

УДК 35:[005.73+005.6](477)

**Світлана Липовська**

*начальник відділу підвищення кваліфікації кадрів,  
страший викладач кафедри публічного управління та регіоналістики  
ОРИДУ НАДУ при Президентіві України*

## **ОРГАНІЗАЦІЙНА КУЛЬТУРА ТА ЦІННІСНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ, СУЧАСНІ ТЕХНОЛОГІЇ ДОСЯГНЕННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ЄДНОСТІ В ГРОМАДАХ**

У статті аналізуються питання, щодо необхідності реформування владних інституцій України, враховуючи європейські норми, стандарти та процедури публічного управління. Це підвищить ефективність діяльності організації, та призведе до позитивних економічних наслідків в діяльності органу публічної влади, кращого виконання своїх функцій працівниками, оптимізацію процесу прийняття рішень. Розглядається поняття сучасної організаційної культури, ціннісних засад публічного управління, пропонуються сучасні інструменти для впровадження їх в громадах. Обґрунтовуються рекомендації щодо розвитку організаційної культури публічних органів влади у контексті реформування державного управління в процесі його децентралізації з метою досягнення балансу між суспільними цінностями та пропонуються методи організації міжсекторальної комунікації в об'єднаних територіальних громадах за допомогою сучасних цифрових технологій.

**Ключові слова:** організаційна культура; ціннісні засади публічного управління; міжсекторальна комунікація; об'єднані територіальні громади.

**Svitlana Lypovska**

*Head of In-Service Department,  
Odessa Regional Institute for Public Administration,  
NAPA under the President of Ukraine*

## **ORGANIZATIONAL CULTURE AND VALUES OF PUBLIC ADMINISTRATION, MODERN TECHNOLOGIES FOR ACHIEVING SOCIAL UNITY IN COMMUNITIES**

The article analyses the issues regarding the need to reform Ukraine's public institutions, taking into account European norms, standards and procedures of public administration. This will increase the efficiency of the organization, which will lead to positive economic consequences in the activity of the public authority, better performing of its functions by the employees and optimizing of the decision-making process. The concept of organizational culture, value principles, modern tools for their implication in communities are considered.

The author develops the recommendations for the development of organizational culture of public authorities in the context of public administration reform in the process of its decentralization aiming to strike a balance between public values, and proposes methods in organizing cross-sectoral communication in amalgamated local communities using modern digital technologies.

The purpose of the article is to analyse the concepts of organizational culture and values of public administration in order to develop skills of inter-sectoral interaction with the participation of citizens; exploring the prerequisites for creating a common information space in the communities that produces data on aspects of local development taking the case of the Smart Interaction system.

It is determined that organizational culture is a system of moral norms, values, traditions, rules, prohibitions and ideas inherent in public service, which are formed in the process of joint activity of a certain organization, are shared by all members of that organization, determine their behaviour and activities, contribute to the achievement of goals.

For the formation of values in a society by the authorities, a dialogue with the society should be developed, which will allow avoiding the acute problems that occasionally appear in the society,

but also to formulate a policy, taking into account the needs of the society and, at the same time, informally influence its attitudes.

Generally, society and culture may be regarded as a self-regulating system of values. They inform the individual about the optimal behaviour and means in achieving the goals, foster its socialization, orient in public life, evaluate his/her actions, provide encouragement or punishment of a person, determine his/her civic competences.

The values ensure the exchange and interaction of participants in communication processes in a society; unite people in their activities, although they may act as a cause of conflict within and between social groups.

The principles of the Intelligent Interaction system, which promotes the system of problems solution based on active citizenship and cooperation, are discussed. "Smart Interaction" is aimed at identifying and resolving issues by residents in an acceptable and convenient way - either independently or through local government institutions.

«Smart Interaction» can be started with the fixing of the «Smart Interaction» platform on a special map, installed in smartphones, local issues with the direct involvement of residents. But unlike static map markers, community mapping uses special interactive beacons to create a space for «alive» community engagement. This concerns the problem-solution, the mobilization of resources from a variety of sources, including co-financing with donors/business/investors, residents, the local budget and many other opportunities.

It is concluded that the development of modern digital platforms for communication within the community improves cross-sectoral interaction, engages residents in decision-making, democratizes the values of public administration, modernizes organizational culture and reduces the burden on local governments, thereby increasing its efficiency.

**Key words:** organizational culture; values of public administration; inter-sectoral communication; amalgamated local communities.

**Постановка проблеми.** Будь-яке суспільство інтегрується та створює свою державу завдяки цінностям та соціальним нормам, суспільному договору, який сприймається більшістю членів суспільства. Це є важливою передумовою функціонування публічної влади. В процесі європейської інтеграції для України постає ряд викликів, в тому числі необхідність провести внутрішні реформи, адаптувати законодавство, реформувати інституції, перейти на європейські норми, стандарти та процедури публічного управління та, що дуже важливо, впровадити у життя європейські цінності розбудови основних інститутів демократії.

