установ (Arbeiter). Державні службовці

(Beamte) вважаються агентами держави, і на них поширюється дія законодавства про державну службу. Особливий статус державних службовців визначається Конституцією і законами як статус не найманих працівників, а службовців державного сектора німецької держави. Вони дають клятву вірності німецької Конституції і отримують плату не за свою працю, а фінансову компенсацію за обов'язки, виконувані перед державою [19, с. 10].

На найманих осіб – службовців (Angestellte) і робітників державних установ (Arbeiter) поширюється дія трудового законодавства. Тому умови проходження служби чиновників у Німеччині суттєво відрізняються від умов трудової діяльності найманих працівників: для перших вони визначаються Федеральним законом про чиновника; для службовців і робітників вони засновуються на трудовому договорі. Заробітна плата і оклади працюючих за наймом, як й інші умови їхньої праці, визначаються тарифною угодою; оклади чиновників визначаються залежно від посади і стажу служби. Винагорода службовців устанавлюється тарифом з урахуванням їхнього віку й особливостей виконуваної роботи; чиновник має довічне призначення, службовців можуть звільнити; на відміну від чиновників робітники і службовці не несуть дисциплінарної відповідальності; на них поширюється загальне адміністративне право; для чиновників діє беззаперечна заборона на організацію страйків; для працюючих за наймом право на страйки зберігається; держава несе всі видатки з утримання чиновництва. Чиновники отримують особливу пенсію. Робітники і службовці отримують пенсію, як усі, з пенсійного страхового фонду [17, с. 49]. Федеральний закон про чиновника передбачає 16 груп чиновників.

Особливу групу складають політичні та почесні чиновники. Статус політичного чиновника визначається як «довічно призначений чиновник, який в будь-який час може бути тимчасово переведений на пенсію, бо певна займана ним посада зобов'язує його до прийняття основних політичних установок і цілей уряду». До політичних чиновників відносяться: статс-секретарі у федеральних міністерствах, відомствах федерального канцлера та федерального

президента; керівники відділів у міністерствах, відомствах федерального канцлера та федерального президента, федеральному відомстві у справах друку та інформації, адміністрації Бундестагу та Бундесрату; керівники в земельних міністерствах і канцеляріях (державні радники).

Дещо інше значення має в Німеччині інститут почесних чиновників. Це особи, які мають цивільну професію, яких призначають на почесну посаду без оплати і права претендувати на особливе соціальне забезпечення. До них відносяться присяжні, виборні консули [17].

Для сучасної Німеччини характерне тісне взаємопроникнення і переплетення політичної та адміністративної сфер. На відміну від багатьох європейських країн (Великобританії, Франції та США), кар'єра державного службовця в Німеччині не є альтернативною політичній кар'єрі. Навпаки, найчастіше вона стає передумовою для успішної політичної діяльності. Чиновники мають право брати участь у діяльності політичних партій і прагнути парламентської кар'єри. Чиновники, які обрані в Бундестаг або Федеральний парламент, користуються правом двомісячної відпустки на час виборчої кампанії. Поряд з депутатською вони продовжують отримувати значну частину своєї основної платні. Крім того, вони зберігають право на отримання пенсій для державних службовців. Таким чином, чиновники в Німеччині являють собою привілейовану політичну групу. Нині чисельність чиновників в Парламенті досягає понад 40 відсотків усього його складу.

У системі підготовки державних службовців у Німеччині важливе місце належить Федеральній вищій школі державного та муніципального управління і відповідним земельним вищим школам. У цих закладах функціонують факультети загальної адміністрації, міжнародних відносин, залізничної справи, пошти, соціального страхування, тобто там здійснюється підготовка фахівців для різних сфер державної служби. Усі програми підготовки фахівців для державної служби Німеччини передбачають обов'язкове стажування тривалістю декілька місяців у державних та місцевих органах влади, тобто у Німеччині існує оптимальний баланс між теоретичними знаннями й необхідними практичними навичками. Важливим чинником успіху німецької

освітньої системи публічних службовців і високої якості її результатів є орієнтація на неперервність навчання чиновників [17, с. 53]. Система просування по службі регламентована законами і базується на двох принципах: підвищенні кваліфікації, що підтверджується або спеціальною перевіркою і відповідною оцінкою, або здачею спеціального іспиту, і принципі поступового просування по «щабелях» державної служби. Виняток, тобто «перескакування через службову сходинку» допускаються лише за спеціальним дозволом Федеральної комісії з кадрів. Водночас, якщо держава в особі начальника не виконає своїх зобов'язань з просування, оплати або іншими мірками турботи про чиновника, він має право домагатися відшкодування збитків. При підвищенні по службі особливе місце займає політичний статус чиновника.

Основним законом, який регламентує функціонування публічної служби Німеччини являє собою Конституція ФРН від 23 травня 1949 р.. У німецькій адміністративно-державній практиці існує чотири рівні кар'єри та 16 рангів: проста служба (Einfacher Dienst), нижчі ранги А1–А5, сюди відноситься допоміжно-технічний персонал; середня служба (Mittlerer Dienst), середні ранги А6–А9 – урядові секретарі; підвищена служба (Gehobener Dienst), вищі ранги першого ступеня А10–А13 – урядові інспектори; вища служба (Höherer Dienst), вищі ранги другого ступеня А13–А16, В, С, R – вищі урядові радники.

Законодавство ФРН чітко регламентує порядок прийому на публічну службу. Для кар'єри в цій сфері необхідно мати освіту в галузі суспільних наук, права, економіки або фінансів. Претенденти на вакантну посаду визначаються за допомогою оповіщення в спеціальних друкованих повідомленнях про її наявність. Позитивний результат складених іспитів підтверджує їхню придатність до публічної служби, після чого вони призначаються на посаду. Просування по кар'єрних сходах здійснюється за принципами меритократії, професійних показників і конкуренції. Призначення допускається виключно на найнижчі посади якщо вік службовця не перевищує 32 роки. Також, у цьому разі, претендент повинен пройти випробувальний термін. Деталізуючи, можна зазначити, що службовці Німеччини перебувають в одному з трьох видів

правового статусу, які відрізняються рівнем правової захищеності й обсягом функціональних обов'язків [36, с. 48]:

1. Підготовча служба. Успішне проходження першого державного іспиту дає доступ до підготовчої служби, або, як її ще називають – служба до відкликання. Вона характеризується найменшою правовою захищеністю, службовця можуть звільнити за вчинення дисциплінарного проступку. Службовець не обіймає жодної посади, а проходить теоретичну та практичну підготовку до перебування на всіх посадах, що відповідають тому професійному напрямку, з якого він здобуває освіту. Підготовча служба для службовців простого рівня триває півроку, середнього рівня – 2-2,5 роки, підвищеного рівня – 3 роки, вищого – 2-2,5 роки. Призначення на посаду надає службовцю інший правовий статус – він переходить на випробувальну службу.

2. Випробувальна служба починається з призначення на посаду і триває, як правило, від одного року в службовців простого рівня, до трьох років у службовців високого. Вона характеризується посиленням правової захищеності службовця, яке проявляється в неможливості його звільнення без наявності передбачених законом обставин.

3. За умови виконання службовцю 27 років та успішного проходження випробувальної служби, він вважається призначеним пожиттєво. Цей статус характеризується найвищим рівнем правової захищеності та визначає правила перебування в публічно-правових відносинах. Займання відповідних посад можливе за виконання низки умов, залежно від рангу. Для проходження служби нижчого рівня, необхідним є: успішне закінчення основної загальноосвітньої школи (*integrierte Gesamtschule*) або наявність визнаного рівноцінного рівня освіти; підготовча практика до зайняття посади. Для проходження служби середнього рівня потрібне: закінчення реального училища (*Realschule*); підготовча практика до зайняття посади впродовж одного року; складання відповідного іспиту. Для проходження служби підвищеного рівня (перший ступінь) потрібні: шкільна освіта, що дає право на вступ до вищої школи (*Gymnasiale Oberstufe*); підготовча практика до зайняття посади впродовж 3 років; складання іспиту на право служби на цій посаді. Для проходження

служби вищого рівня (другий ступінь) потрібно: закінчення вищої школи (Hochschule); підготовча практика до зайняття посади впродовж як мінімум 2 років; складання іспиту на право проходження державної служби. Робота в державному органі прирівнюється до праці за будь-якою іншою професією. Службовець не повинен реалізовувати свій професійний потенціал лише в рамках публічної служби, він може вільно переміщуватися між приватним і державним секторами [36, с. 49].

