



ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ ВПЛИВУ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ КУЛЬТУРИ НА АДМІНІСТРАТИВНУ ЕФЕКТИВНІСТЬ (ПРИКЛАД УКРАЇНИ ТА ІРАКСЬКОГО КУРДИСТАНУ)

Олег Зубчик (*відповідальний автор), доктор наук з державного управління, доцент, доцент кафедри державного управління, гарант освітньо-наукової програми на здобуття доктора філософії з публічного управління та адміністрування, Київський національний університет імені Тараса Шевченка (Україна), <https://orcid.org/0000-0001-6480-409X>, email: zubchik@univ.net.ua

Каміран Камал Карім, здобувач освітньо-наукового ступеня «доктор філософії» з публічного управління та адміністрування, Київський національний університет імені Тараса Шевченка (Україна), <https://orcid.org/0000-0003-3321-8391>, email: kamaran.k@hotmail.com

Отримано: 01.11.2019

Ухвалено до друку: 25.11.2019

Опубліковано: 27.12.2019

Зубчик О. А., Каміран К. К. (2019). Теоретико-методологічні основи дослідження впливу організаційної культури на адміністративну ефективність (приклад України та Іракського Курдистану). Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Державне управління, (12), 13-25. <https://doi.org/10.17721/2616-9193.2019/12-2/8>

Анотація

Вплив організаційної культури на адміністративну ефективність, як наукова проблема у галузі публічного управління та адміністрування в Україні, не дивлячись на впровадження реформування системи державного управління, досліджується поодиноким. Разом з тим, значна увага вітчизняних науковців приділяється культурі організації як економічному феномену. А також, розглядаються різні аспекти організаційної культури, як транскультурного явища. Автори зауважують, що організації економічного сектору досить швидко зайняли активну позицію у використанні організаційної культури, розглядаючи її як важливий фактор формування та підвищення конкурентоспроможності підприємств. У тому числі, завдяки можливості впливу на їхню адміністративну ефективність. Публічний сектор, натомість, адміністративну ефективність розглядає децю інакше: як соціальну платформу для зайнятих у даному секторі громадян. У результаті, численні проблеми за наслідками низької адміністративної ефективності організацій публічного сектору, необґрунтованих величезних витрат, а нерідко й втрат, лягають тягарем на публічний бюджет і, в результаті, неефективне використання публічних фінансів спричинює затримку соціально-економічного розвитку суспільства.

У даній роботі обговорюються можливі причини ситуації, що склалася: по-перше, культурні управлінські практики в організаціях публічного сектору у таких суспільствах досить сильно вкорінені у такій традиційній управлінській культурі, яка має міцну бюрократичну основу, коли адміністративна ефективність розглядається не як результат, а, скоріше, як процес; по-друге, ще недостатньо розроблене у галузі науки публічного управління та адміністрування науково-методологічне забезпечення дослідження адміністративної ефективності. Тому, автори доводять, що вивчення, концептуалізація та операціоналізація впливу організаційної культури на адміністративну ефективність в контексті умов соціально-економічного розвитку країни чи регіону (Україна, Іракський Курдистан), який розвивається, є важливою науковою проблемою у галузі публічного управління та адміністрування. Отже, це дослідження спрямоване на розвиток теоретико-методологічного



забезпечення дослідження оцінки прямих та непрямих впливів організаційної культури на організаційну діяльність та адміністративну ефективність у публічному секторі (приклад України та Іракського Курдистану, як дві різні традиції організаційної культури з спільною проблемою низької адміністративної ефективності), а також на оцінку впливу кожного піделементу організаційної культури на управлінську результативність. Саме з цією метою авторами пропонується дослідницька розробка, яка охоплює описовий дизайн методології дослідження впливу організаційної культури на адміністративну ефективність завдяки, по-перше, аналізу концепту адміністративної ефективності, по-друге, аналізу концепту організаційної культури у зв'язку з адміністративною ефективністю.

Результати цього дослідження були отримані також шляхом застосування таких методів: аналізу й синтезу при розгляді стратегій, програм, рейтингів організацій публічного сектору, зокрема, міністерств, відомств, органів місцевого самоврядування, що дозволяють проаналізувати основні напрями реформаторської діяльності та наукового забезпечення досліджень впливу організаційної культури на адміністративну ефективність; методи систематизації й порівняння, які використовувались при визначенні сутності та особливостей впливу організаційної культури на адміністративну ефективність.

Наголошується, що такі дослідження дозволять глибше зрозуміти організаційну культуру та її зв'язок з адміністративною ефективністю в публічному секторі, що позитивно вплине на побудову стратегій та політик управлінського реформування та соціально-економічний розвиток в країнах та регіонах, які розвиваються.

Ключові слова: методологія; публічне управління; організаційна культура, адміністративна ефективність, конкурентоспроможність.

Вступ

Не дивлячись на оголошення та впровадження реформування системи державного управління в Україні, вплив організаційної культури на адміністративну ефективність, як наукова проблема у галузі публічного управління та адміністрування, не перебуває у фокусі сучасних досліджень. Хоч значна увага науковців приділяється культурі організації як економічному феномену, а також, розглядаються різні аспекти організаційної культури як транскультурного явища. Організації економічного сектору, як в Україні (країна походження одного з співавторів), так і в Іракському Курдистані (Батьківщина іншого співавтора), досить швидко зайняли активну позицію у використанні організаційної культури, розглядаючи її як важливий фактор формування та підвищення конкурентоспроможності підприємств, у тому числі, завдяки можливості впливу на їхню адміністративну ефективність. Натомість, публічний сектор адміністративну ефективність розглядає дещо інакше – у першу чергу, як соціальну платформу (гарантію зайнятості) для зайнятих у даному секторі громадян. У результаті, численні проблеми за наслідками низької адміністративної ефективності кадрового перевантажених організацій публічного сектору, необґрунтованих величезних витрат, а нерідко й втрат, лягають тягарем на публічний бюджет і, в результаті, неефективне використання публічних фінансів спричинює затримку соціально-економічного розвитку.