Беззаперечно, побудувати гнучку та сучасну систему управління в сучасному світі, використовуючи досвід інших країн, можливо. Вивчення кращих світових практик процесу реформування публічного управління та комунікацій з громадськістю говорить про необхідність адаптації до них українських традиційних управлінських цінностей та організаційної культури з використанням сучасних цифрових технологій.

**Аналіз останніх досліджень.** Як показують наукові розвідки українських вчених, поняття «організаційна культура» визначаються в різних джерелах, серед яких є такі: створення відчуття ідентичності всіх членів організації або усвідомлення колективного «ми» [1, с. 53]. Останнім часом увага науковців до проблематики, пов'язаної з особливостями, специфікою формування та підтримання організаційної культури служби в органах місцевого самоврядування та державної служби, помітно зростає.

Серед українських авторів дослідженням цих проблем займаються такі науковці: О. Бобровська, Б. Гаєвський, В. Євтушевський, А. Ліпенцев, Н. Липовська, С. Мочерний, Ю. Палеха, В. Пожалоук, В. Ребалко, С. Серьогін, Н. Терещенко, В. Тертичка, В. Усачова, В. Чепак, Ю. Шаров, С. Яроміч та інші.

Дослідники приділяють достатньо уваги питанням діагностики організаційної культури, формуванням етичної складової, визначають суспільно-ціннісні фактори демократизації та гуманізації системи публічного управління. Складна композиція базових припущень, властивих організації, які сприймаються персоналом і виявляються в

проголошених організацією принципах і цінностях, що визначають для членів організації формальні та неформальні моделі поведінки, що мають особливості в різних системах [2, с. 132]. Організаційна культура визначається як сукупність цінностей, норм, правил поведінки, притаманних певній організації, які формуються в процесі спільної діяльності та сприяють досягненню її цілей [3].

Фактори організаційної культури в межах кожного напрямку її досліджень відрізняються. Е. О. Сергієнко зазначав, що 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 [4, с. 29].

Тобто, організаційна культура – це система моральних норм, цінностей, традицій, ритуалів, символів, правил, заборон та уявлень, притаманних публічній службі, які формуються у процесі спільної діяльності певної організації, поділяються усіма членами цієї організації, визначають їх поведінку та діяльність, сприяють досягненню цілей [5].

Як вважає В. Новак, діалог між владою та громадянським суспільством має ґрунтуватися на п'яти головних соціальних процесах: об'єднанні, визнанні, комунікації, взаєморозумінні, довірі [6].

**Окреслення невирішених раніше частин загальної проблеми.** У процесі дослідження суспільно-ціннісних факторів демократизації суспільства визначається, що суспільне благо як соціальна парадигма, такі поняття як добробут суспільства, щастя громадян досягаються у разі наявності легітимної, компетентної влади з сучасними управлінськими технологіями, заснованими на кращих практиках та традиціях.

Тому актуальними є на сьогодні подальші дослідження, зосереджені на аналізі ціннісних засад, організаційної культури публічного управління, та інноваційних шляхів та методів їх формування, що впливають на ефективне використання ресурсної бази громади та сприяють реальному впливу громадськості на процес вироблення та впровадження рішень, що являє собою необхідну ціннісну категорію конструктивної участі громадян у вирішенні проблем місцевого розвитку.

**Мета статті:** аналіз понять організаційної культури та ціннісних засад публічного управління з метою формування навичок міжсекторальної взаємодії за участю громадян; дослідження передумов створення в громадах єдиного інформаційного простору, в якому продукуються дані про аспекти місцевого розвитку.

**Виклад основного матеріалу.** Розвиток організаційної культури органів влади в контексті реформування державного управління України сьогодні набуває неабиякої ваги. В цьому процесі ми повинні спиратися на такі важливі поняття як власну управлінську культуру, звички, правила українського суспільства. Ми повинні враховувати менталітет, традиції нашого народу.

Питання організаційного становлення, законодавчого оформлення, матеріально-технічного і кадрового забезпечення влади у процесі реформування є напроцуд важливим. Досвід показує, що виконання закону і ефективна реалізація управлінських рішень можливі лише тоді, коли процес їх реалізації буде підкріплений злагодженою системою публічної служби з розподілом повноважень на всіх рівнях та організацією дієвої комунікації з громадськістю. Розбудова розвинутого громадянського суспільства є важливим пріоритетом у процесі забезпечення більшої відкритості та вільного доступу громадян до інформації про діяльність органів влади, особливо на рівні громад.