У підсумку можна зазначити, що організаційна культура різних країн має свою специфіку, національні особливості. Так, особливостями організаційної культури компаній США можна вважати наступне:

- низький рівень дистанції влади, достатньо демократичні відносини між керівниками і підлеглими;
- високий рівень індивідуалізму працівників;
- самовпевненість, наполегливість, конкуренція працівників, високий рівень мотивації досягнень;
- низький рівень уникнення невизначеності; нові ситуації та завдання сприймаються як виклик, з яким потрібно впоратися;
- спокійні систематичні дії щодо вирішення неструктурованих проблем;
- низький ступінь орієнтації працівників на довгострокові перспективи.

Особливостями німецької організаційної культури є :

- невисокий рівень дистанції влади між керівниками і підлеглими;
- достатньо високий рівень індивідуалізму, самостійності при вирішенні робочих проблем;
- дисциплінованість, чітка організація праці, наполегливість, сильна мотивація на досягнення у менеджерів і працівників;
- однаково результативна праця в структурованих і неструктурованих ситуаціях;
- збалансована орієнтація персоналу на довгострокову і короткострокову перспективи групи; завдань; компаній: турбота.

Переважними характеристиками організаційної культури французьких компаній науковці вважають:

- високий рівень дистанції влади у відносинах між керівниками і значний ступінь індивідуалізму, самоконтролю при виконанні завдань;
- поєднання у відносинах між працівниками дружби, турботи,
- солідарності з конкуренцією, самовпевненістю, цілеспрямованістю;
- надання переваги структурованим ситуаціям з ясними, чіткими правилами, уникнення і негативне сприйняття невизначеності.

Організаційна культура в японських компаніях має такі особливості:

- довготерміновий набір персоналу;
- високий ступінь колективізму, групове прийняття рішень;
- неспеціалізована кар'єра, поступове просування кадрів;
- значна турбота про кожного працівника як поважного члена сім'ї;
- наполегливість, упевненість, високий рівень мотивації на досягнення;
- високий ступінь орієнтації персоналу на довгострокову перспективу.

Отже, можемо констатувати наступне, що сьогодні в Україні є всі можливості забезпечення державних органів кваліфікованими фахівцями. Водночас необхідно: законодавчо розмежувати сферу державної служби від трудових відносин; держслужбовців розділити на дві групи: службовці та наймані працівники; зміцнити систему довічної кар'єри на державній службі; підвищити соціальні гарантії державним службовцям. Органи виконавчої влади перетворити в організації надання послуг населенню при збереженні за ними функцій регулюючого органу.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ КУЛЬТУРИ ЯК ІНСТРУМЕНТУ УПРАВЛІННЯ

3.1. Перспективи трансформації організаційної культури публічного управління в Україні

Сучасні умови розвитку української державності та публічного управління характеризуються глобальними перетвореннями, які обумовлюють небувало інтенсивний процес організаційно-структурних змін, як у державі, так і у суспільстві. В основному, цей процес пов'язаний, як із внутрішніми, так і зовнішніми чинниками, втім, ключовими його чинниками є трансформація системи публічного управління і громадянського суспільства. Для того, щоб процеси трансформації публічного управління і громадянського суспільства були не тільки зрозумілими та передбачуваними, а й у необхідній мірі керованими, слід розглянути перспективи їхнього розвитку у взаємозв'язку із розвитком організаційної культури публічного управління в умовах глобалізації.

Згадаємо, що феномен організаційної культури був сформований і використаний, в основному, з метою посилення аспектів управління та оптимізації виробничих процесів. І тільки з часом, під впливом глобалізаційних процесів, стала зрозумілою тенденція стратегічного впливу організаційної культури на формування нових моделей споживання цінностей і норм, групової та міжособистісної комунікації тощо. Саме тому постає актуальним питання перспективи процесів формування та розвитку організаційної культури публічного управління у контексті пошуку і використання компенсаторних чинників впливу менеджеральної складової самого публічного управління. Не менш актуальним видається і розвиток організаційної культури публічного управління, як ключового чинника масової культури суспільства у напрямку удосконалення та пристосування до змінного зовнішнього середовища її

складових елементів, із тим, щоб обмежити деструктивний вплив глобальних цінностей, норм, стандартів міжособистісних та групових взаємодії та взаємовідносин [32]. До того ж, «кінець ХХ ст. став відправною точкою розвитку нового типу управління – управління, що базується на соціальних новаціях. У зв'язку з цим, перед Україною стало питання щодо впровадження інноваційних технологій у діяльності органів державного управління.

Деякі держави вже на власному досвіді довели, що впровадження інновацій здешевлює утримання державного апарату, покращує його роботу» [13]. З огляду на сучасний перегляд функцій органів державної влади в контексті реалізації ідеї сервісної держави, постійного розвитку та інноваційних перетворень відповідно до вимог сьогодення потребує система надання публічних послуг. «Сучасна управлінська практика свідчить про наявність серйозного методологічного повороту в бік підвищення уваги вчених окремих наукових шкіл до людської, насамперед професійно-культурної, складової діяльності персоналу органів державної влади. Відповідно до цього, важливим аспектом аналізу є системне розроблення проблем забезпечення цілісності організаційно-управлінського контексту функціонування і розвитку організаційної діяльності персоналу органів державної влади. Становлення та розвиток управлінських структур органів державної влади обумовили вимоги до функціональної результативної діяльності апарату державного управління. Це викликає необхідність розробки й застосування нових функціональних інструментів, які могли б забезпечити найбільшу результативність та ефективність управлінського апарату органів державної влади» [32, с. 12-14]. Таким чином, у цьому контексті особливої актуальності набувають процеси формування та розвитку відповідної організаційної культури як стратегічного чинника стимулювання інноваційної активності державних службовців та посадових осіб у їхній професійній діяльності, яка спрямована, передусім, на забезпечення якісних послуг населенню.

Управління на основі знань стає одним із факторів управління на основі культури. Необхідність адекватним вимогам часу змін організаційної культури

державних установ (організацій) одна із базових передумов успішності реформ державного управління та запорука успішної реалізації основних стратегій модернізації та адаптації органів публічної влади до все більш швидкозмінного зовнішнього оточення» [16]. Саме відповідні зміни організаційної культури можуть сприяти також «формуванню нового суспільного статусу професійної діяльності державних службовців, зміні акцентуацій професійної свідомості – від чиновницької, розпорядчо-контролюючої, до усвідомленої підпорядкованості потребам замовника/клієнта. У цьому сенсі праця набуває більш виражених професійних ознак, оскільки спрямовується не на процес, а на його результат, який оцінюється споживачем» [30, с. 14].

У таких умовах одним із центральних показників професіоналізму державного службовця або посадової особи є інноваційна активність – здатність до генерації нових ідей, розробки інновацій (нововведень), прояву творчості та громадянської відповідальності за свою діяльність тощо. Щоб сприяти розвитку інноваційної активності працівників «край необхідним є впровадження у сфері публічного управління організаційної інноваційної культури.

Інноваційна культура – складова інноваційного потенціалу, що характеризує рівень: освітньої, загальнокультурної і соціально-психологічної підготовки особистості та суспільства загалом до сприйняття і творчого втілення в життя ідеї розвитку економіки країни на інноваційних засадах. Розвиток інноваційної культури суспільства передбачає: підтримку національної книговидавничої справи; освітніх та науково-популярних видань; розвиток освітніх та науково-популярних програм у засобах масової інформації; центри дистанційного навчання із застосуванням сучасних телекомунікаційних технологій; сучасні комп'ютерні технології для навчання і наукових процесів. А от основна функція інноваційної організаційної культури органів публічної влади – це мобілізація свідомості службовців на: досягнення цілей регіонального та місцевого інноваційного розвитку; підтримку і реалізацію завдань модернізації державної служби». Спільні результати

досліджень зарубіжних та вітчизняних фахівців дали підстави для «визначення таких характеристик інноваційної організаційної культури:

1. Зорієнтованість на вищі стандарти досягнень та якості.
2. Підтримка талантів – об'єктивне уважно-критичне ставлення до посередності, а також пріоритетність «реального авторитету» над формальними статусами – «формальним авторитетом» і технології залучення та утримання талантів.
3. Толерантність/врахування принципу «різноманітності» – повага до особистості, зорієнтованість на підтримку автономних дій/індивідуальних зусиль – розширення прав і можливостей співробітників.
4. Атмосфера заохочення нових ідей та свобода висловлення будь-яких думок, а також ініціативні пошуки та експериментування – на рівні звички, без очікувань схвалення, але поруч із тим, об'єктивна система визнання/врахування реального внеску кожного і відповідна справедлива винагорода.
5. Активні моделі управління знаннями.
6. Відкритість організаційних комунікацій – подолання міжфункціональних бар'єрів через активне використання міжфункціональних і віртуальних команд та мереж.
7. Готовність до ризику – за помилки не карають – подолання страху і самозадоволення.
8. Перетворююча/адхократична модель лідерства організаційного рівня, а також розподіленого лідерства у командах.
9. Вітання ідей, що виникли поза межами організації – зовнішні стейкхолдери активні учасники процесів.
10. Уважність як до кінцевого результату – досягнень, так і до самого процесу, а також прискіпливий аналіз причин неуспішних результатів/практик – інтенсивний зворотний зв'язок».

