

ІНСТИТУАЛІЗАЦІЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ КУЛЬТУРИ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

Проаналізовано існуючі передумови для інституалізації організаційної культури у вітчизняному публічному управлінні. Визначено й обґрунтовано інституціональні основи формування та розвитку організаційної культури у вітчизняному публічному управлінні та актуальність їх запровадження.

Ключові слова: організаційна культура, інституалізація, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, лідерство, глобалізація, інтеграція.

The article is devoted the analysis of pre-conditions of insttutalization of organizational culture in public administration. Certainly and grounded institutional bases of forming and development of organizational culture in public administrationand actuality of their introduction.

Key words: organizational culture, insttutalization, public and local self-government authorities, leadership, globalization, integration.

Аналіз сучасних тенденцій розвитку публічного управління виявив його основні стратегічні характеристики, на сьогодні визначають якість публічних послуг, а саме: орієнтація діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування на інтереси громадянина; застосування ринкових підходів до надання державних послуг; оцінювання діяльності службовців з участю громадськості; відкритість і підзвітність влади громадськості; забезпечення співробітництва між владою, громадськістю та бізнесом тощо. Усе це потребує від “слуг народу” і самого народу відповідного взаєморозуміння та толерантності, які виникають у результаті культурного діалогу між ними. Такий культурний діалог можливий тільки за умови інституалізації організаційної культури в публічному управлінні і громадянському суспільстві (на етапах його професіоналізації). Безумовно, процес цей є складним і тривалим, але вкрай необхідним в умовах відсутності в нашій державі певної ідеологічної роботи.

У світі відбувається інтенсивний процес інтеграції і глобалізації, який також вимагає від вітчизняних чиновників певного рівня організаційної культури. Усе це актуалізує процес інституалізації організаційної культури в публічному управлінні як передумови її запровадження.

Культурологічна проблематика в державному управлінні пострадянських держав актуалізувалася в наукових дослідженнях лише на початку третього тисячоліття, тоді як науковці провідних країн світу почали такі дослідження на десятиліття раніше.

Вивченню особливостей внутрішньої інтеграції службовців у колективі і професійному середовищі взагалі, а також зовнішньої адаптації будь-якої організації сфери публічного управління в складних умовах сьогодення з використанням окремих складових організаційної культури присвятили свої дослідження небагато зарубіжних (переважно російських) і вітчизняних дослідників. Це такі автори, як Г. Атаманчук, О. Віханський, Б. Гаєвський, О. Грудастова, Л. Григоришина, Н. Коломієць, О. Кочеткова, С. Літов, А. Ліпенцев, Н. Липовська, М. Магура, О. Оболенський, Л. Пашко, М. Пірен, В. Пожалюк, В. Ребало, Е. Сергієнко, Т. Соломандіна, М. Субочев, Е. Шейн та ін.

Проте залишається низка невирішених проблем, які суттєво гальмують упровадження системи організаційної культури в публічному управлінні. Однією із таких проблем є інституалізація організаційної культури в публічному управлінні.

Метою статті є аналіз існуючих передумов для інституалізації організаційної культури у вітчизняному публічному управлінні та обґрунтуванні інституціональних основ її формування та розвитку. Для цього необхідно розглянути деякі теоретичні положення, які стосуються управління організаційною культурою.

Наразі уже не викликає сумніву той факт, що першопричиною і рушійною силою формування та розвитку організаційної культури є необхідність пошуку оптимальних рішень проблем двоякого роду: між організацією та суспільством, а також між менеджментом і персоналом організації. У першому випадку вирішуються проблеми виживання, розвитку і адаптації організації в зовнішньому конкурентному середовищі, у дуже динамічних соціальних, економічних і політичних умовах, а у другому – проблеми внутрішньої інтеграції, концентрації персоналу навколо оновлених цілей та цінностей організації.

На сучасному етапі розвитку прогресивної світової спільноти організаційна культура провідних підприємств, адміністративних органів та установ стає стратегічним фактором, який забезпечує орієнтацію всіх підрозділів і персоналу на загальні цілі, на мобілізацію творчих здібностей співробітників і менеджерів, їх продуктивну взаємодію. Поступово вона набуває якості синергетичної організаційної культури, яка акумулює принципи самоорганізації всіх працюючих заради розвитку організації. Їй притаманні взаємна повага, довіра та партнерство усіх членів організації незалежно від їх посадового статусу, взаємодії формальної та неформальної структур у досягненні загально організаційних та особистісних цілей. Тепер людські ресурси стають найціннішим капіталом, від розвитку та творчості якого залежить ефективність використання інших ресурсів організації. В умовах поширення інформатизації державного управління, підвищення загальноосвітнього і культурного рівня людських ресурсів культура особистості поступово виходить на передній план.

