

16. Про адміністративні послуги : проект Закону України від 9 лист. 2011 р № 9435 [Електронний ресурс] // Законодавство України. – Електрон. дані. – К., 2011. – Режим доступу : [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=41734](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=41734). – Назва з екрана.

17. Карпенко А. В. Предоставление управленческих услуг государственными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления Украины / А. В. Карпенко // Известия Академии управления: теория, стратегии, инновации. – 2011. – № 5. – С. 3–11.

18. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. – К. : Атіка, 2005. – 240 с.

УДК 342.5:005

*Лариса Пермякова*

## ПІДХОДИ ДО КЛАСИФІКАЦІЇ ТА СТРУКТУРИ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ КУЛЬТУРИ ПУБЛІЧНИХ УСТАНОВ

*В статті розкривається співвідношення між національною, професійною та організаційною культурами. Аналізуються існуючі підходи до структури організаційної культури. Робляться висновки про домінуючий тип організаційної культури в залежності від типу публічної організації.*

**Ключові слова:** організаційна культура, публічна установа, організаційний аналіз.

В сучасній науці управління помітно збільшується зацікавленість теоретичними та прикладними дослідженнями організаційної або, як вважають деякі фахівці, корпоративної культури. Найбільш активно вітчизняними вченими опрацьовується організаційно-культурна проблематика 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 глибокого протиріччя між бюрократичною культурою служби в органах публічної влади, базовими уявленнями, цінностями та нормами, що тут склалися, з одного боку, та вимогами суспільства та держави, що зафіксовані не лише в різного роду державних програмах реформування системи публічного управління та служби, але й в ході опитувань громадської думки, яке надзвичайно низько оцінює ефективність публічного управління та результативність діяльності службовців. Отже, перспективи реформування публічної служби в Україні, у тому числі модернізації її організаційної культури, стан якої досліджений вкрай недостатньо обумовлює необхідність звернення до теоретичних питань організаційної культури, у тому числі питань її структури та класифікації.

У вітчизняних дослідженнях організаційної культури питання її класифікації та структури набуло певного висвітлення. Маються на увазі, перш за все,

праці: В. Аніщенко, 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. Сікач, 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 отримала у вітчизняній науці адекватної концептуальної та методичної розробки. Зазначена обставина обмежує можливості практичного застосування наукових рекомендацій з метою вдосконалення організації публічної служби та орієнтує на розширення та поглиблення досліджень у цьому предметному полі.

Проте, слід звернути увагу на ряд невирішених проблем, пов'язаних з дослідженням організаційної культури та прикладним використанням в управлінні отриманих результатів. Мається на увазі наступне:

- недостатнє розроблення теорії та понятійного апарату, наслідком чого є термінологічний розлад у трактуванні змісту, структури та функцій організаційної культури публічних установ;
- методологічна нерозбірливість, що має прояв в працях вітчизняних фахівців, які не приділяють належної уваги концептуальним аспектам власних досліджень;
- дефіцит емпіричних досліджень організаційної культури органів публічної влади в Україні, наслідком чого стає обмеженість інформаційної бази та методичного арсеналу відповідних досліджень;
- нестача досвіду та ефективних технологій прикладного використання результатів досліджень з метою вдосконалення культури та діяльності організацій;
- обмеженість знань багатьох керівників та спеціалістів про зміст організаційної культури, можливостях та методах її використання як інструмента вдосконалення діяльності органів публічної влади.

Метою статті є розгляд існуючих класифікацій організаційної культури з її прив'язкою до конкретних органів публічної влади та публічних установ.

Аналізуючи існуючі підходи до класифікації організаційної культури, зіштовхуючись з їх великою різноманітністю та складністю, дослідники намагаються, насамперед, впорядкувати існуючі підходи. Сама можливість класифікації організаційної культури, безперечно, є дуже важливою для її порівняння, оцінки та наукових передбачень. Проте, системні погляди на типологію культур передбачають існування цілого ряду підстав для класифікації, які сприймаються як більш-менш рівноправні та рівноцінні. Вибір системи класифікації визначається завданнями конкретних досліджень. Таким чином, при порівнянні культур та субкультур завжди обираються характеристики або їх сукупності, які обґрунтовуються як значущі для типології об'єктів у зв'язку із вирішенням певного завдання [1, с. 49].