Якщо до цього ґрунтовного переліку характеристик інноваційної організаційної культури додати декілька, нижче перелічених характеристик, то це дасть підстави стверджувати, що інноваційна організаційна культура набуде

якостей інформаційної організаційної культури публічного управління, про яку йшлося вище. Це такі додаткові характеристики:

1. Найсучасніші активні моделі управління інформацією.
2. Безумовна відповідність організаційної структури «букві і духу» організаційної культури.
3. Відкритість, зрозумілість та підтримка стратегій виконання місії організації на різних рівнях управління та узгодження.
4. Активна та демократична модель законодавчої творчості.
5. Переважно адхократичний тип організаційної культури із можливими ознаками ринкового типу.
6. Партиципативний та гнучкий характер управлінських форм як організаційної культури, так і організаційної структури. До цього ж, сьомий пункт характеристик інноваційної організаційної культури має закінчуватися характеристикою «повна громадянська відповідальність», яка підсумує кінцевий результат ризиків і їхню цілковиту виваженість відносно громадянського суспільства, що, у свою чергу, підкреслить специфіку публічної діяльності.

У сукупності характеристики інноваційної культури та додаткові ознаки інформаційної організаційної культури сприятимуть формуванню нижче перелічених основних компенсаторних чинників супротиву організаційної культури публічного управління впливу глобальних цінностей, які можуть нести деструктивний характер. По-перше, це інформованість службовців та посадових осіб, яка переломлюється через місію організації, її цінності і доноситься до громадянського суспільства. Адже причинно-наслідковий аналіз усієї інформації сприяє формуванню у людей власної точки зору на усі події, що відбуваються у світі. Частіше за усе такий аналіз стосується виокремлення із інформації політичних складових, які часто несуть деструктивний контекст. По-друге, це обізнаність службовців та посадових осіб, адже за народною мудрістю – «обізнаний, значить озброєний». Саме знання дають їм можливість обґрунтувати свої рішення у глобальному контексті та донести до

громадянського суспільства із державних позицій. При цьому прийняття управлінських рішень має базуватися на таких стратегічних аспектах публічного управління як суверенітет держави, демократичні права людини, екологічна та інші безпеки громадянського суспільства, які визначаються як громадянська відповідальність. По-третє, це професійна гнучкість та далекоглядність службовців та посадових осіб, оскільки їхня діяльність стає ще більше багатоаспектною та відповідальною та потребує певних зусиль щодо пристосування до зовнішнього середовища та навиків відповідного культурного діалогу з ним. По-четверте, активна та демократична позиція службовців та посадових осіб щодо закріплення у правовий спосіб загальних правил поведінки для всіх суб'єктів державно-владних відносин і взаємин між вказаними суб'єктами, а також суспільні пріоритети розвитку держави та громадянського суспільства, з тим, щоб сприяти зваженому і розумному розподілу у суспільстві міри свободи, рівності та справедливості.

Ідея удосконалення та пристосування до нестабільного зовнішнього середовища складових елементів організаційної культури публічного управління, з тим, щоб попереджати деструктивні відхилення їхніх характеристик, безумовно, лежить у площині парадигмального розвитку публічного управління, а також розвитку суспільства як соціальної системи. Для отримання дієвого результату такого перетворення складових елементів організаційної культури публічного управління потрібне привернення уваги до їхніх глибинних пластів. При цьому, крім озвучених вітчизняними дослідниками авторитету, цінностей, традиції, ритуалу, як переважних чинників впливу на організаційну культуру публічного управління, зробимо наголос на чотирьох чинниках, які носять вирішальний характер у перспективних процесах трансформації організаційної культури в сфері публічного управління. Це такі чинники: знання, інформація, інновація та інституалізація (знання плюс три «і»).

Отже, розглянемо взаємозв'язок та взаємовплив між складовими елементами організаційної культури публічного управління та чинниками

впливу на них у трансформаційному процесі. Почнемо із управлінської складової, завдяки якій реалізуються усі складові організаційної культури публічного управління. Відомо, що для ефективного управління розвитком організаційної культури необхідно чітко визначити мету управлінського впливу, яка безпосередньо пов'язана із місією та стратегією організації. Це може бути не тільки формування та розвиток організаційної культури, а й її стабілізація (утримання існуючих характеристик), наприклад, у найвищій фазі життєвого циклу організації, або, навпаки, термінові (непередбачувані) зміни характеристик організаційної культури, що набули деструктивного змісту. При цьому, мета управління має бути сформульована конкретно і максимально наближено до проблеми, що вирішується, а не формулюватися загальною фразою як «зміна культури» [36, с. 259]. Наприклад, за результатами чергового діагностування та оцінювання наявних характеристик організаційної культури у порівнянні із перспективними (бажаними) характеристиками, необхідно виконати рекомендації, що стосуються підвищення рівня професійно-мовленневої характеристики організаційної культури публічного управління.

Саме у процесі визначення мети управлінського впливу можна чітко встановити його (впливу) об'єкти та суб'єкти, які у сфері публічного управління мають специфічні ознаки та зміст. Наприклад, об'єктами управління організаційною культурою публічної установи вчені називають: «співробітників, матеріальні складові та духовні складові організаційної культури. До матеріальних складових відносяться елементи, пов'язані з фізичним оточенням (будівлі, дизайн, обладнання приміщень тощо), до духовних – елементи, які характеризують взаємини між людьми, їх свідомість, відносини з організацією (цінності, етику, комунікації, обряди, ритуали, традиції тощо)» [25, с. 80-85].

Більш конкретнішими та узагальненими видаються міркування дослідників, які об'єктами відповідних управлінських впливів на організаційну культуру називають:

- колективи організацій в системі державної служби та окремих

державних службовців як суб'єктів соціальної взаємодії та професійної діяльності, а також суб'єктів – носіїв певної організаційної культури;

– компоненти організаційної культури державної служби, втілені у матеріальних і нематеріальних формах;

– відповідні соціокультурні середовища, де формується, функціонує та розвивається певна організаційна культура державної служби на інституційному, організаційному, особистісному рівнях.

Суб'єктами управлінських впливів на процеси розвитку організаційної культури державної служби доцільно визначити: – Національне агентство України з питань державної служби (щодо інституційного рівня організаційної культури державної служби); керівників організацій в системі державної служби та служби персоналу (щодо організаційного та особистісного рівня); – колективи організацій в системі державної служби та окремих державних службовців; – суб'єкти соціокультурного середовища, де формується, функціонує та розвивається певна організаційна культура державної служби [34]. І хоча дослідники розглядають сферу тільки державної служби, її визначення цілком можна поширити на усю сферу публічного управління з деякими уточненнями та доповненнями з точки зору перспективних позицій розвитку управлінської складової організаційної культури публічного управління. По-перше, до об'єктів управлінського впливу слід віднести усі складові організаційної культури публічного управління і, у першу чергу, інформаційну складову як ключового чинника масової культури суспільства. По-друге, в сфері публічного управління суб'єктами управлінського впливу можуть бути, крім перелічених вище, ще й представники муніципальних та суспільних інститутів і професійних співтовариств, які опосередковано впливають на процес управління організаційною культурою публічного управління. По-третє, слід враховувати, що в сфері публічного управління і об'єкти, і суб'єкти управлінського впливу самі мають бути підвладні переважним чинникам впливу, а саме: знання, інформація, інновація та інституціоналізація, що визначають рівень та

ефективність/результативність управлінського впливу на розвиток організаційної культури.