На жаль, на сучасному етапі реформування адміністративної системи і державного управління України організаційно-культурні аспекти поки що не знайшли відповідного застосування в управлінській практиці. Їх упровадження пов'язане з переходом державного управління до нової моделі публічного управління, яка орієнтована на відкритість суспільству та досягнення соціально значущих результатів.

Організаційна культура як феномен є відносно новим і складним поняттям, яке відображає взаємодію та взаємовплив двох інших феноменів – організації і культури кожного її суб'єкта. При цьому організація є вихідним продуктом культури суспільства, в якому вона формується, а людина як індивід, особистість, суб'єкт діяльності і індивідуальність є інтегративними. Та й саме поняття “організаційна культура”, з цієї ж точки зору, є комплексним та інтегративним, а також таким, яке охоплює систему інститутів, що спрощують і оптимізують взаємодію людей при досягненні всіх цілей. Значні досягнення у спрощенні та оптимізації взаємодії службовців стають реальними з появою теорії тезаурусів, які тлумачать як орієнтуючий комплекс, що властивий людині в повсякденному житті і базується на основі розподілу на “своїх” і “чужих”, а також як новий систематизований набір засвоєних соціальним суб'єктом знань, які існують для нього засобом орієнтації в зовнішньому середовищі, крім того, знань, які безпосередньо не пов'язані з орієнтуючою функцією, але розширюють розуміння суб'єктом себе і світу, дають імпульси для радісного, цікавого, багатогранного життя [2, с. 67] та трудової діяльності.

Існує багато наукових теорій у суспільнознавчих дисциплінах, проте знання саме тезаурусної теорії більш за все допомагають зрозуміти поведінку службовців і вплинути на неї при необхідності під час адаптації в новому колективі, зміні стратегічних цілей і завдань організації, впливу інтеграційних і глобалізаційних процесів, що породжують зміну соціокультурних і управлінських парадигм. Адже службовець – публічна особа, від рішень якої часто залежать доля і здоров'я наших громадян. Тим більше, що сучасна парадигма публічного управління базується на передових підходах менеджменту, коли його рівень залежить від здатності органів державної влади та органів місцевого самоврядування підпорядкувати свою діяльність інтересам громадян; використання в діяльності ринкових підходів, забезпечення високої якості публічних послуг; налагодження партнерських відносин у трикутнику “влада-бізнес-громада”; забезпечення відкритості влади й співучасті громадян в управлінні; постійного вдосконалення публічного менеджменту та розвитку його працівників.

Для цього необхідно формувати і розвивати таку організаційну культуру в публічному управлінні, яка б була зрозуміла і прийнятна, не потребувала суттєвого переконструювання службовцями нових ідей і сприяла продуктивному діалогу при зіткненні їх із “чужими” організаційними культурами. При цьому варто “зробити ставку” на суттєве

збагачення тезаурусу службовців лідерською компонентою, забезпечуючи таким чином зростання їх професійної компетентності, сміливості і креативності у прийнятті рішень, толерантності до “чужих” культур тощо. До того ж, людські ресурси на даному етапі розвитку державного управління стають стратегічною складовою державної кадрової політики в цей доленосний час для нашого громадянського суспільства, яке опинилося між західною і східною культурами і має перед собою досить складне завдання толерантного культурного діалогу і глибокого та конструктивного тезаурусного збагачення. При цьому дуже важливо, щоб вітчизняне публічне управління разом із суспільством зберегло свої національні коріння, забезпечило державні інтереси і дало “зелене світло” на шляху професійного зростання молоді, яка має більш гнучкі і адаптивні тезауруси.

Досягненню вищезначених цілей може сприяти також теоретичне і практичне тектологічне підґрунтя формування та розвитку організаційної культури, яке базується на системності і глибокому узагальненню досліджень відомого російського дослідника О. Богданова, побудованих на загальній, особистій та народній тектології. Тектологія – наука організації та самоорганізації, завдання якої систематизувати організаційний досвід, поступово стає об’єднуючою для всіх сучасних наукових напрямків організаційно-культурної тематики: управління персоналом, менеджмент, організаційна культура, організація праці тощо. Об’єднати їх може основна ідея тектології, яка ототожнює організацію з системами різних рівнів – від мікросвіту до біологічних і соціальних на засадах єдності і об’єктивності законів організації об’єктів. Вона також сприяє точності формулювання задачі і способу її вирішення. Учений вважав, що будь-яка людська діяльність об’єктивно є як організуючою, так і дезорганізуючою, і розглядати її необхідно “як деякий матеріал організаційного досвіду і досліджувати з організаційної точки зору” [1, с. 69]. При цьому він наголошував, що “будь-яка задача може і повинна розглядатися як організаційна” [1, с. 190].

