

ПУБЛІЧНА СЛУЖБА

УДК 35.082.4

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-3401.2024.3.18>

О. В. Лаврук

доктор з державного управління, кандидат економічних наук,
в.о. проректора з науково-педагогічної роботи, доцент кафедри публічного управління,
менеджменту та інклюзивної економіки
Навчально-реабілітаційного закладу вищої освіти
«Кам'янець-Подільський державний інститут»

Н. А. Лаврук

кандидат економічних наук, викладач кафедри фінансів,
обліку та оподаткування імені С. Юрія
Навчально-реабілітаційного закладу вищої освіти
«Кам'янець-Подільський державний інститут»

ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТОК ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ КУЛЬТУРИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Розглядаються особливості формування та розвитку організаційної культури публічного управління в умовах воєнних дій, оскільки організаційна культура функціонує скрізь, де є колектив, та є однією із базових характеристик будь якої організації, в тому числі сфери державного управління. Організаційна культура будь якої організації піддається керуванню лише за культурної обізнаності служб управління персоналом, лідерів та керівництва, та суттєво впливає на напрацювання стратегії організації, встановленні цілей і засобів їхнього досягнення, виборі критеріїв прогресу й оцінювання результатів. Важливим у процесі розвитку та становлення демократичної та соціальної держави, особливо в умовах воєнного стану, є ріст організаційної культури працівників державної служби. В умовах правового режиму військового стану є вкрай важливим розвиток професійних, ефективних, стабільних і авторитетних владних інститутів, де особливе місце відведено організаційній культурі, що є складовою публічного адміністрування та великою мірою визначає його цілісність, організованість, зрілість. А тому, забезпечити функціонування сильної організаційної культури доцільно розвивати усі її складові елементи. Це бренд роботодавця (організації, служби), робота щодо підтримки цінностей, якісних комунікацій, лідерства, мотивації, розвитку персоналу та багато інших напрямків. Акцентується увага, що в умовах воєнних дій, вкрай важливо регулярно аналізувати та досліджувати організаційну культуру державних службовців, із обов'язковим врахуванням функціональних особливостей конкретних публічних служб та органів місцевого самоврядування, та встановити чи потребу стратегічних змін, що сприяли б її результативності та інноваційності і не стали перешкодою на шляху до успіху організації. Варто орієнтуватися на апробовані світовими науковцями та практиками характеристики та моделі сучасної сприятливої організаційної культури. Досліджено на основі соціологічного опитування організаційну культуру в органах публічної служби. Здійснено аналіз найбільш важливих елементів організаційної структури: соціально-психологічний клімат, взаємодія між державними органами, «старе» та «нове» покоління, сприйняття реформ, мотивація, ініціативність, ступінь політизації держслужби, автономія та бюрократія, мораль, командна робота, меритократія.

Ключові слова: культура, управління, людський ресурс, професійна майстерність, керівник, цінності.

Постановка проблеми. Результати діяльності будь-якої державної служби пов'язані з її організаційною культурою, котра може бути знач-

ним стимулом для досягнення цілей організації, або ж, навпаки, великою перешкодою. Організаційна культура будучи однією з основних харак-

теристик сучасної організації у більшості випадків впливає на вироблення стратегії, визначення цілей і засобів їхнього досягнення, вибір критеріїв прогресу й оцінювання результатів, формування підходів до вирішення складних і непередбачуваних ситуацій.

Практично в усьому світі органи державних служб мають справу з рядом організаційних проблем, котрі можна вирішити за допомогою покращення культури управління не тільки на рівні організації, але й суспільства. Методичні підходи, однак, використовувані національними публічними службами для вирішення цих ключових проблем державної політики суттєво відрізняються між регіонами, особливо в умовах воєнного стану.

