

УДК 35.082.4

РОЗВИТОК ПОТЕНЦІАЛУ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ КУЛЬТУРИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ І ПРОЕКТУВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНИХ СИСТЕМ

Гайдученко С. О.,

к.держ.упр.,

доцент кафедри менеджменту і адміністрування

Харківського національного університету міського господарства імені О. М. Бекетова, м. Харків

Досліджуються можливості організаційної культури публічного управління на рівні організаційних систем. Мети зменшення консервативних властивостей організаційної культури і значного підвищення її потенціалу у контексті публічного менеджменту було досягнуто завдяки зосередженню в організаційних проектах на розвитку системи публічного управління. Такий методологічний підхід сприяє обґрунтуванню авторського концептуального підходу до організаційної культури як до повноцінної підсистеми публічного управління.

Ключові слова: організаційна культура публічного управління, організаційне проектування, організаційна структура, інформаційно-комунікаційна структура, організаційна система, інформаційне суспільство.

Haiduchenko S. O.,

PhD in Public Administration,

Associate Professor Management and Administration Department,

O. M. Beketov National University of Urban Economy in Kharkiv, Kharkiv

DEVELOPMENT OF THE POTENTIAL OF ORGANIZATIONAL CULTURE OF PUBLIC ADMINISTRATION AND DESIGN OF THE ORGANIZATIONAL SYSTEMS

The article studies possibilities of organizational culture of public administration at the level of organizational systems. Due to a concentration in organizational projects on development of the system the aim of reduction of conservative properties of organizational culture and considerable increase of it potential is arrived at in the context of public management. Such methodological approach assists the ground of the authorial conceptual going near an organizational culture as to the valuable subsystem of public management.

Key words: organizational culture of public administration, organizational design, organizational structure, organizational system, informative society.

На практиці організаційна культура часто, і не без підстав, розглядається як консервативний елемент, що обмежує можливості швидких радикальних організаційних змін, особливо в контексті становлення публічного управління і трансформації громадянського суспільства в інформаційне в сучасних умовах. Характеризуються ці умови зміною загальної парадигми управління та теорії організаційних систем, що підтверджується появою принципово нових організаційних форм, які вирізняються високим рівнем відкритості, гнучкості, адаптивності і превалюванням інформаційної підсистеми управління над адміністративною. У цих умовах саме організаційна культура має стати “об’єднальною сутністю організації”, забезпечувати її адаптивність та гнучкість, узгодженість і координацію дій усіх структурних елементів, безпосередньо і опосередковано впливаючи на ефективність організації, що і актуалізує наукову проблему розвитку потенціалу організаційної культури у масштабах системи публічного управління.

Окремі аспекти та складові організаційної культури державної та муніципальної служби, а також середовища її формування й функціонування розкрито у працях таких вітчизняних авторів, як В. Бабаєв, Є. Бондаренко, Т. Василевська, Л. Воронько, Н. Гончарук, І. Гречкосій, В. Князев, Н. Липовська, А. Ліпенцев, Т. Маматова, В. Мартиненко, О. Оболенський, Л. Пашко, Л. Пермякова, Е. Сергієнко, О. Суший, Ю. Шаров, С. Яромич та ін. Проте дослідження вказаних авторів не пов’язують вирішення проблеми розвитку потенціалу організаційної культури з організаційним проектуванням, засади якого закладені Р. Аккофом, П. Друкером, Д. Сільверманом, В. Баріновим та ін.

© Гайдученко С. О., 2016

Метою статті є дослідження нового методологічного підходу до розвитку потенціалу організаційної культури публічного управління.

Організаційна культура як об'єкт управління у сферах державного і муніципального управління уже досліджувалася вищезгаданими авторами, а от як процес організаційної системи організаційна культура ще не вивчалася, хоча саме в цьому аспекті приховано її потенційні можливості. Згідно із засадами системного аналізу, "потенційні можливості об'єкта реалізуються тією мірою, у якій вони забезпечені необхідними ресурсами. До ресурсів належать компоненти, якими можна варіювати залежно від прийнятих системних рішень" [8, с. 169].

До того ж у сучасних умовах підвищення ефективності діяльності організації й розвитку системи управління безпосередньо пов'язано з формуванням і розвитком ефективних методів проектування організаційних систем. Тому спробуємо дослідити розвиток потенціалу організаційної культури з позицій проектування організаційних систем і в контексті власної концепції організаційної культури публічного управління.

