

Падафет Юлія Геннадіївна,
к. держ. упр., доц.,
доцент кафедри управління персоналом та економіки праці,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків
ORCID 0000-0002-6371-1884

УДК 351.85:316.7

doi: 10.34213/tp.20.02.25

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ КУЛЬТУРИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Статтю присвячено розгляду організаційно-правового забезпечення формування та розвитку організаційної культури державної служби в Україні на підставі аналізу Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 р. Розроблено структуру організаційної культури суб'єкта владних повноважень (за Е. Шейном) та охарактеризовано її елементи, а також окреслено проблемне поле упровадження ключових заходів, запропонованих законодавцем.

Ключові слова: організаційна культура, державна служба, стратегія реформування державного управління України, цінності, державні службовці, управління персоналом.

Постановка проблеми. Сьогодні у сфері державного управління відбувається значна кількість суттєвих трансформацій, починаючи від форм та методів роботи цілих структур та окремих працівників, завершуючи проголошенням змін щодо концептуальних підходів, які стосуються безпосередньо функціонування апарату загалом. Здебільшого значної уваги продовжує приділятися чинникам соціального та економічного зростання України. Однак дедалі частіше в сучасному науковому дискурсі з особливою гостротою постають питання формування та розвитку організаційної культури як у бізнес-середовищі, так і в державному секторі. Передусім це пов'язано з намаганням правильно оцінити її призначення та відповідний вплив на підґрунтя функціонування установ та організацій, визначити її місце у структурі ключових факторів їхнього розвитку. Адже саме культура, яка базується на глибинних переконаннях та цінностях персоналу, є своєрідним каркасом для всіх подальших надбудов у контексті становлення суспільства, професійної сфери чи окремої владної структури. За влучним висловом Е. Ерріо, “культура є тим, що залишається, коли все решта зникає” [6, с. 316].

Досі багатьма неусвідомлена криза довіри громадськості до різних гілок влади та державних установ в Україні, нестача кваліфікованих кадрів. Проблеми функціонування вітчизняного державного апарату вже суттєво позначилися на більшості показників розвитку країни. Водночас недостатня розвиненість етичної інфраструктури державної служби та поглиблення тенденції інституційної неспроможності органів державної виконавчої влади зумовили суттєве зниження їхнього престижу. З метою зменшення зазначених негативних впливів є доцільним вирішення проблеми формування нової генерації управлінців, які є носіями та виразниками принципово нових морально-ціннісних настанов, які, у свою чергу, є похідними від загальної культури сучасного українського суспільства. У цьому контексті формування організаційної культури органів державної влади виявляється одним із найпотужніших інструментів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Ґрунтовному дослідженню ролі організаційної культури у менеджменті, вивченню її структури та створенню моделей присвячено праці таких відомих закордонних науковців, як Р. Дафт, К. Девіс, Д. Джонсон, К. Камерон, Р. Кілман, Д. Ньюстрем, Е. Шейн та ін.

Вітчизняні наукові пошуки все частіше перебувають у площині визначення факторів формування організаційної культури публічної служби (Є. Бондаренко, І. Ібрагімова, А. Пашко, Н. Сидоренко), інституціоналізації організаційної культури системи публічного управління (С. Гайдученко, А. Ліпенцев, Н. Липовська, Т. Новаченко, С. Телешун), особливостей розвитку культури інституту державної служби (Т. Василевська, В. Мартиненко, А. Прудіус, Н. Щербак).

Разом із тим потребує додаткового опрацювання питання теоретичного обґрунтування особливостей окремих механізмів формування організаційної культури у сфері державного управління.

Метою статті є аналіз організаційно-правового забезпечення формування та розвитку організаційної культури державної служби України.

Виклад основного матеріалу. Більшості людей властиво відчувати свою безпосередню причетність до певної культури, перебувати в її вимірі, а також приймати існування інших культур. Природа таких культурних відмінностей полягає в комплексі базових уявлень, відповідно до яких кожна особистість буде свої взаємини з іншими індивідами. Подібні уявлення є досить потужною силою, що формує нашу поведінку в суспільстві, а також зумовлює успіх ділових стосунків. Саме тому природним є факт, що культура організації повинна співвідноситися з її загальною місією, у результаті чого вона може стати одним із визначальних факторів організаційної ефективності в цілому та мати істотний вплив на її структуру, стратегію й, безумовно, репутацію.