Встановлено, що соціальні та культурні чинники формують людську поведінку, тоді як метою державної політики також є формування поведінки, тобто одночасно «культура впливає на політику, а політика впливає на культуру». А тому вважаємо, що поглиблене розуміння культури управління – соціально-економічними рушійними силами людської поведінки, котрі в основному використовуються в процесі моделювання та дослідження політики. Усе це дасть можливість сформувати державну політику, котра може бути більш прийнятною для населення, громадськості та забезпечить культурно бажані результати.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Наукові дослідження основних засад управлінської культури та їхнє теоретичне осмислення проводилося вітчизняними та зарубіжними вченими Г.В. Атаманчуком, В.Д. Бакуменком, М.Г. Жулинським, Л.О. Карповою, А.І. Комаровою, В.М. Княземим, В.А. Малаховим, М.І. Мельником, І.Ф. Надольним, Н.Р. Нижником, Б.В. Новиковим, Г. Райтою, В.А. Скуратівським, В.П. Тронею, А.А. Чухно та іншими. Однак, ціла низка питань пов'язаних з дослідженнями формування організаційної культури публічних служб потребують більш глибокого вивчення.

Мета статті. Метою є дослідження теоретико-методологічних основ формування управлінської культури органів публічної влади та аналіз основних змін, котрі відбулися в організаційній культурі публічної служби в сучасних умовах державотворення та воєнного стану.

Виклад основного матеріалу дослідження. Дослідження показали, що організаційна культура є важливою ознакою кожної організації та вирішальним фактором успішної діяльності всього колективу, оскільки цінності можуть безпосередньо чи опосередковано відобража-

тися в таких важливих елементах професійної діяльності публічних службовців: ефективність/результативність, компетентність, конкурентоздатність, інноваційність, комунікабельність, професіоналізм, якість обслуговування, робота в команді, турбота про співробітників. Заслугує на увагу й те, що організаційна культура формує структуру організації та створює передумови ефективної діяльності не тільки колективу публічного органу влади в громаді, але й держави в цілому. Безперечним є той факт, що взаємодія культури, людських ресурсів, структури і механізмів управління забезпечує належний рівень професійної діяльності як керівника, так і всього колективу підлеглих службовців [1, с. 19].

Визнання ролі організаційної культури є тим важливим аспектом, за яким, зокрема, відрізняють сучасні підходи до процесу управління, уявлення про лідерство й управління людськими ресурсами. У 80-х роках ХХ століття її роль, важливість та ознаки були переосмислені. Нині організаційна культура сприймається у світі як стратегічний чинник творення більш ефективнішої та успішнішої організації, оскільки вона існує незалежно від того, думаємо чи дбаємо ми про неї. Її називають «серцем і душею» організації, «соціальним клеєм», що робить відповідну спільноту функціонуючою [2, с. 11].

Зазначимо, що у процесі побудови правової, демократичної, соціальної держави, особливо в умовах воєнного стану, зростає значимість культури державного управління та державних управлінців. При цьому метою змін у державному управлінні є становлення професійних, високо-ефективних, стабільних і авторитетних владних інститутів. Культура публічного адміністрування є складовою публічного адміністрування та великою мірою визначає його цілісність, організованість, зрілість, тобто являє собою його суб'єктивний фактор. Усе це спонукає розглянути сутність розуміння «організаційної культури» (табл. 1).

Нині українська культура публічного управління, особливо в умовах воєнного стану та російської агресії повинна ґрунтуватись на традиціях та ментальності українського народу, вона має бути динамічною, розвиватись у відповідь на мінливий навколишній світ і зростаючу різноманітність, враховувати інтереси тих, хто називає нашу країну своїм домом. Публічна сфера, при виборі засобів управління, має враховувати рівень і спосіб життєдіяльності громадян, розвивати інструменти політики

Обґрунтування сутності поняття «організаційна культура»

