

## АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 332.122.62

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2021.1.19>

**М. І. Масляк**

аспірант кафедри бізнес-економіки та адміністрування  
Сумського державного педагогічного університету імені А.С. Макаренка

### ОЦІНЮВАННЯ РІВНЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ КУЛЬТУРИ ПУБЛІЧНИХ УПРАВЛІНЦІВ УКРАЇНИ

*Реформування і розвиток української державності гостро поставили проблему становлення адекватної системи державної служби, визначення та актуалізації оптимальних параметрів, що сприяють формуванню державної служби як відкритої, динамічної соціальної системи. Одним з таких найважливіших факторів, здатних забезпечити ефективність її функціонування, є організаційна культура.*

*Необхідність вивчення особливостей організаційної культури державних управлінців обумовлена кризовим станом вітчизняної державної служби, очевидними проявами якого виступають недостатній рівень професіоналізму і моральної стійкості чиновників, поширення таких аномальних явищ, як хабарництво, корупція, байдуже ставлення до інтересів суспільства, держави і громадянина. Іншою обставиною, яка актуалізує процес вивчення організаційної культури управлінців, є переважання в українському суспільстві негативних оцінок діяльності державних органів і службовців, які знаходять відображення в несприятливому іміджі державних службовців.*

*Можна представити перспективну модель організаційної культури державної служби України у складі таких векторів: орієнтація на суспільні цілі і цінності; формування ефективних управлінських зразків поведінки; високий правовий і соціальний статус державних службовців; управління персоналом державних органів шляхом формування і розвитку системи цінностей, найважливішими серед яких є законність, професіоналізм, ініціатива, гласність, неупередженість при виконанні службових обов'язків.*

*У цій моделі відносно самостійною частиною є культура професійної діяльності державних службовців. Таким чином, організаційна культура державної служби є сукупністю соціальних процесів, в яких виділяються спрямованість і швидкість змін, стадії, типи процесів, механізми розвитку, принципи та методи впровадження інновацій. Розвиток є одним з найбільш ефективних способів підвищення ефективності. Організаційна культура може бути сформована, і існують методи її підтримки і зміцнення. По суті, слід говорити про те, якими мають бути філософія і практика управління і на що слід звернути увагу керівникам для підтримки нової, бажаної організаційної культури.*

**Ключові слова:** інноваційний розвиток, публічне управління, державна служба, організаційна культура.

**Постановка проблеми.** Зміни економічної, політичної та інших сфер українського суспільства спричинили трансформацію соціокультурної її складової. Сьогодні, як і в інші кризові для суспільства періоди, особливо сильно прояв-

ляється втрата орієнтирів діяльності індивідів, статус суб'єктів соціального життя залишається невизначеним, вони втрачають свою ідентифікацію. Дані процеси можна характеризувати як кризу цінностей, необхідних людині для здійс-

нення вибору моделей своєї поведінки і складових однієї з підстав цілісності соціальних систем. На етапі переходу від принципів централізованого планування і управління до ринкової економіки, до нового способу виробництва суспільство виявилось дестабілізованим.

На сучасному етапі, зміни зовнішнього середовища вимагають трансформації кожного громадянина, кожної організації, і державні службовці одними з перших стикаються з новими вимогами, цілями і завданнями. Державна служба України, покликана регулювати суспільні процеси, забезпечувати цілісність держави і реалізацію інтересів громадян, сама відчуває вплив культурної кризи. Тому, оцінка рівня організаційної культури публічних управлінців стає сьогодні перспективним напрямком наукової діяльності, в рамках якого вирішуються проблеми ефективного функціонування державного апарату.

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

На сьогодні питанню організаційної культури присвячено чимало робіт вітчизняних та закордонних учених. У галузі державного управління ця проблематика висвітлена в працях таких науковців, як: С. Гайдученко [1], І. Гречкосій [8], Т. Маматова [2], І. Семененко [5], Е. Сергієнко [2], Т. Новаченко, С. Телешун [6], С. Яроміч [8] та ін. Розглянувши дефініції організаційної культури, можемо зробити висновок, що серед науковців єдиного підходу до цього поняття не існує, а різні точки зору на його сутність будуються на розумінні культури у вузькому і широкому сенсі слова.