Можливі причини ситуації: по-перше, культурні управлінські практики в організаціях публічного сектору у таких суспільствах (країн, регіонів, що розвиваються) досить сильно вкорінені у традиційній управлінській культурі, яка має міцну бюрократичну основу, зокрема, коли адміністративна ефективність розглядається не як результат, а, скоріше, як процес; по-друге, ще недостатньо розроблене у галузі науки публічного управління та адміністрування науково-методологічне забезпечення дослідження впливу організаційної культури на адміністративну ефективність та її, власне, адміністративної ефективності, як такої. У цьому зв'язку, дві різні культури – суспільства України та Іракського Курдистану, мають спільним те, що, зокрема, в сфері публічного сектору низька ефективність організацій публічного сектору (державних органів, органів місцевого самоврядування, бюджетних підприємств) є системною причиною повільного соціально-економічного розвитку.

Це дослідження має на меті розкрити можливості теоретико-методологічного забезпечення досліджень взаємозв'язку різних аспектів організаційної культури та її впливу на організаційну



(адміністративну) ефективність у контексті економіки, яка розвивається на прикладі України та Іракського Курдистану, а також, верифікувати можливості застосування результатів для надання рекомендацій щодо удосконалення інструментів реформ системи публічного управління та адміністрування в Україні та Іракському Курдистані, як регіонах, які потребують більш динамічного соціально-економічного розвитку.

Джерела

Джерельна база цього дослідження: окремі класичні концепції управління (Томас Вудро Вілсон (Wilson 1887), Френк Гуднау (Goodnow 1900), Макс Вебер (Вебер 1998), Глен Райт (Райт 1994); сучасні аналітичні огляди та дослідження економічних аспектів та проблем державного управління українськими дослідниками (Юрій Бажал, Олександр Кілієвич, Олександр Мертенс, Іван Розпутенко (Бажал, Кілієвич, Мертенс та ін. 2002), Андрій Грищук (Грищук 2018), Оксана Ткачова (Ткачова 2013), у працях яких викладено узагальнення світового досвіду та досліджено адміністративно-правове регулювання професійної підготовки державних службовців на основі сучасних методів пізнання з урахуванням новітніх досягнень правової науки, а також сформульовано низку нових теоретичних положень, обґрунтовано висновки, рекомендації та пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства України. А також, це праці зарубіжних сучасних дослідників проблем організаційної культури та методів її дослідження, а також комплексних методів дослідження (Джон Крісвелл (Creswell 2017), Едгар Шейн (Schein 2004), Вей Жень, Бейн Янг, Гарі МакЛіан (Zheng, Yang, McLean 2010), Герт Хофстеде (Hofstede 2011), Лукаш Сулковські (Sułkowski 2012) та інші. Для операціоналізації оцінки у дослідженні впливу організаційної культури на адміністративну ефективність автори звертаються до інструментів оцінювання організаційної культури розроблених Робертом Квіном та Кімом Кемероном (Quinn & Cameron 1999). Також автори апелюють до узагальнень власного досвіду адміністративної діяльності в організаціях публічного сектору в Україні та Іракському Курдистані.

Методологія

Під час цього дослідження використовувалися такі методи: аналізу й синтезу при розгляді стратегій, програм, рейтингів організацій публічного сектору, зокрема, міністерств, відомств, органів місцевого самоврядування, що дозволяють проаналізувати основні напрями діяльності організацій у сфері публічного управління та адміністрування, а також, щодо наукового забезпечення досліджень впливу організаційної культури на адміністративну ефективність; методи систематизації й порівняння, які використовувались при визначенні сутності та особливостей впливу організаційної культури на адміністративну ефективність. Для операціоналізації оцінки у дослідженні впливу організаційної культури на адміністративну ефективність слід прийняти інструмент оцінювання організаційної культури – загальний, але перевірений інструмент дослідження для оцінки організаційної культури, який розроблений Робертом Квіном та Кімом Кемероном (Quinn & Cameron 1999), а саме, для того, щоб дослідити проблеми навколо організаційної культури та її вплив на діяльність організацій публічного сектору, пропонується використовувати якісні кейси та опитування для збору емпіричних даних. Приклад дослідження тут використовується в сенсі трилогії, яку запропонував Роберт К. Ін'є (Yin 2017). Цей метод разом з аналізом літератури дає змогу глибше зрозуміти та концептуалізувати предмет дослідження, як показали Джон Крісвелл та Джей Девід Крісвелл (Creswell та Creswell, 2017). Пошук літературних джерел здійснюється через бази Google Scholar, Каталог журналів відкритого доступу (DOAJ), Premier Business Premier (Ebscohost), JSTOR та інших, доступних з допомогою бібліотеки Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Соціологічні методи використовуються для складання списку організацій публічного сектору та відповідної вибірки. Прогнозований термін для всього цього розглядається як три роки, що дозволяє розглянути три періоди з точки зору розпорядження публічним бюджетом, впровадження річних програм, або річних етапів бюджетних програм більш тривалого періоду, тощо.

Результати

Дослідження ефективності адміністрування мають важливе практичне значення, як для держав-лідерів, так і для тих держав, чи окремих регіонів, які прагнуть покращити своє соціально-економічне становище у сучасному світі, який постійно і динамічно змінюється. Високий рівень соціально-економічного розвитку – це не лише економічні показники, це оцінка наслідків важливих для стабільного розвитку суспільно-політичних та управлінських явищ і процесів. У цьому контексті науковцями дискутуються питання структури, поведінки, культури організації (концепція організаційного розвитку), питання дослідження проблем адміністрування, державних політик, наукового їх обґрунтування (новий державний менеджмент) у контексті підвищення ефективності функціонування системи державного управління та адміністрування. А також, завдяки адаптивності, гнучкості, професіоналізму державних службовців, базуванні прийняття рішень на науковій обґрунтованості, сучасних знаннях.