Спираючись на досвід розвитку зарубіжних країн, оптимізацію територіальної організації влади для зміцнення місцевого самоврядування, необхідно впроваджувати інноваційні системи вирішення місцевих проблем на підставі активного громадянства та співпраці, які також здатні знизити навантаження на органи місцевого самоврядування та посилити їх спроможність.

Для формування цінностей в суспільстві з боку влади повинен налагоджуватися діалог із суспільством, що дозволить не тільки уникати гострих проблем, які час від часу таки постають у суспільстві, а й формувати політику, з урахуванням потреб суспільства і разом з тим неформально впливати на його настрої.

Проблеми цінностей українського суспільства, ціннісних засад влади, а відтак – передумов становлення її традиційної організаційної культури, організацію взаємодії з громадянами, розвитку громадянського суспільства є важливим та дискусійним питанням.

«Цінності виконують найважливіші регулятивні функції в суспільстві. Важливість цих функцій важко переоцінити, оскільки ціннісна предметність є засобом існування людини, адже вона живе в середовищі, яке ми своєю практичною діяльністю наділяємо властивістю бути цінністю, і тільки в цьому середовищі людина здатна жити саме як людина» [7, с. 201].

Власне, за великим рахунком, суспільство і культуру в самому узагальненому вигляді можна розглядати як саморегулюючу систему цінностей. Вони повідомляють індивіду про оптимальні способи поведінки та засоби досягнення цілей, сприяють його соціалізації, орієнтують у суспільному житті, оцінюють його дії, забезпечують заохочення або покарання людини, визначають його громадянські компетенції.

До основних функції цінностей можна віднести їх смислово значущість, можливість виступати у вигляді критерію, цінності впливають на розвиток особистості, формування громадянську позицію людини, оскільки являють собою деякі зразки точки відліку, від яких вимірюється значущість суцього для людини, формують зразки, оптимальні моделі в різних аспектах нашого життя. Цінності забезпечують обмін і взаємодію учасників комунікаційних процесів в суспільстві, об'єднують людей в їх діяльності, хоча можуть виступати виступають причиною конфліктів всередині соціальних груп і між ними.

Аналізуючи функції цінностей, можна зробити висновок, що кожна функція в тій чи іншій мірі виконує роль соціалізації суспільства. Якщо простежити за розвитком суспільства, то варто звернути увагу, що цінності самі у класичному визначенні майже не формуються, оскільки вони формуються і набувають ваги, як показує практика, саме в певних комбінаціях.

Головними факторами, які впливають на формування та становлення цінностей в суспільстві, зокрема на прикладі органів місцевого самоврядування, є традиції, звичаї, соціальні пріоритети, вірування і разом з тим, не варто забувати про ціннісні поняття і орієнтири очільників, які або сприяють і синхронно розвивають їх, або, користуючись авторитетом і певним впливом, можуть змінити їх кардинально.

Лідери об'єднаних територіальних громад сьогодні в Україні не можуть демонструвати сучасні управлінські підходи в розвитку території без використання нових технологій, а, отже, і впливу на організаційну культуру органу публічної влади, який вони очолюють та певну зміну ціннісних орієнтирів, як працівників, службовців цієї громади, на все населення та методи його залучення до вирішення проблемних питань.

Одним із інструментів підвищення громадянської активності мешканців є система «Розумна взаємодія», яка спрямована на визначення та вирішення питань мешканцями у прийнятний та зручний для них спосіб - самостійно або через інституції місцевої влади.

«Розумна взаємодія» просуває систему вирішення проблем на підставі активного громадянства та співпраці, та у процесі використання здатна підвищити ефективність діяльності органів місцевого самоврядування.

Поширення знань та навичок міжсекторальної взаємодії за участю громадян за програмою «Розумна Взаємодія» здійснюється на підставі п.11 Розпорядження КМУ від 10 травня 2018 р. № 297-р. Про затвердження плану заходів на 2018 рік щодо реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 [9].

Згідно з цим завданням, система підвищення кваліфікації кадрів публічних службовців повинна сприяти проведенню навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування за дистанційним он-лайн курсом «Розумна взаємодія»

(безоплатно), створеним за ініціативи Британської Ради в Україні та спрямованим на налагодження ефективної міжсекторальної співпраці з громадянами з використанням сучасних технологій.