№ з/п	Автор	Сутність поняття
1	2	3
1.	Н. Липовська	Вважає організаційну культуру державної служби як «філософію» (призначення), що забезпечує існуванню даної організації та специфіку порівняно з іншими організаціями, показує взаємозв'язки організації зі співробітниками та клієнтами. Усе це визначає норми, принципи діяльності й поведінку державних службовців, а також вихідні, базові положення та цінності, котрі ними приймаються [3, с. 204].
2.	Л.М. Шимановська-Діанич, О.В. Лозова, Я.О. Барибіна, В.Л. Шимановська	Стверджують, що організаційна культура характеризує набір прийомів і правил вирішення низки проблем зовнішньої адаптації і внутрішньої інтеграції працівників, правил, а також котрі виправдали себе в минулому і підтвердили нині свою актуальність. Визначені правила і прийоми є відправним моментом у виборі персоналом прийнятного способу дії, аналізу і прийняття рішень [7, с. 68].
3.	В. Стадник	Визначає організаційну культуру – як сукупність норм, цінностей, традицій, поглядів, котрі у більшості випадків не підлягають формулюванню, бездоказово приймаються й поділяються всіма членами колективу [4, с. 22].
4.	М. Семикіна	Вбачає в організаційній культурі сукупність визначених цінностей, норм і моделей поведінки, котрі декларуються, поділяються й реалізуються на практиці керівниками підприємств і персоналом, причому доводячи свою ефективність у процесі адаптації до потреб внутрішнього розвитку підприємства й вимог зовнішнього середовища [5, с. 198].
5.	С. Яромич, І. Гречкосій	Аналізуючи організаційну культуру державної служби, зазначають, що вона формується в процесі колективного накопичення службовцями практичного досвіду за першочергового значення особи керівника. Водночас виділяються чотири джерела формування організаційної культури державної служби: – нормативно-правові документи; – уявлення і ціннісні орієнтації керівника організації; – колективний досвід діяльності державних службовців; – погляди і цінності, пропонувані новими членами організації [6, с. 112].

адміністрування, враховуючи культуру українського побуту, історичну спадщину країни; ідентичність, набір цінностей, котрі є основою для здійснення суспільного життя [3, с. 209].

Ураховуючи повсякденне існування організаційної культури колективу, важливо виявити рівень її керованості та можливість допомоги досягти бажаних результатів. При цьому значимість цілей публічного управління, особливо в умовах війни, потребує, щоб організаційна культура публічної служби була керованою, оскільки вона в основному не формується і не змінюється під силовим натиском.

Це досить довготривалі трансформаційні процеси, підкріплені кропіткою щоденною роботою з персоналом. Відмітимо, що організаційну культуру органу можна піддати керуванню лише завдяки культурній обізнаності служб управління персоналом, лідерів та керівництва. Для того, щоб сформувати сильну організаційну культуру доцільно розвивати усі її елементи, зокрема, робота щодо підтримки цінностей, якісні комунікації, лідерство, мотивація, розвиток персоналу та багато інших.

В сьогоденні складних умовах війни, та політики національної єдності – публічні службовці взяли

курс на укріплення своєї організаційної культури, тобто у перспективі має відбутись трансформація до рівня дійсно сильної та незламної організаційної культури. Сильна організаційна культура є однією з основних ознак, котра ідентифікує успішні організації. Службовці органів публічної влади щоденно забезпечується діяльність своєї організаційної культури та доносять її оточуючим і, таким чином, популяризують національний патріотизм і єдність суспільства. Вони ураховують ті цінності, що впливають на функціонування органу, розбудову країни та добробут громадян. У результаті від кожного рішення службовця та виконаної ним роботи залежить наше спільне майбутнє [2, с. 19].

Зазначимо, що в умовах військового стану, надзвичайно важливо аналізувати та досліджувати організаційну культуру державних службовців, залежно від функціональних особливостей конкретних публічних служб. Важливо встановити чи потребує тих змін, котрі би сприяли її результативній діяльності й інноваціям і не стали перешкодою на шляху до успіху. В даному випадку варто орієнтуватися на апробовані численними фахівцями у світовій практиці характеристики сучасної сприятливої організаційної культури.

Дослідження організаційної культури забезпечує пояснення того, що й чому відбувається в організації, та дозволяє побачити, які процеси потребують змін. Наразі варто усвідомити якість лідерства в органі публічної влади; зрозуміти індивідуальну та колективну поведінку (що саме мотивує і стримує людей); протидіяти стереотипам, котрі обмежують можливості; працювати, враховуючи зростання, різноманітність та зміни; зрозуміти причини впливу на імідж організації та її репутацію, а також наскільки адаптувалися раніше впроваджені зміни в організації.

Більше того організаційна культура може бути основним джерелом спротиву змінам, а тому без її поглибленого вивчення неможливо зрозуміти та забезпечити професійне навчання та розвиток, впроваджувати необхідні реформи державної служби. Здатність відчувати межі організаційної культури конкретної державної служби та розвивати її адаптивність є основним викликом і водночас можливістю для керівників апарату управління. Отже, аналіз, планування й підтримка розвитку сприятливої організаційної культури належать до важливих завдань очільників органів, керівників структурних підрозділів і служб управління персоналом.

