

УДК 351.9:35.08:321.7

Г. Дзяна,  
С. Олійник

## РОЗМЕЖУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В КОНТЕКСТІ СТАНОВЛЕННЯ ДЕМОКРАТИЧНИХ ЯКОСТЕЙ УПРАВЛІНСЬКОЇ КУЛЬТУРИ

**Розкрито сутність управлінської культури та її особливостей в діяльності органів публічної влади. Виявлено специфіку впливу демократичних якостей управлінської культури на управлінський персонал органів публічної влади. Обґрунтовано необхідність застосування демократичних якостей управлінської культури до процесу розмежування повноважень органів публічної влади.**

**Ключові слова:** управлінська культура, органи публічної влади, демократичні якості управлінської культури.

Сучасні суспільні процеси, а саме: становлення демократичної, правової, соціальної держави, розвиток громадянського та інформаційного суспільства, європейська інтеграція України, проведення політичної, адміністративної та інших реформ, викликають гостру потребу в професійно підготовлених фахівцях, які здатні ефективно працювати в органах державної влади та місцевого самоврядування, вирішувати складні проблеми сьогодення.

Все це вимагає високого рівня компетентності, професіоналізму, творчості та підвищує вимоги до рівня управлінської культури державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Від рівня управлінської культури залежить ефективність роботи управлінського персоналу органів публічної влади.

Як свідчать результати аналізу наукових джерел, проблеми управлінської культури органів публічної влади хоча і не є достатньо дослідженими, але за останній період усе більше привертають увагу вчених і становлять значний інтерес у сучасній науці. Різні аспекти цих проблем досліджуються у працях Г. Атаманчука, В. Авер'янова, В. Бакуменка, Т. Василевської, Б. Гаєвського, В. Ігнатова, А. Іонової, В. Князева, О. Оболенського, Н. Нижник, В. Ребкала, Л. Сергєєвої, С. Серьогіна, В. Цветкова та інших. Вчені переважно розглядають культуру державного управління в контексті управлінської культури державних службовців, що формується у рамках визначених державою і суспільством правових та моральних норм.

Проблеми демократії та деякі аспекти управлінської культури висвітлювали також відомі зарубіжні автори: М. Вебер, К. Поппер, Ф. Гаєк, Р. Патнем, К. Апел, Ю. Габермас, Р. Дарендорф, Ж. Мере та інші.

Мета статті – дослідження розмежування повноважень органів публічної влади в контексті становлення демократичних якостей управлінської культури.

Досягнення поставленої мети обумовлює необхідність постановки та розв'язання наступних завдань:

– розкрити сутність управлінської культури, її структурних та функціональних особливостей в діяльності органів публічної влади;

– виявити специфіку впливу демократичних якостей управлінської культури на управлінський персонал органів публічної влади;

– обґрунтувати необхідність застосування демократичних якостей управлінської культури до процесу розмежування повноважень органів публічної влади.

Розглянемо різні підходи до визначення самого поняття “управлінська культура”. Так, М. Якібчук управлінською культурою фахівця називає сукупність знань, умінь і навичок здійснення управлінських функцій в обраній сфері; теоретичну, психологічну та технологічну готовність і здатність особистості компетентно реалізовувати в конкретних ситуаціях практичної діяльності свої знання про ефективне управління [1]. В. Медведь вважає, що управлінська культура – це міра та спосіб творчої самореалізації особистості керівника в різноманітних видах управлінської діяльності [2]. За А. Губою, управлінська культура – це динамічне системне особистісне утворення, що охоплює цінності, спеціальні знання й уміння, особистісні якості, які забезпечують ефективність здійснення управлінської діяльності [3].

Л. Васильченко управлінською культурою розуміє цілісну властивість особистості, яка має прояв у процесі професійної управлінської діяльності; характеризує особливості свідомості, поведінки, спілкування та управлінської діяльності керівника; забезпечує усвідомлення та культуродоцільність професійної діяльності; стимулює творчий розвиток керівника [4].

С. Корольок вважає, що управлінська культура – цілісна властивість особистості, яка має прояв у процесі професійної управлінської діяльності; характеризує особливості свідомості, поведінки, спілкування та управлінської діяльності керівника [5].