Слід також наголосити, що інституціональний чинник впливу охоплює нормативну та ціннісну складові організаційної культури публічного управління. Чому саме чинники знання плюс три «і» розглядаємо як вирішальні в удосконаленні та пристосуванні до змінного зовнішнього середовища управлінської складової організаційної культури публічного управління стає зрозумілим, якщо проаналізувати міркування вчених стосовно сучасних підходів щодо управлінських рішень. «Уже на етапі підготовки управлінського рішення, – вважає він, – в силу вступає основний специфічний фактор впливу на його прийняття – люди оцінюють проблему, роблять свій вибір і мотивують його (як і будь-який вид діяльності) мінімізацією зусиль (затрат). Люди обирають той шлях, який потребує менших зусиль для його подолання, і це природно. Через те вони обирають саме обмін наслідків розвитку проблеми на здобутки і приймають відповідні управлінські рішення. Тим більше, що ліквідація наслідків проблеми завжди відчутна і має явно виражений характер – її можна наочно продемонструвати. Хоч насправді ці дії створюють лише видимість вирішення проблеми, і «чиновник-бюрократ» обов'язково цим скористається, Такий прагматизм, особливо в державно-управлінській діяльності, набув розмаху і помилково вважається прогресивним суспільним явищем. Згодом дійсні причини суспільних проблем, що існують, стають історією, а люди продовжують боротися з їх наслідками, розкручуючи колесо історії навколо тієї причини, яка стала джерелом проблем, що постійно зростають.

Зупинити, змінити такий хід історичного розвитку, отже, не тимчасово зняти наявні проблеми, а назавжди ліквідувати їх, вбачається можливим лише за умов ліквідації причин, що їх породили» [18, с. 72-75]. Отже, завдяки чотирьом означеним вище чинникам впливу на управлінську складову організаційної культури публічного управління у перспективі стане менше на одну із причин соціальних проблем – «чиновник – бюрократ». І це не тільки

тому, що зміниться професійна сутність чиновника, а ще й тому, що зміниться його соціальна сутність в результаті інституціонального розвитку соціуму та його культури. Другою причиною невідповідного рівня управлінської складової організаційної культури публічного управління вимогам суспільства, безумовно, являється її мотиваційна складова. Не можна сказати, що вона не удосконалюється, але це удосконалення обмежується неперспективними методами, без взаємодії із іншими регулятивними складовими (ідентифікаційною, інноваційною, семантичною, семіотичною), а також конструктивними (ціннісна, нормативна, інформаційно-комунікаційна, компетентісна) складовими організаційної культури публічного управління. Підтвердженням цього висновку можуть слугувати положення самомотивації [11, с. 21-30], що «для сучасної людини характерні такі основні мотиви:

- самоствердження (прагнення утвердити себе в соціумі);
- ідентифікації себе з іншою людиною (прагнення бути схожим на героя, авторитета);
- влади (прагнення впливати на людей, керувати);
- процесуально-змістові (прагнення до розуміння змісту та процесу діяльності);
- саморозвитку (прагнення до реалізації своїх здібностей);
- досягнення (прагнення досягти високих результатів і майстерності у діяльності);
- суспільно значущі (пов'язані з почуттям обов'язку, відповідальності перед групою, соціумом);
- афіліації (прагнення до встановлення або підтримки стосунків з іншими людьми);
- уникнення неприємностей і покарання (прагнення уникнути неприємностей у разі невиконання належних дій)» [11, с. 21-30].

Згідно з цим вирішальним мотивуючим чинником для перспективного службовця та посадової особи стають демократичні засади публічного

управління, що розвиваються природним шляхом та без політичного забарвлення. І цей мотивуючий чинник для службовця і громадянина не є примарним майбутнім. Розвиток демократизації державного управління, яка покликана через об'єктивізацію його інституційних засад зняти суперечності між державою (владою) і суспільством (народом), має неминуче вивести його на шлях природно зумовленого синархічного розвитку. Коли це відбудеться, і чи відбудеться взагалі, цілком залежить від теоретичного осмислення і глибокого усвідомлення тих причин, які породили трансформаційні процеси в розвитку соціально-управлінських систем та здатності проведення таких інституційних змін, які дозволять ретрансформувати державно-управлінські системи у соціально самоорганізовані.

Розвиток демократизації державного управління в Україні розпочато уже на рівні розробки конституційних змін, що стосуються децентралізації державної влади шляхом передачі місцевих управлінських повноважень у регіони. Ці кроки демократизації державно-владних відносин із суспільством, у цілому, сприяють розвитку сучасної парадигми публічного управління, що, у свою чергу, обумовлює інституціональний розвиток його організаційної культури і необхідність моделювання інформаційно-комунікаційної підсистеми публічного управління із урахуванням характеристик організаційної культури. Адже відомо, що «система має потребу у інформації для управління своєю життєдіяльністю. Будь-яка зміна стану є інформацією, і сама інформація обумовлює зміни стану системи». Згідно концептуальних засад сучасної організаційної культури публічного управління, підготовка до необхідних організаційних змін відбувається на підставі презентаційного проекту, який містить відомості про характер та план організаційних змін і обґрунтування їх необхідності та очікуваних результатів в рамках перетворень організаційної культури. Алгоритм таких перетворень або трансформації організаційної культури має базуватися на чіткій і усім зрозумілій стратегії, що змушує кожного співробітника рухатися в одному і тому ж напрямку до однієї цілі. А передувати йому має «процес гармонізації або формування нового бачення та

місії, які підтримують цінності і обумовлюють відповідні моделі поведінки. Для ефективної гармонізації процесу запланованих організаційних змін необхідно створити «мультикультурну» команду, метою якої буде оперативне укріплення організаційної культури».

До основних напрямів діяльності, що сприяють гармонізації процесу організаційних змін, дослідники відносяться: підбір персоналу; кореляція цінностей і моделей поведінки; впровадження заходів, спрямованих на розвиток персоналу та його лідерства; заохочення ініціативних співробітників тощо. Методично трансформація (формування та розвиток) організаційної культури публічного управління передбачає таке: діагностування та оцінювання можливостей організації у процесі пристосування її до змінного зовнішнього середовища; аналіз минулих успіхів та невдач; оцінювання поточних та вірогідних ризиків, з тим, щоб визначити її гнучкість та адаптивність; впровадження і контроль намічених заходів перспективного розвитку тощо.

Результатом цієї роботи має бути ідентифікація принципів, що визначають гнучкість організації у контексті специфіки діяльності, а також глибинний аналіз організаційної структури, організаційної культури, інформаційно-комунікаційної системи, і повне розуміння загроз та ризиків, пов'язаних із специфікою діяльності. Усе це у сукупності дасть можливість максимально конкретизувати цілі та ключові показники діяльності. При цьому, ключові показники діяльності мають три рівні: власне організаційний, окремих підрозділів та індивідуальний рівень (для керівників). Існує думка, що «фаза трансформації організаційної культури може тривати один-два роки, в залежності від розмірів та характеристик організації, масштабів ініціатив керівників, ресурсних можливостей, узгодженості та зацікавленості лідерів організації у культурних перетвореннях». Плинність та термін трансформації організаційної культури у значній мірі залежать також від того, наскільки повно нові організаційні цінності знаходять відображення у моделях поведінки самих керівників-лідерів. Щоб попередити та подолати супротив

організаційним змінам з боку співробітників, керівники-лідери мають демонструвати свої переконання, рішучість та послідовність у запровадженні нових цінностей і досягненні поставлених цілей. Якщо власними зусиллями керівнику не вдається подолати безпідставну критику та скептицизм співробітників стосовно доцільності проведення організаційних змін, варто звернутися до фахівців-консультантів за відповідним тренінгом, в процесі якого будуть виявлені управлінські помилки та намічені заходи по їх виправленню.

Головне при цьому – навчити керівників-лідерів визначати свої слабкі та сильні вади, дивлячись на себе ніби «збоку»; навичкам уважно та терпляче слухати інших і професійно та переконливо говорити самому; конструктивно сприймати критику та дипломатично вирішувати колективні конфлікти тощо. Тільки після таких заходів керівник буде здатний організувати командну роботу, працювати із кожним співробітником за індивідуальним планом у контексті гармонізації його особистої позиції, стосовно намічених організаційних змін; посприяти баченню власної місії кожним співробітником у виконанні місії організації тощо.

У процесі формування та розвитку організаційної культури керівник повинен регулярно спілкуватися із колективом (у формі виступу, наради та інших робочих зустрічей) з метою насадження у ньому практики «тотального лідерства» на підґрунті оновлених організаційних цінностей. Така практика може значно прискорити формування та розвиток організаційної культури і забезпечити очікувані від неї результати. Доведено, що саме лідерська модель поведінки співробітників сприяє креативності та інноваційності у професійній діяльності, гнучкості у прийнятті рішень, а також у спроможності дати оцінку діяльності самому керівнику наприкінці процесу трансформації організаційної культури, наприклад, за такими критеріями:

- соціальна гнучкість, обумовлена навичками культурного діалогу;
- функціональна гнучкість, обумовлена лідерськими якостями особи;
- професіоналізм та результативність;
- здатність до мотивації та стимулювання підлеглих;

- здатність слухати і розуміти людей;
- рівень етичної характеристики лідерства тощо.