Це спонукає розглянути структурні складові ефективної політики держави стосовно впливу на організаційну культуру в діяльності органів публічної влади (рис. 1).

Управління організаційною культурою означає ту ситуацію, коли управлінці мають бути креативними, як інноваційні керівники, володіючи ідеологічними засобами для конструювання культури організації, не тільки в інститутах громадянського суспільства, але й влади. З огляду на важливість даного процесу було проведено

соціологічне дослідження у різних колективах державних служб, метою якого стало вивчення стану, думок та поглядів державних службовців стосовно основних організаційних проблем з якими вони стикаються на державній службі. В опитуванні взяли участь 148 державних службовців різних категорій посад віком 25 років і більше.

Щоб проаналізувати організаційну культуру в органах публічної служби та сформулювати пропозиції, щодо її покращення була розроблена і запропонована респондентам анкета з дослідження організаційної культури. Анкета складалась із чотирьох кластерів: «залучення», «послідовність/інтеграція», «адаптивність» та «місія», де кожний із них містить по три показники, що описують ключові складники сучасної організаційної культури. У межах кожного показника формується по три твердження (характеристик), відповіді на котрі дали змогу оцінити стан організаційної культури.

Слід відмітити, що модель анкети базується на визнанні тієї ситуації, де по-перше, спільні для членів організації погляди, переконання й цінності посилюють внутрішню координацію та сприяють усвідомленню ідентифікації її співробітників. По-друге, спільне сприйняття цілей, спрямування та стратегії спроможні скорординувати й прискорити ефективну діяльність членів організації задля досягнення спільної мети. По-третє, залучення та активна участь сприятимуть розвитку почуття відповідальності та належності, відданості організації, лояльності до неї та дотримання відповідних правил. І по-четверте, норми та переконання, котрі посилюють здатність членів організації сприймати, розуміти й використовувати зовнішні сигнали

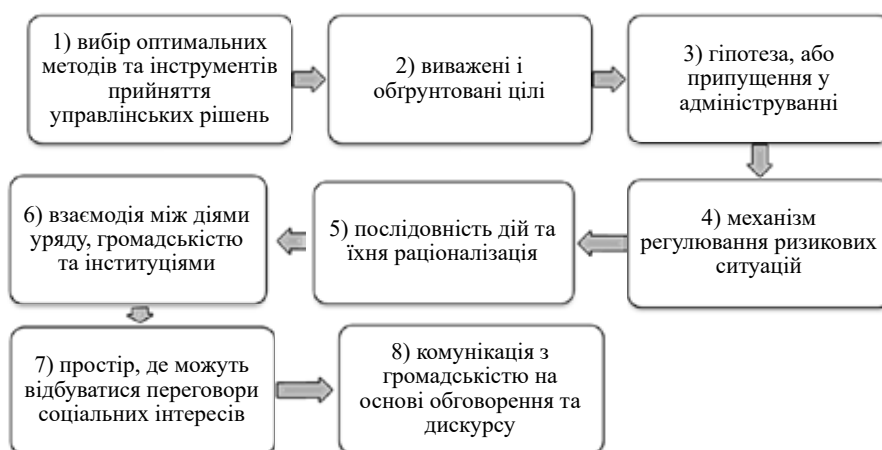


Рис. 1. Основні складові ефективної політики держави

для організаційних і поведінкових змін, сприятимуть її виживанню, зміцненню та розвитку. А тому важливо було уявити і оцінити значення кожного кластера та показника (рис. 2).

Отже, із отриманих результатів опитування (лютий-травень 2024 р.) державних службовців спостерігається зовнішнє фокусування організаційної культури у середовищі кожної конкретної публічної служби та частково на адаптивності до сучасних викликів, спровокованих військовим режимом роботи країни. Стосовно результатів опитування працівників органів місцевого самоврядування, то напрямок організаційної культури акцентований на гнучкості не тільки до зовнішніх, але й до внутрішніх викликів, що пояснюється функціональною орієнтованістю місцевого самоврядування. Також спостерігається краща, у порівнянні з працівниками державної служби, орієнтація організаційної культури на послідовність та інтеграцію.

