

РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

УДК 35.082.4

В. М. Бабаєв,

д.держ.упр., проф.,
ректор ХНУМГ імені О. М. Бекетова,
м. Харків

С. О. Гайдученко,

к.держ.упр.,
доцент кафедри менеджменту і адміністрування
ХНУМГ імені О. М. Бекетова,
м. Харків

ДІАГНОСТИКА СТАНУ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ КУЛЬТУРИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЯК ЧИННИК ЇЇ РОЗВИТКУ

Проаналізовано всі відомі методики діагностування організаційної культури і модифіковано та пристосовано до публічного управління методу ОСАІ. Також у контексті поставленої проблематики визначено переважну концепцію як публічного управління, так і його організаційної культури.

Ключові слова: організаційна культура публічного управління, діагностика, моніторинг, оцінювання, комплексний підхід, характеристики і тип організаційної культури, концепція публічного управління.

Швидкість трансформаційних процесів у громадянському суспільстві та в сфері публічного управління України зумовлює необхідність контролю їхнього соціокультурного показника з боку держави та прогресивної громадськості, з тим щоб упередити можливі негативні тенденції його розвитку у сучасних глобалізаційних умовах. Цей процес контролю, безумовно, передбачає знання сутнісних характеристик організаційної культури відомих демократичних концепцій сучасного публічного управління та наявність діагностичних методик їх визначення, що й зумовило тему цього дослідження.

Відомо, що концептуальні положення соціологічного методу дослідження організаційної культури були висунуті німецьким соціологом М. Вебером,

американським соціологом Е. Гоффманом, австрійським соціологом А. Щюцем і набули розвитку завдяки працям американського соціолога Е. Шейна та російського соціолога П. В. Романова. Метод діагностування організаційної культури на підставі конкурентних цінностей був винайдений К. Камероном і Р. Куїнном (методика ОСАІ).

Проблемами діагностування організаційної культури у сфері вітчизняного публічного управління рефлексують такі науковці, як С. Бондаренко, А. Ліпенцев, Т. Маматова, А. Рачинський, Р. Селіверстов, Е. Сергієнко, М. Сокурєнко, А. Шакурова та ін. Утім, їхні дослідження базуються на існуючій методиці ОСАІ і не передбачають її модифікацію з урахуванням специфіки публічного управління.

Метою даної статті є аналіз усіх відомих методик діагностики організаційної культури і пошук шляху модифікації методики ОСАІ та пристосування її до специфіки публічного управління, а також визначення переважної концепції публічного управління та його організаційної культури у контексті озвученої проблематики дослідження.

Вчені та практики-керівники одностайно твердять, що організаційну культуру не можна лишати поза увагою, особливо в період змін в організації, таких як скорочення штатів, злиття, фази зростання чи занепаду життєвого циклу організації, під час конфліктів чи значних інновацій [2, с. 4]. Під увагою тут розуміється постійний моніторинг організаційної культури з подальшим оцінюванням визначених параметрів, тобто її діагностика.

Отже, вибір аспектів організації в публічній сфері, яким необхідно приділити особливу увагу під час діагностування організаційної культури, та пошук об'єктивних методів її оцінювання мають велике значення. Саме тому існує багато різних підходів до вирішення означених проблем.

Загалом домінують два основних напрями: якісні методики, у яких дослідження тісно зумовлені контекстом і вимагають трактування, і кількісні методики, у яких дослідження відносно незалежні й використовуються апіорі задані категорії. Переваги та недоліки обох підходів постійно обговорюються в науковій літературі. Основним внеском якісних методів є те, що вони забезпечують багатший, зрозуміліший аналіз культури. Щобільше, оскільки культура походить від її носіїв та оскільки кожна культура є унікальною, захисники якісного методу стверджують як факт, що концепції культури для кожної конкретної організації потрібно винаходити, а не сприймати як наперед задані. Критики якісного підходу наголошують на браку об'єктивності, а отже, браку вірогідності даних і, відповідно, правильності висновків. І навпаки, основні переваги кількісного підходу полягають у точності дослідження, можливості його теоретичної перевірки, визначенні загальних положень і зручності порівнянь. Проте багато авторів критикують кількісний підхід за обмеженість категорій виміру культури для зручності дослідників чи за прихильність до певних стилів управлінського мислення. Вони стверджують, що кількісні підходи спотворюють досліджувану культуру, і це зводить нанівець результати досліджень [3, с. 20].

