

3. Державна служба – це кваліфікований підбір кадрів // Вечірній Київ. – 2012. – 27 квітня. – Режим доступу : <http://eveningkiev.com/2012/04/derzhavna-sluzhba-%E2%80%93-tse-kvalifikovanyj-pidbir-kadriv>.

4. До кадрового резерву в 2012 році зараховано 1414 осіб // Вечірній Київ. – 2012. – 27 квітня. – Режим доступу : <http://eveningkiev.com/2012/04/do-kadrovoho-rezervu-v-2012-rotsi-zarahovano-1414-osib>.

5. Енциклопедія державного управління : У 8 т. / наук.-ред. колегія : С. М. Сербогін (співголова), В. М. Сороко (співголова) та ін. – К. : НАДУ при Президентіві України, 2011. – .

Т. 6 : Державна служба. – 524 с.

6. Кагановська Т. Шляхи удосконалення кадрового забезпечення державного управління / Т. Кагановська // Вісник прокуратури. – 2009. – № 1. – С. 83–90.

7. Кадрові технології як засіб професіо-налізації державної служби : навч. посіб. / С. М. Сербогін, Н. А. Липовська, О. В. Антонова та ін. ; за заг. ред. С. М. Сербогіна. – Дніпропетр. : ДРІДУ НАДУ, 2008. – 245 с.

8. Пархоменко-Куцевіл О. Формування системної моделі кадрового потенціалу державної служби як передумова ефективного функціонування органів влади / О. Пархоменко-Куцевіл // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. / редкол. : С. М. Сербогін (голов. ред.) та ін. – Дніпропетр. : ДРІДУ УАДУ, 2004. – Вип. 1 (15). – С. 184–190.

9. Смолярова М. Л. Ефективність формування кадрового резерву для державної служби / М. Л. Смолярова // Держава та регіони. – 2011. – № 2. – С. 75–78. – (Серія “Право”).

10. Сороко А. В. Технология формирования и функционирования резерва управленческих кадров на государственной службе / А. В. Сороко // Вестник Поволжского государственного университета сервиса. – Вып. № 3 (17). – 2011. – С. 15–24. – (Серія “Економіка”).

*Надійшла до редколегії 20.06.2012 р.*

УДК 35.088:658.3

Є. М. БОНДАРЕНКО

## **ФАКТОРИ ФОРМУВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ КУЛЬТУРИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ**

*Викладено та проаналізовано основні фактори формування організаційної культури державної служби. Розроблено критерії та матрицю для систематизації факторів формування організаційної культури державної служби.*

**Ключові слова:** державна служба, організаційна культура державної служби, фактори, формування організаційної культури, систематизація.

*This article describes and analyzes the main factors of formation of the organizational culture of public service. The criteria and matrix for organizing factors of formation of the organizational culture of public service developed.*

**Key words:** public service, the organizational culture of public service, factors, the formation of organizational culture, systematization.

В умовах демократизації українського суспільства, європейських прагнень нашої держави, розпочатих системних реформ, що стосуються, зокрема, і державної служби України, виникає потреба у формуванні нової генерації державних службовців, які б змогли забезпечити досягнення цілей сучасного етапу розвитку. Вирішення такого завдання неможливе шляхом елементарної заміни частини кадрового складу органів влади. Для цього потрібна тривала, цілеспрямована робота з реалізації заходів політичного, економічного, правового, організаційного, соціально-психологічного характеру, у тому числі щодо переоцінки багатьох морально-ціннісних настанов, характерних для українського суспільства в цілому та професійної групи державних службовців України. У цьому контексті актуальною є проблема формування нової організаційної культури державної служби України, яка б відповідала сучасним політичним, економічним, соціальним реаліям та обумовлювала принципово новий порядок організаційно-управлінських взаємодій, до яких залучені державні службовці.

