

*Ж.А. Писаренко,*  
аспірант кафедри державного управління  
та менеджменту ХарРІ НАДУ

## **Фактори впливу на культуру державного управління**

*Розглянуто основні фактори, що впливають на формування і розвиток культури державного управління, а також обґрунтовано їх вплив на культурні характеристики державних службовців України.*

**Ключові слова:** культура державного управління, державні службовці, фактори впливу.

Входження України у світове співтовариство держав із розвиненою демократією – це процес, який вимагає від українського суспільства і передусім від державної влади значних зусиль у напрямку реформування всіх сфер соціально-економічного та культурного життя країни. Проголошення демократичних принципів без відповідних змін не лише в організаційно-правовому забезпеченні діяльності органів влади, а й в ідеології (як системі ідей і оцінок) та культурі державного управління є чистою демагогією, що, може, вже й спричиняє кризу.

Якщо оновлення законодавчої бази та методів управління (хоча б формальне) на зразок провідних європейських держав є для України справою найближчих років, то зміна ментальних настанов і цінностей, на яких ґрунтується управлінська культура, потребує значно більшого часу, професіоналізму та наполегливості науковців і практиків державного управління.

Для того щоб зрозуміти, в якому напрямку слід рухатися, аби закріпити демократичні принципи та цінності в державно-управлінській діяльності, треба перш за все з'ясувати, які чинники впливають на формування і розвиток управлінської культури.

Розглядаючи культуру як показник якості управління слід виходити з того, що державне управління – це практичний організаційно-регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, збереження чи перетворення за допомогою влади. Це

передусім конкретний вид діяльності державних органів та посадових осіб, які наділені владними повноваженнями і мають виконувати функції держави [1, с. 21 – 28]. Культура, з позиції діяльнісного підходу, визначається як результат всієї людської діяльності і перш за все – творчої [3, с. 19-20].

У більш широкому розумінні культура – це соціальна система функціонально корисних форм діяльності, які закріпилися в суспільній практиці та свідомості. Вона виступає як цілісний історичний феномен, що виникає на основі територіальної, етнічної, мовної, економічної та політичної спільності [8, с.7-8].

Культура державного управління є специфічним видом культури, що являє собою комплекс знань про систему цінностей і мету діяльності державних органів, правила і норми ділової поведінки державних службовців [12, с. 240]. Державне управління, що ґрунтується на культурних цінностях, перебуває під постійним впливом низки тенденцій і факторів суспільного розвитку, провідну роль серед яких відіграють процеси зовнішнього середовища і внутрішні рушії розвитку державного управління. Ці процеси, у свою чергу, відбуваються за умов дії цілої системи чинників соціального, економічного, політичного і ціннісно-ментального походження [11]. Тож очевидно, що визначення факторів формування культури державного управління необхідно розглядати саме в колі цих процесів та їх передумов.

Враховуючи останнє, а також виходячи з наведеного вище визначення культури державного управління, можна зробити загальний висновок: на культуру державного управління головним чином впливають соціально-політичні, економічні та ціннісно-ментальні чинники. Проте, на наш погляд, для вдосконалення державно-управлінської діяльності доцільно конкретизувати і розширити перелік факторів, завдяки яким формується та розвивається культура державного управління.

Слід зазначити, що останнім часом проблеми культури в державному управлінні стають предметом досліджень багатьох науковців. В Україні теоретичним основам управлінської культури приділяють увагу

В. Авер'янов, Б. Гаєвський, М. Логунова, Н. Нижник, В. Ребкало, В. Цветков та ін. Окремі аспекти, а саме питання щодо геополітичних, етнокультурних, ментальних, світоглядного чинників у державному управлінні, розглядають Б. Глотов, В. Князєв, Ю. Куц, М. Пірен, Ю. Римаренко, С. Чукут та ін. Деякі проблеми управлінської культури прагнуть вирішити також зарубіжні автори, серед яких: Г. Атаманчук, Б. Гурне, О. Оболонський, Г. Райт та ін. Однак на сьогодні в науці державного управління практично відсутній комплексний підхід до визначення та узагальнення основних передумов формування культури державно-управлінської діяльності. Тому саме цьому і присвячена дана стаття, метою якої є визначення основних факторів впливу на культуру державного управління та обґрунтування їх безпосередньої дії на формування культурних характеристик державних службовців України.