Томас Вудро Вілсон (Wilson 1887), Френк Гуднау (Goodnow 1900), Макс Вебер (Вебер 1998), Глен Райт (Райт 1994) – саме з цими іменами пов'язують початок формування науки державного управління. Ідея Томаса Вудро Вілсона (Wilson 1887) про «адміністративну ефективність» показує, як можна використовувати в адміністративно-державному управлінні методи організації та управління, що вже довели свою ефективність на основі високого професіоналізму адміністрування в бізнесі, адже «питання управління – це не політичні питання», тому державні службовці мають добиратися за їхньою професійною компетентністю, а не політичною приналежністю, гендерною ознакою тощо. Поділяючи цю ж думку, Френк Гуднау (Goodnow 1900) вважав, що функції між політиками і адміністраторами повинні бути чітко розмежовані, причому політики контролюють діяльність адміністраторів, а останні, у свою чергу, підпорядковуються рішенням політиків. Він вважав, що «адміністрація» в народі означає виконавчу чи адміністративну владу..., «адміністрація», коли вона використовується як показник функціонування влади, здатна просувати ідею про те, що цю функцію уряду можна знайти лише в роботі влади, яку окремо називають виконавчими чи адміністративними органами. Їх, у свою чергу, можна сприймати як обмежені виконанням функції адміністрації... (Goodnow 1900). Макс Вебер також був переконаний, що політика не має бути професією чиновника. Державний службовець має «керувати» перш за все неупереджено, причому ця вимога може бути застосована навіть до «політичних» управлінських чиновників, які здійснюють управлінські функції як професійну роботу, через діловий службовий обов'язок (*sine ira et studio*, «без гніву і пристрасті він повинен вершити справи») (Вебер 1997).

Тому чиновники рекрутуються до складу апарату управління виключно на основі своєї освіти, професіоналізму і компетентності, і ці якості постійно підтримують їхню владу. Отже, завдання службовців державної адміністрації полягає в умінні застосовувати управлінські принципи до конкретних ситуацій. Професійні державні службовці – це не тільки висококваліфіковані фахівці духовної праці, а й люди честі. Без цього, на думку Макса Вебера, виникла б фатальна небезпека жажливої корупції та низького міщанства, що поставило б під загрозу суто технічну ефективність держапарату (Вебер 1997).

Під впливом цих ідей провідне місце в теорії державного управління відразу ж зайняли питання наукового управління (менеджменту), незалежного від політичної ідеології. Натомість Глен Райт зауважував, що у цьому питанні є й інші традиції, відмінні від американської, щодо розуміння предмета державного управління (Райт 1994), де традиційно державне управління вважають виконавчим аспектом урядування, «воно ніби складається з усіх тих видів діяльності, які потрібні для здійснення курсу вибраних посадових осіб, а також діяльності, яка асоціюється з розвитком цих курсів.

Ці проблеми не втратили своєї актуальності і сьогодні. Більше того, їхній розгляд отримав додатковий фокус уваги – аналіз публічного управління та адміністрування з точки зору ефективності. Як оцінити ефективність, економічність, результативність тощо, коли йдеться про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування?



В Україні в галузі публічного управління та адміністрування пропонуються окремі точки зору на адміністративну ефективність, як на результат. Зокрема, досліджуючи ефективність державного управління, як результат, можемо розглядати співвідношення між витратами на його досягнення, як загальну соціальну ефективність системи публічного управління та адміністрування, як ефективність організацій – суб'єктів управління публічного сектору, як ефективність діяльності управлінських органів і посадових осіб в публічному секторі.

Разом з тим, оцінюючи соціально-економічні результати діяльності публічного сектору, беруть показники ефективності та результативності. Зокрема, Людмила Приходченко, розглядаючи питання про можливості підвищення ефективності діяльності органів публічної влади, обґрунтувала принципи її оцінювання (Приходченко 2009). Йдеться про такі, як об'єктивність, системність, диференціація на зовнішню та внутрішню ефективність, порівняння, процес (постійність оцінювання), комплексність, динамічність. У цьому зв'язку Людмила Приходченко описала просту модель оцінювання ефективності, яка представлена як «мета – вхідні ресурси – внутрішній процес – ефективність/продуктивність» (Приходченко 2009, с. 8–9). Разом з тим, ми не бачимо конкретних критеріїв, хоч автором і зроблене узагальнення, що оцінки ефективності залежать від низки умов (політичних, економічних, соціальних, природних, науково-технічних) і є історично відносними з плином часу, яка б складова (функціональна, діяльнісна, витратна) не бралася до уваги суб'єктами її здійснення (Приходченко 2009, с. 8–9). Отже, можна припустити, що під ефективністю у даному випадку розуміють співвідношення між продуктом та ресурсами, які пішли на його створення з огляду на результат, а під результативністю ступінь досягнення декларованих цілей. Детально різні теоретичні підходи до трактування поняття «ефективність державного управління» описані також Віктором Фомінім (Фомін 2011).