Існують різні способи класифікації культури у відповідності із географічними, економічними, історичними, релігійними, мовними, політичними та іншими критеріями.

Однією з найбільш важливих характеристик будь-якої організації, у тому числі публічної, є її взаємозв'язок із зовнішнім середовищем. Виходячи з цього, Т. Пітерс та Р. Уотермен [2, с. 173] виділяють наступні рівні організаційної культури. На макрорівні, на їх погляд, знаходиться національна культура, на мезорівні – професійна

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Мета

Виклад основного матеріалу

Постановка проблеми

Аналіз останніх досліджень і публікацій

культура, а на конкретно-ситуативному рівні – організаційна культура.

Звичайно, неможливо розглянути всі чинники, які охоплюють поняття національної культури. Спектр культурних цінностей та відповідних норм, традицій є досить широким та стосується будь-яких аспектів життя людини та суспільства. Особливе значення мають цінності, що стосуються розподілу соціальних ролей та їх статусу, критерії успіху та досягнень у житті, повага до віку та старших за посадою, роль традиційних органів влади, демократичні або автократичні традиції, індивідуалізм або колективізм, духовні та матеріальні цінності тощо [3, с. 151]. Слід відзначити, що національні культури унікальні, але не закриті системи. Культурні зміни відбуваються у багатьох країнах під впливом, наприклад, зростання добробуту, рівня загальної освіти, розширення контактів між культурами та інших факторів.

Так, на погляд Н.А. Маєвської [4, с. 17]. національній культурі тих українців, що активно працюють у ринкових умовах, притаманні наступні риси:

- функціонування як суб'єктів активності на рівні цінностей – наданням пріоритетності цінностям Автономії та Майстерності; на рівні диспозиційних характеристик – більш високою сумлінністю, емоційною стійкістю (порівняно з особами, які поки що не сприймають умов ринкової економіки або не мають можливості працювати у відповідних структурах); на рівні властивостей, що формуються в процесі досвіду, – самомотивуванням на діяльність, наполегливістю, покладанням на власні сили в досягненні мети. У діяльності вони прагнуть до забезпечення необхідного рівня професіоналізму;
- функціонування як суб'єктів взаємодії з іншими на рівні цінностей – наданням переваги незалежності, наявності терпимості до ідей, поглядів, переконань, які відрізняються від власних, контролю над іншими, домінуванню, впливовості, авторитетності; на рівні диспозиційних характеристик – зменшенням доброзичливості у стосунках з іншими людьми; на рівні властивостей, що формуються у процесі досвіду, – посиленням тенденцій до індивідуалізму, появою рис маскулінної культури (хоча українська культура традиційно вважалась феміністичною);
- функціонування як суб'єктів пізнання світу – наданням переваги цінностям, об'єднаним у фактор «Екологія»; спрямованістю на зміну життєвих обставин, зрілим ставленням до життя; на рівні диспозиційних характеристик – порівняно високими показниками відкритості новому досвіду, наслідком чого є поява в них важливої психологічної ознаки, необхідної для функціонування у ринкових умовах, – терпимості до ситуацій невизначеності; на рівні властивостей, що формуються у процесі досвіду, – появою рис монохронної культури.

Національній культурі тих українців, які працюють в умовах неринкового сектору, у тому числі публічного, характерне наступне:

- функціонування як суб'єктів активності – наданням переваги цінностям, об'єднаним у фактор «Гедонізм», тобто домінування мотивів миттєвого задоволення власних потреб без мобілізації необхідних для цього зусиль; на рівні властивостей, що формуються у процесі досвіду, – прагненням перекидатися відповідальність за результати своїх дій на інших, невисоким рівнем мотивації досягнень, що, зрозуміло, не сприяє успіху діяльності;

- функціонування як суб'єктів взаємодії з іншими – зберіганням ознак колективістської культури;
- функціонування як суб'єктів пізнання й перетворення світу на рівні диспозиційних характеристик – більш низьким рівнем відкритості новому досвіду, і, відповідно, – більш високим рівнем уникнення невизначеності. На рівні властивостей, що формуються у процесі досвіду, їх характеризує недостатньо ефективне планування діяльності у часі.