Аналіз поняття “культура” державного управління, що включає структуру органів державної влади, а також культуру праці, комунікативну, етичну, правову і політичну культуру державних службовців [9], – дозволяє зробити висновок, що дана категорія багатоаспектна, і на її формування та розвиток впливає ціла система факторів. Культура управління, як і будь-який інший різновид культури, змінюється під впливом трансформацій в історичному, політичному, соціально-економічному та культурному устрої держави. Вона завжди відповідає умовам, які визначають той чи інший етап розвитку суспільства і державно-владних відносин.

Діалектичний взаємозв'язок між якістю державно-управлінської діяльності та рівнем соціально-економічного і суспільно-політичного розвитку держави дозволяє виділити систему основних чинників, що впливають на культуру державного управління. На нашу думку, всю сукупність факторів впливу можна поділити на дві групи: зовнішні та внутрішні (рисунок).

Серед зовнішніх факторів найбільш впливовими є геополітичне положення та культурне оточення Української держави.

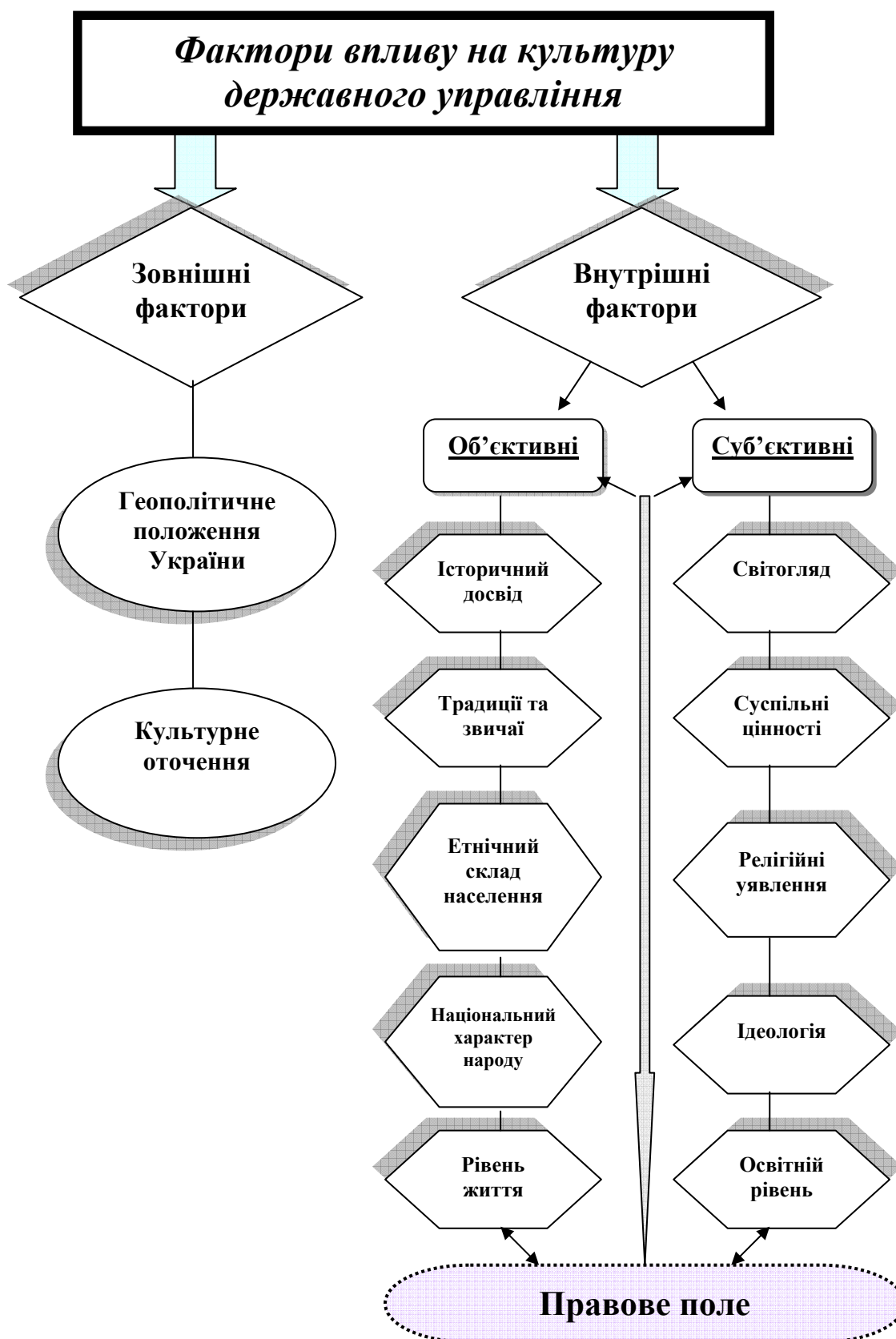


Рисунок. Фактори впливу на культуру державного управління

Групу внутрішніх факторів складають дві підгрупи: об'єктивні та

суб'єктивні. До об'єктивних факторів слід віднести: історичний досвід держави, традиції та звичаї, національний характер народу, етнічний склад та рівень життя населення. Група суб'єктивних факторів, на наш погляд, включає: світогляд, суспільні цінності та релігійні переконання громадян, рівень освіти населення та ідеологію.

Крім того, є ще один фактор, який може бути віднесений як до об'єктивних, так і до суб'єктивних. Це правове поле, в межах якого існує суспільство і функціонує держава.