Крім того, вчений розмежовує поняття “управлінська культура” від поняття “культура управління”. Так, управлінська культура – це різновид професійної культури, що складається з політичної, правової, адміністративної, менеджерської, організаційної, соціально-психологічної, інформаційної, комунікативної та економічної культур і є інтегральним утворенням щодо системи знань і вмінь, особистісних якостей, мотивів і цінностей, які реалізуються під час управління [6], а культура управління – це сукупність досягнень в організації і здійсненні процесів управління, організації управлінської праці, реалізуючих методів і стилів керівництва, використанні техніки управління, а також задоволення вимог, що ставляться перед системою управління та до працівників, обумовлених нормами і принципами моралі, етики, естетики, права [7].

Поняття культура управління частіше вживається в психологічній літературі. Це сукупність теоретичних та практичних положень, принципів та норм, що мають загальне спрямування і належать рівною мірою до різних аспектів людської діяльності. Це система знань, що обслуговує управлінську практику як культурний феномен, сукупність науки і мистецтва управління, різного роду рекомендацій, узагальнень об’єкта управління [8].

Культура управління передбачає: планування людських ресурсів, формування кадрового складу, організацію праці, розподіл функціональних обов’язків, оцінку діяльності персоналу, оплату праці та матеріальне стимулювання праці, охорону праці і здоров’я, формування системи комунікацій в колективі [9]. Тобто, культурою управління називають майже весь комплекс питань управління персоналом.

Якщо говорити про суть та зміст управлінської культури, то вони характеризуються насамперед умінням працювати компетентно і професійно, творчо та ініціативно.

Висока культура діяльності управлінського персоналу органів публічної влади, їхня професійна грамотність і досконалість технології управлінських процедур є

головними критеріями досягнення ефективності державного управління, гарантією демократичності відносин між владою та громадянами.

Найважливішою складовою управлінської культури, на думку В. Горшенєва та В. Комарова, є компетентність – певний рівень інтелектуального, психологічного та функціонального стану службовця, який відображає його знання, переконання, навички та вміння у конкретній сфері професійної діяльності та яка зумовлює в своїй єдності якісну визначеність професіонала [10].

Доцільно виділяти фахову, методичну, соціальну та особисту компетентність.

Фахова компетентність – це спеціальні знання, загальна ерудиція, знання в суміжних галузях, досвід.

Методична або індивідуальна компетентність – це володіння методами керівництва та організації, стратегічне, систематичне та творче мислення, володіння методами організації навчання, свідомість щодо часу, якості, свідомість щодо витрат.

Соціальна компетентність – це здатність до комунікації, до співпраці, до інтеграції, здатність до прийняття рішень та досягнення мети, здатність до делегування, здатність вирішувати конфлікти.

Особиста компетентність – це мислення, яке виходить за межі власної сфери діяльності, гнучкість, орієнтація на результат, готовність до самоосвіти і навчання, творчі здібності, готовність до довірливих відносин.

Із наведеного вище можна зробити висновок, що управлінська культура – це сукупність теоретичних та практичних положень, принципів і норм, які мають загальне спрямування і стосуються різною мірою всіх аспектів людської діяльності, це важлива сфера впливу на свідомість, вчинки підлеглих, їх помисли і бажання, водночас, вона один із вирішальних факторів успіху в управлінні. Перед нею постає завдання створити такий управлінський світогляд кожного керівника, який здатний піднести його до висот сучасної професійної культури. Її елементами є: глибина, світогляд, морально-етичні норми праці, відношення до праці, навички в організації роботи і виконанні її окремих сегментів, уміння володіти собою і розуміти колектив. Управлінська культура проявляється також у досконалості роботи, у прагненні створити цілісну композицію. До того ж, така культура характеризує як індивідуальну діяльність управління, так і колективну роботу. Зрозуміло, що вона особливо важлива для керівника, адже головним у його професійній роботі є спілкування з людьми [11].

Серед особливостей управлінської культури потрібно виділити такі [12]:

1. Управлінська культура існує в будь-якій організації, не має матеріальної форми.
2. Управлінську культуру неможливо виміряти кількісними показниками, вона не може бути формалізована чи декларована.
3. Управлінська культура є фактором мотивації, індивідуальна і неповторна.
4. Управлінська культура має загальні риси, тому може бути класифікована.