Розглядаючи дані опитування варто звернути увагу, на результати, котрі показують поведінку що заохочується публічними службовцями та працівниками органів місцевого самоврядування (рис. 3).

Отже, аналіз, планування й підтримка розвитку сприятливої організаційної культури державних службовців та працівників органів місцевого самоврядування належать до основних завдань керівників структурних підрозділів і служб управління персоналом. На поставлене запитання «Чого Вам не вистачає для того, щоб відчувати успішність реформ державної служби?» Структурно відповіді респондентів були поділені таким чином: «чіткої постановки цікавих і необхідних завдань, оперативного реагування, мотивації з боку безпосереднього керівника, розуміння необхідності ефективної роботи» (22,2%); «можливості безпосередньо брати участь у здійсненні реформ (13,4%); май-

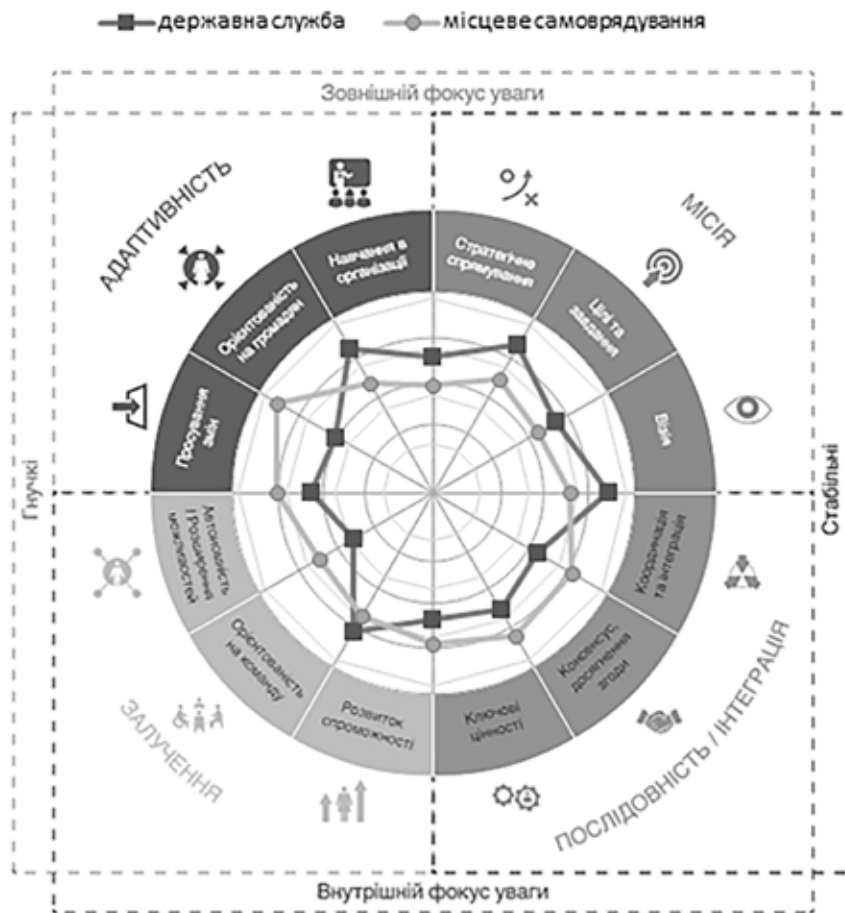


Рис. 2. Діаграма результатів оцінювання організаційної культури державних службовців та працівників органів місцевого самоврядування