На сучасному етапі розвитку нашої держави, в умовах демократизації суспільно-владних відносин важливу роль у формуванні культури державного управління відіграє геополітичне положення країни, яке визначається кількома параметрами: географічним розташуванням, економічним потенціалом, природними ресурсами та демографічним чинником [6, с. 219].

Геополітичне положення Української держави характеризується, з одного боку, значною увагою до неї інших країн (Заходу та Америки) і їх регулярними спробами вплинути на перебіг політичних подій в Україні, а з іншого – розмитістю орієнтирів щодо подальшого зовнішньополітичного розвитку країни. І хоча Президентом України зроблено акцент на євроінтеграційному розвитку держави, однак сучасні принципи та культура державного управління в Україні ще дуже далекі від європейських.

На думку Л. Шкляра, сучасна Україна опинилась перед вибором двох геополітичних стратегій: стратегії вибору і стратегії балансу інтересів. Перша відповідає рівневі розвитку самостійної держави, спроможної вибирати собі стратегічних партнерів на взаємовигідних умовах. Друга відповідає ситуації зовнішньої залежності України від партнерів по СНД та країн Європи. Характерною рисою сучасної української геополітики є спроба подвійної орієнтації на Росію та Захід [6, с. 220-221].

Виходячи з наведеного аналізу, можна зрозуміти, чому українська управлінська еліта в геополітичній орієнтації держави постійно прагне

компромісного рішення. Пошук сильного захисника власної нації і держави – це риса, яка йде з глибокої давнини, коли українці боролися не за абсолютну свободу, а за свободу під захистом іншої, сильнішої держави. Така геополітична залежність зумовила появу певних рис поведінки українців, у т.ч. і державних службовців. Серед цих рис: конформізм, уміння пристосовуватися до інтересів чужої політичної сили, займати позицію політичної роздвоєності, втрату почуття єдиної нації тощо [6, с. 223-224]. На жаль, нинішній політичний стан держави показує, що в державному апараті превалюють саме такі пристосовницькі характеристики управлінської культури.

