

ОРГАНІЗАЦІЙНА КУЛЬТУРА ОРГАНУ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ЯК ОБ'ЄКТ УПРАВЛІННЯ

У статті розглянуто характеристики організаційної культури публічних установ та складові управління організаційною культурою публічних установ. Зроблено висновки щодо співвідношення між змістом культури публічної установи, її проявом і сприйняттям та інтерпретацією цієї культури посадовими особами.

Ключові слова: соціологія організації, організаційна культура, орган публічної влади, організаційний аналіз, управління організаційною культурою.

I. Вступ

У сучасній науці управління помітно збільшується зацікавленість теоретичними та прикладними дослідженнями організаційної або, як вважають деякі фахівці, корпоративної культури. Найбільш активно вітчизняні вчені опрацьовують організаційно-культурну проблематику в комерційних структурах: банках, торговельних компаніях, промислових підприємствах. Що стосується органів державного управління та місцевого самоврядування, то тут дослідницький інтерес виявляється більш слабким, хоча його динаміка має тенденцію до нарощування. Це пояснюється теоретичною та практичною значущістю вирішення глибокої суперечності між бюрократичною культурою служби в органах публічної влади, базовими уявленнями, цінностями та нормами, що тут склалися, з одного боку, та вимогами суспільства й держави, зафіксованими не лише в різних державних програмах реформування системи публічного управління та служби, а й при опитуванні громадської думки, яке надзвичайно низько оцінює ефективність публічного управління та результативність діяльності службовців, – з іншого. Отже, перспективи реформування публічної служби в Україні, у тому числі модернізації її організаційної культури, стан якої досліджений украї недостатньо, зумовлюють необхідність звернення до теоретичних питань організаційної культури, у тому числі питань управління нею.

У вітчизняних дослідженнях набули певного висвітлення особливості організаційної культури органів публічної влади. Маємо на увазі, перш за все, праці В. Аніщенка, В. Бабаєва, О. Бабич, Р. Войтович, Л. Воронька, І. Колосовської, В. Кузьменко, А. Ліпенцева, Ю. Наврузова, І. Нинюк, Т. Маматової, Н. Мельтюхової, Є. Сергієнка, Я. Сі-

кач, С. Яроміч та ін. Зазначеним авторам вдалося встановити деякі емпіричні факти та зробити теоретичні узагальнення, іноді досить важливі для вдосконалення управління публічною службою. Проте слід також зазначити, що організаційно-культурна проблематика у цілому та публічного сектору, зокрема, не набула у вітчизняній науці адекватної концептуальної та методичної розробки. Зазначена обставина обмежує можливість практичного застосування наукових рекомендацій з метою вдосконалення організації публічної служби та орієнтує на розширення й поглиблення досліджень у цьому предметному полі. Крім цього, поза увагою науковців залишається проблематика управління організаційною культурою органів публічної влади.

II. Постановка завдання

Метою статті є розгляд організаційної культури органів державної влади та місцевого самоврядування як об'єкта управління. Зазначена мета досягається шляхом вирішення таких завдань:

- розгляд характеристик організаційної культури публічних установ;
- виділення складових управління організаційною культурою публічних установ;
- аналіз співвідношення між змістом культури публічної установи, її проявом, сприйняттям та інтерпретацією цієї культури посадовими особами.

III. Результати

Організаційну культуру (далі – ОК) можна розглядати як засіб, за допомогою якого можна більш ефективно здійснювати управління організаційною системою, мобілізуючи енергію персоналу на досягнення її цілей. За таких умов організаційна культура може також виступати як об'єкт управління.

Ми сприймаємо наявне в науці державного управління визначення управління як систематично здійснюваного цілеспрямованого впливу людей на суспільну систему в

цілому або її окремі ланки на підставі пізнання й використання властивих системі об'єктивних закономірностей і тенденцій в інтересах досягнення поставленої мети, забезпечення її (системи) оптимального функціонування та розвитку [1, с. 34]. Управління можна розглядати з трьох позицій:

– як систему, що складається із системи управління (суб'єкт управління) та керуваної системи (об'єкт управління);

– як процес управління (управляючий вплив);
– як функцію (сукупність видів управлінської діяльності).

Цей підхід у цілому можна використовувати й до феномену управління організаційною культурою органу публічної влади (рис. 1).