Такі крайні точки зору на методи діагностики організаційної культури врівноважує думка В. Сате про те, що розуміння культури є суб'єктивним і багатоаспектним, і що "правильність" діагностики підтверджується корисністю її висновків [6]. А на практиці частіше за все використовується комплексний підхід до діагностування організаційної культури.

Одним із відомих і популярних шляхів діагностування організаційної культури визначено етнографічне дослідження, яке передбачає вивчення дослідником

конкретної організаційної культури зсередини, шляхом заглиблення в неї упродовж тривалого часу. При цьому основну увагу приділяється аналізу соціальних відносин у контексті виробництва, управління, організаційної культури з точки зору не тільки меж використання, а й пізнавальних можливостей та еволюції етнографічного методу. Майже всі дослідники до основної інформації, яку, зазвичай, необхідно зібрати при проведенні діагностики організаційної культури, відносять відомості за такими чинниками:

– загальні організаційні (історія, кількість співробітників, стратегія, цілі на різні періоди діяльності, місія, характер зовнішнього середовища, специфіка діяльності, організаційна структура, характер професійного простору, кадрова політика, задекларовані цінності та норми, плинність кадрів тощо);

– антропологічні (стиль та політика керівництва, характеристики колективу та взаємовідносин у ньому).

Разом із тим Е. Шейн вважав етнографічний метод діагностики організаційної культури надто тривалим та працемістким і віддавав перевагу більш раціональним підходам, а саме експериментальному і клінічному, що базуються на різноманітних методах соціологічних досліджень (анкетування, тестування, інтерв'ювання, прямий діалог тощо). На його думку, перевагою їх є значні темпи проведення процесу діагностування, а також можливість дешифрування багатьох різних культурних уявлень та з'ясування їхньої взаємозалежності завдяки спілкуванню зі співробітниками організації. До того ж таке спілкування сприяє об'єктивізації отриманих даних дослідження та поглибленому сприйняттю співробітниками місії організації. При цьому головною умовою має бути здібність керівника або особи, якій він доручив діагностику організаційної культури, на час дослідження стати маргіналом, щоб проаналізувати внутрішнє середовище на підставі аналізу зовнішнього професійного середовища, з тим щоб виявити її деструктивні характеристики, які необхідно змінити.

Розвиваючи діагностичну теорію Шейна, деякі дослідники, включаючи нас, роблять наголос на глибинному інтерв'ю, яке у формі приватного спілкування зі співробітниками організації дозволяє визначити: їхню думку щодо її сучасного стану і перспектив, ресурсів і труднощів у розвитку; рівень мотивації; пропозиції стосовно вдосконалення роботи, внутрішні конфлікти, неформальні зв'язки та іншу інформацію приватного характеру. Разом із так званим монографічним методом діагностування організаційної культури, такий підхід дозволить вивчити історію організації, видатні події, що мали місце за час її діяльності, розповіді про членів колективу, дізнатися про особистість, яка є її лідером, а також про все, що сприяє ретроспективному аналізу організаційної культури.

У науковій праці “Діагностика і зміни організаційної культури” К. Камерон і Р. Куїни пропонують дещо інші технології діагностування організаційної культури, які базуються на трьох підходах:

– холістичному (асоціюється з етнографічним);

– метафоричному або мовному (досліджуються як документи, так і різні види усного спілкування);

– кількісному або оцінному (використовуються опитувальники з відповідними шкалами оцінювання). На переконання цих авторів, найкращим способом аналізу базисних цінностей та переконань є “використання процедури аналізу певних сценаріїв, у яких реакція респондентів відбиває рівень, на якому написані сценарії виходять

знаковими для культури їхньої власної організації. Ці сценарії відіграють роль натяків як емоційного, так і пізнавального планів, що стимулюють вихід на поверхню стрижневих атрибутів культури. Респонденти можуть не уявляти критично важливі атрибути культури, доки їм в очі не впаде натяк, що долучений до сценарію опитувальника” [1, с. 206].