Деякі дослідники на підставі цих критеріїв будують особистісний профіль організаційної культури керівника, на кшталт, профілю організаційної культури органу публічної влади, де можна сумістити профілі нормативний, наданий колективом, наданий особисто керівником і визначити проблемні критерії. Актуалізація бачення, місії та цінностей організації завершують запланований процес формування та розвитку організаційної культури і обумовлюють її оновлений цикл, адже безперервний розвиток та удосконалення – ключ до стійкого й ефективного функціонування та розвитку організації, що край актуально для сфери публічного управління. Очевидно, що в силу багатоаспектності впливу організаційної культури та її залежності від чинників внутрішнього та зовнішнього організаційного середовища, неможливо винайти єдино вірний для усіх умов алгоритм управління організаційною культурою публічного управління. Доведено, що його ключовою основою має бути процес узгодження складових елементів організаційної культури із стратегічними цілями конкретного органу публічної влади, із його структурою та персоналом, із специфічними особливостями публічної діяльності та її ситуаційним контекстом та із загальною філософією публічного управління.

Отже, розглянуті перспективи трансформації організаційної культури публічного управління в Україні напряду пов'язані із трансформаційними процесами самого публічного управління, а також із розвитком громадянського суспільства як соціальної системи. При цьому, стає очевидною тенденція стратегічного впливу організаційної культури на формування нових моделей споживання цінностей і норм, групової та міжособистісної комунікації, стимулювання інноваційної активності державних службовців і посадових осіб у їхній професійній діяльності, яка спрямована, передусім, на забезпечення якісних послуг населенню, формування демократичних засад публічного управління природним шляхом і без політичного забарвлення. Безсумнівно, безперервний розвиток і удосконалення організаційної культури – ключ до

стійкого і ефективного функціонування та розвитку організації, що край актуально для сфери публічного управління, а її розвиток у якості самої чутливої і дієвої підсистеми публічного управління сприятиме розвитку масової культури громадянського суспільства і його консолідації навколо стратегічних задач публічного управління.

3.2. Оптимізація організаційної культури як елемент забезпечення результативності публічного управління

Визначальним пріоритетом реформування місцевого самоврядування в Україні є здійснення процесів децентралізації влади, що охоплюють такі сфери, як адміністративно територіальний устрій, територіальна основа організації влади, зміна повноважень органів державної влади й органів місцевого самоврядування, бюджетна й податкова системи, земельні відносини, гуманітарна й соціальна сфери тощо. Без здійснення процесів децентралізації неможливо забезпечити підвищення рівня та якості життя, долати негативні процеси в соціально-економічному та культурному розвитку територіальних громад і регіонів України. Зміна парадигми публічного управління, успішна реалізація процесів децентралізації влади в Україні, розширення повноважень органів місцевого самоврядування, подальша розбудова публічної влади на засадах демократії, безупинне вдосконалення процесів діяльності публічних інституцій як на центральному, так і на регіональному й місцевому рівнях, сприятиме підвищенню рівня спроможності територіальних громад.

Із 24 лютого 2022 року життєдіяльність країни у великій мірі підтримується саме завдяки зусиллям органів місцевого самоврядування та самоорганізованості територіальних громад, які взяли на себе, насамперед, значну частку гуманітарних завдань, приймаючи потоки біженців, а також щоденно забезпечуючи у своїх громадах водо та теплопостачання, прибирання вулиць та вивезення сміття, відновлення десятків ліній електропередачі. Поряд з виконанням своїх безпосередніх повноважень із організації повноцінного

функціонування громад органи місцевого самоврядування також здійснюють заходи з підтримки Збройних сил України, територіальної оборони, допомагають всім підрозділам у порятунку людей і захисті територій [29].

В сучасних умовах вимірювання результативності є дуже потужним інструментом для забезпечення кращих результатів у будь-якій організації. Вимірювання результативності розглядається як інструмент для покращення державного бюджетування, стимулювання прозорості системи звітності та модернізації публічного управління, що стало одним з найбільш важливих питань з управлінської точки зору. Особливо в останні роки спостерігається тиск з боку державного управління щодо ефективності використання державних фінансів, які витрачаються на організації, що надають публічні послуги.

Децентралізація повноважень працівників і передача повноважень щодо прийняття рішень керівникам допомагає їм покращити свою організацію. Адже децентралізоване прийняття рішень, розширення прав і можливостей працівників та активне управління є життєво важливими для постійного підвищення продуктивності, а також підкреслює, що культурні аспекти кожної організації є окремими ключовими елементами для створення організаційної продуктивності в прагненні до ефективного управління. Ці елементи можуть дозволити удосконалювати компетентності та створювати інновації. Тому розширення прав і можливостей є важливим посередником, який доводить позитивний зв'язок між культурою та продуктивністю.

Результативність в публічному управлінні є ознакою належного взаємопов'язаного процесу усіх суб'єктів у відповідності встановленим меті та цілям діяльності. В результаті чого актуальності набуває створення концепції з відповідним інструментарієм. У публічному управлінні розвиток цієї концепції пов'язаний із попитом на нові послуги та розвитком якості послуг визначається тим, що для того, щоб вимірювання результативності виконувало свою місію в будь-якій організації, воно повинно мати певні характеристики, як показано на рис. 3.1. [35; 37].

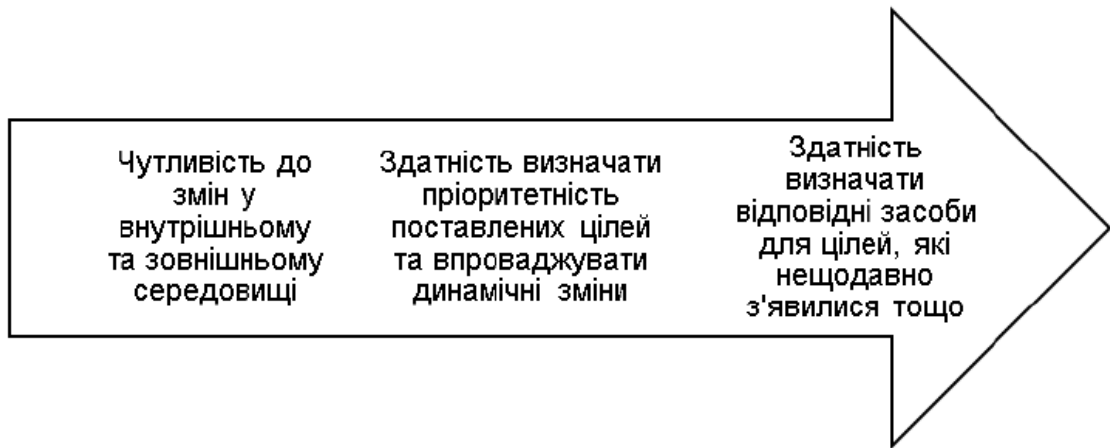


Рис. 3.1. Характеристики вимірювання результативності у публічному управлінні.

Вимірювання результативності є невід'ємною частиною управління будь-якою організацією. Адже вимірювання результативності та управління нею є важливими для впровадження організаційної стратегії та забезпечення гнучкості органу влади. Крім того, вони також спрямовані на оптимізацію розподілу ресурсів та прийняття ефективних рішень для управління органом влади.

Управління ефективністю повинно відповідати культурі органу влади та пріоритетам користувачів. Вимірювання результативності – це процес аналізу, який оцінює, наскільки добре організація управляється і наскільки добре вона створює цінність для стейкхолдерів. Вимірювання результативності покликано стимулювати співпрацю, володіння проблемами, прийняття ризиків, творчість і постійні зміни.

Зв'язок між вимірюванням результативності та культурою органу місцевого самоврядування зазначається як двосторонній, що означає, що вони взаємодіють [46]. Тобто культура, яка сприяє участі та залученню всіх працівників, є ключовою для успішного впровадження вимірювання результативності.

Без організаційної культури управління та вимірювання результативності організації стають неефективними, оскільки вони є взаємодоповнюючими,

ігнорування одного з них вплине на інше. Культура, орієнтована на результативність, являє собою зусилля керівництва та інших компонентів організації, спрямовані на створення внутрішньої культури, яка має потенціал для підвищення мотивації всієї організації до досягнення організаційних цілей.