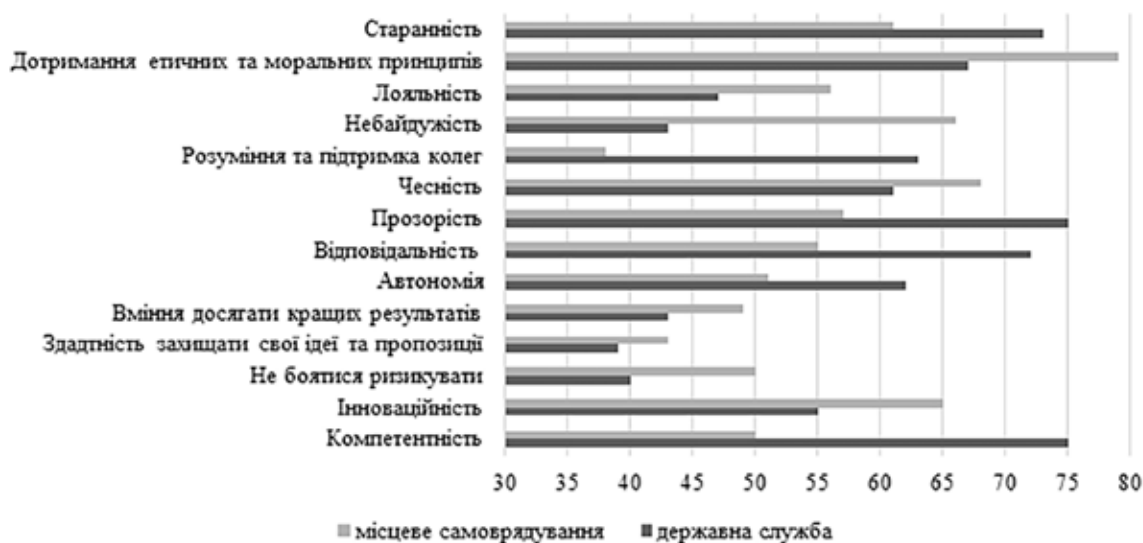


Рис. 3. Результати опитування, щодо організаційної поведінки публічних службовців та працівників органів місцевого самоврядування

же 90 відсотків часу займає бюрократична переписка» (15,1%); «часто не вистачає розуміння суті реформи державного управління» (11,5%), що призводить до покладення на працівника невластивих функцій і обов'язків, не передбачених посадовою інструкцією та відповідними стратегічними документами Кабінету Міністрів України; «незалежності і можливості приймати індивідуальні рішення та висловлювати свої ідеї» (16,6%); «цілеспрямованої волі керівництва до активізації проведення змін» (12,8%); «більшої чуйності і відповідальності працівників різних підрозділів до пропозицій стосовно впровадження змін» (7,9%).

Цікавим є питання «наскільки чітко Ви розумієте роль команди співробітників, в якій працюєте?», оскільки значна частина (38,2%) респондентів відповіли, що з повним розумінням ставляться до діяльності своєї команди. Однак окремі респонденти вказують, що не мають чіткого розуміння ролі своєї команди. Зацікавило питання «Як Ви охарактеризуєте професійну культуру Вашої організації?». У результаті 48,6% респондентів відзначили досить високий рівень професійної культури та вказали, що їхні колеги є фахівцями у своїй справі.

Водночас на поставлене питання «Які заходи змогли би покращити організаційну культуру на державній службі?» значна частина (50,3%) респондентів відмітила, що покращити культуру державної служби можна за рахунок проведення тренінгів, використовуючи сучасні підходи до управління, роботи в команді та неформаль-

ного спілкування з працівниками. Окрім цього респонденти вважають, що варто впровадити чіткий розподіл обов'язків працівників з метою уникнення дублювання доручень.

Висновки і пропозиції. Отже, дослідження організаційної культури державної служби та органів місцевого самоврядування в Україні показало, що більшість публічних службовців стверджують, що безпосереднє керівництво допомагає їхньому розвитку, оскільки вони відчувають достатній рівень підтримки. Більше того, значна частина респондентів зазначили, що у роботі заохочується інноваційність, вміння ризикувати, захищати свої ідеї/пропозиції/бачення, працювати на досягнення кращих результатів, автономія, відповідальність, компетентність, прозорість, чесність, підтримка колег, небайдужість, лояльність, повага до етичних і моральних принципів та старанність. Однак, для того, щоб респонденти відчували себе успішним учасниками реформ, їм не вистачає чіткої постановки цікавих і необхідних завдань, оперативного реагування, мотивації з боку керівників, можливості безпосередньо займатися реформами без бюрократії та волі керівництва до активнішого впровадження змін.

