Література:

1. Про рекламу : Закон України [Електронний ресурс] від 03.07.1996 р. № 271/96-ВР.– Режим доступу : http://search.ligazakon.ua.

2. *Бакуменко В. Д.* Державно-управлінські рішення : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко. – К. : ВПЦ АМУ, 2012. – 344 с.

3. *Гринько-Гузевська А. М.* Правове регулювання рекламної діяльності: принципи та їх реалізація / А. М. Гринько-Гузевська // Зовнішня торгівля: право та економіка. – 2006. – № 2. – С. 106–110.

4. *Микитенко Л. А.* Державний контроль рекламної діяльності в Україні : монографія / Л. А. Микитенко. – К. : Київський національний торговельно-економічний університет, 2011. – 142 с.

5. *Ромат Є. В.* Трансформація моделі державного управління рекламною діяльністю в перехідних умовах : монографія / Є. В. Ромат. – К. : Вид-во НАДУ, 2003. – 380 с.

6. *Стрельников А. В.* Державне регулювання рекламної діяльності / А. В. Стрельников // Актуальні проблеми держави і права. Вип. 19. – Одеса : Юридична література, 2003. – С. 301–304.

Надійшла до редколегії 10.10.2014 р.

УДК 35.08

В. М. ЩЕГОРЦОВА

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ КУЛЬТУРИ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

***З**роблено аналіз наукових підходів до функціонування організаційної культури в органах публічного адміністрування в Україні. Наведено визначення поняття "організаційна культура" в наукових джерелах з публічного управління та економіки. Проаналізовано види організаційних культур.*

Ключові слова: органи публічного адміністрування, організаційна культура, функції та види організаційних культур.

***T**he analysis of scientific approaches to the functioning of the public administration organizational culture in Ukraine is made. Definitions of the concept of 'organizational culture' presented in the scientific sources of public administration and economics is given. The types of organizational cultures have been analyzed.*

Key words: public administration bodies, organizational culture, functions and types of organizational cultures.

Організаційна культура постає управлінською технологією, яка дає можливість грамотно та ефективно управляти людськими ресурсами організації. На зміну таким традиційним поняттям функціонування органів публічного адміністрування, як дисципліна, ієрархія, примус, влада, приходять нові: участь всіх у прийнятті рішень, командний дух, розвиток особистості, повага особистості, інноваційність і творчий підхід. Публічні службовці як основний інтелектуальний ресурс органів публічного адміністрування потребують заходів з організації розкриття своїх можливостей. Останнє є головною метою організаційної культури, її технології забезпечать розвиток людського потенціалу органів публічного адміністрування.

У науковій літературі з управління людськими ресурсами сьогодні є багато зарубіжних і вітчизняних праць щодо теоретичних і практичних засад організаційної культури. Так, складові та шляхи побудови ефективної організаційної культури розглянуто М. Бурке, О. Віханським, А. Кенеді, Д. Коулом, М. Удальцовою, Е. Шейном та ін. Питання організаційної культури в органах державного управління досліджують О. Бобровська, С. Гайдученко, А. Ліпенцев, Н. Липовська, В. Ребкало, С. Серьогін, В. Тертичка, В. Усачова, Ю. Шаров та ін. Однак питання побудови ефективної організаційної культури в органах публічного адміністрування залишаються малодослідженими, що зумовило актуальність даної роботи.

Метою статті є розгляд теоретичних засад організаційної культури в органах публічного адміністрування

У науковій літературі зустрічаються такі визначення поняття "організаційна культура":

– це сукупність переконань, відносин, норм поведінки і цінностей, спільних для всіх співробітників даної організації. Вони не завжди можуть бути чітко виражені, але за відсутності прямих інструкцій визначають спосіб дій і взаємодій людей і значною мірою впливають на хід виконання роботи [4, с. 194];

– це рівень розвитку системи управління персоналом, в якій професіоналізм, компетентність, моральні принципи державних службовців мають забезпечувати цей рівень, створювати умови для її найефективнішого впливу на реальне життя громадян [9, с. 63].

