

П. М. ПЕТРОВСЬКИЙ

**ГУМАНІТАРНА СКЛАДОВА
СУЧАСНОЇ АДМІНІСТРАТИВНОЇ КУЛЬТУРИ**

Розглянуто сучасний процес формування демократичного врядування з точки зору культури, яку, відповідно до основної її функції, може бути визначено як адміністративну. Здійснено порівняльний аналіз адміністративної та організаційної культур, розкрито якісні характеристики культури публічного адміністрування. Обґрунтовано думку, що визначальною рисою демократичного врядування є гуманітарна складова як акцентування уваги на цінності кожної особи в суспільстві та необхідності створення умов для її всебічного розвитку.

The modern process of forming the democratic governing from the point of view of culture is considered, that in accordance with its main function can be determined as administrative. The comparative analysis of administrative and organizational cultures is made, qualitative features of public administrative culture are outlined. The idea is grounded that determination feature of democratic governing is the humanitarian component as accenting of attention on the value of every person in society and necessity of creating conditions for its comprehensive development.

Сучасний процес розвитку українського суспільства, його політичної системи та інститутів управління вимагає трансформації суспільно-владних відносин у напрямку їхніх демократизації та гуманізації. Завдання поширення демократичних зasad на всі сфери суспільства продекларовані різними гілками влади і на всіх її рівнях, їхнє впровадження в соціальну практику проголошено більшістю політичних партій та є полем діяльності багатьох громадських організацій. Проте наша дійсність демонструє протилежні властивості, виявляючи неприйняття, і навіть спротив втіленню, демократичних цінностей і норм. Проблеми ускладнюються тим, що процес теоретико-методологічного осмислення особливостей сучасного стану культури управління українського зразка знаходиться на початковому етапі, коли трансформаційні труднощі доповнюються концептуальною невизначеністю, відбувається суперечливе наповнення традиційних форм влади новим цивілізаційним змістом. Практика управління часто демонструє застосування спрощених методологічних підходів, прагнення обмежити вирішення складних проблем використанням методик, запозичених з інших сфер і країн, чи застосувати лише їхні окремі фрагменти. Це, без сумніву, краще, ніж бездумне наслідування вчораших стереотипів командно-адміністративного стилю управління, та все ж слід пам'ятати, що відсутність загальноприйнятого, теоретично обґрунтованого розуміння сутності культури публічного врядування негативно впливає на суспільний процес, зменшує потенціал державного управління та місцевого самоврядування.

Формування сучасної культури публічного врядування набуває особливого значення в рамках реалізації з ініціативи Національної академії державного управління Дорожньої карти модернізації загальнонаціональної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.

Питання демократії та культури демократичного врядування висвітлювалися відомими зарубіжними авторами (Макс Вебер, Карл Поппер, Фрідріх А. Гаек, Роберт Д. Патнем, Карл-Ото Апель, Юрген Габермас, Ральф Дарендорф, Жерар Мере та ін.), вони наявні в нормативно-правових документах українського державотворення та набувають усе ширшого висвітлення у вітчизняній науковій та публіцистичній літературі. Усвідомлення важливої закономірності, що вирішення сучасних завдань реформування системи державного управління на засадах демократичного врядування можливе на шляху впровадження нової культури – культури публічного адміністрування – стає примітною ознакою нашого сьогодення [1 – 4; 5; 11]. Варто зауважити, що завдання формування адміністративної культури демократичного зразка ставилося й раніше [1; 2], проте його виконання унеможливлювалося дією низки причин, серед яких варто звернути увагу на недостатність її теоретичного осмислення та необхідність більш глибокого дослідження методологічних аспектів цивілізаційної практики управління.