Рис. 1. Модель управління організаційною культурою публічної установи

У зв'язку з тим, що організаційна культура пронизує всі елементи органу публічної влади, утворюючи свої субкультури в різних її підрозділах, то суб'єктами управління організаційною культурою є керівник установи та інші керівники різних рівнів, а також органи управління відповідно до положення про орган публічної влади. Особливу увагу необхідно приділити зворотному зв'язку та елементам самоорганізації в структурі органу публічної влади. В управлінні взагалі, а в публічному менеджменті та публічному управлінні особливо, суб'єктно-об'єктні відносини за своєю суттю завжди є суб'єктно-суб'єктивними, оскільки об'єктом впливу є соціальні спільноти – колектив установи в цілому та окремих її підрозділів [2, с. 95]. Тому будь-який вплив “зверху” викликає зворотну реакцію в об'єкта впливу, яка, у свою чергу, буде враховуватися при подальших управлінських впливах, тобто справить зворотний вплив.

Як і будь-яка система, організаційна культура складається з множини взаємопов'язаних між собою елементів. Єдиного підходу та бачення складу та змісту елементів ОК досі не існує.

Зокрема, Р. Моран (*Robert Moran*), Ф. Харріс (*Philip Harris*) та С. Моран (*Sarah Moran*) пропонують свою змістовну модель організаційної культури, що включає 10 складових [3]:

1. Усвідомлення себе та свого місця в організації (одні культури цінують приховування співробітниками своїх внутрішніх настроїв та почуттів, інші – заохочують їх зовнішній прояв; в одних випадках незалежність і творчість виявляються через співробітництво, а в інших – через індивідуалізм).

2. Комунікаційна система та мова спілкування (використання усних, письмових, невербальних комунікацій, їх відкритості, “телефонного права” коливається залежно від групи, від установи до установи; сленг, аббревіатури, жестикуляція також є різними

та залежать від галузевої, територіальної та функціональної належності організації).

3. Зовнішній вигляд, одяг та подання себе на робочому місці (різноманіття уніформ та спецодягу, ділових стилів, охайність, косметика, зачіска тощо підтверджують наявність великої кількості мікрокультур).

4. Те, що і як їдять люди, звички та традиції у цій сфері (організація харчування співробітників, чи приносять співробітники свою їжу або відвідують заклад харчування в організації або за її межами, періодичність і тривалість перерви на харчування).

5. Усвідомлення часу, ставлення до нього та його використання (рівень точності та відносності часу у співробітників, дотримання розпорядку, а заохочення цього, монохронічне або поліхронічне використання часу).

6. Взаємовідносини між людьми (за віком, статтю, статусом, досвідом та знанням, рангом, релігією тощо, рівень формалізації відносин).

7. Цінності та норми (набір орієнтирів – що таке добре та що таке погано).

8. Віра у щось та ставлення до цього (віра в керівництво, в успіх, у свої сили, у взаємодопомогу, в етичну поведінку, у справедливість тощо, ставлення до колег, клієнтів, конкурентів, до зла та насильства, агресії тощо, вплив релігії та моралі).

9. Процес розвитку співробітника та навчання (бездумне або свідоме виконання роботи, налаштованість на інтелект або силу, процедури інформування співробітників, визнання або відмова від примату логіки в діях).

10. Трудова етика та мотивація (ставлення до роботи, відповідальність, поділ праці, якість праці, чистота робочого місця, звички на роботі, оцінювання роботи та винагорода, індивідуальна або групова робота, просування по службі).

У літературі пропонується систематизувати всі елементи культури за двома групами – суб'єктивна організаційна культура та об'єктивна організаційна культура [4]. До першої групи входять елементи, що відображають цінності, етику, зразки поведінки, комунікації та мову спілкування, обряди, ритуали, традиції, тобто все те, що характеризує взаємини між людьми, їх свідомість, відносини з організацією. До другої групи можна зарахувати елементи, пов'язані з фізичним оточенням (будівля організації, дизайн приміщень, місце розташування, обладнання тощо).

Змістовна модель організаційної культури Г. Ховстеде пропонує розглядати її елементи за чотирма рівнями: символи, герої, ритуали, цінності [5].