Поняття «професійна культура» використовується стосовно до цінностей та норм поведінки, які характеризують осіб певної професії. Професійну культуру поділяють всі особи, що належать до певної професії. Вона тісно пов'язана із змістом роботи та роллю, які відіграють у суспільстві її представники [5]. На неї впливає професійна освіта та підготовка та, звичайно, її спільні характеристики значною мірою не залежать від організаційних, а іноді й організаційних меж. Одне з завдань професійних асоціацій та спільнот – зберігати та розвивати професійну культуру. Етичні цінності, що ними виробляються, поступово стають її частиною. Культура цього рівня, хоча й не підпадає під прямий вплив національної культури, але професійна культура часто втягує до себе ментальні риси [див, напр., 6]. Тому тут можливі певні протиріччя між національною та професійною культурою.

Зокрема, в «Довіднику типових професійно-кваліфікаційних посад державних службовців», розроблених науково-дослідним інститутом соціально-трудова відносин Міністерства праці та соціальної політики України та затверджених наказом Головного управління державної служби України від 01.09.1999 р. № 65 визначені наступні складові професійної культури державних службовців:

- має забезпечувати діяльність органу чи його структурного підрозділу відповідно до сучасних економічних, політичних та соціальних умов і вимог;
- має поєднувати знання фундаментальних питань теорії з практикою, володіти сучасною методологією обґрунтування управлінських рішень з урахуванням загальнолюдських цінностей, інтересів особи, суспільства та держави;
- повинен вільно орієнтуватись у питаннях законодавства, що стосуються сфери його професійної діяльності;
- повинен критично оцінювати і прогнозувати політичні, економічні, екологічні, культурні та інші події і явища;
- повинен розуміти суть економічних відносин, зовнішньої та внутрішньої політики держави;
- володіти стилістикою офіційних документів і дотримуватися правил діловодства;
- уміло користуватися досягненнями інформаційних технологій;
- у разі службової необхідності відповідно до посадових обов'язків, знати якнайменше одну з іноземних мов на рівні професійного та побутового спілкування тощо [7].

Нарешті, організаційна культура є певною ієрархією норм, ритуалів, традицій, заборон, переваг, стилів поведінки. Причому на рівні організації така ієрархія може представляти з себе досить оригінальну суміш цінностей, відносин, звичок тощо, які взяті разом, є властивими лише для цієї організації [8, с. 59]. Деякі керівники досить добре усвідомлюють це та розглядають свою організаційну культуру як потужний стратегічний

інструмент, що дозволяє орієнтувати всі підрозділи та окремих осіб на спільні цілі, мобілізувати ініціативу співробітників, забезпечувати відданість та полегшувати спілкування. Вони намагаються створити власну культуру таким чином, щоб всі співробітники розуміли та дотримувалися її.

Е. Шейн запропонував дослідити організаційну культуру за трьома рівнями: поверхневому, підповерхневому та глибинному [9]:

1) «поверхневий» або «символічний» рівень включає до себе планування та дизайн приміщень, поведінку співробітників, яку можна спостерігати, мова, гасла, стиль одягу, сленг, гумор, історії, легенди, міфи, психологічний клімат, тобто зовнішні факти, які можна побачити, але які не інтерпретуються;

2) «підповерхневий» рівень включає до себе ціннісні орієнтації, переконання, віру, поведінкові норми, характер комунікації, стиль вирішення проблем та прийняття рішень – для усвідомлення цей рівень вимагає більш ґрунтовного вивчення. Дослідники досить часто обмежуються цим рівнем, адже на наступному виникають майже непереборні складнощі;

3) «глибинний рівень» – базові переконання (ціннісно-сміслові настанови – ставлення до суспільства, людини, природи), що приймаються напівсвідомо та бездоказово. Ці приховані та такі, що приймаються на віру переконання спрямовують поведінку людей, допомагаючи їм сприйняти атрибути, що характеризують організаційну культуру.