– це сукупність основних переконань, сформованих самостійно, засвоєних або розроблених певною групою в міру того, як вона вчиться вирішувати проблеми адаптації до зовнішнього середовища і внутрішньої інтеграції, які виявилися досить ефективними, щоб вважатися цінними, а тому передаватися новим членам як правильного способу сприйняття, мислення і ставлення до конкретних проблем [10, с. 129];

– це набір найбільш важливих припущень, прийнятих членами організації та одержують вираження в заявлених організацією цінностях, які задають людям орієнтири їх поведінки і дій. Ці ціннісні орієнтації передаються індивідам через засоби духовного і матеріального внутріорганізаційного оточення [6, с. 209].

У словнику термінів і понять державного управління за редакцією В. Малиновського організаційна (корпоративна) культура визначається як складна композиція базових припущень, властивих організації, які сприймаються персоналом і виявляються в проголошених організацією принципах та цінностях, що визначають для членів організації формальні та неформальні моделі поведінки, що мають особливості в різних системах [8, с. 132].

Н. Липовська визначає організаційну культуру державної служби як "філософію" (призначення), що дає сенс існуванню даної організації та специфіку порівняно з іншими організаціями, показує взаємозв'язки організації зі співробітниками та клієнтами, що визначає норми, принципи діяльності й поведінку державних службовців, а також вихідні, базові положення, цінності, що приймаються членами організації та якими вони керуються у своїй діяльності [7, с. 204].

Дослідники питань організаційної культури зазначають про її основні функції:

1. Внутрішньої інтеграції членів організації. Дана функція реалізується завдяки:

– визнанню загальної мови спілкування і єдиної, зрозумілої для всіх співробітників, термінології;

– формуванню груп однодумців за напрямком професійної діяльності, а також принципів включення і виключення з такої групи;

– створенню механізму закріплення визначеного статусу за окремими співробітниками, а також наділення їх владою або позбавлення прав і повноважень;

– установленню норм, що регулюють неформальні відносини між особами різної статі;

– формуванню оцінок, щодо бажаної та небажаної поведінки співробітників.

2. Зовнішньої адаптації організації. Ця функція реалізується завдяки виробленню місії організації, її цілей і засобів їх досягнення [9, с. 60].

Організаційні культури діляться на чотири типи: рольова культура; культура, орієнтована на владу і силу; культура, орієнтована на діяльність; культура індивідуальності [5, с. 52–56].

Рольова культура – найбільш поширена і традиційна організаційна культура в органах публічного адміністрування. Її основна особливість полягає в наявності точної ролі, рольової позиції для кожного члена організації, елементи якої можуть бути частиною посадової інструкції. Цей тип культури орієнтований на виконання процедур і правил. У даному випадку в поняття ролі включається рівень владних повноважень, визначення місця в організаційній ієрархії і типу поведінки, відповідного даної ролі, вимоги до неї, оцінка її виконання, соціальні наслідки. У рамках рольової культури працівник цінується в організації за здатність кваліфіковано слідувати

описаної ролі, професіоналізм. Основне завдання керівника – організувати якомога більш точне слідування процедурам і правилам, створити і підтримувати систему контролю за тим, як інструкції виконуються. Перевагою рольової культури є високий ступінь керованості. Недоліками – низька швидкість реакції на зміни, утруднення у виробленні власних інновацій [5, с. 52–56].