У контексті загального процесу становлення та функціонування будь-якої структури, зокрема державної, організаційна культура відіграє значну роль. По-перше, вона формує внутрішній каркас, який складається з переконань та цінностей персоналу, а отже, сприяє формуванню єдиної моделі поведінки. По-друге, вона виступає як важлива інтегративна характеристика організації, яка визначає взаємини не лише з внутрішнім, але й із зовнішнім середовищем. По-третє, організаційна культура є невід'ємним складником та показником нормального функціонування та розвитку установи, урахування якого є передумовою отримання позитивних результатів у разі необхідності запровадження будь-яких змін. Особливого значення ці взаємозв'язки набувають за умов значних, іноді глобальних перетворень у тій чи іншій сфері, коли одночасно зі змінами законодавчого характеру вагому роль відіграють базові морально-етичні цінності та норми поведінки як суспільства у цілому, так і окремої соціальної групи. Адже саме вони у кінцевому підсумку визначають рівень результативності та якість втілених перетворень.

Основоположним документом, який намагається більш системно поглянути на процес формування та підтримки організаційної культури в публічному секторі, є Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 р., затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України (КМУ) від 24.06.2016 р. № 474 (у редакції розпорядження КМУ від 18.12.2018 р. № 1102-р).

План заходів відповідної Стратегії на 2019–2021 рр. передбачає, зокрема, розроблення модулів інформаційної системи управління людськими ресурсами на державній службі HRMIS, запровадження тестування як етапу конкурсу на посади державної служби в міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади на базі центру оцінювання та професійного навчання, утвореного НАДС, продовження модернізації системи професійного розвитку державних службовців тощо. Окремим складником визначено формування організаційної культури державної служби, яка базується на цінностях досягнення результатів, відповідальності, інноваційності, відкритості комунікацій [5]. Варто зазначити, що в першій версії цього документа (від 24.06.2016 р.) не було жодної згадки щодо цього чинника.

Якщо поглянути на структуру організаційної культури, запропоновану Е. Шейном [7], можна зауважити, що основними джерелами її формування автор вважає бачення та цінності самого засновника підприємства та вимоги сфери, у якій, власне, і відбувається його функціонування. У контексті органів державної влади, з одного боку, маємо дотик із низкою ключових цінностей-принципів державного управління, зокрема прозорістю, законністю, об'єктивністю, публічністю тощо. У якості сфери можливо розглядати як конкретну гілку влади, яка трансформує свої специфічні умови функціонування у певні ціннісні вимоги-орієнтири, так і конкретний напрям діяльності установи (ідеологія, яка відбивається на місії та стратегії): митна служба, податкова служба, місцева державна адміністрація тощо. Слід підкреслити, що феномен організаційної культури органу влади має своїми витокami і загальну культуру суспільства, і рівень культури праці, притаманний його представникам. Відповідно, за умов вдалого поєднання всіх джерел виникатимуть первинні, базові, ще доволі мінливі та нестійкі уявлення-цінності та припущення щодо того, як слід поводитися їхнім працівникам. У подальшому, уже на етапі становлення та підтримки, вони мають реалізуватися в таких елементах:

- залучення та відбір найкращих кандидатів на державну службу (через формування унікальної референтності, принципу “прагнути бути в цій групі”, коли через долучення до органу влади людина отримує певний набір переваг та додаткових можливостей як морального, так і матеріального ґатунку, що задовольняють її потреби);

- концепція лідерства (ставлення до інновацій та постійного вдосконалення, зокрема через навчання; рівень відкритості та прозорості ухвалення рішень, стиль комунікацій, ступінь довіри тощо);

- система мотивації (умови праці, ключові принципи системи винагород, механізми контролю, критерії ставлення до працівників, що має безпосередній зв'язок з етичними нормами та стандартами).

У цьому розумінні організаційна культура є поняттям набагато ширшим, ніж просто система внутрішніх відносин в органі влади. Вона є наскрізною і “позначається на всіх внутрішніх та зовнішніх стосунках та зв'язках, процесах. Оргкультура скеровує поведінку навіть тоді, коли це не усвідомлюється” [4, с. 39]. Вона не лише дозволяє пояснити, у якому напрямі рухається орган влади, а й може бути індикатором проблем, що існують.