Концепція організаційної культури публічного управління представляється в дослідженні як його підсистема, сформована на нормативно-правових та ціннісних засадах інституційного, галузевого, організаційного та особистісного структурних рівнів, що виконує ідеологічну, соціальну та технологічну функції управління з використанням семіотичних, семантичних та історичних (традиційних) засобів ідентифікації організації при досягненні нею стратегічних цілей усіх структурних рівнів. Такий концептуальний підхід до організаційної культури в контексті публічного управління є комплексним, тому що охоплює подвійну сутність організаційної культури як системи і як процесу, а також тріадичну структуру як самої культури, так і публічного управління, що включає в себе ідеологічну, соціальну та технологічну складові функції управління, які базуються на досвіді та напрацюваннях колективу організації у процесі виконання своєї місії та досягнення цілей. Відомо, що в умовах формування інформаційного суспільства і використання новітніх інформаційних технологій організаційні структури мають бути максимально гнучкими і без жорсткої ієрархічності [4, с. 60]. Це означає, що координацію та узгодженість дій організаційних (системних) елементів має забезпечувати переважно саме організаційна культура. При цьому вона, як "динамічне системне поняття" [1, с. 117], має зумовлювати структуру та характер функціонування інформаційно-комунікаційної системи організації, визначаючи характер і вид інформаційних джерел як усередині організації, так і при її взаємодії із зовнішнім середовищем. Тому дуже важливо у процесі проектування організаційної структури ураховувати основні характеристики відповідної (бажаної) організаційної культури, а не змушувати її фіксувати ті відносини, що зумовлені системою посадових інструкцій.

Відомі чотири основні критерії оцінювання організаційної структури, на які безпосередньо впливає організаційна культура, а саме:

– оперативність – забезпечується шляхом чіткості та узгодженості взаємодії та взаємовідносин на підставі розуміння кожним співробітником свого місця і ролі у виконанні місії організації й досягнення власних цілей (у разі відсутності такої підстави результати будуть негативними);

– адаптивність – забезпечується шляхом утримання динамічної рівноваги під впливом змін у внутрішньому та зовнішньому середовищі завдяки відповідним філософським та ідеологічним цінностям, які сприймаються й підтримуються більшістю співробітників;

– гнучкість – забезпечується високим рівнем фактичної децентралізації структури управління на підставі повної відповідності усіх виконавських ланок вимогам стратегічних факторів виконання місії організації;

– результативність/економічність – забезпечується шляхом її повної відповідності організаційній культурі на підставі пріоритету місії та стратегії організації. У цьому контексті цікавим фактом є те, що іноді організації, не маючи чіткої організаційної структури (частіше за все підприємницькі), успішно функціонують, спираючись на

взаємну довіру, взаємодопомогу, згуртованість навколо поставлених цілей, а також завдяки безумовному визнанню задекларованих колективних цінностей. Іншими словами, організаційна культура, у даному випадку, замінила посадові інструкції та формальні зв'язки. До категорії адаптивних (гнучких, органічних) організаційних структур відносяться і проектні структури управління. Їм властиві відсутність бюрократичної регламентації діяльності органів управління, наявність детального поділу праці за видами робіт, гнучкість структури управління, децентралізація прийняття рішень, індивідуальна відповідальність кожного працівника за загальні результати діяльності тощо [2, с. 91].

У рамках визначеної вище концепції організаційної культури проходить весь управлінський процес формування та розвитку організаційної культури органу публічної влади. При цьому ключовим є визначення “управлінський процес”, яке зумовлює наявність управлінської підсистеми в загальній адміністративній системі (структурі), масштаби якої зумовлені, здебільшого, рівнем організаційної структури та специфікою публічної діяльності. Отже, є переконання в тому, що визначення ключових характеристик бажаної (перспективної) організаційної культури має відбуватися на одному з ранніх етапів організаційного проектування, а уже створена організаційна структура має забезпечувати формування та розвиток необхідного типу організаційної культури. До проектних характеристик організаційної культури публічного управління слід віднести ті, що відображують рівень його трансформування в сучасних умовах та підлягають діагностуванню й оцінюванню (гнучкість, адаптивність, оперативність, відкритість, стиль керівництва та лідерський потенціал, креативність, інноваційність тощо).

Дослідження організаційних структур і організаційних культур конкретних органів публічної влади дозволило визначити, що органи державної влади, на часі, тяжіють до бюрократичних організаційних структур та культур, а органи місцевого самоврядування – до адхократичного або органічного їх типу. Визначення органічного типу структури організації охоплюють такі її принципові відмінності від бюрократичного типу, як висока гнучкість; значно менша орієнтованість на правила та умовні норми; персоніфікація; більш демократичні способи прийняття рішень; превалювання довір'я над владою, переконання над розпорядженням, прагнення результату над виконанням посадових обов'язків, принципів та переконань над установками; головні інтегративні фактори – місія організації та стратегія її виконання; ініціативний та креативний підходи до професійної діяльності; розподіл роботи за компетентнісним принципом замість компетенційного; готовність до змін прогресивного змісту тощо.