**Метою статті** є дослідження особливостей організаційної культури та аналіз основних змін, які відбулися в організаційній культурі публічної служби в сучасних умовах державотворення.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Реформування і розвиток української державності гостро поставили проблему становлення адекватної системи державної служби, визначення та актуалізації оптимальних параметрів, що сприяють формуванню державної служби як відкритої, динамічної соціальної системи. Одним з таких найважливіших факторів, здатних забезпечити ефективність її функціонування, є організаційна культура.

Управління розвитком державної служби через культурну зміну відкриває додаткові можливості для підвищення ефективності діяльності органів влади та усунення дисфункцій державної служби як соціального інституту, дозволяє вибудувати систему координат, кон-

цептуально оформити набір наявних уявлень і вимог до реального процесу її реформування.

Необхідність вивчення особливостей організаційної культури державних управлінців обумовлена кризовим станом вітчизняної державної служби, очевидними проявами якого виступають недостатній рівень професіоналізму і моральної стійкості чиновників, поширення таких аномальних явищ, як хабарництво, корупція, байдуже ставлення до інтересів суспільства, держави і громадянина. Іншою обставиною, яка актуалізує процес вивчення організаційної культури управлінців, є переважання в українському суспільстві негативних оцінок діяльності державних органів і службовців, які знаходять відображення в несприятливому іміджі державних службовців.

Процеси реформування державної служби України передбачають як трансформацію її внутрішнього середовища, так і зміну принципів взаємодії із зовнішнім середовищем. Тому, вирішення існуючого протиріччя між соціальними очікуваннями, що висувуються до державних службовців, з одного боку, і цінностями, які визначають принципи їх діяльності і норми поведінки по відношенню до суспільства, з іншого, дозволяють створити умови для підвищення ефективності діяльності державних органів і системи державної служби нашої країни. В цілому, перспектива розвитку українського суспільства та держави багато в чому залежить від організаційної культури державної служби.

Перш ніж перейти до оцінки рівня організаційної культури публічних управлінців на сучасному етапі, варто визначити понятійний апарат. Організаційна культура – сукупність моделей поведінки, цінностей і переконань, які придбані організацією в процесі адаптації до зовнішнього середовища і внутрішньої інтеграції, які показали свою ефективність і поділяються більшістю членів організації [7, с. 38].

Варто зазначити, що компанії (організації), які мають високий рівень організаційної культури, ефективно сформовані цінності і переконання, правила і моделі поведінки, завжди отримують позитивні результати діяльності. По суті, важко назвати хоча б одну процвітаючу компанію, яка була б лідером у своїй справі і не мала чітко сформованої організаційної культури. Можна згадати імена найбільш процвітаючих фірм, починаючи з таких відомих гігантів, як Coca-Cola, General Electric, McDonalds, Microsoft, Sony, і закінчуючи малими починаннями в справі підприємництва.

Культуру деяких організацій послідовно розвивали команди менеджерів, які ставили перед собою завдання систематичного поліпшення показників діяльності своєї компанії (наприклад, General Electric). Хоча стратегія, ринкова присутність і технології, безсумнівно, важливі, процвітаюча фірма ключове місце відводить саме професійній культурі фахівців. Вона з'являється завдяки здатності організаційної культури зменшувати ступінь колективної невизначеності (інакше, спрощувати загальну для всіх співробітників систему інтерпретації), створювати громадський порядок (вносити ясність у очікування членів колективу), забезпечувати додаткову інтеграцію (за рахунок ключових цінностей і норм, які сприймаються всіма як вічні і передаються з покоління в покоління), створювати відчуття причетності до організації та відданість спільній справі, висвітлювати бачення майбутнього [5, с. 123].

Організаційна культура державних службовців є одним з найбільш цікавих і недостатньо вивчених феноменів, які привертають увагу фахівців в галузі управління. Цінності в культурі державної служби характеризують, в першу чергу, якість діяльності державних службовців.

Виходячи з визначення організаційної культури як складної системи, що включає різні підсистеми і елементи, необхідно проаналізувати кожен з її рівнів і ті елементи, які його утворюють. Модернізація державної служби має базуватися на системі стратегічних і тактичних заходів з управління організаційною культурою державної служби, формування оптимальної моделі організаційної культури як найважливішого компонента державного управління.

Процес управління організаційною культурою державних службовців має деякі особливості [6, с. 45].

По-перше, діяльність державних службовців чітко регламентована. Але в більшості випадків в посадових інструкціях державних службовців та статутах державних органів не прописані норми, що стосуються організаційної культури. Більш того, законодавством України не встановлені норми щодо організаційної культури державних службовців. Тому можна стверджувати, що не регламентованість організаційної культури є однією з основних проблем в управлінні нею.