З огляду на це можна констатувати, що значна частина заходів, передбачених планом реалізації Стратегії, не охоплюють майже жодного з вищезазначених елементів. Проте найбільший акцент робиться на сфері управ-

ління персоналом, зокрема на процесі підвищенні кваліфікації (чотири з восьми запланованих заходів), у межах якого передбачається здійснювати регулярне професійне навчання різних категорій державних службовців щодо питань, які охоплюють сучасні підходи до управління персоналом та оцінювання результатів службової діяльності [5]. Також суттєву увагу приділено реформуванню самої системи професійного навчання, передусім це стосується розширення низки суб'єктів надання освітніх послуг у відповідній сфері, розроблення переліку пріоритетних тем та створення каталогу професійного навчання державних службовців. Безперечно, важко переоцінити наведені ініціативи, та водночас виокремлення організаційної культури як самостійної компоненти зобов'язує до використання системного підходу, який уможливив би забезпечення наскрізного та багатовимірного характеру процесу реалізації Стратегії.

Окрім цього, якщо розглядати організаційну культуру як стратегічний фактор розвитку владної структури, необхідно враховувати і неминуче управління змінами, яке вимагає узгоджених, комплексних рішень та етапів. У цьому аспекті запропонований законодавцями підхід значно обмежує реалізацію такого бачення, адже є сконцентрованим лише на декількох окремих сферах.

Також є доцільним обґрунтоване запровадження етапів не лише щодо розвитку, а й щодо формування культури органів влади. Важко не погодитися з твердженням А. Ліпенцева про те, що “не може існувати організації без культури, вона спонтанно формується (виникає) у будь-якій організації через певний час після її створення, оскільки люди неминуче привносять у неї свій індивідуальний досвід, набутий в інших культурах/субкультурах” [2, с. 5]. Результати численних досліджень свідчать, що в переважній більшості первинні спільні уявлення та орієнтири працівників, по-перше, потребують ретельного з'ясування, аналізу та співвіднесення з окресленою моделлю, а по-друге, не завжди повною мірою можуть виступати в якості підґрунтя для майбутніх моделей поведінки. Отже, розвивати та підтримувати культуру в потрібному напрямі можливо лише за умови належної її побудови.

У вимірі оцінювання організаційної культури надзвичайно важливим заходом, зазначеним у Стратегії, є щорічне проведення опитування державних службовців, першу спробу якого було реалізовано вже у 2019 р. Перша стадія дослідження передбачала серію глибинних інтерв'ю, спрямованих на висвітлення культурних відмінностей між так званими державними службовцями “мілленіалами” та “колишнім” поколінням (21 інтерв'ю з вибіркою найбільш обізнаних державних службовців з міністерств і відомств) [1, с. 5]. Основним результатом стало узагальнення ставлення працівників міністерств та відомств до ключових тенденцій, які притаманні сучасному етапу реформування державного управління, а також до окремих аспектів діяльності персоналу в органах влади, зокрема комунікації, мотивації та норм моралі. Загалом, відповідно до підсумків дослідження, “нові службовці” виявилися більш готовими до прояву ініціативи, командної роботи. Також вони відчувають більшу порівняно зі “старим поколінням” автономію у своїй роботі та більш лояльно ставляться до політизації держслужби. У той же час серед “старих” держслужбовців менше осіб, які зацікавлені в саморозвитку, вони бояться виходити з зони комфорту та не розуміють перебігу реформи, тому менш прихильно до неї ставляться [1]. Таким чином, можна припустити, що