Щодо другого зовнішнього фактора впливу – культурного оточення – можна сказати, що він тісно пов'язаний з попереднім чинником. Адже існуючи в геополітичному просторі, Україна підпадає під постійний вплив „зовнішнього середовища”. Безпосередня близькість України до Росії, країн СНД, Західної Європи та східноазійських країн вплинула на різнобарвність української культури. Комплекс культурних характеристик, що складається з елементів російської, білоруської, єврейської, польської та багатьох інших культур, зумовив історичні зміни в ментальності, культурних та політичних орієнтаціях українців. Це торкнулося особливо мовних і релігійних уподобань українців. Очевидними є розбіжності в культурних орієнтаціях, традиціях та навіть суспільних цінностях серед населення Сходу, Заходу та Півдня України. Дані розбіжності, безумовно, відбиваються і на поглядах щодо побудови системи державних органів, і на якостях, притаманних державним службовцям. Проте, на наш погляд, найбільш впливовою у загальному вимірі є російська культура, адже в культурі державного управління Росії та України існує багато спільних характеристик, серед яких: бюрократизм, схильність до нарощування державного апарату, надмірна персоніфікація влади тощо.

Комплекс внутрішніх факторів впливу на культуру державного управління можна умовно поділити на чотири групи: історико-культурні,

етнокультурні, світоглядно-ціннісні та соціально-економічні.

До історико-культурних факторів слід віднести історичний досвід державної самостійності, традиції та звичаї. Історія України – це історія бездержавності. Протягом багатьох століть Український народ виборював свою незалежність. Зазнавши поневолення, утисків, геноциду з боку сусідніх держав та нападників, Україна не набула досвіду власної державності, відповідних традицій державного будівництва, і тому в свідомості українців сформувалися одночасно покірність і пристосування та ненависть до тих, хто при владі. Однак, невеликий позитивний досвід Запорізької Січі та УНР все ж таки укріпив віру українців у можливість мати власну незалежну державу.

З радянських часів Україна успадкувала адміністративно-командну систему владних відносин та нерозвиненість демократичних традицій. Здобувши незалежність у 1991 р., Українська держава була змушена формувати якісно нові суспільні відносини, соціальні та політичні інститути, нову культуру управління і нові традиції. Традиції українського народу переважно визначаються історичним досвідом держави та відбивають об'єктивні умови існування суспільства, наступність в суспільному житті. Саме традиціями та звичаями українського народу визначаються деякі позитивні і негативні характеристики культури державного управління. Наприклад, схильність українців до громадоцентризму, парламентаризму і народовладдя йде від віча часів княжої доби Київської Русі. А такі явища, як протекціонізм, «родинність» у владі – у чомусь є наслідком поклоніння Марії Богородиці, яка оберігала родину і «схвалювала» родинні та дружні зв'язки.

На сучасному етапі історичного розвитку нашої держави відбувається формування та закріплення нових традицій, що відбивають особливості розбудови демократичної держави та громадянського суспільства. Закріплення цих традицій впливає на подальший розвиток культури державного управління, а також безпосередньо залежить від самих державних службовців, які не лише дотримуються культурних традицій, але й активно сприяють їх усталенню в житті суспільства.

Етнокультурні фактори впливу на культуру державного управління включають етнічний склад населення України та особливості національного характеру народу, які безпосередньо пов'язані з його етнічними характеристиками. Виходячи з історичних передумов існування української нації, її формування та розвитку, можна говорити про поліетнічність Українського народу. Етнодемографічну картину України складають декілька етногруп, серед них: росіяни, євреї, білоруси, молдовани, кримські татари, болгары, поляки, угорці, румуни, а також інших малочислених етнічних груп [5, с. 103 – 105]. Безумовно, переважна більшість Українського народу належить до титульної, української нації – понад 75 % всього населення України, при цьому велику групу також обіймають українські росіяни – близько 18 %.

Безумовно, що така поліетнічність народу України характеризує наявність мультикультурності в культурі державного управління. Кожна нація, кожна етнічна спільнота має свої культурні особливості, свої традиції та соціально-ціннісні орієнтації. Державні службовці як носії тієї чи іншої етнічної культури також володіють певними культурно-ментальними особливостями, які впливають на формування їх етичної, правової та політичної культури як складових культури державного управління.