По-друге, особливістю управління організаційною культурою є суперечливість організаційних і громадських інтересів державного

службовця. Визнані суспільством цінності, а так само декларовані цінності суперечать практичним службовим цінностям звичайного чиновника.

По-третє, особливістю виступає і відсутність відділів в органах влади з управління організаційною культурою державних службовців. Звичайно, в розвитку організаційної культури головна роль належить керівництву, але без спеціальних відділів, або навіть просто співробітників і фахівців знижується ефективність цього процесу.

Комплексний підхід до оцінки організаційної культури включає два напрямки [8, с. 112]:

- оцінку системи управління формуванням і розвитком організаційної культури;
- визначення типу організаційної культури.

Оцінку системи управління формуванням і розвитком організаційної культурою рекомендується проводити в трьох взаємопов'язаних аспектах: функціональному, елементному і організаційному. Показники оцінки функціональної побудови характеризують, наскільки повно реалізуються функції управління організаційною культурою. Показники рівня елементної побудови і ресурсного забезпечення повинні оцінити, як забезпечена система необхідними ресурсами і наскільки повно вони використовуються. Показники оцінки організаційної побудови системи повинні оцінити наскільки прогресивною є структура управління формуванням і розвитком організаційної культурою.

Варто зазначити, що знання типів організаційної культури дозволяють виявити її характерні риси, особливості управління, тенденції розвитку, позитивні і негативні характеристики, відповідність умов внутрішнього і зовнішнього середовища.

На нашу думку, важливою складовою, що має значний потенціал у виробленні унікальних організаційних культур органів публічного управління, є цінності. Цінності визначають напрямок та умови (неписані норми, неформальні стандарти поведінки, прийняті всіма) діяльності працівників, які дають змогу кожній особі та підприємству загалом досягти успіху. Значення цінностей в організації важко перебільшити: залежно від системи цінностей розрізняють різні типи організаційної культури. Один із прикладів наведено на рис. 1. Ідентифікація типу організаційної культури надає керівникам інформацію про можливості, характер та швидкість здійснення стратегічних змін.

На рис. 1 в центрі нами показано елемент «ОК», що означає унікальну комбінацію типів організаційної культури, що буде найбільш ефективною в конкретному випадку.

Державна служба як організаційний інститут являє собою з одного боку автономну спеціалізовану групу людей, що виконують функцію управління, здатних на професійній основі високо кваліфіковано вирішувати державно-службові завдання. З іншого – сукупність організаційних норм, способів, процедур, правил, стандартів і традицій упорядкування, регулювання і координації спільної діяльності державних службовців, надання взаємодії компонентів державної служби узгодженості для досягнення її цілей.

Державну службу необхідно розглядати як поліфонічне соціальне явище, що виступає і як правовий інститут, і як професійний зі своєю внутрішньою структурою, відносинами, які регламентують взаємозв'язку між різними ланками управління. Характеризуючи державну службу як організацію, специфічну соціальну систему, слід приділяти особливу увагу феномену організаційної культури, в якій уособлюється специфіка організації як колективного автора поведінки.

Адміністративно-управлінські відносини в системі державної служби мають двоїтий характер, оскільки, з одного боку, будучи проєкцією зовнішнього середовища, відчувають вплив соціальних чинників і умов (характер суспільно-політичного ладу, рівень розвиненості громадянського суспільства та інші). З іншого

боку, поведінка працівників в організаціях державної служби багато в чому визначається специфікою професійної діяльності службовців.

Головним фактором розвитку організаційної культури державної служби та її специфіки є особливості формування і функціонування державних службовців як професійної групи, основними з яких є наступні: неекономічний і публічний характер діяльності сфери державної муніципальної служби, а також ієрархічність її системи, жорстка регламентація поведінки і стереотипність мислення та владно-бюрократичний потенціал кадрів державної служби [1, с. 82]. Разом з тим, ні для кого вже не є секретом, що сучасний рівень суспільного розвитку вимагає і якісно іншого підходу до змісту і характеру управлінської праці, а також праці кожного працівника державної служби, від якого залежить ступінь довіри населення до влади, до держави в цілому.