Останнім часом увага науковців до проблематики, пов'язаної з особливостями, специфікою формування та підтримання організаційної культури державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, помітно зростає. У працях таких учених, як О. Антонова, О. Бабич, О. Бобровська, В. Воронкова, Л. Воронько, А. Колодій, В. Колтун, М. Кушнір, Н. Липовська, А. Ліпенцев, М. Логунова, В. Ребкало, М. Рудакевич, Л. Нестеренко, І. Нинюк, М. Нинюк, М. Пірен, О. Радченко, С. Сergyogin, В. Чепак, Ю. Шаров, С. Яроміч та ін. досліджено різні складові організаційної культури та середовища її формування, питання впливу організаційної культури на умови і якість управлінської діяльності в цілому тощо.

Разом з тим потребує додаткового опрацювання питання щодо факторів формування організаційної культури державної служби як окремого інституту. При цьому виокремлення та систематизація найбільш значущих факторів формування організаційної культури державної служби в сучасних умовах є можливим на основі аналізу праць зазначених вище та інших авторів, останніх наукових розробок у галузі державної служби і служби в органах місцевого самоврядування.

Метою статті є виявлення, аналіз і систематизація факторів формування організаційної культури державної служби в сучасних умовах. Отриманий результат дозволить у подальшому дослідити окремі методи, техніки, технології та засоби формування, підтримання і модернізації організаційної культури державної служби.

Поняття “організаційна культура”, “організаційна культура державної служби” в науковій літературі не має усталеного тлумачення. Серед іншого це пояснюється значною кількістю аспектів, на які впливає та через які може бути розкрита сутність організаційної культури державної служби. Будемо дотримуватися нашого робочого визначення, за яким організаційна культура державної служби – це система моральних норм, цінностей, традицій, ритуалів, символів, правил, заборон та уявлень, притаманних державній службі, які формуються у процесі спільної діяльності державних службовців у межах певної організації, поділяються усіма членами цієї організації, визначають їх поведінку та діяльність, сприяють досягненню цілей державної служби [1]. При цьому маємо на увазі, що організаційна культура державної служби складається із загальноінституційного рівня, що об’єднує елементи, характерні для всіх організацій цього суспільного інституту, та власне організаційного, що складається з елементів, особливих для конкретно взятої організації в системі державної служби.

Формування організаційної культури державної служби розглядатимемо як комплексний процес створення, структурування та забезпечення функціонування вищезазначеної системи моральних норм, цінностей, традицій, ритуалів, символів, правил, заборон та уявлень, притаманних державній службі. Розуміння факторів формування організаційної культури державної служби дозволить визначити ступінь і напрями впливу та здійснювати точний вибір у певних умовах відповідних методів, технік, технологій, засобів формування, підтримання і модернізації даної культури та необхідних для цього ресурсів.

У той же час, багатоманітність наукових підходів до розкриття організаційної культури веде до того, що в межах кожного напрямку її досліджень основні фактори формування цієї культури відрізняються. Так, у межах управлінського напрямку основним чинником формування організаційної культури вважаються керівник-лідер і місія організації, економічного – ринок і прибуток, етнокультурного – етнос, ідеологія, політика, психологічного – загальнолюдські і професійні цінності, кодекс поведінки, переконання, установки, міжособистісні відносини, мотиви трудової поведінки [9, с. 29].

Необхідно зауважити, що в наведеному огляді немає соціокультурного підходу, який, на нашу думку, відповідає специфічним властивостям організаційної культури державної служби як об’єкта досліджень, конкретизує напрям наукового пошуку та належить до структури системної методології як базової у дослідженнях з державного управління. Розглядаючи організаційну культуру державної служби в контексті соціокультурного підходу, розглядаємо державного службовця в його взаємозв’язку з культурою та соціумом, в якому він існує [2, с. 178]. Обраний методологічний підхід, таким чином, потребує системного розгляду факторів формування організаційної культури державної служби.