Символи – це слова, гасла та різні предмети, що мають особливе значення та які

можуть бути відомими лише тим, хто поділяє зазначену культуру. Нові символи легко з'являються, а старі – зникають. Символи однієї групи зазвичай копіюються іншою. Це й пояснює, чому символи являють собою поверхневий шар культури. Героями є люди, які живуть або жили, реальні або легендарні, котрі мають характеристики, що цінуються в межах культури, усвідомлюють їх як модель поведінки. Ритуали – це колективна дія, яка, як правило, не потрібна для отримання результату, але розглядається як соціально значуща. Символи, герої та ритуали об'єднані терміном “практика”. По суті, їх можна побачити ззовні, але зрозуміти їх культурне значення ззовні неможливо, і у цьому сенсі їх практичну дію розуміють лише члени колективу. Ядро культури, відповідно до схеми Г. Ховстеде, формується цінностями, що поділяються членами організації.

Е. Шейн виділяє глибинний, підповерхневий та поверхневий елементи ОК. Пізнання ОК починається з “поверхневого”, або “символічного”, рівня, що включає такі факти, які можна відчувати та сприймати. На цьому рівні речі та явища досить легко знайти, але не завжди їх можна розшифрувати в термінах ОК. На наступному рівні вивчають цінності та вірування, що поділяються членами організації. Їх сприйняття залежатиме від свідомості людей. “Глибинний” рівень включає базові припущення, які спрямовують поведінку людей, допомагаючи їм сприйняти атрибути, що характеризують ОК [6]. Треба також відзначити, що більшість дослідників ОК дотримуються саме моделі Е. Шейна.

Оцінюючи будь-який орган публічної влади за наведеними характеристиками, можна з'ясувати повну картину організаційної культури та зрозуміти її концепцію, тобто існують співвідношення між змістом культури організації, її проявом, сприйняттям та інтерпретацією цієї культури працівниками (рис. 2).

Приходячи в організацію, співробітник покладає на неї певні очікування, пов'язані зі змістом та значущістю, престижністю праці, яку він виконує, її інтенсивністю та захопливістю, можливостями просування по службі, рівнем оплати праці, умовами праці, соціальними гарантіями. У свою чергу, приймаючи на роботу нового співробітника, керівництво організації намагається отримати від нього кваліфіковане та якісне виконання обов'язків, що покладаються на нього, певний рівень знань, відповідальність, дисципліну, ініціативність, уміння приймати рішення, відданість організації та бажання увійти до колективу й розділити його цінності.