Базовим положенням для нашого розгляду адміністративної культури є послідовно проведена М. Вебером думка про залежність культури управління від загальної культури суспільства, його визначення **легітимності** як відповідності діяльності “штабу управління” до рівня бачень і очікувань громадян та **легальності** як характеристики публічного врядування, що “існує завдяки встановленим правилам” [3, с. 157 – 158]. Дослідження адміністративної культури є також своєрідним теоретико-методологічним продовженням концепції демократичного врядування (good governance), що акцентує увагу на реалізації “владних повноважень державними органами і органами місцевого самоврядування (далі – органами публічної влади) в органічному взаємозв’язку і з безпосередньою участі громадян, їхніх організацій у вироблені та реалізації публічної політики” [9, с. 48]. Слід врахувати і те, що культура демократичного врядування досить часто визначається (і вже тому певною мірою ототожнюється) з організаційною культурою, що, на наш погляд, не може бути повністю виправданим з огляду на специфічні властивості першої. Водночас, організаційну культуру розроблено на сьогодні значно краще, вона є досить структурованою, і тому екстраполяція деяких її положень на адміністративну культуру може бути одним із можливих методів дослідження [5].

У контексті нашого розгляду варто зафіксувати визначення організаційної культури як “матрицю колективних базових уявлень” [13, с. 31], що поділяються членами організації та відтворюють умоглядний характер її існування – на надособистому або інтерсуб’єктивному рівні. Цю характеристику цілком закономірно може бути поширено на адміністративну культуру з незначним уточненням, що остання формується інституційно, у своїх основних рисах задається чинним політичним режимом країни. Отже, принциповою відмінністю

адміністративної культури від організаційної є її інституційна заданість, або чітка нормативно-правова регламентація діяльності всіх її суб'єктів. Про необхідність подальшої гуманізації та гуманітаризації публічного врядування йдеться в багатьох роботах вітчизняних авторів [8; 10; 12], проте цей напрям теж потребує значно інтенсивнішого дослідження. Тим самим можна констатувати, що аналіз адміністративної культури та її гуманітарної складової є далеким від завершення, має низку проблем термінологічного, теоретичного та методологічного характеру.

З урахуванням всього сказаного метою цієї статті є розкриття змісту та цінності гуманітарної складової адміністративної культури як важливого чинника підвищення ефективності сучасного публічного адміністрування та поширення цивілізаційних зразків забезпечення розвитку кожної особи. Досягнення цієї мети можливе за умови виконання таких завдань:

- розкрити сутність адміністративної культури, її структурних та функціональних особливостей;
- виявити специфіку впливу адміністративної культури на окремих працівників та суспільство в цілому;
- визначити гуманітарну складову культури сучасного публічного управління;
- продемонструвати можливості гуманітарних чинників у демократичній модернізації публічного врядування та суспільно-владних відносин.

Дослідження адміністративної культури неможливе без звернення до культури взагалі як системи відтворення і продукування за допомогою інтелекту соціально значущого досвіду та нових технологій людської життедіяльності. Культура, за визначенням, протистоїть стихійній активності, не опосередкованій діяльністю людського розуму з осмислення уроків минулого, специфіки сучасного стану тощо. Тому запереченням будь-якої культури, і адміністративної зокрема, є стихійність, спонтанність, або, іншими словами, небажання й невміння працювати над духовно-практичним збагаченням. Стан адміністративної культури значною мірою визначається національними традиціями та ментальністю, що знаходять своє відтворення в досвіді роботи з управлінськими кадрами, механізмами їхнього призначення на посади, способами організації праці та стимулюванням до підвищення рівня компетентності. “Культурне” продукування нових соціальних станів здійснюється, насамперед, через конкретні форми управління, що є постійним умоглядним опосередкуванням дійсного і належного за допомогою відкриття нових можливостей і ресурсів прогресивних змін. Культура управління – це, насамперед, уміння вирішувати певні питання на основі досягнутого досвіду, засвоєних уроків чи тих надбань, що не щезли у вирі минулого, а осіли в пам’яті людства як спосіб дії, як методика раціонального ставлення до визначених ситуацій та вирішення відповідних проблем тощо. Тим самим культура має методологічний потенціал, є рівнем духовно-практичного освоєння дійсності в цілому чи певної її частини. Адміністративна культура – це вид культури управління, що стосується діяльності державних установ та організацій самоврядування (public administration) і відтворює на необхідному рівні цю сферу управління. На відміну від організаційної (корпоративної) культури, яка за свою принципову мету ставить досягнення максимальної ефективності, адміністративна культура – це мистецтво забезпечення гармонійного існування та