Необхідно інтенсивно впроваджувати і використовувати нові соціальні технології, які сприяли б розвитку особистісного та професійного потенціалу кадрів державної служби, чому дуже сильно заважає стереотипність мислення, відсутність бажання і можливостей для прояву таких якостей, затребуваних на сучасному етапі розвитку соціально-економічних і суспільних відносин, як ініціативність, інноваційність, оригінальність мислення та поведінки. Потенціал організаційної культури, її потужні важелі впливу на мотивацію і продуктивність роботи державних службовців ще недостатньо досліджені у вітчизняній науковій практиці, що і актуалізує

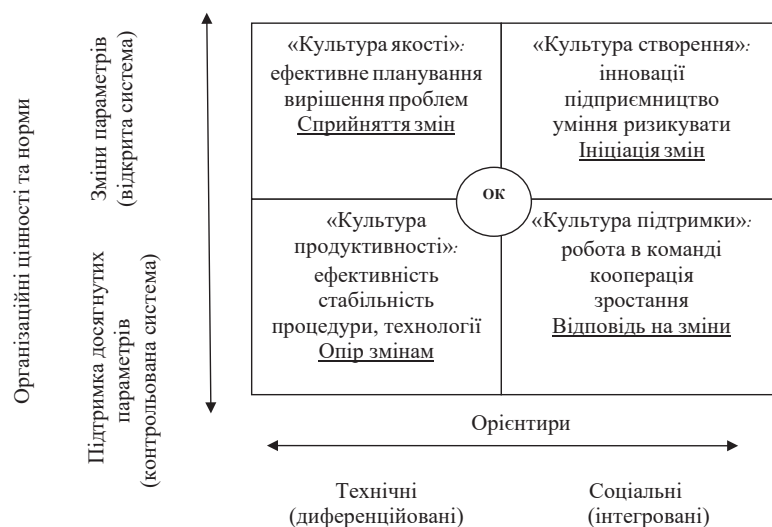


Рис. 1. Моделі організаційної культури

Джерело: удосконалено автором на основі [3]

дану проблематику, особливо в умовах зниження іміджу державної служби в сучасному українському суспільстві.

Дослідники в контексті вивчення сучасного іміджу державної служби в українському суспільстві, звертають пильну увагу на необхідність формування моральності і моралі державних службовців в Україні, створення свого роду етичного кодексу державної служби як системи принципів і норм, що розділяються державними службовцями і забезпечують високу ефективність діяльності державної служби і, відповідно, її високий статус в суспільстві [2, с. 101].

Сьогодні в провідних країнах на соціальні програми (в тому числі і витрати на підготовку і перепідготовку кадрів державної служби) витрачається понад 90% соціальних державних асигнувань [4, с. 572], що яскраво демонструє форсоване зростання інвестицій в людський фактор. Професії у сфері державної служби відрізняються від професій інших сфер тим, що продуктом діяльності в даній сфері є життя і доля цілого народу, його добробут і історичний розвиток, що накладає велику відповідальність на державних службовців і підвищує ступінь упередженості до їх діяльності і дій в умовах великих соціальних очікувань, які формуються в соціумі через саму сутність державної служби як служіння суспільству і його інтересам.

Статус державних службовців як професійної групи визначають існування специфічних характеристик організаційної культури державної служби. Якщо державну службу розглядати як організаційний інститут, то в якості сутнісних особливостей визначаються такі характеристики, як:

- автономна спеціалізована група людей, яка виконує функцію управління, орієнтована на досягнення державної користі, що здійснює спільні скоординовані дії на основі відповідної підготовки;

- сукупність організаційних норм, способів, процедур, правил, стандартів і традицій, впорядкування, регулювання та координація спільної діяльності державних службовців, надання взаємодії компонентів державної служби узгодженість для досягнення її цілей;

- об'єднання і регламентації діяльності як засіб реалізації цілей державної служби.

Таким чином, державна служба, будучи організаційним інститутом, регламентує і забезпечує впорядкування, узгодженість і спрямованість діяльності державного апарату, а її орга-

нізаційна культура сприяє якісному виконанню загальнодержавних завдань.

Однак можливості формування нового типу організаційної культури державної служби обмежені специфікою діяльності державних органів, орієнтованих на бюрократичні домінанти, історією розвитку державної служби України, характеристикою ситуації, в ній організаційної культури. Реалізація наявних можливостей пов'язана з необхідністю розробки власної типології організаційної культури державної служби, визначенням умов формування того чи іншого типу в органах державної влади. При відсутності такої типології новий тип організаційної культури державної служби пов'язується з підвищенням відкритості та ефективності діяльності державного апарату.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Виходячи з вищевикладеного, можна представити перспективну модель організаційної культури державної служби України у складі таких векторів:

- орієнтація на суспільні цілі і цінності;
- формування ефективних управлінських зразків поведінки;
- високий правовий і соціальний статус державних службовців;
- управління персоналом державних органів шляхом формування і розвитку системи цінностей, найважливішими серед яких є законність, професіоналізм, ініціатива, гласність, неупередженість при виконанні службових обов'язків.