Такі характеристики організаційної структури, зрозуміло, потребують відповідного проектування характеристик організаційної культури, яке у сфері публічного управління зумовлює нормативно-правову і менеджерську революції. Утім, така революція є вимогою часу і громадянського суспільства. Але мета “служіння” держави інтересам громадянина, хоч і знайшла пряме текстуальне відтворення в Концепції адміністративної реформи, поки що не стала панівною як у свідомості державних службовців, так і у практичній діяльності органів виконавчої влади. І цей факт є прямим підтвердженням актуальності одночасного проектування організаційних структур органів публічної влади з проектуванням характеристик їхніх організаційних культур. Крім цього, адаптивний (органічний) тип структури організації, безумовно, передбачає суттєві зміни взаємовідносин та взаємодії всередині органу публічної влади, а саме: може зникнути необхідність у функціональному поділі праці, підвищитися відповідальність кожного співробітника за загальний успіх усього колективу; організаційна культура може стати найсуворішим контролером публічної діяльності, а її орієнтованість на клієнта-громадянина – стратегічним фактором виконання місії органу тощо.

Водночас, дуже важливо проектувати характеристики організаційної культури у процесі проектування інформаційно-комунікаційної системи публічного управління, оскільки: організаційна культура виявляється, ідентифікується, передається та підтримується

завдяки процесу інформаційно-комунікаційної взаємодії у внутрішньому та зовнішньому середовищі; інформаційно-комунікаційна система дозволяє більш точно і адекватно враховувати всі особливості організаційної культури; зміни організаційної культури завжди викликають зміни інформаційно-комунікаційної системи.

Проектування характеристик організаційної культури у процесі проектування інформаційно-комунікаційної системи передбачає проходження таких класичних етапів: визначення цілей організації як кінцевого стратегічного завдання; оцінювання характеристик тієї, що існує, або бажаної (у разі формування організації) організаційної культури; визначення напрямку зміни наявної організаційної культури (для відповідності цільовій) або характеристик бажаної для нової організації; формування вимог до інформаційно-комунікаційної системи для приведення її у відповідність до цільової організаційної культури; визначення інформаційних одиниць; визначення характеристик інформаційних потоків, що зв'язують елементи комунікацій один з одним та із зовнішнім середовищем і зумовлюють їх цільові характеристики; опис змістовного визначення інформаційних потоків; визначення взаємозв'язку інформаційно-комунікаційної системи з іншими системними елементами структури організації для її повної інтеграції в загальний організаційний проект.

Існує велика кількість видів інформації за багатьма ознаками, проте необхідною для процесу управління в будь-якій сфері діяльності вважається така інформація: про цілі процесу; про поточний стан процесу; про розвиток процесу (попереджувальна) у певному часовому інтервалі до моменту досягнення його цілі. Форму зв'язку (мовну, паперову, електронну тощо) між структурними ланцюгами управлінської системи, або із зовнішнім середовищем, що призначена для реалізації управлінських функцій, називають інформаційним потоком.

Структура підсистеми інформаційних потоків, як відомо, є одним із найважливіших елементів загальної організаційної структури. Інформаційні потоки класифікують за формою носія інформації, способом передачі даних, відношенням до елементів організаційної системи, призначенням, рівнем відкритості, періодичності виникнення та використання, обсягом, рівнем використання, методом виникнення, рівнем взаємозв'язку тощо. Викривлення будь-яких видів інформаційних потоків є суттєвою проблемою функціонування всієї інформаційної системи, яка може призвести до непередбачуваних наслідків, що вкрай є критичним у сфері публічного управління. Саме тому проектування інформаційно-комунікаційної структури має передбачати як мінімум три фільтри інформації: статистичний (фільтрує інформацію за її обсягом); семантичний (фільтрує інформацію за змістовним значенням); прагматичний (фільтрує інформацію за її практичною корисністю). Залежно від рівня управління, інформаційні потоки між суб'єктами управління поділяються на горизонтальні (для одного рівня управління – спілкування), як взаємно спрямовані, та вертикальні (для різних рівнів управління – повідомлення), як односторонньо спрямовані.