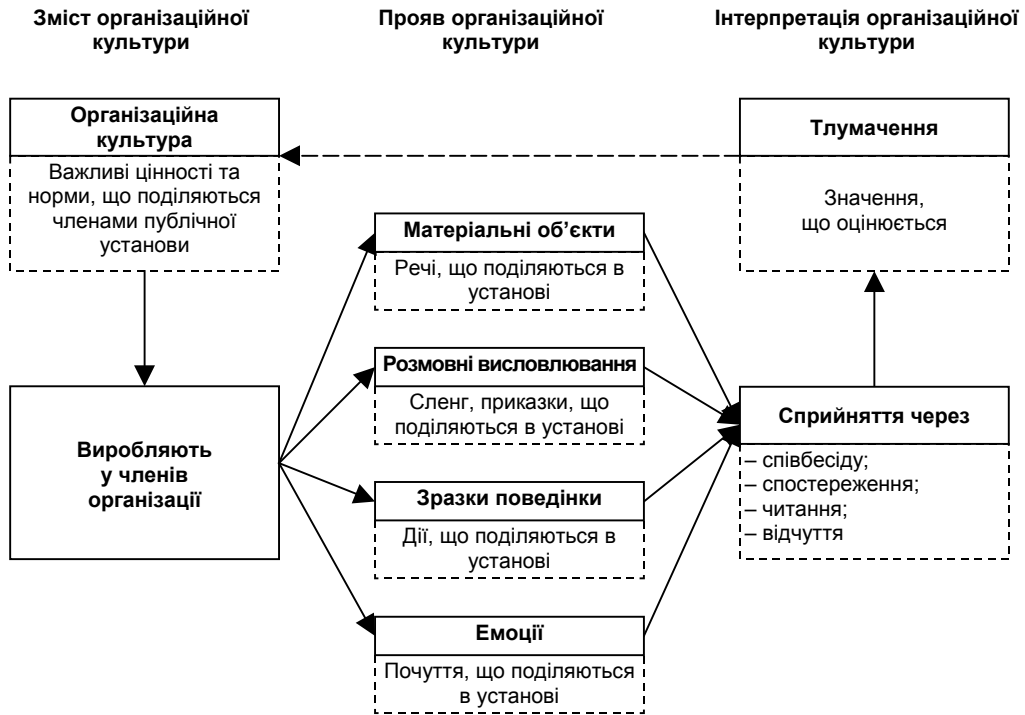


Рис. 2. Зміст відносин організаційної культури

Трудова діяльність виступає як необхідна умова спільного існування співробітника в організації [7, с. 320]. Співробітник шляхом виконання функціональних обов'язків прагне задовольнити власні інтереси, а організація, використовуючи трудовий потенціал співробітника, хоче досягти поставленої мети та завдання. При цьому організаційна культура виступає як інтегральний чинник, що задає "правила гри" та спільні для орга-

нізації як роботодавця та співробітника пріоритети й настанови шляхом закріплення певних рольових моделей (набір очікуваних настанов поведінки для конкретної ситуації, поведінкових стереотипів, пов'язаних із виконанням конкретної роботи та норм), тим самим узгоджуючи різні за своєю спрямованістю інтереси всіх рівнів (рис. 3).

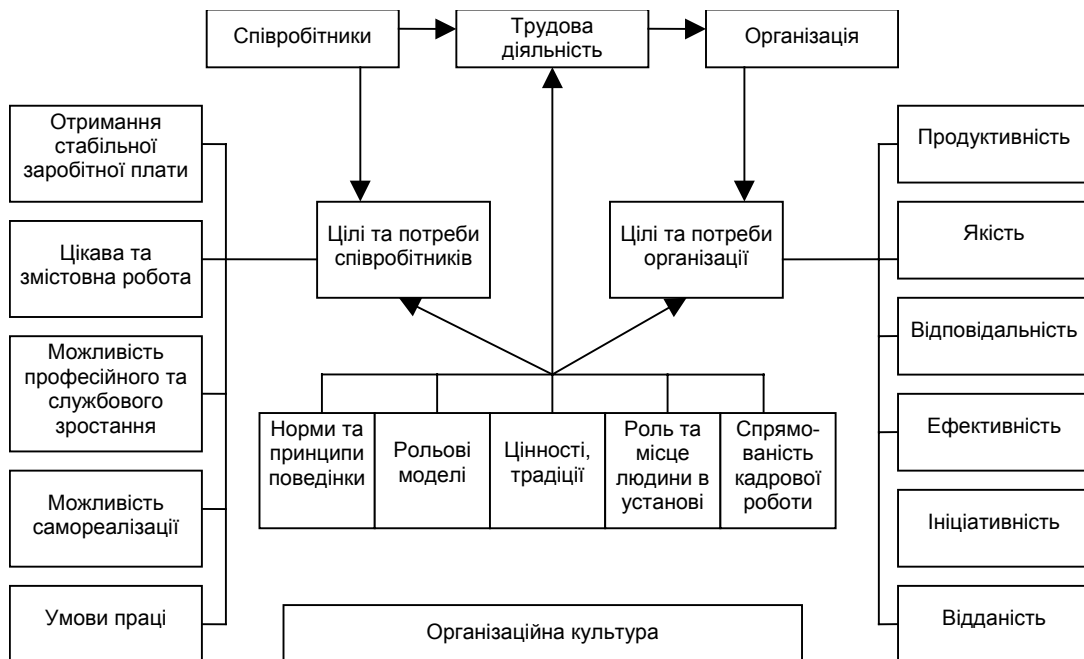


Рис. 3. Організаційна культура як чинник інтеграції інтересів публічної установи та співробітників

Члени організації, поділяючи віру та очікування, створюють своє фізичне середовище, виробляють свій стиль поведінки та мову спілкування, здійснюють вчинки, що адекватно сприймаються іншими членами організації, виявляють почуття та емоції, які розуміють усі співробітники. Усе це, будучи сприйнятим співробітниками, допомагає їм зрозуміти та інтерпретувати культуру організації, тобто надати свого значення подіям і діям та зробити усвідомленим своє середовище. Поведінка людей та їх груп усередині організації міцно пов'язана нормами, що впливають із цих вірувань, очікувань та дій, які поділяються всіма.