Культурно-ментальні особливості етносів складають так званий національний характер народу. Очевидно, кожна нація має свій національний характер, який передбачає з'ясування: якою мірою певний народ може виступати у вигляді цілісної особи, що має певні психологічні риси [2, с. 73]. Національний характер – це спосіб світовідчуження, притаманний національній спільноті на певному етапі розвитку. Він включає в себе національні почуття, звички, риси характеру, традиції тощо [7, с. 113]. Комплекс психологічних рис Українського народу, що виникає за умов культурно-цивілізаційного буття, має свій генезис, формується шляхом відповіді на певні виклики історичної ситуації і не підлягає швидкій зміні. Домінуючими рисами національного характеру українців, які безпосередньо



впливають на культуру державного управління, є: надмірний індивідуалізм, конформізм, двоєвір'я, толерантність, сердечність, патріотизм тощо [2; 7].

Тісно пов'язані з наведеними вище факторами впливу світоглядно-ціннісні характеристики Українського народу, що також відбиваються на особливостях державного устрою та системі державно-владних відносин. Розглядаючи світогляд як сукупність поглядів, оцінок, норм і установок, що визначають ставлення людини до світу і виступають в якості орієнтирів та регуляторів його поведінки [4, с. 269], слід аналізувати його вплив у комплексі з такими категоріями, як суспільні цінності та релігійні переконання. Суспільні цінності – це загальноприйняті переконання відносно цілей, яких людина повинна прагнути і які складають основу моральних принципів. Цінності, які є ядром культури, формуються суспільством поступово, через відбір певних видів поведінки і досвіду людей. З часом ці види поведінки закріплюються, схематизують у таких нормативних утвореннях, як традиції, обряди, звичаї та ритуали. У подальшому ціннісні взірці зберігаються і передаються через соціальні інститути, набуваючи змін залежно від змін суспільного устрою, ідеалів та цілей людської життєдіяльності. При цьому слід зазначити, що цінності державних службовців у цілому відповідають головним орієнтирам доброчесності, що включають істину, добро, красу, людську гідність, свободу, честь, справедливість і відповідальність.

Поряд із цінностями основою суспільної моралі є релігія. Виникаючи на певному етапі історичного розвитку, релігія постулює світ ідеальних сутностей, що у практичному плані веде до обґрунтування пріоритету духу над тілом. Релігійна ситуація в Україні тісно пов'язана з указаними раніш історико-культурними та етнокультурними особливостями Українського народу. За роки незалежності України релігійна мережа зросла в декілька разів. Нині в Україні діє понад 33 тис. релігійних організацій, 55 церков, конфесій, течій і напрямків [10]. Найбільш поширеним в Україні є християнство, при цьому Схід країни більше орієнтований на православ'я, а

Захід – на католицизм. Християнська релігія вкоренилася в національний ґрунт, у результаті чого українська культура набула релігійного забарвлення. Релігійна мораль, яка базується на загальнолюдських цінностях, стала основою української суспільної моралі, відповідних суспільних цінностей, які, у свою чергу, відбиваються в етичних нормах поведінки громадян, у т. ч. і державних службовців.

Аналізуючи тенденції розвитку релігійності українців, слід зазначити, що з кінця ХІХ ст. у суспільній свідомості населення релігійна віра поступово замінюється ідеологією. Ідеологія як суспільний інститут належить до соціальних механізмів культивування і захисту духовності індивідів. До формування ідеології причетні і політики, і державні службовці. Якщо в радянські часи ідеологія державної еліти (комуністичної партії) формувала міцну віру в державну владу і «світле майбутнє», то на сучасному етапі розвитку України спостерігається відсутність будь-якої ідеологічної настанови з боку держави, а це, в свою чергу, відбивається на певному дисбалансі суспільних цінностей. Національна ідея, про яку так часто говорять і яка може бути основою нової ідеології незалежної України, на жаль, поки що відсутня. Невизначеність ідеологічної складової в культурі державного управління є очевидним гальмом розвитку якісно нових владно-суспільних відносин та причиною знецінення патріотизму як необхідної риси управління.