Важливим аспектом культури управлінського персоналу органів публічної влади є усвідомлення ними важливості прийнятих їхнім органом рішень та необхідність їх практичного втілення. Якщо службовець не наполягає на важливості прийнятих рішень, то відповідно падає й рівень його відповідальності. Значно підвищується культура відповідальності, якщо у службовця актуалізуються державнозначущі цінності та настанови з відповідною владною установою. Рішення, прийняті в центрі, не завжди обґрунтовані і не знаходять підтримки на місцях, що й призводить до формування безвідповідальності.

Культура управлінського персоналу органів публічної влади залежить від соціально-політичного устрою, до якого вони мають пряму причетність, національних традицій, звичаїв, норм міжособової поведінки. Різноманітність культурно-професійних орієнтацій породжує протиріччя між конкретними посадовими особами різних відомств та суспільством загалом. Соціальне походження, рівень освіти, власний професійний досвід, ідейно-політичні переконання відображаються на культурі управлінського персоналу. Згуртованість і, відповідно, виконавчі функції тієї чи іншої державної установи значною мірою залежать також і від культури лідера.

Органи публічної влади акумулюють в собі такі складові культури, як правова, інформаційна, управлінська, організаційна, політична, професійна, етична, естетична, педагогічна тощо. Зрозуміло, що єдиної найкращої організаційної культури для всіх органів державної влади і місцевого самоврядування не існує. У кожному випадку вона визначається цілями, специфікою і пріоритетами діяльності організації, факторами внутрішнього та зовнішнього середовищ, в яких вона функціонує.

Доцільно також наголосити на тому, що особливу роль у формуванні управлінської культури відіграє керівник та його особистісні і професійні якості. Керівник повинен уміти:

- оцінювати культурні аспекти будь-якої проблеми, що постає перед організацією;
- оцінювати і регулювати емоції як свої, так і своїх підлеглих;
- оцінювати пріоритети, яких надають в організації таким категоріям, як усвідомлення, притаманність, прихильність;
- дотримуватися правила: робити не те, що хочеться, а те, що необхідно.

Безумовно, вплив на управлінську культуру відбувається не тільки з боку керівника, а й з боку службовців завдяки оцінюванню та відхиленню їх поведінки від встановлених в організації норм.

Культура кожного державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування визначається об'єктивними умовами виховання та суб'єктивними мотиваціями, адаптацією до вимог відповідної державної інституції. На культуру управлінського персоналу органів публічної влади впливають соціальні ідеї та ціннісні орієнтації, притаманні даній соціально-економічній структурі; боротьба “за місце під сонцем” у зв'язку з перерозподілом влади та власності.

Кожна епоха породжує нові виклики, на які суспільство змушене реагувати. Взаємодія між державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування є центральною та найгострішою проблемою територіальної організації влади в Україні. Необхідність вдосконалення системи розподілу компетенцій та розмежування повноважень між цими двома інститутами зумовлена низкою чинників, серед яких потрібно виділити суперництво, амбітність та конкурентність.

Система державного управління досі ще потребує вдосконалення у сфері розмежування повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, адже наразі фактично немає чіткого механізму розподілу державних та самоврядних послуг, і за цього обидва владні центри є відповідальними перед мешканцями регіону, і це примушує їх шукати певних форм та методів співпраці.

Одночасне функціонування двох підсистем публічної влади в межах одних і тих же адміністративно-територіальних одиниць породжує необхідність такої взаємодії, яка б унеможливила конфлікти чи протистояння між ними. З метою підвищення ефективності й дієвості органів публічної влади їх функції та повноваження необхідно

чітко розмежовувати, а організаційно-правові зв'язки повинні мати міцне наукове підґрунтя.

Для того, щоб здійснити коректний розподіл повноважень, необхідно визначити критерії розмежування повноважень між рівнями самоврядування, між місцевим самоврядуванням та органами виконавчої влади.