Культура, орієнтована на владу і силу. Центральною фігурою в організації з такою культурою є керівник, а саму організацію описують як команду однодумців. Керівник володіє формальною владою, яку реалізує в повній мірі, а також має великий неформальний авторитет. Організація орієнтована на цінності керівника, його уявлення і очікування. Кар'єра, просування працівника визначаються здатністю слідувати основній лінії керівника. Організація такого типу сильно орієнтована на зростання і розвиток. У них створюється відчуття наявності влади, ієрархії і керованості. Основна відмінність від організації з рольовою культурою полягає в тому, що хоча посадові інструкції написані, але вони не виконуються. Щоденна діяльність формується керівником, його ідеями і намірами. Він весь час порушує розподіл обов'язків і відповідальності, однак це не викликає серйозних протестів, так як рівень формального і неформального авторитету надзвичайно високий. В організаціях, орієнтованих на владу і силу, відповідальність і напруга керівника дуже високі, більшість рішень приймається саме їм, а ресурс його особистих можливостей завжди обмежений. Отже, організація з такою культурою керована, реактивна, орієнтована на успіх і здатна швидко його досягти. За рахунок високої концентрації влади рішення приймаються надзвичайно просто і так само реалізуються. Недоліками цієї культури є: надзвичайне навантаження на керівника, так як організація спирається на його особисті ресурси; ймовірність серйозних помилок, оскільки навколо одні однодумці; загроза втоми персоналу; нестійкість щодо заміни першої особи [5, с. 52–56].

Культура, орієнтована на діяльність, або "командна" культура. Основою діяльності є командний метод роботи, коли група зацікавлених людей об'єднується для вирішення якої-небудь проблеми, у ній немає чітко вираженої ієрархії. Носієм влади є, як правило, особа, яка взяла на себе відповідальність за вирішення завдання. У співробітниках найбільше цінується здатність працювати в команді і брати на себе відповідальність за рішення і результати. У керівника такої організації може виникати дискомфортне відчуття, що його роль ослаблена і не відповідає загальноприйнятій думці про особистість і ролі керівника в установі. Це перша культура, в якій об'єктом управління є не окрема людина, а група. Для зовнішнього спостерігача ця культура може здаватися аморфної і повільною: занадто багато обговорень, не ясна відповідальність, не виражена ієрархія, не цілком зрозуміло, хто за що відповідає, ці особи часто змінюються залежно від розв'язуваної задачі. До недоліків такої культури

належать: низький рівень керованості організації; високі вимоги до кваліфікації керівника по створенню, керівництву і мотивації груп; труднощі інформаційного обміну між групами; багато часу витрачається на обговорення, тоді як діяти потрібно швидко; високі вимоги до комунікативної компетентності персоналу [5, с. 52–56].

Культура індивідуальності, або "зоряна" культура. В її основі лежать особисті досягнення людини, її професіоналізм, компетентність і успіх. Для такого типу культури характерні відсутність стабільних формальних і неформальних професійних комунікацій між співробітниками організації, великий розкид у рівнях особистих професійних досягнень. Домінує усвідомлене чи неусвідомлене, але стале переконання, що професіонал має право на автономію. Професіоналу довіряється вирішувати свої професійні завдання абсолютно незалежно, але у кризових ситуаціях керівництво втручається. Поява на робочому місці стороннього (навіть колеги) сприймається як загроза і замах на незалежність. При домінуванні такої культури завдання керівника організації – підвищувати особисту компетентність кожного її члена. "Зоряна" культура в основному використовує індивідуальні ресурси свої працівників [5, с. 50–55].

Також у науковій літературі зустрічаються основні історичні типи організаційної культури:

– органічна (згода з загальною ідеєю, цілями, задачами організації – керівництво і комунікації розвиваються без конфліктів, органічні);

– підприємницька (наявність вільної ініціативи та індивідуальної творчості – керівництво суто демократичне, а комунікації інтенсивні і непередбачувані);

– бюрократична (наявність чітко поставлених цілей і задач, сильного керівництва і визначених та зрозумілих правил комунікації);

– партиципативна (повна наявність і цілковита реалізація демократичних принципів керівництва і комунікацій) [9, с. 60].