І, нарешті, остання група факторів впливу на культуру державного управління включає соціально-економічні чинники. До цієї групи входять рівень освіти та рівень життя населення України. Рівень освіти визначає інтелектуальний потенціал нації (зокрема державних службовців), відповідний рівень досягнень в усіх сферах людської життєдіяльності, а також ступінь розвитку внутрішньої здатності громадян до засвоєння нових знань і реалізації їх на практиці. Інший фактор – рівень життя – є показником задоволення матеріальних і духовних потреб населення. Чим вищий цей рівень задоволення, тим більш позитивна оцінка громадянами державної

влади та її посадовців. Очевидно, що за умов різкої стратифікації населення України різниця між соціальним статусом багатьох керівників та пересічних громадян значно ускладнює пошук компромісних рішень назрілих проблем у владно-суспільних відносинах. Через це врахування рівня освіти та рівня життя населення є обов'язковим для розробки послідовних дій, спрямованих як на вироблення відповідної державної політики, так і на вдосконалення культури державного управління, що виступає запорукою ефективної і успішної реалізації цієї політики.

Правове поле як фактор впливу на культуру державного управління виступає фундаментальною основою нормативного регулювання діяльності органів державного управління та системи владно-суспільних відносин. Правове забезпечення управлінської діяльності в державній сфері конкретно визначає основні складові культури державного управління, а саме: державну структуру, культуру праці, етичну та правову культуру державних службовців.

Запропонована система факторів впливу на культуру державного управління, на нашу думку, дозволяє зрозуміти причини багатьох проблем у державно-управлінській сфері. Крім того, вона може допомогти виявити головні пріоритети в налагодженні висококультурних управлінських відносин, а також можливі шляхи покращання культури державного управління і владно-суспільних відносин за умов утвердження України як дійсно демократичної держави.

#### **Список використаних джерел**

1. *Воронкова В.Г.* Менеджмент у державних організаціях : навч. посіб. – К. : ВД «Професіонал», 2004. – 256 с.
2. *Глотов Б.* Культурно-цивілізаційна ідентифікація українського народу: Моногр. – Дніпропетровськ : ДРІДУ УАДУ, 2002. – 216 с.
3. *Гуревич П.С.* Культурологія : Учеб. пособие. – М.: Знание, 1996. – С. 256.
4. *Кононенко Б.И.* Большой толковый словарь по культурологии. – М. : Вече-2000; Изд-во АСТ, 2003. – 512 с.
5. *Куц Ю.О.* Етнополітичні державотворчі процеси в Україні: управлінський аспект: моногр. – Х. : Вид-во ХарПІ УАДУ "Магістр", 2002. – 204 с.
6. *Куць О., Куц Ю.* Етнополітичні аспекти розбудови української держави. – Х. : Березіль, 1999. – 273 с.

7. Мала енциклопедія етнодержавознавства / НАН України; Ін-т держави і права ім. В.Корецького ; ред. кол. Ю.І. Римаренко (відп. ред.) та ін. – К. : Довіра : Генеза, 1996. – 942 с.

8. *Пигалев А.И.* Культурология : учебник. – Волгоград : Изд-во Волгоград. гос. ун-та, 1998. – 420 с.

9. *Писаренко Ж.А.* Структура культури державного управління: теоретико-методологічний аспект // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Вип. 1(16). – Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2007. – С. 119 – 125.

10. Стан і тенденції розвитку релігійної ситуації та державно-церковних відносин в Україні (станом на 16.07.2007 р.) // Департамент у справах релігій. – [http://www.scnm.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=48730&cat\\_id=47896](http://www.scnm.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=48730&cat_id=47896).

11. *Сурмін Ю.* Тенденції розвитку державного управління // Вісник НАДУ. – 2007. – № 2. – С. 5 – 14.

12. *Цветков В.В.* Демократія і державне управління: теорія, методологія, практика : моногр. – К. : Юрид. думка, 2007. – 336 с.

***Pysarenko Z.A. Factors influence on public administration culture.***

The article examines basic factors which influence on forming and development of public administration culture, and also contains substantiation of their influence on cultural descriptions of civil servants of Ukraine.

**Key words:** culture of state administration, civil servants, factors of influencing.

***Писаренко Ж.А. Факторы влияния на культуру государственного управления.***

Рассмотрены основные факторы, которые влияют на формирование и развитие культуры государственного управления, а также обосновано их влияние на культурные характеристики государственных служащих Украины.

**Ключевые слова:** культура государственного управления, государственные служащие, факторы влияния.