Повноваження місцевого самоврядування в Україні традиційно поділяють на власні, пов'язані з вирішенням питань місцевого значення, та делеговані (передані державою), які стосуються здійснення програм загальнодержавного значення.

Питання про розподіл повноважень між державою та місцевим самоврядуванням потрібно розглядати в таких ракурсах:

– державні повноваження – що не можна у принципі передавати без втрати сутності держави;

– власні повноваження – що обов'язково необхідно залишити за самоврядуванням;

– делеговані повноваження – що доцільно передати.

Необхідно виробити низку умов, за яких повноваження можуть бути передані до відання органів місцевого самоврядування [13]:

1. Потреба у відповідних публічних послугах є повсюдною, споживачі публічних послуг рівномірно розподілені по території.

2. На відповідному адміністративно-територіальному рівні створені представницькі органи місцевого самоврядування та підпорядковані їм виконавчі органи.

3. Послуги повинні бути стандартизовані, встановлені процедури надання відповідних публічних послуг, вироблені чіткі вимоги до якості відповідних публічних послуг, встановлені критерії оцінювання, індикатори успішності виконання повноважень.

4. Повноваження передаються на максимально низький рівень, на якому можливо і доцільно здійснювати ці повноваження з огляду на кадровий, фінансовий, інфраструктурний потенціал та ресурси, необхідні для реалізації повноважень на такому рівні.

5. Органи місцевого самоврядування мають ефективні інструменти реалізації місцевої політики у межах переданих повноважень.

6. Органи місцевого самоврядування готові виконувати надані їм повноваження, забезпечено зворотний зв'язок між державою і місцевим самоврядуванням шляхом встановлення відповідних інституцій та створення системи консультацій між державними органами та органами місцевого самоврядування через їх асоціації та об'єднання.

7. Забезпечено належний рівень фінансування повноважень у формі закріплення частини податків та підтримки державою органів місцевого самоврядування, що ґрунтується на об'єктивних критеріях.

8. Забезпечено ефективний та формалізований контроль місцевими державними адміністраціями за дотриманням органами місцевого самоврядування Конституції та законів України.

9. Створено адекватну систему зовнішнього контролю з боку громадськості.

Але жорстке розмежування повноважень для вирішення питань місцевого значення і державних повноважень неможливе. Завжди залишатиметься сфера справ "прикордонної зони", в межах якої органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування "приречені" на тісну взаємодію на принципах взаємозамінюваності та взаємодоповнюваності.

Тож, існують й інші способи розмежування функцій і повноважень між органами влади на місцях. Так, наприклад, компетенційні суперечки можна погоджувати на різних нарадах, у спеціально створюваних комісіях, через особисті контакти представників місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Саме на сьогодні питання розмежування повноважень органів публічної влади є актуальним у контексті становлення демократичних якостей управлінської культури. У сучасних умовах управлінська культура, стаючи одночасно гуманітарною та соціально-технологічною, неминуче набуває інтегративного спрямування. Але цього не достатньо, адже управлінські ресурси у сфері державного управління повинні і зобов'язані безперервно оновлювати набуті знання, постійно оволодівати наукою управління людськими ресурсами й удосконалювати свою управлінську майстерність.

Внаслідок цього пріоритетним напрямом у процесі навчання та постійного поповнення штату управлінців має стати не економіка, не право, не технології, а поведінка людини в організації та суспільстві, закони розкриття творчого потенціалу керівника і підлеглого службовця, культура ділового та особистісного спілкування, вміння працювати в команді та створювати її. Значна увага має приділятися нині морально-психологічному клімату і робочій атмосфері, які встановлюються між державними службовцями [14] та управлінській культурі будь-якого колективу службовців.

Отже, проаналізувавши проблематику розмежування повноважень органів публічної влади в контексті становлення демократичних якостей управлінської культури, є підстави зробити такі висновки: від рівня управлінської культури значною мірою залежить ефективність роботи управлінського персоналу органів публічної влади; особливу роль у формуванні управлінської культури відіграє керівник та його особистісні і професійні якості; культура кожного державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування визначається об'єктивними умовами виховання та суб'єктивними мотиваціями, адаптацією до вимог відповідної державної інституції; основою створення нового типу управлінської культури має стати переосмислення управлінських відносин та запровадження управління, яке повинно бути зорієнтованим на співробітника, тобто застосовувати управлінський стиль, що дозволить підлеглим висловлювати свою думку та брати участь у прийнятті рішень в контексті управлінської діяльності. Доцільність упровадженого механізму дає можливість службовцям брати участь в організації своєї праці та делегувати їм відповідні повноваження і відповідальність.