При цьому на поверхневому рівні вивчаються зовнішні прояви культури, на підповерхневому рівні аналізуються цінності та вірування, сприйняття яких носитиме свідомий характер, а на глибинному рівні – «базові положення, що важко усвідомлюються навіть членами колективу, приховані, що сприймаються на віру припущення, які допомагають сприйняти атрибути, які характеризують організаційну культуру [9, С. 164]».

Елементи глибинного, підповерхневого та поверхневого рівнів, у свою чергу, поділяються на суб'єктивні – духовні та емоційні складові організаційної культури, що безпосередньо пов'язані з людиною та об'єктивні – що віддзеркалюють фізично оточення організації.

Суб'єктивна організаційна культура – виходить від зразків передбачень, віри та очікувань, що поділяються співробітниками, а також з групового сприйняття організаційного оточення. Сюди включають героїв організації, міфи, історії про організацію та її керівників; сприйняття мови спілкування та гасел; норми поведінки [10, с. 64]. Суб'єктивна організаційна культура слугуватиме основою формування управлінської культури, тобто стилів керівництва та вирішення керівниками проблем, їх поведінки у цілому.

Об'єктивну організаційну культуру пов'язують з фізичним оточенням, що створюється в організації: сама будівля, її дизайн, місце розташування, обладнання, меблі, об'єм простору та його цвітові гамми. Все це тією чи іншою мірою віддзеркалює цінності, яких дотримується організація.

Багато хто з дослідників асоціювали організаційну культуру лише з суб'єктивною її частиною, заперечуючи об'єктивну. Але, як зазначає Е. Шейн: «Якщо ми не усвідомлюємо, що поведінка, яку ми бачимо, думки та відчуття є просто зовнішніми фактами, а не основною частиною культури, то ми даремно поквалімуємо та введемо себе в оману [9, с. 31]».

Тим не менш, неможливо повністю відмовитися від об'єктивної організаційної культури хоча б тому, що вона

є наочним віддзеркаленням суб'єктивної. Хоча обидві аспекти організаційної культури є важливими, проте суб'єктивний аспект створює більше можливостей для знаходження як загального, так і відмінностей поміж людьми та організаціями.

Однією з найбільш повних та широко відомих є модель організаційної культури Т. Діла і А. Кеннеді, які, надаючи консультативні послуги, переходили з однієї установи до іншої та могли спостерігати деякі аспекти організаційної культури, які не могли побачити їх співробітники. На їхню думку, кожна організація виробляє власну культуру у відповідь на різні умови оточення. Серед всієї сукупності ознак авторами типології виділяються дві основні – наскільки значним є ризик діяльності та як швидко організація отримує зворотній зв'язок. Запропонована Т. Ділом і А. Кеннеді модель включає чотири типи організаційної культури [11]:

1. Культура високого ризику та швидкого зворотного зв'язку (культура «крутого хлопця») – властива індивідуалістам, які регулярно сильно ризикують та швидко отримують зворотну реакцію на свої правильні чи неправильні дії. Зазначений тип культури вимагає від співробітників якостей бійця та агресивних рис. Людина, що приймає рішення переконана в них, вона постійно вступатиме у змагання з іншими, Чутливість та емоційність залишаються позаду, їх не треба показувати. Співробітники постійно знаходяться в умовах прийняття рішень та ризику. Вони спілкуються небагатослівно, досить швидко, мовою коротких реплік та жестів. Співробітництво всередині колективу досить умовне. Гарячкова діяльність та конкуренція не сприяють виробленню стабільних та зрілих груп людей. В цих умовах не може бути сильно розвиненої культури, оскільки відсутнє те, що можна передати ділі. Зокрема, за нашими спостереженнями на рівні публічних установ ця культура властива, наприклад, представництвам Фонду державного майна в регіонах.