“нове представництво” має більш позитивне бачення, ширші можливості для професійного розвитку і кращу налаштованість щодо обраного курсу реформування. Однак для остаточного підсумку потребує уточнення низка питань, пов'язаних із декількома ключовими аспектами. По-перше, виглядає досить некоректним та недостатньо обґрунтованим з наукової точки зору факт поділу опитаних на категорії “старого” та “нового” поколінь, адже невідомо, що було обрано за критерій: скільки років і чому саме стільки має перебувати на державній службі особа, для того щоб потрапити до однієї з зазначених груп. По-друге, брак інформації щодо фактору вікового цензу респондентів у зазначеному розмежуванні може негативно вплинути на прикінцеві висновки. Наприклад, чи може бути особу у віці 50 років, яку нещодавно прийнято на державну службу, віднесено до “нового покоління” у контексті проведеного дослідження? Адже за умов, що вона ніколи не перебувала на посадах у цій сфері, суто формальна відповідь може бути стверджувальна. Проте, відповідно до ціннісного підходу Р. Інґхарта, якому притаманний “характерний акцент на уявленні про нерозривний взаємозв'язок культури (перш за все цінностей) з соціетальними процесами” [3, с. 28], можливість такої особистості виступати носієм нових ціннісних орієнтацій є сумнівною. Нарешті, потреба, отримання достовірної інформації щодо ключових цінностей державної служби і, найголовніше, їхнього належного прояву не буде об'єктивним та цілісним без проведення діагностики цього аспекту в зовнішньої аудиторії, тобто без урахування точки зору споживачів державних послуг (громадськості та бізнесу), сегментуючи їх принаймні на дві групи: достатньо обізнаних з функціями та механізмами діяльності органів публічної влади та пересічних користувачів адміністративних послуг.

Важливим підґрунтям для формування та розвитку організаційної культури державної служби має стати відповідна концепція, проект якої вже створено. Окрім таких базових компонентів, як мета, ідентифікація ключових проблем, засадничі принципи, ресурси та нормативно-правове забезпечення, документ має передбачити й перелік тих провідних базових цінностей, які закладатимуться в основу побудови культури. Слід підкреслити, що повне “прийняття” та реалізація певної цінності носієм може відбуватися лише за умови її усвідомлення, а найголовніше, розуміння норми поведінки, за допомогою якої відбувається втілення цінності в життя. Отже, лише декларативне перерахування бажаних орієнтирів поведінки державних службовців у нормативно-правових документах, на жаль, не сприятиме належному формуванню та розвитку відповідної організаційної культури. З цього приводу цікавим є досвід Польщі, уряд якої ще у 2011 р. розпорядженням Ради Міністрів щодо дотримання засад цивільної служби та етики затвердив низку конкретних цінностей із детальним тлумаченням відповідних поведінкових норм [8]. Наразі в українському законодавчому полі відсутні подібні спроби, попри той факт, що такі поняття-цінності, як “відкритість”, “відповідальність”, “ініціативність” тощо, можуть заледве не докорінно відрізнятися за фактом розуміння та сприйняття їх державними службовцями, що безпосередньо впливатиме і на процес формування ментального конструкту цих орієнтирів у свідомості, і відповідно на конкретну поведінку та вчинки особистості.

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Організаційна культура державної служби, як і націо-

нальна культура загалом, постійно перебуває в динамічному русі, проходячи тривалі фази її формування, становлення та розвитку. На цей процес впливає велика кількість факторів як зовнішнього, так і внутрішнього спрямування: соціально-економічні умови, політична ситуація в державі, стиль комунікацій, притаманний не лише окремій установі, а й цілій сфері, бачення лідерства, характер ухвалення рішень тощо. Можна констатувати зростання значення організаційної культури у процесі реформування системи державного управління. Проте нинішній підхід майже нівелює наскрізний характер процесів формування та розвитку культури функціонування суб'єктів владних відносин.

Слід наголосити, що наявні спроби досліджень феномену організаційної культури державної служби мають невелику репрезентативність та неусталеність методології проведення їх. Для розроблення Концепції організаційної культури державної служби є доцільним широке обговорення її змісту з попереднім проведенням більш ґрунтовного дослідження механізмів культивування основних цінностей державної служби та її етичних засад.

Перспективами подальших розвідок мають стати питання створення системи керівних документів державної політики (Концепція-Стратегія-Програма) з формування та підтримки організаційної культури в органах публічної влади, а також розроблення науково обґрунтованої методики моніторингу стану дотримання базових цінностей організаційної культури державної служби.