Тож, якщо адміністративну ефективність розглядати на основі результативності діяльності, отримаємо у якості показника результат професіоналізму адміністрації, адміністративну результативність, яка розглядається як адміністративна ефективність. Вона є наслідком застосування дієвих методів управління за зразком, як у бізнесі, як міра виділення ресурсів і критерій кінцевої оцінки рішень з державного управління. Це дозволяє здійснити розмежування політики та управління, дає чіткі критерії до кандидатів, показує вимірюваність результатів, регламентацію функцій, береться до уваги мотивація. Але перебування чиновників на посадах знижує ефективність роботи апарату і, що є найголовнішим, суперечить «раціональному принципу» оцінювати кожную людину і ситуацію за значущістю й неповторністю. Також можна говорити про обмеженість «влади компетенцій» «владою харизми», про що наголошували Томас Вудро Вілсон (Wilson 1887), Френк Гуднау (Goodnow 1900), Макс Вебер (Вебер 1998), Глен Райт (Райт 1994) та інші. Крім того, адміністративна ефективність також часто розглядається і як корисність, тобто, здатність задовільнити потреби суспільства, як результативність діяльності, як ефект впливу суб'єкта на об'єкт управління, як зазначають Юрій Бажал, Олександр Кілієвич, Олександр Мертенс, Іван Розпутенко (Бажал, Кілієвич, Мертенс та ін. 2002). Також, зауважимо, що вже висловлювали думку про суб'єктивність оцінювання (Зубчик 2018), коли йдеться про адміністративну ефективність, як результат діяльності адміністрації, зіставлений із витратами на його досягнення, причому, витрати включають як прямі витрати на систему управління, так і витрати на реалізацію управлінських рішень, тобто, адміністрування. Маємо можливість зіставлення мети, цілей та ресурсів. Окрім того, адміністративну ефективність у більш загальному значенні, як ефективність державного управління, пропонується також досліджувати через політико-управлінські відносини за допомогою кількісних та якісних показників. Розглядаючи такі відносини як систему масового обслуговування, зокрема, І. Шульга для визначення кількісних показників роботи публічного органу влади застосовує дослідження операцій немарківських систем масового обслуговування (Шульга 2016). Автору це дало змогу, по-перше, окреслити можливості застосування математичного апарату для вивчення результативності політико-управлінських відносин з урахуванням специфіки державотворення в Україні, а, по-друге, розробити методичні рекомендації щодо застосування дослідження операцій для немарківських систем масового обслуговування з метою визначення кількісних показників роботи органу публічної влади на конкретних прикладах. І, по-третє, зробити висновки про те, що на сучасному етапі державотворення Україні притаманна гібридна модель політико-управлінських відносин, що характеризується відсутністю чіткого розмежування, як між



політиками і державними службовцями, так і щодо їхньої участі в розробленні політичного курсу розвитку держави (Шульга 2016). Разом з тим, можемо припустити, що ця методологія має і обмеження в дослідженні, зокрема в теорії прийняття управлінських рішень.

Отже, в Україні в галузі публічного управління та адміністрування адміністративну ефективність досить часто розуміють через результативність управління, як цільову спрямованість на створення потрібних, корисних речей, здатних задовольняти певні потреби, забезпечити досягнення кінцевих результатів, адекватних поставленим цілям управління, а «результативність управління» – це ефект впливу суб'єкта на об'єкт управління. Тому-то, оцінка ефективності публічного управління та адміністрування – це досить складна проблема. Як наголошує Оксана Ткачова, складність цієї проблеми полягає у відсутності в державному секторі єдиного показника результату, яким є для комерційних структур прибуток (Ткачова 2013).

Як виміряти результат діяльності установи публічного сектору управління (органу державної влади, місцевого самоврядування, організації, підприємства тощо, який виконує певні функції в галузі державного, адміністративного, партійного, громадського, комерційного управління, контролю, нагляду)? У цьому зв'язку, О. Ткачова дослідила, що поширеним тлумаченням ефективності управління є «результат, зіставлений із витратами на його досягнення (причому витрати включають як прямі витрати на систему управління, так і витрати на реалізацію управлінських рішень)» (Ткачова 2013).

Разом з тим, нині в Україні все частіше адміністративна ефективність розглядається як компетентність державних службовців. Андрій Грищук ефективність роботи державної служби визначає безперервністю прогнозування суспільних, економічних, технологічних тенденцій розвитку та випереджувальним програмуванням професійної підготовки кадрів (Грищук 2018). Під час реформування системи державного управління в Україні (розуміється в частині адміністрування) питання професійних компетентностей кандидатів є одним із ключових серед критеріїв побудови нової системи державної служби. З цією метою Урядом України була схвалена Концепція запровадження посад фахівців з питань реформ, яку було розраховано на період до 2020 р. і яка мала «забезпечити оновлення і посилення кадрового потенціалу державних органів, суттєво збільшити ефективність їх роботи з підготовки та реалізації ключових національних реформ, спрямованих на підвищення рівня життя громадян України та зростання позицій нашої держави у світових рейтингах конкурентоспроможності» (Концепція 2016). Термін її дії завершується у цьому році. У цьому контексті є потреба глибше проаналізувати, по-перше, концепт організаційної культури, по-друге, виявити вплив організаційної культури на адміністративну ефективність.

Отже, дослідження зв'язку між організаційною культурою та організаційною (адміністративною) ефективністю виявляє, по-суті, ступінь розробки наукової проблеми в Україні. Як складний соціальний феномен, організаційна культура по-різному визначається багатьма авторами в літературі філософського, економічного, управлінського змісту. Зокрема, розглядається як сукупність основних цінностей, сприйняття, бажань та поведінки, які вивчає член суспільства у сім'ї та інших важливих інститутах (Schein 2011). Згідно з дослідженнями, здійсненими у 2010-му році такими дослідниками, як Вей Жень, Бейн Янг, Гарі МакЛіан (Zheng, Yang, McLean 2010), культура – це загальна сума вивчених вірувань, цінностей та звичаїв, які слугують для спрямування споживчої поведінки членів певного суспільства.

Таким чином, було розроблено кілька моделей, що зображують передбачувані виміри організаційної культури. Зокрема, Герт Хофстеде (Hofstede 2011) визначив шість аспектів у цьому зв'язку: відстань влади, уникнення невизначеності, індивідуалізм / колективізм, маскуліність / жіночність, довгострокову / короткострокову орієнтацію та поблажливість / стриманість. Організаційні культурні елементи можна також визначити за допомогою об'єктиву п'яти знаків, а саме: місії, історії та мови, фізичного планування, правил та політики та ритуалів. Ці численні концепції та моделі організаційної культури часто призводять до суперечливих результатів, як показано Лукашем Сулковскі (Sulkowski 2009).