2. Культура низького ризику та швидкого зворотного зв'язку (культура «працюй до упаду – відпочивай до упаду») – службовці підтримують високий рівень активності з відносно низьким ризиком. Всі їх дії отримують швидкий зворотній зв'язок. Орієнтація на споживача є суттю цієї культури. Співробітники схильні до прийняття швидких та нескладних рішень. Успіх визначається обсягом прийнятих рішень. Висока плінність кадрів призводить до того, що середній вік співробітників є відносно невеликим. На наш погляд, цей тип організаційної культури є притаманний юридичним підрозділам публічних організацій.

3. Культура високого ризику та повільного зворотного зв'язку (культура «роби ставку на свою установу») – характеризується яскраво вираженою орієнтацією на майбутнє. Співробітники працюють розважливо, обачливо, обережно, терпляче та наполегливо, оскільки вони вимушені долати тривалий період невизначеності в умовах мінімального зворотного зв'язку або його повної відсутності. Процес завоювання авторитету в установі, який є підставою для кар'єрного зростання співробітника, є досить тривалим. Девізом тут є «робить правильні речі, а не дії будь за що». На наш погляд, зазначений тип організаційної культури є властивим в системі державного управління структурам, що опікуються економічним розвитком, інвестиціями, забудовою, земельними питаннями.

4. Культура низького ризику та повільного зворотного зв'язку (культура «процесу», адміністративна культура) – відсутність зворотного зв'язку або незначний



зворотній зв'язок, співробітники концентруються на процесі виконання роботи, на вдосконаленні процесу, дрібницях, розрахунках ризику, тому що результат майже неможливо вимірити. Дефіцит зворотного зв'язку примушує службовців зосереджувати свою енергію на тому, як вони роблять, а не на тому, що вони роблять. Тобто на першому плані знаходиться форма, а результат – на другому плані. Увага приділяється реєстрації, документообігу, записам тощо. Співробітники – охайні та солідні люди, одночасно дуже обережні, педантичні, уїдливі та одночасно покірні та такі, що володіють якостями пристосування. Рішення приймаються продумано, на їх прийняття необхідно досить багато часу, рішення підстраховуються з різних боків. Спілкування в сферах адміністративної культури характеризується докладністю та ієрархічністю. Чіткими є символи статусу. Кооперування між співробітниками відносне. Співробітники є часто незадоволеними, оскільки відсутній зворотний зв'язок або з ними вступають у зв'язок лише тоді, коли щось відбувається не так. Майже немає зв'язку між результатом та винагородою. Така організаційна культура поширена в апараті органів публічної влади.

↗ Сучасна концепція управління організаційною культурою базується на наступних положеннях:

1. Культура організації, у тому числі публічної установи – об'єктивно існуюча категорія, що суб'єктивно сприймається людиною та визначає орієнтири його поведінки в організації.

2. Організаційна культура публічної установи – це унікальна система цінностей, норм та правил поведінки, що склалася в публічній установі та поділяється її колективом, яка визначає як внутрішні відносини в публічній установі, так і її взаємовідносини із зовнішнім середовищем. Завдяки цьому організаційна культура визначає методи та форми діяльності в публічній установі, характер стосунків співробітників в ній, тип взаємовідносин публічної установи із зовнішнім середовищем.

3. Різні публічні установи володіють різними цінностями, настановами та традиціями. Вони відрізняються не лише за організаційно-правовою формою, але й атмосферою, стилем та методами управління. Тип культури багато в чому залежатиме від цілей публічної установи та стратегії їх досягнення. Ідентифікація типу організаційної культури є необхідною для діагностики стану та процесів публічної установи, визначення найбільш ефективних механізмів впливу на організаційну культуру публічної установи.

4. Організаційна культура публічної установи – не є монолітним конструктом. Вона володіє багаторівневою структурою, складною системою взаємопов'язаних елементів та складається з множини субкультур та контр-культур.