Це підкреслює, що досягнення цілей стосується не лише працівників або людських ресурсів, а й відповідальності всієї організації.

Організаційна культура допомагає працівникам бути представленими та соціалізованими в організації, одночасно забезпечуючи внутрішню інтеграцію

рис 3.2. [37; 47]. Таким чином, організаційна культура є орієнтиром працівникам, як думати, розуміти і відчувати, коли вони стикаються з новими проблемами в організаційному середовищі.

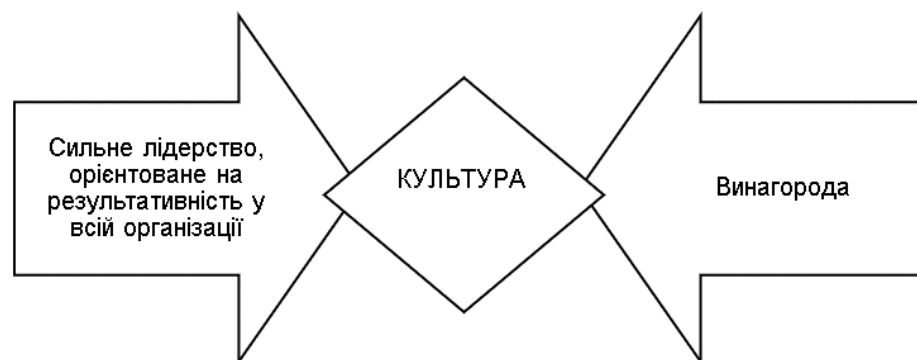


Рис. 3.2. Ключові інструменти створення культури, орієнтованої на результат

Більше того, організаційна культура визнана однією з найважливіших вимог для досягнення у впровадженні тотального управління якістю в підвищенні продуктивності [2, с. 54]. Організаційна культура модерує вимірювання та управління результативністю, створюючи робочий клімат, в якому працівники будують відносини та використовують ресурси. Вона також допомагає керівництву мобілізувати ресурси та оцінювати ефективність. Насамперед це стосується впливу організаційної культури та підвищення ефективності за допомогою системи конкуруючих цінностей, а саме реформування, канали впровадження та вплив вимірювання ефективності на

місцевому рівні. Тобто органи місцевого самоврядування, які надають основні послуги громадянам, повинні виправдовувати очікування, надаючи якісні та ефективні послуги своїм користувачам. Зацікавлені сторони, організації громадянського суспільства та громадяни потребують прозорості та відповідальності від органів місцевого самоврядування, які є одержувачами коштів платників податків, наголошуючи на результативності.

Співвідношення якості та вартості послуг в органах місцевого самоврядування зумовило необхідність прийняття та впровадження вимірювання результативності. Насамперед якісно розроблені механізми вимірювання ефективності – це набори показників ефективності, які забезпечують зворотний зв'язок щодо різних компонентів діяльності організації рис 3.3. [3; 46].

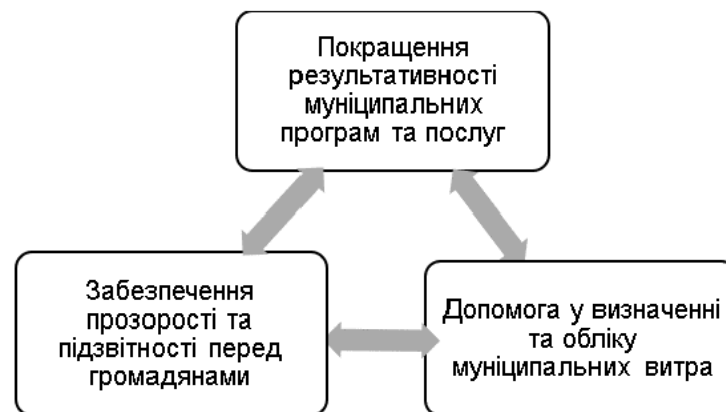


Рис. 3.3. Практика вимірювання ефективності в органах місцевого самоврядування

Оскільки інструменти вимірювання та управління результативністю широко розповсюджені у використанні приватним сектором тому, слід зосередитися на організаціях державного сектору і перейняти у бізнесу те, що може бути корисним, адаптувати його або впровадити інновації в тих частинах, які є специфічними, тобто відповідними для організацій державного сектору.

Керівництво формулює чіткі цілі та завдання для органів влади де працює і надає колективу додаткові можливості у їхній щоденній роботі та показники ефективності. Саме тому, слід зосередитися на інноваційному підході

управління за цілями трансформуючи його в управління за цілями і результатами. Таким чином, це інноваційний підхід для організацій публічної сфери, що супроводжується необхідністю саморегулювання всередині уряду та використанні різних підходів до управління результативністю та інших форм її контролю, таких як публічний аудит.

Знання цілей і наявність достатніх ресурсів є однією з важливих причин успіху в досягненні мети. В приватному секторі керівники змінюють свої пріоритети і цілі, щоб відобразити природу своїх організацій. У публічному секторі реалізуються інші взаємозв'язки між цілями вищого керівництва та цілями організації. Крім того, процедури оцінювання здійснюються вищим керівництвом організації в цілому. Організації можуть зіткнутися з проблемою, яка полягає у зниженні мотивації працівників до досягнення позитивних результатів. Винагорода за хорошу роботу може включати підвищення заробітної плати та просування по службі. Винагорода мотивує працівників до досягнення конкретних цілей в органах місцевого самоврядування. Практика публічного сектору свідчить про те, що в органах влади важко позбутися нерезультативних керівників дії яких знижують результативність державного сектору. Крім того, результативні керівники державного сектору отримують низьку заробітну плату, але це не має значного впливу на хороші результати роботи органу влади. Слід зазначити, що ці керівники часто мотивовані до ефективного управління органами влади іншим інструментами винагорода (престиж, прагнення надавати якісні послуги громадянам, гордість і тощо). Саме тому, це підтверджує, що організаційна культура сприяє формуванню відданості працівників, високій мотивації та утриманню талантів.

Отже, підсумовуючи вищенаведене можна стверджувати про важливість та необхідність врахування взаємозв'язку організаційної культури та результативності в сфері публічного управління, зокрема на прикладі органів місцевого самоврядування. Визначення набору ключових характеристик організаційної культури забезпечує можливість кращого управління результативністю органів влади, а саме це сприяє якості впровадження

інструментів вимірювання та управління результативністю, чіткості бачення та місії, які відображають перспективи розвитку. Застосування інструментарію вимірювання результативності матиме прямий вплив на підзвітність, репутацію, легітимність та оцінку результатів діяльності органів влади. А також, це сприятиме вирішенню проблем прозорості, результативності та ефективності. У відповідності до цього можна зробити висновок про щільність зв'язку організаційної культури та результативності органів влади, який відобразатиметься у ефективності взаємної довіри у відносинах зі стейкхолдерами.

ВИСНОВКИ

1. На підставі проведеного аналізу визначено, що організаційна культура має дуже розгалужене змістовне навантаження, від основної компоненти у виконанні місії організації та досягненні її основних цілей, у підвищенні ефективності організації та управлінні новаціями, до «ідеології управління, яка виражає основні цінності організації, спрямовані на її ефективне функціонування у суспільному середовищі завдяки системі ідей, стратегії її розвитку, а також набору методів для досягнення основних цілей організації, професійній етиці та системі взаємовідносин керівництва і персоналу», а той і як «філософію» (призначення), що дає сенс існування даної організації і специфіку порівняно з іншими організаціями, її ставлення до співробітників та клієнтів, що визначає норми, принципи діяльності й поведінку державних службовців.

Зроблено висновок що в силу своєї багатогранності та міждисциплінарного положення організаційна культура публічного управління також наділяється великою кількістю характеристик, тому цілком логічно що вона розглядається фахівцями в контексті управлінської культури державних службовців, що формується у рамках визначених державою та суспільством правових та моральних норм, які потребують сучасного комплексного аналізу стосовного стратегічного розвитку.

2. Виділено основні сутнісні характеристики організаційної культури:

– є частиною управління соціальною організацією, має відповідні для цього характеристики (управлінські та організаційні відносини, поділ влади та ролей, моделі управління тощо);

– являє собою впорядковану морально-етичну, ціннісно-нормативну систему (цінності, уявлення, переконання й нормативні зразки поведінки) будь-якої організації;

– забезпечує оптимальну цілісність організації завдяки інтеграції (внутрішня) та адаптації (зовнішня), комплексно характеризує рівень розвитку організації;

– є специфічним різновидом культури групи, ступінь інституціоналізації якої значно вище за інші різновиди групових культур.