Аналогічно, організаційна (адміністративна) ефективність є ключовим питанням для будь-якої фірми (організації) і тому викликає чималий науковий інтерес. Організаційна (адміністративна) ефективність – це результат у досягненні внутрішніх та зовнішніх цілей фірми, як показали Лі Вей та



інші (Wei, Liu and Herndon 2011). Організаційна (адміністративна) ефективність – це багатовимірна конструкція. Так, Інтехаб (Іан) Алам (Alam 2013) представив її як таку, що складається з чотирьох елементів: 1) продуктивність, орієнтована на клієнта, включаючи задоволення клієнтів, а також продукти чи послуги; 2) фінансові та ринкові показники, включаючи дохід, прибуток, позицію на ринку, час готівкового циклу та прибуток на одну акцію; 3) ефективність роботи з людськими ресурсами, включаючи задоволеність працівників; 4) організаційна ефективність, включаючи час виходу на ринок, рівень інновацій та гнучкість виробництва та ланцюгів поставок.

Також, у науковій літературі останніх десятиліть отримало розроблення поняття соціальної ефективності. Як альтернатива економічної (або механічної) ефективності, поняття соціальної ефективності в даному контексті визначає функцію мінімізації трансакційних витрат і безпосередньо пов'язано з ефективністю функціонування механізму координації соціальних взаємодій. Концептуалізація «організаційної культури» та «соціальної ефективності» потребує врахування того, що соціальна ефективність адміністрації полягає в зменшенні на макрорівні політичної невизначеності, формулюванні чітких правил гри і контролі їхнього виконання, врахування ролі внеску суспільства в підвищення здатності держави ефективно проводити і пропагувати колективні заходи, та підвищення потенціалу державного управління шляхом створення ефективної системи норм і правил, які прояснюють соціальні взаємодії та обмежують ризики.

Щодо України, перевага кількісної складової системи публічного управління та адміністрування над її якісними показниками не давала очікуваних позитивних результатів упродовж кількох десятиліть її функціонування і вимагала більш рішучих дій до оптимізації її структури. Тому, з 2014 р. була прийнята нова стратегія реформування управління в публічному секторі. Станом на 1 січня 2015 р. загальна кількість державних службовців становила 380257 осіб, з них 295709 - державні службовці та 84548 - посадові особи місцевого самоврядування, що становить 8,7% від загальної чисельності населення України (Звіт НАДС 2018). Такі співвідношення перевищували відповідний показник країн Європейського Союзу. Результати змін у системі публічного управління за кілька років вже були високо оцінені експертами програми SIGMA. У сфері державної служби та управління людськими ресурсами (станом на 2018 рік) Україна отримала навіть вищі бали, ніж у середньому окремі країни-кандидати або потенційні кандидати на вступ до Європейського Союзу. Чи стосувалися ці зміни адміністративної ефективності? І тим, більше, чи пов'язані вони з організаційною культурою? На ці запитання ми сподіваємося відповісти продовжуючи наше дослідження.

Щодо Іракського Курдистану, згідно з твердженням Джея Джозефа та Фареттіна Сюмера (Joseph, J. & Sümer 2019), перенапружений публічний сектор в Іракському регіоні Курдистану завдає тиску на слабку регіональну економіку. Як регіон, що розвивається, багатий нафтою, публічний сектор потрапив у пастку «прокляття ресурсів», у яку потрапило багато країн, які видобувають нафтопродукти. Одним із таких симптомів цього «прокляття» є перенапружений та неефективний публічний сектор, у якому працюють понад половина усього дорослого населення регіону, керуючись політичними цілями та збагачуючись за рахунок публічних фінансів. За даними Світового Банку (Курдистанський регіон Іраку, який реформує економіку задля загального процвітання та захисту вразливих 2016), станом на 2014 рік у публічному секторі Іракського Курдистану було більше 1,2 млн співробітників. З них «непропорційна частка робочої сили зайнята в публічному секторі (біля 680 тис.), що відповідає 11,6 % усього населення, зайнятого в так званому «широкому публічному секторі» (включаючи військову та поліцейську сфери), і 8,3 % зайнятих публічними службовцями. Зокрема, станом на листопад 2019 року, виконавчий орган регіонального уряду Курдистану складався з 20 міністерств і 5 департаментів. Під кожним міністерством чи відомством є кілька інших департаментів, загальних управлінь, колегій, агентств та інших структур. Тому, публічний сектор Іракського Курдистану відзначається двома ключовими характеристиками: перша, це його величезний розмір – він домінує в економіці; і друга, це його неефективність у забезпеченні надання основних послуг громадянам. Які зміни організаційної культури мають відбутися, щоб ці послуги були більш якісними та система запрацювала ефективніше?

Отже, це дослідження спрямоване на розвиток теоретико-методологічного забезпечення дослідження оцінки прямих та непрямих впливів організаційної культури на організаційну діяльність та

адміністративну ефективність у публічному секторі, а також на оцінку впливу кожного піделементу організаційної культури на управлінську результативність. Запропонована авторами дослідницька розробка охоплює описовий дизайн методології дослідження впливу організаційної культури на адміністративну ефективність завдяки, по-перше, аналізу концепту адміністративної ефективності, по-друге, аналізу концепту організаційної культури, по-третє, конкретному прикладу (дослідження організаційної культури організацій публічного сектору в Україні та в Іракському Курдистані) з можливістю застосування результатів дослідження у практику удосконалення системи державного управління.

Такі дослідження дозволять глибше зрозуміти організаційну культуру та її зв'язок з адміністративною ефективністю в публічному секторі, що позитивно вплине на побудову стратегій та політик управлінського реформування та соціально-економічний розвиток в країнах та регіонах, які розвиваються.