#### Література.

1. Оучи У. Теория Z. Методы организации производства: японский и американский подходы [Тест] / У. Оучи. – М.: Прогресс, 1985. – 240 с.
2. Питерс Т. В поисках эффективного управления [Текст] / Т. Питерс, Р. Уотермен. – М.: Прогресс, 1986. – 418 с.
3. Яромич С. Організаційна культура і контроль у контексті національного менталітету [Текст] / С. Яромич // Актуальні проблеми державного управління : збірн. наук. праць. – Вип. 10. – Одеса, 2002. – С. 149–162.
4. Маєвська Н.А. Психологічні ознаки культури українців на сучасному етапі розвитку суспільства: дисертація канд. психол. наук [Електронний ресурс] / Н.А. Ма-

євська; Харківський національний ун-т ім. В.Н.Каразіна. – Х., 2003. – 20 с.

5. Нинюк І. Професійна культура як єдність професіоналізму і культури в діяльності людини [Текст] / І. Нинюк // Вісник УАДУ. – 2003. – № 1. – С. 91–95.

6. Філіпова Т.В. Професійний менталітет державних службовців в Україні: технологія формування : дис... канд. наук з держ. упр. [Електронний ресурс] / Т.В. Філіпова; Одеський регіональний ін-т держ. управління Національної академії держ. управління при Президентові України. – О., 2006. – 198 с.

7. Довідник типових професійно-кваліфікаційних посад державних службовців. – Режим доступу: [http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article.jsessionid=9E26177487C70F25B60E50F24B64864E?art\\_id=35812](http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article.jsessionid=9E26177487C70F25B60E50F24B64864E?art_id=35812)

8. Палеха Ю. Управління та організаційна культура [Текст] / Ю. Палеха // Освіта і управління. – 1998. – №3. – С. 57–62

9. Шейн Э. Организационная культура и лидерство : Построение. Эволюция. Совершенствование [Текст] / Э. Шейн. – СПб. : Питер 2002. – 335 с.

10. Сидоренко Н.С. Культура державного управління як вид культури (субкультура): структурний аналіз [Текст] / Н.С. Сидоренко // Держава та регіони : наук.-вироб. журн. Сер.: Державне управління. – 2009. – № 4. – С. 62–67.

11. Deal T. Corporate Cultures: The Rites and Rituals of Corporate Life [Електронний ресурс] / T. Deal, A. Kennedy. – Режим доступу: [http://books.google.com.ua/books?id=Xk2H a4jKMOkC&dq=Corporate+Cultures:+The+Rites+and+Rituals+of+Corporate+Life&source=bl&ots=xBlbJqfDY-&sig=uX7c xcmQr97ndcham\\_TNur417Ck&hl=ru&ei=TC1oTNjcMs-YONWb-bkF&sa=X&oi=book\\_result&ct=result&resnum=2&ved=0CB8Q6AEwAQ](http://books.google.com.ua/books?id=Xk2H a4jKMOkC&dq=Corporate+Cultures:+The+Rites+and+Rituals+of+Corporate+Life&source=bl&ots=xBlbJqfDY-&sig=uX7c xcmQr97ndcham_TNur417Ck&hl=ru&ei=TC1oTNjcMs-YONWb-bkF&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=2&ved=0CB8Q6AEwAQ)

УДК 351.81:339.565

*Анна Подп'ятнікова*

## ТРАНЗИТНИЙ ПОТЕНЦІАЛ ЯК ОБ'ЄКТ ДОСЛІДЖЕННЯ В ТЕОРІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

*У статті розкрита участь державних органів в реалізації транзитного потенціалу, а також наведено визначення транзитного потенціалу як об'єкта теорії державного управління. Існуюча невідповідність між використанням транзитного потенціалу та можливими перевагами, які б мала отримувати наша держава, зумовила розгляд останнього як об'єкта державного управління. Стаття присвячена класифікації визначень транзитного потенціалу за аспектами ресурсного, факторного, транспортного та економічного дослідження. Автором визначені сутність понять, реалізуюча та забезпечуюча складові транзитного потенціалу.*

**Ключові слова:** об'єкт, транзитний потенціал, аспекти дослідження, теорія державного управління, забезпечуюча складова, реалізуюча складова.