Дослідники констатують, що в Україні, як і в інших пострадянських державах, поступово відбувається трансформація системи державного управління, яка проявляється у видозмінненні та руйнуванні раніше існуючих форм організації і об’єднуючих її систем. Зрозуміло, що саме в цей період дуже важливо сформувати повноцінні і результативні складові системи державного управління, а особливо організаційної культури, як його потужного додаткового ресурсу, який має необмежений вплив на особистість службовця і його професіоналізм.

У цьому зв’язку слід віддати належне О. Богданову, який століття назад запропонував особисту тектологію – науку про організацію особистої життєдіяльності. Її основою він вважав свідомість і самосвідомість, бажану тотожність свідомості і буття, дійства і буття. Він був упевнений, що свідомість і самосвідомість є “дзеркалом”, яке відображує організаційні зв’язки, принципи і функції, а також є основним принципом менеджменту,

який сприяє проявленню у працюючих самопізнання, самовиховання, самоуправління. Вчений стверджує, що “у кожної людини є своя маленька і недосконала, стихійно побудована тектологія” [1, с.132], але вона не індивідуальна, а отримана із соціального середовища шляхом спілкування з іншими людьми. Завдяки цьому спілкуванню людина накопичує “левову” долю свого досвіду та методів його застосування. Він підтримав і розвинув ідеї Сократа і Аристотеля про необхідність існування загальних норм і методів організації життєдіяльності, які сприяють взаєморозумінню і згоді людей. Саме ця необхідність обумовлює наразі інституалізацію організаційної культури в сучасному публічному управлінні, яка має наведене вище наукове підґрунтя (сучасна парадигма публічного управління, тектологічні закономірності життєдіяльності людини, тезаурусні властивості особистості, інституціональні засади тощо).

Інституалізація взагалі розглядається як перетворення будь-якого явища або дійства в організований інститут чи упорядкований процес з визначеною структурою відносин, ієрархією влади, дисципліною, правилами поведінки. Цей процес включає два етапи: обґрунтування і закріплення суспільних та управлінських (політичних, соціальних, економічних, духовних тощо) відносин в нормах (правилах, положеннях, настановах і таке інше) права і моралі; формалізація та упорядкування цих процесів [3].

У випадку інституалізації організаційної культури у сфері публічного управління її формування та розвиток виступають як об'єктивний процес і, разом з тим, багатофакторний, складний і такий, який потребує спеціальної системи управління і змін. Це пов'язано з тим, що взаємодія співробітників відбувається в системі об'єктивних відносин у процесі професійної діяльності на існуючому організаційно-культурному рівні, який безпосередньо і опосередковано впливає на успішність цієї діяльності. При цьому більш доречним є визначення терміну “інституалізація” як процесу закріплення соціальної й управлінської практики до рівня інституту (законодавче оформлення статусу та нормативно-правової бази, формування організаційної структури, матеріальних та людських ресурсів тощо), який супроводжується упорядкуванням, формалізацією та стандартизацією будь-яких колективних зв'язків і відносин. Це процес створення і наступного прийняття співробітниками тих чи інших інституціональних кодексів поведінки; норм, цінностей і принципів управління, а також чіткої управлінської стратегії, яка пов'язана з правовим статусом організаційної культури як інституту. Він також асоціюється з діяльністю, яка спрямована на соціалізацію індивіда у професійному середовищі, на накопичення ним соціального та професійного досвіду, на визначення ціннісних орієнтирів у професійній діяльності тощо. Урешті-решт, таку діяльність можна розглядати як процес формування суб'єкта діяльності і суб'єкта суспільних відносин, а службовець, охоплений цією діяльністю, є одночасно об'єктом і суб'єктом цього процесу.

Аналіз сучасних концепцій організаційної культури підтвердив ключову роль організаційної культури у професійній діяльності, а також дозволив виявити низку загальних ознак, які ідентифікують її в організації і слугують основними критеріями необхідності її інституалізації:

- інтегральний характер, що пов’язує нову якість організації з повною зміною організаційної культури;

- історично визначений тип, який відображує не тільки динаміку розвитку колективу, а й соціально-історичні аспекти внутрішнього та зовнішнього середовища;

- інституційний ціннісний орієнтир, що визначає вектор розвитку системи норм і правил організації;

- обов’язковий соціальний портрет, який відображує дійсну позицію кожного члена колективу по відношенню до реалізації соціальних потреб;

- базис, який забезпечує розвиток організації в площині галузевого професійного напрямку діяльності;

- стійке колективне “ядро” або внутрішня організаційна домінанта, зміни якої приведуть до повної зміни організаційної культури (наприклад, матеріальні фонди, стратегічні цілі, правові норми тощо).