Зміст організаційної культури впливає на спрямованість поведінки та визначається не простою сумою пропозицій, а тим, як вони пов'язані між собою та як вони формують певні зразки поведінки [8, с. 205]. Відмінною рисою тієї чи іншої культури є відносний порядок розташування базових понять, які її формують, що вказує на те, яка політика та які принципи повинні превалювати в разі виникнення конфлікту між різними наборами пропозицій.

Наприклад, два органи публічної влади можуть декларувати таку норму, як участь співробітників у прийнятті рішень. Проте в одній установі ця норма може реалізовуватися у формі подання пропозицій щодо удосконалення управлінських процесів, в іншій – означатиме вироблення повноцінних групових рішень у підрозділах. Тобто культури цих двох організацій будуть різними за змістом та проявом, незважаючи на те, що набір базових пропозицій один і той самий.

IV. Висновки

Таким чином, систему організаційної культури можна визначити як об'єкт управління, що складається з ряду взаємопов'язаних між собою елементів. Сучасне розуміння управління органу публічної влади орієнтує на думку про те, що організаційною культурою можна керувати, спрямовувати та змінювати відповідно до цілей тієї чи іншої установи [9, с. 191]. З іншого боку, культуру органу публічної влади можна розглядати як потужний стратегічний інструмент, який дає змогу орієнтувати людей на нові цілі, зміни, розвиток, мобілізувати ініціативу співробітників, забезпечувати відданість і полегшувати спілкування.

Список використаної літератури

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления / Г.В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.
2. Туленков М.В. Організаційна взаємодія в системах соціального управління (соціологічний аналіз): монографія / М.В. Туленков. – К. : ІПК ДСЗУ, 2005. – 264 с.
3. Moran R. Managing Cultural Differences [Електронний ресурс] / R. Moran, P. Harris, S. Moran. – Режим доступу: http://books.google.com.ua/books?id=FJWxdydBGPoC&printsec=frontcover&dq=Harris+Moran+Managing+Cultural+Differences&source=bl&ots=RcDoxlj-IC&sig=g4NtYH9EeljVbhKGIjqAmddTzmY&hl=ru&ei=zTNuTOMcCYGAOPjW3IkN&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=2&ved=0CB0Q6AEwAQ#v=onepage&q&f=false.
4. Гречкосій І.Д. Проблеми організаційної культури в державному управлінні / І.Д. Гречкосій // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. / голов. ред. С.М. Серьогін. – Д., 2006. – Вип. 1 (23). – С. 203–210.
5. Hofstede G. Cultures and Organizations, Software of the Mind [Електронний ресурс] / G. Hofstede. – Режим доступу: <http://www.geert-hofstede.com/>.
6. Шейн Э. Организационная культура и лидерство: Построение. Эволюция. Совершенствование / Э. Шейн. – СПб. : Питер, 2002. – 335 с.
7. Есимова Ш.А. Управление организационной культурой / Ш.А. Есимова // Університетські наукові записки : часоп. Хмельн. ун-ту управління та права. – 2006. – Вип. 2. – С. 318–329.
8. Липовська Н. Організаційна культура як фактор стабілізації державної служби / Н. Липовська // Актуальні проблеми державного управління. – 2002. – № 3 (9). – С. 202–215.
9. Ліпенцев А.В. Розвиток організаційної культури місцевих державних органів влади: методологічні аспекти та прикладні підходи / А.В. Ліпенцев // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ / голов. ред. М.М. Іжа. – О., 2007. – Вип. 4 (32). – С. 188–199.

Стаття надійшла до редакції 13.06.2012.

Пермякова Л.Д. Организационная культура органа публичной власти как объект управления

В статье рассмотрены характеристики организационной культуры публичных организаций и составляющие управления организационной культурой органов публичной власти. Сде-

ланы выводы о соотношении между содержанием культуры органа публичной власти, ее проявлением и восприятием, а также интерпретацией этой культуры должностными лицами.

Ключевые слова: социология организаций, организационная культура, орган публичной власти, организационный анализ, управление организационной культурой.

Permycova L. Organizational culture of public body as object of management

In article characteristics of organizational culture of the public organisations and making managements of organizational culture of public bodies are considered. Conclusions about a parity between the maintenance of culture of public body, its display and perception, and also interpretation of this culture by officials become.

Key words: theory of organization, organizational culture, public body, organizational analysis, management of organizational culture.