розвитку всіх сфер суспільства, а також кожної особи. Важливим є і те, що для бізнесової установи оточення виступає чинником протидії, який слід подолати і через це подолання ствердити свою мету (у разі продукування нових товарів і послуг, попри видимість урахування інтересів споживача, модифікуються його звички тощо). Адміністративна культура – це рівень осмисленої діяльності управлінської установи, що мету свого функціонування бачить у розвитку соціального середовища, змінює дійсність і суспільні відносини через залучення потенціалу громадської активності. Тим самим адміністративна культура, порівняно з організаційною, ґрунтується на значно ширшому масиві рефлексивно-раціонального опосередкування управлінських дій, що надає їй концептуального значення, робить її умogлядним утворенням загальносоціального рівня. А це означає також і те, що її зміст формально не постулюється (він лише частково фіксується посадовими інструкціями, регламентами тощо), а існує як набір знакових, смислотворчих ідей, символів, дій, вчинків чи прикладів. Останні підтримуються і заохочуються (часто у вигляді заперечення і засудження протилемних) керівництвом та поділяються більшістю колективу. Адміністративна культура – це своєрідне колективне мислення із відносно усталеною системою цінностей і базових мотивацій, що орієнтує працівника адміністративної установи на виконання (невиконання) певних функцій, визначає міру ставлення до соціального середовища тощо.

У форматі нашого дослідження варто зосередити увагу на інтерсуб'єктивній, надособістісній природі адміністративної культури, що виявляється в системі таких віртуально-символічних форм, як бренд, логотип, і навіть інтер'єр та екстер'єр установи. Інтерсуб'єктивні виміри адміністративної культури існують як спільне бачення або умоглядно-символічний концепт діяльності, що досить часто знаходить своє втілення у формулюванні місії певної адміністративної установи. Інтерсуб'єктивну природу культури важливо доповнювати особистісними характеристиками її представників, до яких можна віднести пасіонарність, толерантність, високі організаційні якості, гостре відчуття соціальної несправедливості, особливе ґрутовне, критичне й інноваційне мислення, почуття соціальної відповідальності, ініціативність і цілеспрямованість. Надособістісна природа адміністративної культури, як ідеального за станом свого буття утворення, виконує цілу низку функцій, до яких, зокрема, слід віднести функцію збереження досягнутого рівня управління, закріплення його найкращих практичних форм у вигляді певних концептів, правил, вимог тощо. Своєрідна консервативна роль адміністративної культури доповнюється формуванням тих чи інших умов для власного вдосконалення, тобто заперечення і заміни більш інноваційними формами. Детальніше це означає, що культура включає в себе певний рівень можливостей власного розвитку, що може бути визначений як рівень терпимості до модифікацій, пропонованих, як правило, на індивідуальному рівні. Отже, демократична культура виконує не лише консервативну, але й конструктивну функцію, встановлюючи обов'язкові для всіх “правила гри”, визначає загальні межі діяльності та її індивідуальні можливості.