Список використаних джерел

1. Дослідження організаційної культури державної служби / В. Москалу та ін. Київ, 2019. 49 с.
2. Ліпенцев А. В. Дослідження організаційної культури: теоретичні та методологічні аспекти. *Демократичне врядування : електрон. наук. вісн.* 2010. Вип. 5. URL: http://vivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik5/fail/+Lipentsev.pdf (дата звернення: 11.03.2020).
3. Новикова Л. Ціннісні відмінності поколінь в сучасному українському суспільстві. *Вісник Київ. нац. ун-ту ім. Тараса Шевченка. Соціологія.* 2015. Вип. 1. С. 23–31.
4. Розвиток лідерства / Л. Бізо та ін. ; за заг. ред. І. Ібрагімової. Київ, 2012. 400 с.
5. Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року / затв. розпорядженням КМУ від 24.06.016 р. № 474. *Офіц. вісн. України.* 2016. № 55. С. 36.
6. Швайко Н. А. Искусство как источник культурной и исторической памяти. *Историческая память и диалог культур* : сб. материалов междунар. науч. школы, г. Казань, 5–6 сент. Казань, 2013. С. 316–318.
7. Edgar H Schein, Peter Schein. *Organizational culture and leadership.* 5th edition. Hoboken, New Jersey. 2017. 384 p.
8. W sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej : zarządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. Nr 70. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20110930953/O/M20110953.pdf> (дата звернення: 11.03.2020).

Padafet I. G.,

PhD in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor of Personnel Management and Labor Economic Department, KRI NAPA, Kharkiv
ORCID 0000-0002-6371-1884

ORGANIZATIONAL AND LEGAL ASPECTS FORMATION OF TARO DEVELOPMENT OF CIVIL SERVICE ORGANIZATIONAL CULTURE

The article is devoted to the consideration of organizational and legal support for the formation and development of organizational culture of the civil service in Ukraine on the basis of

the analysis of the Strategy for Public Administration Reform of Ukraine until 2021. The structure of organizational culture of the subject of power (according to E. Shane) is developed and its elements are characterized, and also the problem field of implementation of the key measures offered by the legislator is outlined.

The organizational culture of the civil service, as well as the national culture in general, is constantly in dynamic motion, going through long phases of its formation, formation and development. This process is influenced by a large number of factors, both external and internal: socio-economic conditions, political situation in the country, communication style, inherent not only in an individual institution but also in the whole sphere, vision of leadership, decision-making and more. It is possible to state the growing importance of organizational culture in the process of reforming the system of public administration. However, the existing approach almost eliminates the pervasive nature of the processes of formation and development of the culture of functioning of the subjects of power relations.

It should be emphasized that the existing attempts to study the phenomenon of organizational culture of the civil service are not very representative and not stable methodology of their conduct. To develop the Concept of organizational culture of the civil service, it is advisable to discuss its content with a preliminary more thorough study of the mechanisms of cultivating the basic values of the civil service and its ethical principles.

Prospects for further research should be the creation of a system of guiding documents of public policy (Concept-Strategy-Program) for the formation and maintenance of organizational culture in public authorities, as well as the development of scientifically sound methods for organizational culture values monitoring.

Keywords: organizational culture, civil service, public administration reform strategy of Ukraine, values, civil servants, personnel management.

References

1. Moskalu, V. and others. (2019). Research of organizational culture of civil service. Kyiv [in Ukrainian].
2. Lipentsev, A.V. (2010). Research of organizational culture: theoretical and methodological aspects. *Democratic governance*, 5. URL: http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik5/fail/+Lipentsev.pdf [in Ukrainian].
3. Novikova, L. (2015). Value differences of generations in modern Ukrainian society. *Bulletin of Taras Shevchenko National University of Kyiv. Sociology*, 1, 23–31[in Ukrainian].
4. L. Bizo and others (2012). Leadership development. I. Ibragimova (Ed.). Kyiv [in Ukrainian].
5. Strategy of public administration reform in Ukraine for the period up to 2021 r. / approved. by the order of the Cabinet of Ministers of Ukraine of June 24, 2016 № 474. (2016). *Official Visnyk of Ukraine*, 55, 36.
6. Shvayko, N.A. (2013). Iskusstvo kak istochnik kulturnoy i istoricheskoy pamyati. *Istoricheskaya pamyat i dialog kultur: sb. materialov mezhdunar. nauch. shkolyi*, Kazan, 5–6 sent. Kazan, 316–318 [in Russian].
7. Edgar H Schein, Peter Schein (2017). Organizational culture and leadership. 5th edition. Hoboken, New Jersey.
8. In matters relating to the termination of the term of office of the civil service, and in the matter of the ethics of the corps of the civil service: No. 70. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20110930953/O/M20110953.pdf> [in Polish].

Надійшла до редколегії 15.05.2020 р.