3. Аналіз закономірностей перехідної доби державного та суспільного розвитку і становлення публічного управління в Україні виявив, що трансформаційні зміни в суспільстві сприяють змінам старого типу державних структур із чіткою бюрократичною ієрархією на більш гнучкі й відкриті, а також появи нових засобів, форматів і якості надання публічних послуг громадянам.

Встановлено, що системи державного управління та місцевого самоврядування характеризуються різноманітними формами прояву кризи; перехід від переважно адміністративних до переважно інформаційно-комунікативних та інтеграційно-координаційних засобів впливу на процеси розвитку громадянського суспільства є для української бюрократії поки що суттєвою ментальною перешкодою; факт правової реальності в більшості випадків ще не став фактом свідомості, мотивувальним чинником практичної дії та регулятором взаємовідносин між владою і суспільством; духовно-психологічний моноліт, що панує у владних структурах, не сприяє творчій ініціативі та відповідальності; жорстка ієрархія породжує негнучкість організаційних структур і технологій, виключає доступ співробітників до нових ідей, знань та інформації про зовнішнє середовище, сприяє їхньому консервативному мисленню та опору організаційним змінам, створюючи «зону невизначеності», що підживлює корупцію, та ін.

4. Встановлено, що перспективи трансформації організаційної культури публічного управління пов'язано з такими напрямками: пристосування до мінливого зовнішнього середовища змісту і структури її складових елементів; упровадження інноваційних технологій у діяльності органів публічної влади та стимулювання інноваційної активності працівників; використання в запобіганні

деструктивним аспектам професійної діяльності компенсаторних чинників – інформації, знань, професійної гнучкості та далекоглядності, демократичних норм поведінки, орієнтації на пріоритети розвитку держави та громадянського суспільства тощо; актуалізація організаційних синергетичних властивостей.

Доведено, що на верхівці свого розвитку організаційна культура зумовлює лідерську модель поведінки співробітників, що сприяє креативності та інноваційності у професійній діяльності, гнучкості у прийнятті рішень, а також надійному зворотному зв'язку з керівництвом.

Розглянуті перспективи трансформації організаційної культури публічного управління в Україні напряму пов'язані із трансформаційними процесами самого публічного управління, а також із розвитком громадянського суспільства як соціальної системи. Стає очевидною тенденція стратегічного впливу організаційної культури на формування нових моделей споживання цінностей і норм, групової та міжособистісної комунікації, стимулювання інноваційної активності державних службовців і посадових осіб у їхній професійній діяльності, яка спрямована, передусім, на забезпечення якісних послуг населенню, формування демократичних засад публічного управління природним шляхом і без політичного забарвлення. Безсумнівно, безперервний розвиток і удосконалення організаційної культури – ключ до стійкого і ефективного функціонування та розвитку організації, що край актуально для сфери публічного управління, а її розвиток у якості самої чутливої і дієвої підсистеми публічного управління сприятиме розвитку масової культури громадянського суспільства і його консолідації навколо стратегічних задач публічного управління.

5. Досліджуючи новітні підходи до здійснення державно-управлінських реформ у зарубіжних країнах встановлено, що їх ключовою метою на сучасному етапі є перехід від адміністративного управління до складної єдності організаційно-адміністративного, інформаційно-аналітичного, соціально-сервісного і публічно-комунікативного управління, суттєва зміна технологій реалізації функцій держави, за якої стратегічні функції залишаються за

державним апаратом, тоді як інші функції, пов'язані з обслуговуванням, які раніше здійснювалися державою, покладаються на неурядові структури. Основними пріоритетами функціонування органів державної влади є задоволення потреб споживачів, надання їм якісних і своєчасних послуг, формування довіри громадян до уряду.

Враховуючи позитивний досвід реформ державного управління в зарубіжних країнах та євроінтеграційні прагнення нашої держави, необхідно: законодавчо розмежувати сферу державної служби від трудових відносин; держслужбовців розділити на дві групи: службовці та наймані працівники; зміцнити систему довічної кар'єри на державній службі; підвищити соціальні гарантії державним службовцям. Органи виконавчої влади перетворити в організації надання послуг населенню при збереженні за ними функцій регулюючого органу.

6. Вважаємо, що для інноваційного та ефективного управління в роботі публічної влади, повною мірою повинні реалізуватись принципи, які забезпечать якість і результативність управління. Європеїзація державного управління, яка може забезпечуватися впровадженням:

- європейських законів, норм і стандартів державного управління та місцевого самоврядування;
- максимальної, аргументованої децентралізації та дерегуляції державного управління;
- антикорупційних технологій і практик;
- європейського досвіду «належного», «доброго врядування», польського досвіду реформування місцевого самоврядування;
- принципово нової системи підготовки державно-управлінських кадрів, яка базується на концепції людського капіталу, практико-орієнтованому навчанні, лідерстві та командній роботі, чітко визначених професійних компетенціях, патріотизмі та моралі суспільного блага.

Необхідність розробки науково-обґрунтованої ресурсної політики, яка базується на принципах:

- тотальне ресурсозбереження, яке повинно базуватися на відповідних нормах та стандартах;
- впровадження альтернативних ресурсів;
- перебудова промисловості та соціальної інфраструктури;
- ефективне використання під громадським контролем кредитних ресурсів;
- формування нової ресурсної культури не тільки управлінців, але й громадян;
- використання ресурсної кооперації, державноприватного партнерства;
- використання так званого «без ресурсного» соціального управління, шляхом використання робіт на суспільне благо, волонтерської діяльності, меценатства тощо;
- подолання розкрадання ресурсів.

7. Доведено важливість та необхідність врахування взаємозв'язку організаційної культури та результативності в сфері публічного управління, зокрема на прикладі органів місцевого самоврядування. Визначення набору ключових характеристик організаційної культури забезпечує можливість кращого управління результативністю органів влади, а саме це сприяє якості впровадження інструментів вимірювання та управління результативністю, чіткості бачення та місії, які відображають перспективи розвитку.

Застосування інструментарію вимірювання результативності матиме прямий вплив на підзвітність, репутацію, легітимність та оцінку результатів діяльності органів влади. А також, це сприятиме вирішенню проблем прозорості, результативності та ефективності. У відповідності до цього можна зробити висновок про щільність зв'язку організаційної культури та результативності органів влади, який відобразатиметься у ефективності взаємної довіри у відносинах зі стейкхолдерами.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бабкін В. Д. «Наукова ідеологія» чи «ідеологічна наука»? *Правова держава*: щорічник наук. пр. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 1997. Вип. 8. С. 123–142.
2. Бобровська О. Корпоративна й організаційна культура управлінської праці та її вплив на суспільний розвиток. Інноваційні інструменти забезпечення інвестиційного та інфраструктурного розвитку територій та громад : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, м. Дніпро, 4 березня 2022 р. / за заг. ред. І. А. Чикаренко, Т. В. Маматової. Дніпро : НТУ «Дніпровська політехніка» 2022. С. 52–54. URL: https://palsg.nmu.org.ua/ua/Sci/konf/Material_conference_2022_04_03.pdf#page=52 (дата звернення: 10.11.2023).
3. Бурик З. Корпоративна культура службовців в територіальних громадах та її вплив на ефективність публічного управління. Наукові перспективи. 2023. № 3. С. 23–35. URL: [https://doi.org/10.52058/2708-7530-2023-3\(33\)-23-35](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2023-3(33)-23-35) (дата звернення: 10.11.2023).
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови / укл. і гол. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
5. Вернудіна І. В. *Особливості публічного управління в Україні: цивілізаційний поступ та сучасні виклики. Публічне управління : шляхи розвитку* : матеріали наук. - практич. конф. міжнар. участю (26 листопада 2014 р., м. Київ). Київ : НАДУ, 2014. Т. 1. 150 с.
6. Возняк С. С., Костюк Т. В. Культура як соціальне явище: аксіологічний вимір. *Соціологічні студії*. 2012. № 1. С. 16–21.
7. Гіденс Е. Нестримний світ: як глобалізація перетворює наше життя / пер. з англ. Н. Поліщук. Київ : Альтерпрес, 2004. 100 с.
8. Дегтярьова І. О. Інновації в регіональному управлінні. Енциклопедія державного управління : у 8 т. Т. 5 : Територіальне управління; за ред. О. Ю. Амосова, О. С. Ігнатенка, А. О. Кузнецова. Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2011. С. 117–118.