### Література

1. Якібчук М. І. Формування управлінської культури керівників профспілкових організацій у системі післядипломної освіти [Текст] : автореф. дис. ... канд. пед. наук : 13.00.06 / М. І. Якібчук ; Луган. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. — Т. : [б. в.], 2010. — 20 с.
2. Медведь В. В. Розвиток управлінської культури професійно-технічного навчального закладу [Текст] : автореф. дис... канд. пед. наук : 13.00.04 / В. В. Медведь ; Луган. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. — Луганськ : [б. в.], 2007. — 20 с.
3. Губа А. В. Теоретико-методичні засади формування управлінської культури вчителя – майбутнього менеджера освіти [Текст] : дис... докт. пед. наук : 13.00.04 / А. В. Губа ; Луган. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. — Луганськ : [б. в.], 2010. — 512 с.
4. Васильченко Л. В. Формування управлінської культури керівника школи в системі післядипломної педагогічної освіти [Текст] : автореф. дис... канд. пед. наук : 13.00.04 / Л. В. Васильченко ; Терноп. нац. пед. ун-т ім. В. Гнатюка. — Т. : [б. в.], 2006. — 20 с.

5. Королюк С. В. Розвиток управлінської культури керівника загальноосвітнього навчального закладу в процесі підвищення кваліфікації [Текст] : автореф. дис... канд. пед. наук : 13.00.04 / С. В. Королюк ; Луган. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. — Луганськ : [б. в.], 2006. — 20 с.
6. Королюк С. В. Управлінська культура керівника школи [Текст] : постметодика / С. В. Королюк. — 2003. — № 5/6. — С. 85—88.
7. Основы управления социалистическим производством [Текст] : учебник / под ред. Г. Л. Таукача и В. П. Дубоноса. — К. : Выща шк. Головное изд-во, 1989. — С. 6.
8. Палеха Ю. І. Ключі до успіху, або організаційна та управлінська культури [Текст] / Ю. І. Палеха. — К. : Європ. у-т фінансів, інформ. систем, менедж. і бізнесу, 2000. — 211 с.
9. Орбан-Лембрик А. Е. Психологія управління [Текст] : навч. посіб. / А. Е. Орбан-Лембрик. — Івано-Франківськ : Плай, 2001. — 359 с.
10. Юридична деонтологія [Текст] : навч. посіб. / за ред. проф. Горшеньова В. М., Комарова В. В. — Х. : Основа, 1993. — С. 85.
11. Пашко Л. А. Осучаснення управлінської культури як основа оновлення управлінських відносин / Л. А. Пашко // Статистика України [Текст]. — 2004. — № 2. — С. 12.
12. Рыбкин А. Культурная революция / А. Рыбкин // Управление компанией [Текст]. — 2007. — № 3/4. — С. 12.
13. Ганущак Ю. І. Територіальна організація влади. Стан та напрямки змін [Текст] / Юрій Ганущак. — К. : Легальний статус, 2012. — 348 с.
14. Библиотека управляющего персоналом: мировой опыт // Современный менеджмент: теория и практика [Текст] : обзор. информ. / сост. В. И. Яровой ; под ред. Г. В. Щекина. — К. : МЗУУП, 1994. — 144 с.

**H. Dziana,  
S. Oliynyk**

**SEPARATION OF POWERS OF PUBLIC AUTHORITIES  
IN THE CONTEXT OF DEMOCRATIC QUALITY FORMATION  
OF MANAGEMENT CULTURE**

**The essence of management culture and its peculiarities in the activity of public authorities is revealed. The specific impact of democratic qualities of management culture on the managerial personnel of public authorities is considered. The necessity of applying democratic qualities of management culture in the process of separation of powers of public authorities is substantiated.**

**Key words: management culture, public authorities, the democratic qualities of management culture.**