В основу організаційної культури державних службовців повинні бути покладені основні принципи державної служби: верховенство права; патріотизм та служіння Українському народу; законність; рівний доступ до державної служби; професіоналізм; доброчесність; політична неупередженість; прозорість діяльності; персональна відповідальність державного службовця [1, с. 115].

Відповідно до Кодексу державного службовця державні службовці повинні [3]:

– сумлінно виконувати покладені на них службові повноваження;

– у своїй поведінці відповіда-ти очікуванням громадськості й забезпечувати довіру суспільства та громадян до державної служби, сприяти реалізації прав і свобод людини і громадянина, визначених Конституцією і законами України;

– дбати про позитивний імідж та авторитет органів державної влади і державної служби в цілому, дорожити своїм ім'ям і статусом;

– брати участь у політичній чи іншій громадській діяльності лише поза межами їх службових обов'язків і в поза робочий час, щоб не підривати віру громадськості в неупереджене виконання ними своїх функцій. Власні політичні погляди вони не можуть використовувати при виконанні своїх посадових обов'язків;

– поважати приватне життя інших державних службовців, зберігати з цих питань конфіденційність інформації.

Наказом Головного управління державної служби України від 4 серпня 2010 р. № 214 "Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця" [2] визначено загальні обов'язки державних службовців, сумлінне виконання яких підтримує високу організаційну культуру органів публічного адміністрування:

– діяти на підставі, в межах та у спосіб, які передбачені Конституцією України та законами України, а також чинними міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Акти місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, прийняті на відповідній території в межах їх повноважень, що не суперечать закону, є також обов'язковими до виконання державними службовцями будь-якого органу державної влади;

– сумлінно виконувати свої службові обов'язки, проявляти ініціативу і творчі здібності, постійно підвищувати професійну кваліфікацію та удосконалювати організацію своєї роботи;

– виконувати свої посадові обов'язки чесно, неупереджено, не надавати будь-яких переваг та не виявляти прихильність до окремих фізичних і юридичних осіб, політичних партій, рішуче виступати проти антидержавних проявів і сил, які загрожують порядку в суспільстві або безпеці громадян;

– дотримуватися високої культури спілкування, шанобливо ставитися до громадян, керівників і співробітників, інших осіб, з якими у нього виникають відносини під час виконання своїх посадових обов'язків;

– не допускати дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам суспільства та держави чи негативно вплинути на його репутацію;

– з належною повагою ставитись до прав, обов'язків та законних інтересів громадян, їх об'єднань, а також юридичних осіб, додержуватися загальновизнаних етичних норм поведінки, культури спілкування (уникати нецензурної лексики, не допускати використання підвищеної інтонації під час спілкування), не повинен проявляти свавілля або байдужість до їхніх правомірних дій та вимог, допускати прояви бюрократизму, відомчості та місництва, нестриманість у висловлюваннях та не вчиняти дій, що дискредитують орган державної влади або ганьблять репутацію державного службовця;

– виявляти толерантність і повагу до різних релігійних організацій, шанувати народні звичаї і національні традиції, при цьому не демонструвати свої релігійні переконання чи уподобання, не віддавати перевагу будь-яким об'єднанням громадян, релігійним організаціям незалежно від їх чисельності, статусу, конфесійності, напрямів діяльності тощо;

– дотримуватися установленого протоколу у відносинах з представниками міжнародних організацій, іноземних установ та громадян;

– одяг державного службовця повинен бути офіційно-ділового стилю і не суперечити загальноприйнятим вимогам пристойності;

– забезпечувати, щоб матеріальні та фінансові ресурси, які йому доручені, використовувались раціонально, ефективно та економно;

– постійно поліпшувати свої уміння, знання і навички відповідно до функцій та завдань займаної посади, підвищувати свій професійний, інтелектуальний та культурний рівень;

– своєчасно і точно виконувати рішення органів державної влади чи посадових осіб, розпорядження і вказівки своїх керівників;