Дискусія та висновки

Вивчення, концептуалізація та операціоналізація впливу організаційної культури на адміністративну ефективність в контексті умов соціально-економічного розвитку країни чи регіону, який розвивається, зокрема, як Україна та на прикладі Іракського Курдистану є важливою науковою проблемою у галузі публічного управління та адміністрування.

Очевидно, що і в Україні та в Іракському Курдистані, які узяті в цьому дослідженні за приклад, існує дефіцит сучасної наукової зарубіжної літератури з цієї проблематики у контексті розгляду її як наукової проблеми у галузі науки публічного управління та адміністрування. Хоч, повторно зауважимо, що в останні роки спостерігається все більший науковий інтерес та увага експертного середовища у контексті урядових реформ, спрямований на вивчення організаційної культури та організаційної діяльності. Незважаючи на цей зростаючий інтерес, організаційна культура є сферою, яка не є глибоко дослідженою, особливо це стосується організацій публічного сектору в Іракському Курдистані (в Україні наразі впроваджується рішення про підвищення інституційної спроможності в системі державного управління, підвищення кваліфікації державних службовців, конкурсна система прийому на службу). На думку авторів, наукова література з теми організаційної культури, як в Україні, так і в Іракському Курдистані є обмеженою, і, звичайно, немає нічого такого з глибоких наукових досліджень, які могли б виявити будь-яку чітку закономірність ефекту та взаємозв'язку між організаційною культурою та організаційними результатами, що свідчили та аргументували чіткий вплив організаційної культури на адміністративну ефективність в публічному секторі.

Уведення та поширення у практиці наукового дослідження, аналізі та консультуванні здобутків наукової теорії публічного управління та адміністрування, зокрема результатів глибоких досліджень впливу організаційної культури на адміністративну ефективність, не лише економічних показників, а оцінки наслідків важливих для стабільного розвитку суспільно-політичних та управлінських явищ і процесів, сприятиме зайняттю провідного місця наукового управління (наукового менеджменту) незалежного від політичної ідеології.

Власний досвід діяльності авторів тривалий період в публічному секторі в Україні та в Іракському Курдистані дозволяє мати різноманітні докази того, що адміністративну неефективність можна віднести до трудової етики та організаційної культури, яка проявляється у багатьох організаціях публічного сектору, як України, так й Іракського Курдистану – суспільств з різних культур, але спільної проблеми.

На нашу думку, важливий внесок досліджень впливу організаційної культури на адміністративну ефективність, це те, що він стимулює наукові дискусії та надає можливості для майбутньої дослідницької діяльності у напрямку більш глибокого вивчення впливу організаційної культури на адміністративну ефективність, що значно збагатить сукупність знань шляхом системного аналізу теорії організаційної культури, системного аналізу практики організаційної культури, розробки концептуальних основ досвіду організаційної культури у зв'язку з адміністративною ефективністю в Україні та Іракському Курдистані, а також усіх інших країнах та регіонах, які розвиваються і бажають



удосконалювати власну систему публічного управління та адміністрування. А також, надає отримання можливостей та надання пропозицій на основі результатів цього дослідження ініціювати та впроваджувати реформи у публічному секторі країн, які розвиваються.

Окрім зазначеного, сьогодні також лунають дискусії щодо застосування матричних методів у стратегічному аналізі політики, що може дати більше можливостей досліджувати адміністративну ефективність. Разом з тим, вони потребують повної та надійної інформації відносно стану сегменту державної політики, сильних та слабких сторін. У зв'язку з цим, побудова матриць повинна супроводжуватись постійною роботою зі збирання інформації, що в наш час не здійснюється на системній основі.

Бібліографія

- Alam, I.** Customer interaction in service innovation: evidence from India // *International Journal of Emerging Markets*, Vol. 8 No. 1, 2013, pp. 41-64. <https://doi.org/10.1108/17468801311297273>.
- Carr A.** Critical Theory and the Management of Change in Organizations. *Journal of Organizational Change Management* 13 (3), 2000, pp. 208–220. <https://doi.org/10.1108/09534810010330869>.
- Creswell, J. W., & Creswell, J. D.** *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. Thousand Oaks, California: Sage Publications, 2017. – 304 p. (ISBN 1506386695, 9781506386690).
- DeWeaver M.** Kurdistan's Great Recession: From Boom to Bust in the Rentier Economy. Sulaimani: Institute of Regional and International Studies, American University of Iraq, Sulaimani. 2016. http://auis.edu.krd/iris/sites/default/files/Kurdistan's%20Great%20Recession_0.pdf.
- Goodnow Frank Johnson.** *Politics and Administration: A Study in Government*. New York: The Macmillan company; London: Macmillan & co., ltd. 1900. - 302 p. (P. 20). - https://ia800304.us.archive.org/29/items/politicsadminis00good/politicsadminis00good_bw.pdf.
- Hofstede, G.** Dimensionalizing Cultures: The Hofstede Model in Context. *Online Readings in Psychology and Culture*, 2(1), 2011, pp. 1-26. <https://doi.org/10.9707/2307-0919.1014>.
- Joseph, J.& Sümer, F.** Public Sector Reforms in the Kurdistan Region of Iraq: Tackling the Socially Constructed Barriers to Change /Anaid A., Tugdar E. (eds) *Iraqi Kurdistan's Statehood Aspirations*. Middle East Today. Palgrave Macmillan, Cham, 2019, pp. 125-153. https://doi.org/10.1007/978-3-319-93420-4_7.
- Quinn, R., & Cameron, K.** (1999). *Diagnosing and changing organizational culture*. Reading: Addison-Wesley.
- Schein, Edgar H.** *Organizational culture and leadership* / Edgar H. Schein. - 3rd ed. p. cm. - (The Jossey-Bass business & management series) Includes bibliographical references and index, 2004. – 458 p. - ISBN 0-7879-6845-5.
- Sulkowski, Ł.** Elements of Organizational Culture – theoretical and methodological problems // *Management* 2012, Vol.16, No. 2, pp. 63-71. <https://doi.org/10.2478/v10286-012-0056-y>.
- Sulkowski, Ł.** The problems of epistemology of corporate culture // *Journal of Intercultural Management* Vol. 1, No. 1, April 2009, pp. 5-20.
- The Kurdistan region of Iraq-Reforming the economy for shared prosperity and protecting the vulnerable: Executive summary (English). Washington, D. C.: World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/708441468196727918/Executive-summary>.
- Wei L., Liu J. & Herndon N.C.** SHRM and Product Innovation: Testing the moderating effects of organizational culture and structure in Chinese Firms // *The International Journal of Human Resource Management*, 22 (1), 2011, pp. 19–33.
- Wilson W.** *The Study of Administration*. Source: *Political Science Quarterly*, Vol. 2, No. 2 (Jun., 1887). – pp. 197–222. - <http://www.jstor.org/stable/2139277>.
- Yin, R. K.** *Case study research and applications: Design and methods*. Thousand Oaks, California: Sage Publications, 2017,
- Zheng W., Y & B. & McLean, G. N.** Linking Organizational Culture, Structure, Strategy, and Organizational Effectiveness: Mediating Role of Knowledge Management. *Journal of Business Research*, 63, 2010, pp. 763–771.