За матеріалами, наданими Вадимом Георгієнко, ключовим експертом, співрозробником системи «Розумна Взаємодія» та представниками ГО «Молодіжна корпорація» [9], «Розумна взаємодія» може починатися з фіксації на спеціальній мапі, встановленій у смартфонах, місцевих питань за безпосередньою участю мешканців. Але, на відміну від статичних позначок на мапі для візуалізації під час картування громад, використовуються спеціальні інтерактивні «маячки», завдяки яким створюється простір для живої взаємодії в громаді. Це стосується створення пов'язаних з проблемою пропозицій вирішення, мобілізації ресурсів з різних джерел, в тому числі на умовах співфінансування з донорами/бізнесом/інвесторами, мешканцями, місцевим бюджетом і багато інших можливостей. Мешканці, які позначають зі свого мобільного (чи іншого пристрою) проблемні чи привабливі місця та питання. Ці позначки мають назву «маячки» на мапі громади.

Цінності, які ведуть до підвищення громадянської активності потребують всілякої підтримки з боку влади та різних засобів вираження. Громадському сектору необхідна швидка презентація ідей та проектів. Однак, визначення найбільш якісних проектів за змістом не обов'язково означає, що йдеться про вирішення найбільш актуальних проблем громад. Отже, в умовах обмежених ресурсів громадам є сенс насамперед визначатись із пріоритетами питань, які потребують рішення, а вже потім проводити конкурс проектних пропозицій щодо їх вирішення.

Мешканці реагують на виникнення негативних чи позитивних факторів біля свого дому, роботи, в цілому в громаді, і створюють відповідні «маячки». А юридична особа (підрозділ місцевого самоврядування, громадська організація) розглядає маячок на своєму розділі (шарі) на мапі громади. Юридичні особи мають можливість створювати необмежену кількість тематичних шарів інформації на мапі громади в системі для потреб своєї діяльності, що є важливим механізмом взаємодії з мешканцями, актуалізації даних та зворотного зв'язку.

Можна так само провести окремий захід з метою привернути увагу більш широкого кола мешканців та їх залучення до співпраці. Можна розглядати як формат взаємодії конкретної юридичної особи з волонтерами і передбачати заходи для заохочення та розвитку такої взаємодії. Можна додати до існуючих процедур, наприклад, як етап визначення проблем для подальшого вирішення за програмою бюджету участі (громадського бюджету).

На мапі системи «Розумна взаємодія» громадянами та владою позначаються і привабливі місця громади для створення тематичних шарів інформації. Наприклад, привабливі маршрути для туристів, рекомендовані маршрути для любителів місцевої їжі, локації проведення фестивалей, тощо. На відміну від юридичних осіб мешканці не можуть створювати власні шари інформації, але вони можуть створювати та пропонувати туристам власні маршрути за різними тематиками.

Також необхідною умовою є мобілізація ресурсів на місцевому рівні, створення партнерських відносин між різними соціальними групами, які набувають досвіду соціальної єдності при розробці та прийнятті рішень в управлінні громадою – а це вже реальна демократична система людських відносин.

**Висновки.** Зроблені висновки, що впровадження сучасних цифрових платформ для комунікації всередині громади покращує міжсекторальну взаємодію, залучає мешканців до прийняття рішень, демократизує ціннісні засади публічного управління, осучаснює організаційну культуру та знижує навантаження органи місцевого самоврядування, тим самим підвищуючи його ефективність.

Істотною проблемою поки залишається оздоровлення ціннісних аспектів як всередині системи публічного управління, так і громадян, а також розробка технологій ціннісної трансформації в аспекті європейської інтеграції; розгляд системи вирішення проблем на

прикладі впровадження в громадах системи «Розумна взаємодія» на підставі активного громадянства та співпраці – ось питання для перспектив подальших наукових досліджень.

### *Література.*

1. Палеха Ю. А. Ключі до успіху, або Організаційна та управлінська культури. Київ: Вид-во ун-ту фінансів, інформ. систем, менеджм. і бізнесу. 2000. 211 с.
2. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління. Київ: Атіка, 2005. 240 с.
3. Чепак В. Організаційна культура. *Соціологічна енциклопедія* ; уклад. В. Г. Городяненко, - К. : Академвидав, 2008. – С. 260.
4. 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.
5. Бондаренко Є. Організаційна культура державної служби: сутнісні характеристики та визначення поняття. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2009. Вип. 2(2). URL: [http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Patp/2009\\_2/09bemhvp.pdf](http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Patp/2009_2/09bemhvp.pdf).
6. Новак. Проблеми формування державної-громадянської взаємодії. *Актуальні проблеми державного управління на новому етапі державотворення*: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 31 трав. 2005 р.). Київ: Вид-во НАДУ, 2005. Т. 1. С. 119.
7. Дашутін Г. П., Михальченко М. І. Український експеримент на терезах гуманізму. Київ: Парлам. вид-во, 2001. 335 с.
8. Про затвердження плану заходів на 2018 рік щодо реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки: Розпорядження КМУ від 10 трав. 2018 р. № 297-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/297-2018-%D1%80>
9. «Розумна Взаємодія». URL: <https://youtu.be/mnAW-J4rsqE>.