9. Дегтярєва І. О. Інноваційні підходи в управлінні регіональним розвитком. Державна політика. Київ : Вид-во НАДУ, 2015. С. 318–322.
10. Желюк Т. Л. Державна служба: навч. посіб. Київ : ВД «Професіонал», 2005. 576 с.
11. Занюк С. С. Психологія мотивації : навч. посіб. Київ. : Либідь, 2002. 304 с.
12. Захарченко В. Ю. Організаційно-правові засади реформування державної служби України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук. держ. упр.: 25.00.03. Дніпропетровськ, 2007. 20 с.
13. Канчура В. Ю. Інновації як умова забезпечення діяльності органів державної влади. *Спільнота кращих державних службовців України*. URL: www.kds.org.ua/blog/kanchura-vyu-tvorcha-robotainnovatsii-yak-umova-zabezpechennya-efektivnostidiyalnosti-organiv (дата звернення 09.10.2023).
14. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
15. Корпоративна культура: навч. посіб. / під заг. ред. Г. Л. Хата. Київ : Центр навчальної літератури, 2003. 403 с.
16. Ліпенцев А. Розвиток організаційної культури органів публічної влади : у контексті завдань реалізації програм регіонального інноваційного розвитку. *Наук. вісн. «Демократичне врядування»*. Київ : Вид-во НАДУ, 2012. Вип. 9. С. 17.
17. Лопушинський І. Публічна служба Німеччини: досвід для України. *Публічне управління*. 2011. № 4. С. 48–54.
18. Мартиненко В. М. Державне управління : шлях до нової парадигми (теорія та методологія) : монографія. Харків : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2003. 220 с.
19. Мельниченко В. І. Використання зарубіжного досвіду державного управління у вітчизняній практиці. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади. Львів : Вид-во Нац. ун-ту «Львівська політехніка», 2002. С. 82–90.

20. Методика «Ціннісні орієнтації» Рокича. URL: http://psychologis.com.ua/metodika_cennostnye_orientacii_rokicha.htm (дата звернення 09.10.2023)

21. Місцева влада у світлі управління кадровими процесами. В. Ф. Золотарьов. URL: www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/znpdduu/du/2012/22/1/html/12.html. (дата звернення 09.10.2023)

22. Оболенський О. Ю. Державна служба : підручник. Київ : КНЕУ, 2006. 472 с.

23. Осовська Г. В., Осовський О. А. Основи менеджменту. 3-тє вид., перероб. і доп. Київ: Кондор, 2008. 664 с.

24. Пархоменко-Куцевіл О. І. Державна служба як інституційний феномен: понятійно-категоріальний апарат. *Державне управління та місцеве самоврядування* : зб. наук. пр. Дніпропетровськ, 2010. Вип. 1 (4). URL: http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Dums/20101/10roipka.pdf (дата звернення 09.10.2023)

25. Пермякова Л. Д. Організаційна культура органу публічної влади як об'єкт управління. *Держава та регіони. Серія : Державне управління*. 2012. № 3 (39). С. 80–85.

26. Письменний І., Липовська Н. Етос публічної служби в Україні: теоретичний та емпіричний аспекти. *Аспекти публічного управління*. 2015. Т. 3, № 10. С. 5–11.

27. Поліщук Н. С. Вплив моральних цінностей та особистих потреб на формування корпоративної культури державних службовців. 2008. URL: http://www.nbu.gov.ua/ejournals/tppd/2008-3/R_3/08pnskds.pdf (дата звернення 09.10.2023).

28. Потеряхін А. Л. Психологія управління. Основи міжособистісного спілкування. Київ: ВІРА-Р, 1999. 381 с.

29. Про забезпечення життєздатності територіальних громад. (2022, Квітень 5). Верховна Рада України, Інформаційне управління. URL: <https://www.rada.gov.ua/news/razom/221398.html> (дата звернення 09.10.2023)

30. Професіоналізація державної служби / Л. Г. Штика, Н. О. Бондарчук, Л. М. Гогіна та ін. Київ : НАДУ, 2014. 36 с.

31. Рач В. Система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців на шляху інтеграції України до Європейського Союзу *Вісн. держ. служби*. 2003. № 1. URL: http://nads.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=37579&cat_id=37402. (дата звернення 09.10.2023).

32. Рачинський А. П. Стратегічне управління персоналом: теоретико-методологічний аналіз : зб. наук. пр. АМУ: Державне управління: удосконалення та розвиток, 2012. Вип.3. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?n=3&y=2012>. (дата звернення 09.10.2023).

33. Семененко І. С. Основи розвитку корпоративної культури в публічному управлінні. *Теорія та практика державного управління*. 2015. Вип. 2. С. 122–128.

34. Сергієнко Е. О. Організаційна культура як фактор підвищення якості муніципального управління : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : 25.00.04. Дніпропетровськ, 2011. 22 с.

35. Сивак Т. Реалізація стратегічних комунікацій у публічному управлінні на засадах проектного підходу. Актуальні проблеми державного управління. 2019. № 79. 17–24. URL: <https://doi.org/10.35432/1993-8330appa3792019185432> (дата звернення: 10.11.2023).

36. Система державного управління Федеративної Республіки Німеччина: досвід для України / авт. упоряд. : Ю. В. Ковбасюк, С. В. Загороднюк, П. І. Крайнік ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. Київ : НАДУ, 2010. 76 с.

37. Сорокіна Н. Г. Організаційна культура публічної служби та особливості її змін. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2019. № 4(43). С. 114–124. URL: <https://doi.org/10.33287/101915> (дата звернення: 10.11.2023).

38. Стадник В. В. Методичні підходи до визначення напрямів удосконалення організаційної культури засобами освітнього менеджменту

Вісник Хмельницького національного університету. Економічні науки. 2010. № 5. Т. 4. С. 250–255.

39. Туленков М. В. Категорія організаційної взаємодії в соціологічній теорії управління. *Психологія праці та управління*: зб. наук. пр. V Всеукр. наук.-практ. конф. / відп. ред. О. В. Киричук; упоряд. : О. В. Киричук, В. Ф. Колесникова, І. І. Шелест, Л. І. Матвієнко, О. П. Смирнова. Київ : ІПК ДСЗУ, 2008. Ч. 2. С. 278–303.

40. Управління людськими ресурсами: філософські засади: навч. посіб. / за ред. В. Г. Воронкової; Запоріж. держ. інж. академія. Київ : Професіонал, 2006. 567 с.

41. Управління персоналом в органах публічної влади: навч. посіб. / С. М. Серьогін, Є. І. Бородін, К. В. Комарова, Н. А. Липовська, Т. М. Тарасенко. Дніпро: ГРАНІ, 2019. 200 с.

42. Філософський енциклопедичний словник / за ред. В. І. Шинкарука. Київ : Абрис, 2002. 742 с.

43. Хаджирадева С. К. Сучасні підходи до професіоналізації державної служби : зб. наук. праць Донецького державного університету управління. 2010. Вип. 152. С. 331–337.

44. Харчишина О. В. Роль символічної підсистеми у процесі формування організаційної культури. *Вісник Одеського національного університету. Економіка.* 2015. Т. 20. Вип. 2. С. 94–97.

45. Харчишина О. В. Формування організаційної культури в системі менеджменту підприємств харчової промисловості : монографія. Житомир : Вид-во ЖДУ ім. І. Франка, 2011. 290 с.102

46. Цигилик Н., Дзюрах Ю. HR-менеджмент як інструмент розвитку корпоративної культури органів публічної влади: порівняльний аналіз світових практик. *Наукові інновації та передові технології.* 2023. № 5. С. 142–150. URL: [https://doi.org/10.52058/2786-5274-2023-5\(19\)-142-150](https://doi.org/10.52058/2786-5274-2023-5(19)-142-150) (дата звернення: 10.11.2023).

47. Шерстюк Р., Стойко І., Паляниця В. Організаційна культура управління: адхократія, компетентність і лідерство. *Socio-Economic Problems and the State (electronic journal)*. 2022. № 26. С. 37–45. URL: <http://sepd.tntu.edu.ua/images/stories/pdf/2022/22srpkil.pdf> (дата звернення: 10.11.2023).

48. Щєбликіна І. О., Олексенко Р. І. Управління персоналом: навч. посіб. Сімферополь: ДІАЙПІ, 2012. 272 с.

49. Щєкин Г. В. Теория социального управления: монография. Киев : МАУП, 1996. 408 с.

50. Щєрбак Н. В. Особливості формування корпоративної культури в державному управлінні та місцевому самоврядуванні: вітчизняний і зарубіжний досвід. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2016. № 1. С. 138–144.

51. Элвессон М. Организационная культура: пер с англ. Харьков: Гуманитарный центр, 2005. 460 с.