- Білоус В. В.** Ефективність діяльності органів державної влади. – Режим доступу: <http://kds.org.ua/blog/efektivnist-diyalnosti-organivderzhavnoi-vladi>.
- Вебер М.** Соціологія. Загальноісторичні аналізи. Політика. Київ, 1998. С. 157–172.
- Гришук А. Б.** Державна служба в Україні: адміністративно-правовий вимір: монографія / А. Б. Гришук. – Львів: 2018. – 232 с. ISBN 978-617-511-239-7.
- Енциклопедичний словник з державного управління.** Ч. 1: А–Г / уклад. Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ: НАДУ, 2010. С. 1–128.
- Ефективність державного управління** / Ю. Бажал, О. Кілієвич, О. Мертенс та ін.; за заг. ред. І. Розпутенка. Київ: К.І.С., 2002. 420 с.
- Зубчик О. А.** Концепт «конкурентоспроможність» у дослідженні адміністративної ефективності державного управління / О. А. Зубчик // Теорія та практика державного управління. - 2018. - Вип. 2. - С. 117-125. - http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2018_2_20.
- Осборн Д.** Управление без бюрократов: Пять стратегий обновления государства / Д. Осборн, П. Пластрик. - М.: Прогресс, 2001. – 536 с.
- Приходченко Л.** Ефективність діяльності органів публічної влади: інструменти та фактори оцінювання // Збірник наук. пр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. 2009. Вип. 1. - С. 3–12.
- Про схвалення Концепції запровадження посад фахівців з питань реформ. Урядовий портал. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України, 2016. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/249552384>.
- Райт Г.** Державне управління / пер. з англ. В. Івашко. - Київ: Основи, 1994. - 191 с.
- Річний звіт Національного агентства України з питань державної служби за 2018 рік. – Київ: НАДС, 2019. – 48 с.
- Ткачова О.** Ефективність державного управління: поняття та підходи до оцінювання. Вісник Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. - 2013. № 2. - С. 30–37. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2013_2_6.
- Уайт Л. Д.** Введение в науку государственного управления / Л. Д. Уайт; классики теории государственного управления: американская школа. – М.: Изд-во МГУ, 2003. – 800 с.
- Фомін В. В.** Теоретичні підходи до трактування поняття «ефективність державного управління» // Державне управління: удосконалення та розвиток. - 2011. № 11. - http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2011_11_27.
- Шульга І. Л.** Політико-управлінські відносини в системі державного управління: тенденції, концепції, удосконалення: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.01 «Теорія та історія держ. упр.» / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Київ, 2016. – 20 с.

References

- Alam, I. (2013). Customer interaction in service innovation: Evidence from India. *International Journal of Emerging Markets*, 8(1).
- Carr A. (2000). Critical Theory and the Management of Change in Organizations. *Journal of Organizational Change Management*, 13 (3).
- Creswell, J. W., & Creswell, J. D. (2017). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. Thousand Oaks, California: Sage Publications.
- De Weaver M. (2016). *Kurdistan's Great Recession: From Boom to Bust in the Rentier Economy*. Sulaimani: Institute of Regional and International Studies, American University of Iraq, Sulaimani.
- Goodnow Frank Johnson. (1900). *Politics and Administration: A Study in Government*. New York: The Macmillan company; London: Macmillan & co., ltd.