Формування організаційної культури може розглядатися як результат відповідної реакції на дві головні проблеми: на проблему адаптації та виживання

в певному оточенні та на потребу внутрішньої організації. Перша пов'язана з необхідністю пристосування до оточення, яке зазнає безперервних змін, а друга – з потребою встановлення і збереження ефективних трудових взаємостосунків між членами організації [7, с. 578–579]. Це дозволяє розподілити фактори формування організаційної культури державної служби за критерієм місцезнаходження джерела на зовнішні та внутрішні. Така систематизація факторів і їх подальший аналіз дозволять розкрити баланс елементів і природу сформованої організаційної культури як переважно зовнішньо або внутрішньо обумовлену.

Джерелом впливів на процеси формування організаційної культури можуть бути як певні суб'єкти (керівники органів державної влади, політичні та громадські лідери, державні службовці як носії певної організаційної культури тощо), так і об'єктивні процеси та відносини, що протікають або складаються в певному соціальному середовищі чи в організації безпосередньо незалежно від характеристик, волі суб'єкта. Припускаємо, що такі фактори за спрямуванням можуть бути і зовнішніми, і внутрішніми. З цих позицій фактори, що впливають на формування організаційної культури державної служби за критерієм об'єктивності/суб'єктивності можна поділити на об'єктивні та суб'єктивні.

Формування організаційної культури державної служби відбувається у процесі діяльності державних службовців, що здійснюється в межах трьох основних сфер, що мають свої характерні засоби, методи, ресурси. Це – організаційно-правова, економічна та соціально-психологічна сфери. З урахуванням того, що у процесі цієї діяльності відбувається взаємний вплив середовища та інституту державної служби, в тому числі й той, який визначає характер організаційної культури, припускаємо, що за критерієм сфери формування окремих факторів даної культури їх можна поділити на організаційно-правові, економічні та соціально-психологічні.

Таким чином, пропонуємо загальну структуру матриці для систематизації найбільш значущих факторів формування організаційної культури державної служби. Вона побудована за різними критеріями, що в цілому відображають системний характер і враховують просторовий, суб'єктний і ресурсно-інструментальний параметри формування організаційної культури державної служби. Ця матриця має чотири квадранти просторово-суб'єктного позиціонування, а саме: 1) зовнішні об'єктивні; 2) зовнішні суб'єктивні; 3) внутрішні об'єктивні; 4) внутрішні суб'єктивні фактори, де можуть бути розміщені відповідні організаційно-правові, економічні та соціально-психологічні фактори.

Конкретний набір факторів, їх роль і ступінь впливу можуть бути визначені й оцінені лише в певних умовах функціонування даної організації в системі державної служби. З урахуванням обмеженого обсягу цієї статті визначимо та проаналізуємо лише окремі фактори, які, на нашу думку, можуть мати вагу в межах усього інституту державної служби та ілюструють взаємозв'язки між факторами, структурованих за різними критеріями, у межах запропонованої матриці.

1. Зовнішні об'єктивні фактори. Вони насамперед пов'язані з елементами середовища, що мають тривалий період і значну кількість суб'єктів формування, а також високий ступінь поширення і впливу. Ці фактори формують перш за все загальні соціокультурні умови поведінки та діяльності державних службовців.

Так, політична культура є суттєвим фактором формування та підтримання організаційної культури державної служби. За визначенням О. Радченка, сформульованим на підставі аналізу численних підходів до розуміння цього явища, політична культура є комплексом елементів феноменів загальної культури тієї або іншої країни, які пов'язані із суспільно-політичними інститутами та політичними процесами і суттєво впливають на формування, функціонування та розвиток державних та інших політичних інститутів, надають значимість і напрямок політичному процесу в цілому і поведінці широких мас населення [8, с. 90]. Зокрема, визначальним для державної служби є тип політичної культури, притаманний певному суспільству.

Важливу роль відіграє і вплив на організаційну культуру державної служби ціннісних орієнтацій, які переважають у національній культурі, він може набирати форми зобов'язань, які певним чином обмежують діяльність організації. Окрім того, члени організації виростають у певній культурі і приносять із собою цінності, які домінують у їхньому середовищі [7, с. 579].