На рівні установи адміністративна культура кристалізується у своєрідний психологічний клімат, проявами якого є усталений діловий та інформаційний обмін,

практикований стиль управління та поширеній (домінуючий) спосіб спілкування [6]; а способом її існування на особистому рівні є постійне переосмислення чинних практик управління, пошук нових форм і методів трансформування організації відповідно до вимог суспільства. Особиста складова адміністративної культури публічного менеджера має структуру, яка не вичерpuється поділом на такі ментально-психологічні елементи, як знання, розуміння, вміння та прагнення, вона може структуруватися за об'єктом спрямування в усіх його можливих конфігураціях – від теперішнього стану окремої дрібної галузі до стратегічних перспектив усього соціально-управлінського комплексу, а також за відношенням до основних управлінських функцій – інформаційно-аналітичної, прийняття управлінських рішень, організаційної, спонукально-мотиваційної, контрольної тощо.

Ще однією важливою рисою адміністративної культури є її інтерактивний характер, тобто відсутність одновекторного впливу активної сторони (суб'єкта) управління на інших учасників (об'єкт) цього процесу. За відомим законом менеджменту відгук на певний управлінський вплив не повністю визначається змістом і потужністю здійснованого впливу, він значною мірою залежить від ставлення об'єкта до впливу та до суб'єкта його здійснення. Іншими словами, об'єкт управлінського впливу сам є суб'єктом, із властивими йому інтересами, мотивами, цілями і всією гаммою людських почуттів, що опосередковують управлінський вплив керівника і визначають характер реакції на нього. За умови спільної адміністративної культури, специфіка ставлення керівника проектується, підсилюється і відповідно відзеркалюється в діях підлеглих. Так, авторитарний стиль керівника буде доповнюватися патерналістськими ставленнями підлеглих, тобто формально-функціональною активністю, що не виходить за рамки виконання функціональних обов'язків, ґрунтуються на емоції страху та доповнюються загальною відчуженістю від справи. Протилежно іншу тенденцію, як правило, має колегіальний стиль управління, що через залучення виконавців до процесу прийняття управлінських рішень робить їх учасниками реального процесу, формує їхнє активне й зацікавлене ставлення до спільніх управлінських справ.

Аналіз адміністративної культури демонструє, що вона проходить різні стадії свого розвитку – від формування до усталеності та періоду якісної зміни. Усталена (сформована й усвідомлена більшістю учасників управлінського процесу) модель адміністративної культури за методологічною традицією, що існує, може бути класифікована як парадигма, тобто цілісна система теоретичних поглядів і відповідних їм методологічних практик. Сучасна парадигма адміністративної культури визначається як демократична і характеризується низкою властивостей, що доповнюють одна одну, які можуть бути класифіковані за різними ознаками. Отже, попри те, що парадигма адміністративної культури є досить розмитою, оскільки постійно знаходиться у процесі становлення й розвитку, вона має свої індикативні показники. До них, насамперед, належать пріоритетна цінність розвитку, що як смислотворчий концепт формує відповідні методологічні засоби свого ствердження. Тому дослідження адміністративної культури передбачає застосування аксіологічного підходу, тобто визначення пріоритетних для державної системи управління цінностей, що впливають на формування стратегічних цілей,

конкретику урядових програм та засобів і ресурсів їхнього досягнення. Попри велику різноманітність соціальних цінностей, вони можуть бути зведені до таких, як влада, власність, держава, суспільство, людина. У форматі реального здійснення державного управління ці цінності функціонують паралельно, утворюють ієрархічну систему пріоритетів. Виокремлення тих чи тих цінностей, їхній відрив від інших веде до невірправданої абсолютизації та фетишизації окремих аспектів суспільного розвитку з відповідними практиками людських взаємин. Для прикладу, виокремлення й абсолютизація спільних для суспільства цінностей веде до тоталітаризму, власності чи особистих (егоїстичних) інтересів окремих суб'єктів влади – до корупції, влади – до бюрократизму, а держави – до етатизму чи авторитаризму тощо. Водночас, слід підкреслити, що дійсною пріоритетною цінністю сучасного демократичного суспільства є людина в повноті її вільних проявів, і досвід демократично розвинутих країн підтверджує основний принцип публічного управління – служіння кожному окремому громадянинові. Особливістю ствердження цього гуманітарного принципу у сфері державного управління є його застосування як щодо всіх громадян суспільства у процесі надання адміністративних послуг, так і щодо кожного працівника конкретної установи. Формою його здійснення можуть бути такі методи, як індивідуальний підхід, справедлива винагорода, створення умов для самоактуалізації особи, емпатія тощо. Демократичну адміністративну культуру відрізняє також прозорість функціонування кожного інституту влади, їхня інформаційна відкритість, доступність керівництва для громадян, дієвість принципів змагальності та професійності у вирішенні кадрових питань, наявність постійного діалогу між владою та громадою.