Вважаємо, що організаційна культура є суттєвим фактором спротиву змінам, котрі неодмінно супроводжують процеси реформування, а тому без її урахування і вивчення практично неможливо забезпечувати професійне навчання та розвиток, впроваджувати необхідні реформи державної служби, котрі є окремою

науковою і цілим мистецтвом, тому, аналіз, планування й підтримка розвитку сприятливої організаційної культури органів державної служби та місцевого самоврядування – повсякчас буде першочергово належати до основних завдань очільників органів, керівників структурних підрозділів і служб управління персоналом.

Список використаної літератури:

1. Комунікації в публічному управлінні: аспекти організаційної культури та ділового спілкування : навч. посіб. Уклад. : Гошовська В. А. [та ін.] Київ : К.І.С., 2016, 130 с.
2. Офіційний сайт НАДС. Посібник з формування організаційної культури на публічній службі або як скласти пазл вашої організаційної культури. URL: <https://nads.gov.ua/diyalnist/upravlinnya-personalom-na-derzhavnij-sluzhbi/organizacijna-kultura-na-publichnij-sluzhbi/posibnik-z-formuvannya-organizacijnoyi-kulturi-na-publichnij-sluzhbi>
3. Липовська Н. Організаційна культура як фактор стабілізації державної служби. *Актуал. пробл. держ. упр.* : зб. наук. пр. / редкол. : С. М. Серьогін (гол. ред.) [та ін.]. Д. : ДРІДУ НАДУ, 2002. Вип. 3 (9). С. 202–215.
4. Стадник В. В. Менеджмент / В. В. Стадник, М. А. Іохна. Київ : Академвидав, 2010, 472 с.
5. Семікіна М. В. Еволюція організаційної культури на українських підприємствах: проблеми та протиріччя. *Держава та регіони. Сер. «Економіка та підприємництво»*. 2009. № 6. С. 197–200.
6. Яроміч С., Гречкосій І. Організаційна культура державної служби й імідж державних службовців. *Вісник НАДУ*. 2006, № 1. С. 111–115.
7. Шимановська-Діанич Л. М., Лозова О. В., Барібіна Я. О., Шимановська В. Л. Типи та механізм розробки і впровадження організаційних культур: досвід мультинаціональних та українських компаній і сучасні тренди управління персоналом в умовах війни. *Вісник Маріупольського державного університету. Серія : Економіка*, 2023. Вип. 25. С. 67–76.

Lavruk O. V., Lavruk N. A. Formation and development of the organizational culture of Public Administration

The article considers the peculiarities of the formation and development of the organizational culture of Public Administration in the conditions of military operations, since the organizational culture functions wherever there is a team, since it is one of the basic characteristics of any organization, including the sphere of Public Administration. The organizational culture of any organization can be managed only with the cultural awareness of Personnel Management Services, leaders and management, and significantly affects the development of the organization's strategy, setting goals and means of achieving them, choosing criteria for progress and evaluating results. Important in the process of development and formation of a democratic and social state, especially in the conditions of martial law, is the growth of the organizational culture of Civil Service Employees. In the conditions of the legal regime of martial law, it is extremely important to develop professional, effective, stable and authoritative power institutions, where a special place is given to organizational culture, which is a component of Public Administration and largely determines its integrity, organization, maturity. Therefore, it is advisable to ensure the functioning of a strong organizational culture to develop all its components. This is the brand of the employer (organization, service), work to support values, high-quality communications, leadership, motivation, staff development, and many other areas. It is emphasized that in the conditions of military operations, it is extremely important to regularly analyze and study the organizational culture of civil servants, with mandatory consideration of the functional features of specific public services and local self-government bodies, and to establish the need for strategic changes that would contribute to its effectiveness and innovation and not become an obstacle to the success of the organization. It is necessary to focus on the characteristics and models of modern favorable organizational culture tested by world scientists and practitioners. The organizational culture in public service bodies is studied on the basis of a sociological survey. The analysis of the most important elements of the organizational structure is carried out: socio-psychological climate, interaction between state bodies, "old" and "new" generations, perception of reforms, motivation, initiative, degree of politicization of the civil service, autonomy and bureaucracy, morality, teamwork, meritocracy.

Key words: culture, management, human resource, professional skills, leader, values.