Отже, інституалізація організаційної культури в публічному управлінні – це багатогранний процес, що пов’язаний з різноманітними людськими діями, які включають не тільки формування інститутів, а й конструювання цієї діяльності. Наприклад, у багатьох розвинутих країнах світу органи виконавчої влади активно впроваджують і використовують системи управління якістю з метою поліпшення обслуговування та захисту інтересів громадян, забезпечення прозорості власної діяльності, задоволеності громадян та їх довіри до влади. Для поліпшення впровадження систем управління якістю у специфічній сфері діяльності органів виконавчої влади, державних установ і організацій, міжнародна організація зі стандартизації ISO підготувала міжнародну робочу угоду IWA 4, яка була прийнята в Україні як національний стандарт. Починаючи з 01.04.2010 р., в Україні діє друга редакція цього стандарту ДСТУ IWA 4:2009 “Система управління якістю. Рекомендації з використання ISO 9001:2008 в суб’єктах місцевого самоврядування”. Проте цей стандарт тільки опосередковано стосується організаційної культури в публічному управлінні і не передбачає її інституалізації.

Очевидно, що така ситуація в умовах інтенсивної трансформації вітчизняного публічного управління не є прийнятною і такою, яка сприяє цьому процесу. Наразі перед науковцями стоїть проблема обґрунтування інтерпретації поняття “інституалізація організаційної культури”; дослідження сутності механізму інституалізації організаційної культури; визначення напрямків та меж його дослідження тощо. На нашу думку, інституціональний підхід до формування та розвитку організаційної культури в публічному управлінні має спиратися також на системний аналіз явищ і процесів, пов’язаних з внутрішньою інтеграцією, концентрацією службовців навколо

оновлених цілей та цінностей організації, а також із виживанням, розвитком і адаптацією організації в зовнішньому конкурентному середовищі, у змінених соціальних, економічних і політичних умовах. Цей підхід передбачає використання сукупності організаційних, адміністративних, правових, соціально-психологічних тощо методів, які забезпечать функціонування усього механізму інституалізації організаційної культури, а саме:

а) формулювання концепції інституалізації організаційної культури;

б) формування моделі системи організаційної культури;

в) визначення і розробка пакету необхідних нормативно-правових документів;

г) управлінська діяльність з упровадження системи організаційної культури (цілепокладання, прогнозування, проектування, прийняття управлінських рішень, планування, контроль тощо).

Отже, методологія інституалізації організаційної культури передбачає сукупність методів різнопланових соціологічних досліджень, системного аналізу, а також формалізації існуючих і нових культурологічних компонентів. Цілком можливо, що у процесі інституалізації організаційної культури з'являться підсистеми, які базуються на її ключових складових і на ієрархічних рівнях управління.

На підставі вищевикладеного можна припустити, що термін “інституалізація організаційної культури” в публічному управлінні означає процес перетворення усталених відповідних неформальних норм внутрішньої і зовнішньої комунікації співробітників організації у процесі їх професійної діяльності у формалізовані законодавчі норми, які забезпечують упорядкований і результативний процес публічного управління. Що стосується напрямків і меж дослідження процесу інституалізації організаційної культури в публічному управлінні, то вони можуть бути представлені чотирирівневою соціокультурною моделлю конструювання інституту організаційної культури, а саме: державними службовцями безпосередньо, науковцями, фахівцями та громадянами як споживачами публічних послуг. Важливо, що кожний з цих рівнів внесе своє власне бачення і розуміння організаційної культури, свої групові цінності та стереотипи. Підставою такого конструювання є соціокультурні межі між визначеними рівнями, які повною мірою охоплюють культурологічні проблеми публічного управління і його бажані перспективи, а результатом може бути багатопрофільна картина поточного та переважного стану його організаційної культури. До того ж, важливою є участь у такому конструюванні громадянського суспільства, яке за останнє десятиріччя досить інтенсивно трансформується в інформаційне і потребує відповідного культурологічного рівня надання їм публічних послуг.

Подальші дослідження процесу інституалізації організаційної культури в публічному управлінні можуть бути зосереджені на специфічних особливостях її стандартизації у вітчизняних органах державної влади і

органах місцевого самоврядування, а також на використанні прогресивного світового досвіду в процесі формування та розвитку організаційної культури вітчизняної управлінської еліти.

Література:

1. *Богданов А. А.* Всеобщая организационная наука. Тектология. Кн. 1 / А.А. Богданов. – М., 1989. – 304 с.
2. *Луков Вал. А.* Тезаурусы: Субъективная организация гуманитарного знания / Вал. А. Луков, Вл. А. Луков. – М. : Изд-во Нац. ин-та бизнеса, 2008. – 215 с.
3. Інституалізація / [Електронний режим] // Вікіпедія. – Режим доступу : <http://uk.wikipedia.org>.

Надійшла до редколегії 29.01.2014 р.