Отже, відома методика конкурентних цінностей Камерона-Куїнна базується на використанні низки питань стосовно шести найважливіших аспектів організації та спроможна аналізувати організаційну культуру на декількох рівнях (індивідуальному, інтраорганізаційному, інтерорганізаційному). Згідно з теоретичними положеннями авторів методики, існують два типи вимірів: змістовний та зразковий. Змістовні виміри відіграють роль натяків у сценаріях, сприяючи співробітникам у визначенні культурних цінностей своєї організації. А от зразкові виміри мають відношення до профілю організаційної культури, який визначається завдяки бальній оцінці за певною методикою.

Визначально, що змістовні виміри організаційної культури базуються на символічних образах (архетипах, про які йшлося вище), що формуються в глибинних прошарках підсвідомості співробітників організації. Саме тому є підстави вважати, що в основі сприйняття тих чи інших аспектів життєдіяльності організації лежать базисні припущення (цінності психологічного архетипу), які сприяють індивідам сприймати навколишнє середовище, навіть всесвіт. Якщо ідентифікувати ці аспекти із оцінними вимірами, можна визначити характеристики організації.

До оцінних вимірів, що в сукупності віддзеркалюють фундаментальні цінності організаційної культури, К. Камерон і Р. Куїнн відносять такі:

- домінантні характеристики;
- стиль лідерства в організації;
- стиль управління працівниками;
- сутність організації, яка об’єднує її співробітників;
- стратегічні акценти;
- критерії успіху.

Дослідники вважають, що цього набору оцінних вимірів цілком достатньо для адекватного уявлення типу організаційної культури або їхньої комбінації. А от зразкових вимірів організаційної культури набагато більше, хоча К. Камерон і Р. Куїнн обмежилися такими: інтеграція і внутрішній фокус, диференціація і зовнішній фокус, гнучкість і дискретність, стабільність і контроль.

Відомі також такі виміри організаційної культури, як швидкість зростання, зрозумілість дій, широта участі, дистанція владних повноважень (К. S. Cameron & D. R. Ettington, 1988); індивідуалізм, енергійність, рівень невизначеності та владних повноважень (G. Hofstede, 1980); швидкість зворотного зв’язку і рівень ризику (Т. E. Deal & A. A. Kennedy, 1983); внутрішня єдність і узгодженість (V. Sathe, 1983), (J. P. Kotter & J. L. Heskett, 1992). Та все ж частіше згадуються науковцями зразкові виміри, такі як сила, згуртованість і тип організаційної культури.

Силою організаційної культури визначається могутність і первинність її впливу на всі кадрові та управлінські технології в організації, на тезаурусний стан її співробітників, безумовно, у разі наявності її позитивного потенціалу в постановці цілей, способах їхнього досягнення, традиційних накопиченнях, ритуалах тощо. Разом із тим слід пам’ятати викладене вище, що організаційна культура та її сила

розвиваються циклічно, і, наприклад, на етапі розквіту організації зазвичай фіксується лише наявність незначної позитивної кореляції.

Щодо згуртованості організаційної культури, то тут слід розуміти високий рівень узгодженості всіх субкультур, що існують, на підставі спільних організаційних цінностей і цілей, що саме й зумовлює специфічний набір характеристик, які визначають тип організаційної культури.

Методика Камерона К., Куїнна Р. передбачає оцінювання організаційної культури у чотирьох взаємно протилежних площинах з осями вимірювання (зразковими вимірами) “орієнтація на зовнішнє середовище – орієнтація на внутрішнє середовище” та “стабільність – гнучкість”.

Ми пропонуємо доповнити зразкові виміри ознаками “колективізм – індивідуалізм” (третя вісь вимірювання), які дадуть можливість точніше відобразити лідерську компоненту організаційної культури, стиль керівництва та моральний клімат колективу.