До цього квадранта, на нашу думку, можуть бути віднесені такі основні фактори: організаційно-правові – характер і рівень розвитку суспільних відносин, політична система держави, політична, правова, культура; економічні – загальний стан економіки держави, ступінь впливу організації на управління чи регулювання у сфері економіки; соціально-психологічні – культурно-цивілізаційна специфіка середовища, інші рівні та складові, цінності та норми, традиції національної культури.

2. Зовнішні суб'єктивні фактори. Ці фактори можуть бути досить мінливими, тому що залежать від волі окремих суб'єктів, що знаходяться поза системою державної служби, але зацікавлені в її розвитку, функціонуванні за прийнятними для них сценаріями. Зазначені фактори конкретизують вимоги зовнішнього середовища до поведінки та діяльності державних службовців.

Одним з таких факторів можуть бути вимоги, що висувуються до державної служби в цілому й окремих державних службовців суспільством. Адже формування та розвиток особистості здійснюється через активну взаємодію людини з зовнішніми умовами, соціальною реальністю. Розвиток особистості відбувається за рахунок набуття якості, що формується на основі успадкованих задатків в процесі соціалізації, навчання та виховання, але при цьому передбачається особистісна трансформація в ході саморозвитку та самовизначення, тобто, в процесі самореалізації [4]. Кожний державний службовець на певному етапі свого життєвого та трудового шляху обрав саме цю професію – державного службовця, виходячи зі своїх уявлень про

авторитетність, престижність, специфіку роботи в органах державної влади, про те, що обіцяє йому майбутня професійна діяльність і в матеріальному, і в моральному плані. Вплив соціального середовища здатен змінювати світогляд державного службовця, що являє систему знань, достовірних ідей, теорій про природні явища та соціальне життя і є одним з елементів організаційної культури. Формування світогляду державного службовця здійснюється в результаті інтелектуально-творчої взаємодії з суб'єктами зовнішнього середовища в ході вирішення службових завдань: як результат обговорення, дискусії, диспуту, обміну думками, вироблення сумісного погляду з проблем діяльності [3].

До цієї групи доцільно віднести такі фактори: організаційно-правові – національне законодавство, етап розвитку, вік, масштаб діяльності організації, ступінь її інтеграції до системи державної служби; економічні – сталість організації в даних економічних умовах (податливість до кризових явищ, частота зміни керівництва та персоналу); соціально-психологічні – традиційне ставлення та вимоги до професії державного службовця, що склалися в суспільстві, суспільно-історичний професійний досвід.

3. Внутрішні об'єктивні фактори. Ці фактори перш за все обумовлені специфічними рисами організацій, що належать до системи державної служби. Така обумовленість склалася історично, перш за все, завдяки тривалим внутрішньо інституційним процесам. Дані фактори формують насамперед організаційно-культурні структури поведінки та діяльності державних службовців в організації.

Зокрема, особливості професійної діяльності державних службовців породжують специфічні проблеми морального характеру, що вимагає формування високої етичної культури цієї професійної групи. Професійна мораль державних службовців – це особливості свідомості, взаємовідносин, поведінки людей, обумовлені специфікою державної управлінської діяльності. Етика державного службовця як вид професійної етики зосереджується на найбільш актуальних проблемах морального життя професійної групи, зокрема, таких:

- ставлення професійної групи державних службовців і кожного спеціаліста до суспільства в цілому, його інтересів;
- визначення моральних якостей особистості державного службовця, які забезпечуватимуть якнайкраще виконання ним професійного обов'язку;
- обґрунтування професіоналізму як моральної якості державного службовця;
- усвідомлення специфіки моральнісних відносин державних службовців і громадян, які є безпосередніми об'єктами їх управлінської діяльності;
- розкриття сутності взаємин усередині професійних колективів державних службовців та специфічних для цієї професії моральних норм, які виражають ці взаємини;
- виявлення особливостей професійного виховання державних службовців, його мети, завдань і методів [6, с. 254–256].