На тип та структуру системи інформаційно-комунікаційної взаємодії між елементами організаційної структури та із зовнішнім середовищем суттєво впливають такі показники організаційної культури, як базові цінності та ключові переконання. Наприклад, бюрократична організаційна культура зумовлює стабільність структури інформаційної системи, а її характеристики мають забезпечувати визначеність, чіткість і формальне підкріплення інформаційних потоків (накази, розпорядження, інструкції тощо). Основними цінностями такої культури є забезпечення чіткості, спадкоємності та суворой послідовності дій, висока стабільність і повний контроль. Через те, що таку організаційну культуру орієнтовано на внутрішнє середовище, інформаційний обмін із зовнішнім середовищем є природним продовженням внутрішньої інформаційної структури, а внутрішня інформація назовні фільтрується тільки в частині конфіденційності.

А от для ринкового типу організаційної культури інформація – це найважливіший фактор перемоги в конкурентній боротьбі, тому така культура зумовлює досить жорстку

інформаційну структуру, яка не припускає небажаного витоку назовні, також вкрай обмежену дифузність всередині організації. Ринковий тип організаційної культури орієнтовано на суперництво не тільки із зовнішніми суб'єктами, а й всередині організації. При цьому інформаційна структура зорієнтована, здебільшого, на прийом зовнішніх інформаційних потоків, а їхня фільтрація передбачає, крім конфіденційності, ще й корисність інформації.

На відміну від них, клановий тип організаційної культури базується на колективізмі й зумовлює відкриту, гнучку і досить дифузну інформаційну структуру, а інформація має надходити одночасно до різних суб'єктів. Хоча інформаційну взаємодію й орієнтовано на внутрішнє середовище, із зовнішнім середовищем практикується аналогічний підхід до передачі інформації, а її фільтрація майже відсутня.

Адхократичний (органічний) тип організаційної культури сприймає інформацію як найважливіший інноваційний ресурс і націлений, здебільшого, на обмін інформацією із зовнішнім середовищем при фільтрації конфіденційної внутрішньої інформації. При цьому така культура зумовлює дифузність, відносно відкритість та гнучкість інформаційної структури, а також дає можливість формування тимчасових інформаційних потоків, як результат формування тимчасових елементів організаційної структури.

Зміст інформаційних потоків описується у вигляді фреймів – поняття, що використовується в теорії управління й у перекладі з англійської означає рамку або каркас (смысловий). Виділяють три основних типи фреймів: фрейм проблеми – це мінімально необхідна інформація для визначення проблеми; фрейм рішення – це мінімально необхідна інформація для прийняття управлінських рішень; фрейм потоку – це мінімально необхідна інформація, для того щоб описати інформаційний потік. При цьому головною метою інформаційного потоку є рівновага між необхідною інформацією для прийняття рішень та інформацією, що існує. Якщо коротко, то взаємодія з інформацією особи, яка приймає управлінське рішення на підставі фрейму, виглядає так: фрейм проблеми формалізує її інформаційною мовою, пропонуючи різні альтернативи рішення проблеми; особа, яка приймає рішення відповідно до цільової настанови та наданої фреймом інформації, вибирає альтернативу рішення проблеми, формуючи фрейм рішення. Саме на цьому етапі взаємодії конкретної людини з інформацією виявляються та діють певним чином усі характеристики організаційної культури, а особливо ціннісні орієнтири та базові переконання особи, яка приймає управлінське рішення. Дуже важливу роль у цей момент відіграють також її поведінка та риси характеру [3, с. 35].

Отже, якщо підійти до процесу проектування характеристик організаційної культури і системних позицій, можна дійти висновку, що він (процес) може мати місце на будь-якому етапі розвитку організації (її життєвому циклі). При цьому проектування організаційної та інформаційно-комунікаційної структур має обов'язково враховувати особливості організаційної культури, відображені в її характеристиках, із тим щоб максимально використати її потенціал, що стратегічно важливо у сфері публічного управління.

Список використаних джерел

1. *Бабаєв В. М.* Організаційна культура керівника : навч. посіб. для спеціальності "Адміністративний менеджмент" / В. М. Бабаєв, Н. В. Шаронова. – Х. : НТУ "ХПІ", 2005. – 260 с.
2. *Барінов В. П.* Организационное проектирование : учебник / В. П. Барінов. – М., 2005. – 384 с.
3. *Вахштайн В. С.* Теория фреймов как инструмент социологического анализа повседневного мира : автореф. дис. ... канд. социол. наук. : 22.00.01 – теория, методология и история социологии / Вахштайн Виктор Семенович – М. : ГУ-ВШЭ, 2007. – 25 с.
4. *Гайдученко С. О.* Організаційна культура публічного управління у контексті глобалізації суспільних процесів / С. О. Гайдученко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ НАДУ. – Вип. 4 (60). – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2014. – С. 60–63.

Надійшла до редколегії 19.02.2016р.