Алгоритм процесу діагностики організаційної культури зазвичай є типовим і містить такі етапи:

- визначення предмета діагностики – передбачає формулювання керівником організації управлінського завдання і визначення конкретних цілей дослідження;
- визначення об’єкта діагностики – пов’язане з вибором певних характеристик, складових елементів та інших аспектів організаційної культури (наприклад, наявність лідерів, роль керівника в її формуванні та розвитку, рівень готовності колективу до організаційно-культурних змін тощо), які передбачається досліджувати;
- у разі якщо результати аналізу отриманих даних не відповідають предмету діагностування, етап моніторингу, вимірювання, оцінювання може повторитися, навіть може бути змінено або доповнено об’єкти діагностування;
- аналіз отриманих даних;
- розроблення висновків та рекомендацій;
- розроблення комплексу заходів, прогнозів;
- створення діагностичної бази даних.

На підставі результатів діагностики організаційної культури можна побудувати її графічний профіль за нашою методикою (ідея Дж. У. Тукі). Результати такого оцінювання стануть більш очевидними, якщо додатково продіагностувати “бажану” організаційну культуру і накласти її профіль на профіль існуючої організаційної культури, визначений раніше.

У даному дослідженні нами використаний соціологічний метод отримання експертних оцінок [5, с. 238–247], що базується на поєднанні якісного та кількісного підходів до діагностики організаційної культури, а також опитувальника OSAI, переробленого і пристосованого нами до специфіки сфери публічного управління в певним чином формалізованому вигляді із вище розглянутими додатковими зразковими вимірами.

У цілому конкретний дослідницький підхід до діагностики організаційної культури органу публічної влади обрано залежно від сформульованих нами завдань, а саме:

- визначення загального стану організаційної культури та рівня її впливу на функціонування організації на сучасному циклі її розвитку;
- вивчення всіх рівнів організаційної культури (артефакти, цінності-норми, архетипи-поведінка);

– дослідження лідерської компоненти організаційної культури та рівня її впливу на процес формування та розвитку організаційної культури тощо.

Слід наголосити, що вирішенню означеної у статті проблематики передував аналіз сутнісних характеристик організаційної культури відомих демократичних концепцій сучасного публічного управління: концепції належного врядування (мережна парадигма формування колективних рішень, кластерний підхід до управління); концепції корпоратизму (члени громади та їхні представники у владі як співробітники у процесі формування спільних економічних та соціальних інтересів); концепція якості (побудова системи управління й управлінської діяльності на засадах моделей якості); концепція соціальної відповідальності; концепція адхократії (гнучкі структури командної роботи для динамічного досягнення актуальних цілей) та ін. Проте для досягнення вищеозначених цілей дослідження нами визначена переважною в сфері публічного управління концепція інституціоналізму (побудова системи управління й управлінської діяльності на підставі сучасного знання сфери професійної діяльності та відповідного рівня інформації про сучасний стан потреб громадянського суспільства та світового досвіду щодо можливих шляхів задоволення цих потреб), яка, сукупно з іншими концепціями, забезпечує синергію всіх рівнів організаційної культури (артефакти, цінності-норми, архетипи-поведінка) відповідно до глобалізаційних викликів.

Тож, можна стверджувати, що авторський підхід до концептуальних положень діагностики організаційної культури органу державної влади передбачає не конкуренцію цінностей (за теорією К. Камерона і Р. Куїнна), а синергію їх. Як слушно зауважує Е. Сергієнко, “йдеться про досягнення балансу (динамічної рівноваги) між стабільністю і внутрішньою впорядкованістю організації та її гнучкістю в ринкових конкурентних умовах (“свободою”, “раціональним хаосом”), орієнтацією на зовнішні виклики і потреби клієнта” [4]. До того ж ідея діагностики організаційної культури Камерона-Куїнна в даному дослідженні ускладнена визначенням не лише типу організаційної культури органу публічної влади, актуального циклу її розвитку та рівня її складових, а й рівня участі у процесі діагностування членів його колективу та інших зацікавлених осіб, з тим щоб забезпечити об’єктивність і дієвість висновків та рекомендацій щодо результатів діагностики на всіх її рівнях.