До складових професійної культури державних службовців разом з етичною відносять ще й естетичну культуру. Естетичну культуру державних службовців розуміють як знання правил зовнішньої гармонії та їх практичну реалізацію для ефективного виконання завдань державної служби. Естетична культура державних службовців як складові включає:

- культуру зовнішнього вигляду;
- культуру організації робочого місця;
- культуру підготовки документів і діловодства;
- культуру мови та спілкування [10, с. 297–298].

Ведуть також мову про таку складову як культура праці. Л. Воронько на підставі аналізу культури праці державних службовців запропоновано її структуру, основними складовими елементами якої є: 1) культура самоменеджменту; 2) культура умов праці – культура виробничого середовища, культура використання знарядь праці, культура робочого місця; 3) культура процесу діяльності – культура ділового спілкування (комунікативна, сприйняття партнерів, їхньої взаємодії), культура ведення документації. Дослідницею обґрунтовано, що культура праці державних службовців є гармонізатором внутрішньоорганізаційних відносин і взаємо-відносин державних службовців із громадянами, що зумовлює збагачення культурного потенціалу громадян і державних службовців, а отже, забезпечує розвиток культурного потенціалу державного управління [5, с. 14–15].

До цієї групи також можна віднести такі фактори: організаційно-правові – формальна організаційна структура та організаційні процеси, стандарти діяльності, передбачені для організації, структура комунікативних мереж, до яких включена організація; економічні – ресурсна база організації, технічні та економічні умови діяльності; соціально-психологічні – рівень сформованої організаційної, етичної, естетичної культури та культури праці.

4. Внутрішні суб'єктивні фактори. До цієї групи належать фактори, що максимально узгоджені з умовами діяльності даної організації і обумовлені не лише загальною специфікою державної служби, а й особливостями окремих галузей, сфер впливу, характеристиками окремих керівників і державних службовців. Завдяки цим факторам поведінка та діяльність державних службовців набуває конкретного спрямування та змісту.

Такі фактори обумовлюють високий ступінь конкретизації загальнолюдських принципів моралі стосовно умов і структур діяльності не лише професії державного службовця, але й організації. Така конкретизація зазвичай пов'язана з:

- особливостями місця професійного колективу в суспільстві у цілому;
- специфікою особистих стосунків у професійній діяльності;
- підвищеним рівнем моральних вимог, особливою напруженістю, складністю реалізації моральних вимог у деяких професіях.

Останнє насамперед стосується професій, в яких професійна діяльність вимагає високого рівня узгодженості дій; тих сфер, де здійснюється управління людськими ресурсами, великими матеріальними цінностями; де можливе

вторгнення у внутрішній особистий світ індивіда; де праця має творчий характер і є надзвичайно відповідальною [6, с. 253]. Професія державного службовця відноситься саме до таких. На формування організаційної культури в цьому контексті також впливає характер наявних систем мотивації та контролю за діяльністю службовців.

На наш погляд, до цього квадранта мають бути віднесені такі фактори: організаційно-правові – повноваження організації, кадрова політика, склад державних службовців, організаційна поведінка персоналу, відносини підпорядкованості всередині організації, моделі оцінювання діяльності; економічні – система розподілу ресурсів, стимулююча система винагороди; соціально-психологічні – використання надбань національної культури, стиль керівництва, професійна підготовка персоналу, система навчання кадрів, наявні субкультури.

Отримані результати проведеного дослідження дозволяють зробити такі висновки. Організаційна культура державної служби формується під впливом значної кількості факторів, які можна в цілому систематизувати як: зовнішні об'єктивні; зовнішні суб'єктивні; внутрішні об'єктивні; внутрішні суб'єктивні. Конкретні формуючі впливи обумовлюються локалізованими за вказаними просторово-суб'єктивними нішами організаційно-правовими, економічними та соціально-психологічними факторами.

Подальші дослідження з даної тематики, на нашу думку, мають бути спрямовані на детальному вивченні ступеня впливу таких явищ як традиції, авторитет і ритуали на формування, підтримання та модернізацію організаційної культури в сучасних умовах розвитку інформаційного суспільства.