– діяти в межах своїх повноважень. У разі отримання для виконання рішення чи доручень, що суперечать законодавству України або становлять загрозу охоронюваним законом правам, свободам чи інтересам окремих громадян, юридичних осіб, держави або суспільним інтересам, державний службовець зобов'язаний негайно в письмовій формі повідомити про це керівника органу державної влади, у якому він працює;

– не брати участь у страйках і вчиняти інші дії, що перешкоджають нормальному функціонуванню державного органу;

– забороняється розголошувати довірену йому державну таємницю, іншу інформацію з обмеженим доступом та інформацію, яка стала йому відома у зв'язку з виконанням своїх службових обов'язків, у тому числі й після залишення ним державної служби, а також використовувати таку інформацію для власного інтересу або інтересу інших осіб у формі порад чи рекомендацій. Водночас державний службовець не повинен приховувати від громадян факти й обставини, що становлять загрозу для життя, здоров'я і безпеки людей.

Розгляд теоретичних засад організаційної культури в науковій літературі показав, що існує багатоманітність у підходах до визначень її поняття. Так, організаційна культура є технологією управління персоналом, що виконує основні завдання: визначає ієрархічні зв'язки в організації, визначає місце, завдання та місію кожного публічного службовця та регламентує норми поведінки членів організації, задає напрямки бажаної поведінки публічних службовців як у спілкуванні з колегами, так і з громадянами.

Література:

1. Про державну службу : Закон України від 17.11.2011 р. № 4050-VI // Офіц. вісн. України. – 2012 р. – № 4. – С. 115.

2. Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця : Наказ Головного управління державної служби України від 4 серпня 2010 р. № 214. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua.

3. Кодекс державного службовця // Урядовий кур'єр. – 2000. – 29 листопада.

4. *Армстронг М.* Практика управления человеческими ресурсами / М. Армстронг ; [пер. с англ. С. Мордовин]. – 8-е изд. – СПб. : Питер, 2008. – 832 с.

5. *Асаул А. Н.* Культура организации: проблемы формирования и управления / [А. Н. Асаул, М. А. Асаул, П. Ю. Ерофеев, М. П. Ерофеев]. – СПб. : Гуманистика, 2006. – 203 с.

6. *Веснин В. Р.* Менеджмент персонала / В. Р. Веснин. – М. : Плит-2000, 2000. – 304 с.

7. *Липовська Н.* Організаційна культура як фактор стабілізації державної служби / Н. Липовська // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ; редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Дніпропетр. : ДРІДУ НАДУ, 2002. – Вип. 3 (9). – С. 202–215.

8. *Малиновський В. Я.* Словник термінів і понять з державного управління. – Вид. 2-ге, допов. і виправл. / В. Я. Малиновський. – К. : Центр сприяння інституц. розвитку держ. служби, 2005. – 254 с.

9. *Мартиненко В.* Організаційна культура як об'єкт управлінської діяльності в сфері державної служби / В. Мартиненко, С. Гайдученко // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ "Магістр", 2012 – № 1 (9). – С. 59–63.

10. *Шейн Э.* Организационная культура и лидерство: Построение, эволюция, совершенствование [Электронный ресурс] / Э. Шейн ; пер. с англ. С. Жильцова, А. Чеха ; под ред. В. А. Спивака. – СПб. : Питер, 2002. – 379 с.

Надійшла до редколегії 17.11.2014 р.

УДК 324/351

О. С. ВАСИЛЬЄВ

ДЕРЖАВНОУПРАВЛІНСЬКІ ВІДНОСИНИ В КОНТЕКСТІ ФОРМУВАННЯ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ: МЕТОДОЛОГІЧНИЙ ВИМІР

Досліджено державноуправлінські відносини в контексті формування представницьких органів влади в їх методологічному вимірі, охарактеризовано методологію, методи, принципи державного управління в контексті формування представницьких органів влади.

Ключові слова: державне управління, державноуправлінські відносини, методологія, метод, принцип, формування представницьких органів влади.