У цій моделі відносно самостійною частиною є культура професійної діяльності державних службовців. У ній особливий розвиток отримали наступні компоненти організаційної культури: формування традицій, символів шанобливого ставлення до професії державного службовця; розвиток конкурсної середовища як умови зростання професіоналізму службовців; підтримання в якості пріоритетних цінностей професійних знань, умінь, навичок і здібностей і пов'язаної з їх розвитком стабільності становища державних службовців.

Таким чином, організаційна культура державної служби є сукупністю соціальних процесів, в яких виділяються спрямованість і швидкість змін, стадії, типи процесів, механізми розвитку, принципи та методи впровадження інновацій. Розвиток є одним з найбільш ефективних способів підвищення ефективності. Організаційна культура може бути сформована, і існують

методи її підтримки і зміцнення. По суті, слід говорити про те, якими мають бути філософія і практика управління і на що слід звернути увагу керівникам для підтримки нової, бажаної організаційної культури.

#### Список використаної літератури:

1. Гайдученко С. О. Організаційна культура у контексті публічного управління. Харків: Друкарня Мадрид, 2016. 244 с.
2. Маматова Т. В., Сергієнко Е. О. Оцінювання організаційної культури як інструмент системи надання якісних послуг органами державного контролю. Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2007. Вип. 2 (28). С. 91-102.
3. Міуська В.В. Економічна діагностика. Артемівськ: ННПІ УІПА, 2011. 101 с.
4. Pettigrew A. Andrew M. On Studying Organizational Cultures. *Administrative Science Quarterly*. Vol. 24, № 4, December, 1979, p. 570-581.
5. Семененко І. С. Основи розвитку корпоративної культури в публічному управлінні. Теорія та практика державного управління. 2015. Вип. 2. С. 122-128.
6. Телешун С. О., Новаченко Т. В. Інституціоналізація організаційної культури системи публічного управління в Україні. Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентіві України. 2019. Вип. 1. С. 43-50.
7. Царенко Н. В. Практика дослідження сутності корпоративної культури. *Культура народів Причорномор'я*. 2009. № 172 (2). С. 36-39.
8. Яроміч С., Гречкосій І. Організаційна культура державної служби й імідж державних службовців. *Вісн. НАДУ*. 2006, №1. С. 111-115.

#### **Masliak M. I. Assessing the level of organizational culture of public managers of Ukraine**

*The reform and development of Ukrainian statehood has sharply raised the problem of establishing an adequate civil service system, identifying and updating the optimal parameters that contribute to the formation of the civil service as an open, dynamic social system. One of the most important factors that can ensure the effectiveness of its operation is organizational culture.*

*The need to study the organizational culture of public officials due to the crisis of the domestic civil service, the obvious manifestations of which are the lack of professionalism and moral stability of officials, the spread of such anomalous phenomena as bribery, corruption, indifference to society, state and citizen. Another circumstance that actualizes the process of studying the organizational culture of managers is the predominance in Ukrainian society of negative assessments of the activities of government agencies and employees, which are reflected in the unfavorable image of civil servants.*

*It is possible to present a perspective model of organizational culture of the civil service of Ukraine in the composition of the following vectors: focus on social goals and values; formation of effective management patterns of behavior; high legal and social status of civil servants; personnel management of state bodies through the formation and development of a system of values, the most important of which are legality, professionalism, initiative, transparency, impartiality in the performance of official duties.*

*In this model, the culture of professional activity of civil servants is a relatively independent part. Thus, the organizational culture of the civil service is a set of social processes, which highlight the direction and speed of change, stages, types of processes, mechanisms of development, principles and methods of innovation. Development is one of the most effective ways to increase efficiency. Organizational culture can be formed, and there are methods to support and strengthen it. In essence, it is necessary to talk about what should be the philosophy and practice of management and what should be paid attention to managers to maintain a new, desirable organizational culture.*

**Key words:** *innovative development, public administration, civil service, organizational culture.*