#### Література:

1. *Бондаренко Є.* Організаційна культура державної служби: сутнісні характеристики та визначення поняття / Є. Бондаренко // Публічне адміністрування: теорія та практика – 2009. – Вип. 2 (2). – Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Patp/2009\\_2/09bemhvp.pdf](http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Patp/2009_2/09bemhvp.pdf).

2. *Бондаренко Є. М.* Соціокультурний підхід як елемент методології досліджень організаційної культури державної служби / Є. М. Бондаренко // Державне управління та місцеве самоврядування : тези X Міжнар. наук. конгресу, 26 березня 2010— р. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2010. – С. 177–178.

3. *Бондаренко Є. М.* Формування світогляду сучасного державного службовця / Є. М. Бондаренко // Стратегія регіонального розвитку: формування та механізми реалізації : матеріали підсумк. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 30 жовтня 2009 р. : у 2 т. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. – Т. 1. – С. 14.

4. *Вопнерук Е. А.* Установки на изменение и сохранение как основа развития личности / Е. А. Вопнерук // Известия Уральского государственного университета. – 2009. – № 1/2 (62). – С. 46–52.

5. *Воронько Л.* Теоретико-організаційні основи культури праці державних службовців України : автореф. дис. ... к. держ. упр. : спец. 25.00.03 “Державна служба” / Л. О. Воронько. – К., 2004. – 20 с.

6. Державне управління: філософські, світоглядні та методологічні проблеми : [монографія] / за ред. В. М. Князєва ; кол. авт. : В. М. Князєв, І. Ф. Надольний, М. І. Мельник та ін. – К. : НАДУ ; Міленіум, 2003. – 320 с.

7. Організаційна поведінка / [Д. Генріген, Дж. В. Слокум-молодший, Р. В. Вудмен, Н. С. Тренінг] ; пер. з англ. І. Тарасюк, М. Зарицька, Н. Гайдукевич. – К. : Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2001. – 726 с.

8. Радченко О. В. Ціннісна система суспільства як механізм демократичного державотворення : [монографія] / О. В. Радченко. – Х. : Вид-во ХарРІДУ НАДУ “Магістр”, 2009. – 308 с.

9. Сергієнко Е. О. Організаційна культура як фактор підвищення якості муніципального управління : дис. ... к.держ.упр. : спец. 25.00.04 “Місьцеве самоврядування” / Е. О. Сергієнко. – Дніпропетр., 2011. – 228 с.

10. Черноног Є. С. Державна служба: історія, теорія і практика : навч. посіб. / Є. С. Черноног. – К. : Знання, 2003. – 458 с.

*Надійшла до редколегії 30.05 2012 р.*

УДК 35.08 : 316.485.6

*С. І. БІЛОСОРОЧКА*

## **ШЛЯХИ ПОПЕРЕДЖЕННЯ ТА ВИХОДУ З КОНФЛІКТІВ В ОРГАНАХ ВЛАДИ**

*Здійснено спробу вдосконалення шляхів розв’язання конфліктних ситуацій в органах влади за допомогою медіації з урахуванням чинників конфліктогенного характеру в поєднанні з типами особистості К. Юнга, які стали основою стратегії поведінки в конфліктних ситуаціях, запропонованих К. Томасом і Р. Кілманом.*

**Ключові слова:** конфлікт, конфліктоген, уникнення, компроміс, співробітництво, пристосування, медіація.

*Made an attempt to improve ways of resolving conflicts in the government as a mediator of factors including the nature of conflict, combined with the types of personality Carl Jung, which became the basis of behavioral strategies in conflict situations proposed by K. Thomas and R. Kilmann.*

**Key words:** conflict, conflictogene, competing, compromising, avoiding, accommodating, mediation.

В якому б із напрямків державного управління не працював державний службовець, спільна діяльність з колегами та керівництвом неминуче приводить до перетину їх інтересів, мотивів, цілей тощо. Унаслідок таких розходжень виникає стан напруги, який може стати причиною конфлікту.