Подальші розвідки досліджуваної проблематики можуть стосуватися валідизації визначених результатів діагностики завдяки таким відомим якісним методам, як фокус-групи, кейс-стаді, семінари-обговорення тощо, проте існує нагальна необхідність пошуку інших методів валідизації, з тим щоб об’єктивізувати результати діагностики надто специфічної організаційної культури публічного управління і спрямувати результати діагностики на її розвиток.

Література:

1. *Камерон К.* Диагностика и изменение организационной культуры / К. Камерон, Р. Куинн. – СПб. : Питер, 2001. – 320 с.
2. *Організаційна культура* : навч.-метод. посіб. навч. дисципліни “Філософські засади державного управління” / [уклад. : Т. Е. Василевська, В. М. Князев, А. В. Ліпенцев]; за заг. ред. О. Ю. Оболенського, С. В. Сьоміна, А. О. Чемериса [та ін.]. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 32 с.
3. *Розвиток організаційної культури державних органів влади* : навч.-метод. посіб. / [уклад. : В. М. Князев, А. В. Ліпенцев, Т. Е. Василевська]. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 61 с.
4. *Сергієнко Е. О.* Організаційна культура як фактор підвищення якості муніципального управління : автореф. дис. ... к. держ. упр. : 25.00.04 – місцеве самоврядування / Е. О. Сергієнко. – Дніпропетровськ, 2011. – 22 с.

5. Сурмин Ю. П. Методология и методы социологических исследований : учеб. пособие / Ю. П. Сурмин, Н. В. Туленков. – К. : МАУП, 2000. – 304 с.
6. Sathe V. Implication of Corporate Culture: A Manager's Guide to Action // Organizational Dynamics. – 1983. – № 12. – P. 4–23.

Babaev V. M., Gaiduchenko S. O. Diagnostics of the State of Public Management Organizational Culture as the Factor of Its Development.

All known methods of organizational culture diagnostics have been analyzed in the article. An OCAI method has been modified and adapted to public administration. Also in the context of the posed problematic the overwhelming public administration and its organizational culture concept has been defined.

Key words: organizational culture of public management, diagnostics, monitoring, evaluation, complex approach, characteristics and the type of organizational culture, conception of public management.

Надійшла до редколегії 22.09.2015 р.

УДК 352.072.2

В. Б. Дзюндзюк,

д.держ.упр., проф.,

*завідувач кафедри політології та філософії ХарPI НАДУ,
м. Харків*

А. О. Лашко,

*аспірант кафедри політології та філософії ХарPI НАДУ,
м. Харків*

**МІСЦЕ І РОЛЬ АНАЛІЗУ ПОЛІТИКИ
В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ**

Проаналізовано історію розвитку аналізу політики, визначено його особливості в контексті публічного управління.

Ключові слова: аналіз політики, публічне управління, деліберативна демократія, політичні мережі.

Дослідження державної політики, включаючи аналіз політики, протягом останніх декількох десятиліть стало однією зі сфер соціальних наук, що розвиваються найшвидше. Безпосередньо аналіз державної політики виник з тією метою, щоб краще пояснити процес ухвалення політичних рішень і надати особам, які приймають ці рішення, актуальні знання про насущні економічні й соціальні проблеми.

Дослідження щодо аналізу політики викладено в роботах таких вчених, як В. Данн, П. де Леон, Г. Лассвелл, Б. Радін, Дж. Фішкін, Х. Хекло та ін.

Ми маємо на меті проаналізувати місце і роль аналізу політики в сучасному публічному управлінні та визначити актуальні методологічні підходи такого аналізу.

Один із відомих фахівців у сфері аналізу політики В. Данн визначає його так: "...аналіз політики – це прикладна дисципліна соціальних наук, що займається виробництвом і перетворенням політично значущої інформації, яка може бути використана для вирішення проблем державної політики" [3].