- Hofstede, G. (2011). Dimensionalizing cultures: The Hofstede model in context. *Online readings in psychology and culture*, 2(1), 8.
- Joseph, J. & Sümer, F. (2019). Public Sector Reforms in the Kurdistan Region of Iraq: Tackling the Socially Constructed Barriers to Change. In: Anaid A., Tugdar E. (eds) *Iraqi Kurdistan's Statehood Aspirations*. Middle East Today. Palgrave Macmillan, Cham.
- Quinn, R., & Cameron, K. (1999). *Diagnosing and changing organizational culture*. Reading: Addison-Wesley.
- Schein, Edgar H. (2004). *Organizational culture and leadership*.
- Sułkowski, Ł. (2009). The problems of epistemology of corporate culture. *Journal of Intercultural Management*, 1(1).
- Sułkowski, Ł. (2012). Elements of Organizational Culture – theoretical and methodological problems. *Management*. Vol.16, No. 2.
- The Kurdistan region of Iraq-Reforming the economy for shared prosperity and protecting the vulnerable: Executive summary (English) (2016). Washington, D. C.
- Wei L., Liu J. & Herndon N.C. (2011). SHRM and Product Innovation: Testing the moderating effects of organizational culture and structure in Chinese Firms. *The International Journal of Human Resource Management*, 22 (1).
- Wilson W. (1887). The Study of Administration. *Source: Political Science Quarterly*, Vol. 2, No. 2. 197–222.
- World Bank Group. (2016). *Kurdistan Region of Iraq-Reforming the Economy for Shared Prosperity and Protecting the Vulnerable*. Washington DC: World Bank.
- Yin, R. K. (2017). *Case study research and applications: Design and methods*. Thousand Oaks, California: Sage Publications.
- Zheng W., Y & B. & McLean, G. N. (2010). Linking Organizational Culture, Structure, Strategy, and Organizational Effectiveness: Mediating Role of Knowledge Management. *Journal of Business Research*, 63.
- Belous V. (2017). *Efficiency of public authorities*. Ukraine.
- Weber M. (1998). *Sociology. General historical analyzes*. Policy. Ukraine.
- Encyclopedic Dictionary of Public Administration (2010). Part 1: A – G. Ukraine.
- Efficiency of public administration (2002). Ukraine.
- Zubchuk O. (2018). The concept of "competitiveness" in the study of administrative efficiency of public administration. *Theory and practice of public administration*. № 2.
- Osborne D. (2001). *Governance without bureaucrats: Five strategies for state renewal*. Moscow.
- Prihodchenko L. (2009). *Efficiency of public authorities: tools and factors of evaluation*. Collection of sciences. Ukraine.



On approval of the Concept for the introduction of positions of reform specialists (2015). Government portal. Ukraine.

Wright G. (1994). Governance.

Annual Report of the National Agency of Ukraine for Civil Service for 2018 (2019). Kyiv. 48 p.

Tkachova O. (2013). Effectiveness of public administration: concepts and approaches to evaluation. Bulletin of the National acad. state gov. under the President of Ukraine. № 2.

White L. (2003). Introduction to the science of public administration. L. D. White; classics of the theory of public administration: the American school. Moscow.

Fomin V. (2011). Theoretical approaches to the interpretation of the concept of "efficiency of public administration". *Public administration: improvement and development*. № 11. Ukraine.

Shulga I.L. (2016). Political and managerial relations in the system of public administration: tendencies, concepts, improvement. Ukraine.

THEORETICAL AND METHODOLOGICAL FUNDAMENTALS OF RESEARCH OF THE INFLUENCE OF ORGANIZATIONAL CULTURE ON ADMINISTRATIVE EFFICIENCY (EXAMPLE OF UKRAINE AND UKRAINE)

Oleh Zubchuk (*corresponding author), Doctor of Sciences (Public Administration), Associate Professor, Docent of the Department of Public Administration Department, Taras Shevchenko National University of Kyiv (Ukraine), <https://orcid.org/0000-0002-5363-399>, email: dmytronelipa@univ.net.ua

Kamiran Kamal Karim, PhD Student in Public Administration, Taras Shevchenko National University of Kyiv (Ukraine), <https://orcid.org/0000-0003-3321-8391>, email: kamiran.k@hotmail.com

Abstract

The impact of organizational culture on administrative efficiency is a little-studied scientific problem in the field of public administration in Ukraine. Although public administration is being reformed in Ukraine, little attention is being paid to this problem. However, scholars pay attention to the culture of the organization as an economic phenomenon. Various aspects of organizational culture as a transcultural phenomenon are considered. The authors note that organizations in the economic sector quickly took an active position in the use of organizational culture. Organizational culture is studied as an important factor in forming and increasing the competitiveness of enterprises due to the possibility of influencing administrative efficiency. The public sector views administrative efficiency differently: as a social platform for employed citizens. As a result, numerous problems of low administrative efficiency of public sector organizations, unreasonable huge costs, and losses are a burden on the public budget. As a result, inefficient use of public finances delays the socio-economic development of society.

This paper discusses the possible causes of this situation. First, cultural management practices in public sector organizations in such societies are deeply rooted in a traditional management culture that has a strong bureaucratic basis. Administrative efficiency is seen not as a result but as a process. Secondly, in the field of science of public administration and administration, the scientific and methodological support of the study of administrative efficiency is insufficiently developed. The authors argue that the study, conceptualization, and operationalization of the impact of organizational culture on administrative efficiency in the context of socio-economic development of a developing country or region is an important scientific problem in public administration (for example, Ukraine, Iraqi Kurdistan). Thus, this study is aimed at developing theoretical and methodological support for the study of assessing the direct and indirect effects of organizational culture on organizational activities and administrative



efficiency in the public sector. The example of Ukraine and Iraqi Kurdistan are two different traditions of organizational culture with a common problem of low administrative efficiency. The authors propose research that covers the descriptive design of a methodology for studying the impact of organizational culture on administrative efficiency: first, the analysis of the concept of administrative efficiency, and secondly, the analysis of the concept of organizational culture in relation to administrative efficiency.

Methodology: analysis and synthesis when considering strategies, programs, ratings of public sector organizations, in particular, ministries, departments, local governments, which allow analyzing the main directions of reform activities and scientific support of research on the impact of organizational culture on administrative efficiency; methods of systematization and comparison, which were used in determining the nature and features of the impact of organizational culture on administrative efficiency.

It is emphasized that such research will provide a deeper understanding of organizational culture and its relationship to administrative efficiency in the public sector. This will have a positive impact on the development of strategies and policies for governance reform and socio-economic development in developing countries and regions.

Keywords: methodology; public administration; organizational culture, administrative efficiency, competitiveness.

Received: November 01, 2019

Accepted for publication: November 25, 2019

Published: December 27, 2019

Zubchuk O.A., Kamiran K.K. (2019). Theoretical bases of research of influence of organizational culture on administrative efficiency. *Bulletin of Taras Shevchenko National University of Kyiv. Public Administration*, (12), 13-25. <https://doi.org/10.17721/2616-9193.2019/12-2/8>