Слід також зауважити, що досить часто справжні цінності приховуються, а замість них декларуються псевдodemократичні цілі. Так, попри проголошення людини пріоритетною метою (“усе на благо людини”), радянська влада найвищою цінністю стверджувала ідею комунізму (ідеократія), що на практиці підмінювалося домінуванням держави та партійної номенклатури.

Сьогоднішня українська практика управління демонструє низку загрозливих перекосів у бік визначення власності (земля, нерухомість тощо) як пріоритетного напрямку. У цілому, головна проблема адміністративної культури України – це труднощі трансформаційного періоду, коли відбувається зміна командно-адміністративного типу управління радянського зразка на демократичну культуру управління. Цей процес трансформації має як труднощі загальносоціального плану, так і внутрішньоадміністративні, що зумовлені, насамперед, традиціями, стереотипами й архетипами вчорашньої практики тоталітаризму. Для останнього характерними були директивний стиль керівництва з такими закономірними його доповненнями з боку громадськості, як патерналізм, пасивність, відчуженість від влади, а також конформізм та лояльність. Ці риси соціальної психології й досі є поширеними та становлять серйозну перешкоду процесу демократизації. До внутрішньоадміністративних труднощів становлення сучасної культури управління слід віднести:

- засилля вертикальних, ієрархізованих відносин із надмірною дистанцією влади;

- переважна орієнтація на справу (ефективність) із нехтуванням потреб та інтересів людини;
- підміна критерію професіоналізму суб'єктивним ставленням до службовців, їхнього відбору та кар'єрного зростання (фаворитизм, кумівство тощо);
- відсутність послідовності у відокремленні тимчасової політичної доцільності від раціональної виваженості державної служби;
- домінування волонтеристських, а не раціональних підходів до постановки та вирішення соціальних та управлінських проблем;
- низький рівень майстерності демократичного спілкування працівників публічного врядування.

Гуманітарну складову адміністративної культури можна визначити як систему людиноцентрованих цінностей, що закріпилася у відповідних формах відносин у рамках державного і місцевого управління. Як система вона включає різні структурні елементи, що їх можна класифікувати за різними критеріями – рівень інтегрованості в неї працівників, сфера поширеності. Для нас важливим є виявленість цінності людини або усвідомленість гуманітарного призначення установи публічного управління на загальносоціальному, організаційному та індивідуальному рівнях. У конкретції діяльності публічної установи адміністративна культура може бути зведена до таких рубрик, як ставлення до людини – громадянина, споживача управлінських послуг та практикований рівень поваги до працівника установи.

У процесі історичного вдосконалення практики управління збільшувався обсяг і зростало значення гуманітарної частини адміністративної культури. Типовим прикладом цього є поширення впливу школи людських відносин [7], яка довела, що ефективність праці значною мірою визначається ставленням особи до своєї праці – відчуттям справедливості в оцінці праці, задоволенням потреби у спілкуванні й належній пошані з боку колег і керівників, наявними можливостями самореалізації тощо. Школа людських відносин поклала початок більш глибокому усвідомленню сутності людини, що коротко може бути зафіксована як суб'єктна природа працівника, який вважався раніше лише об'єктом управлінського впливу. Тим самим суб'єкт-об'єктний вплив як класична схема управлінських відносин замінюється на суб'єкт-суб'єктну взаємодію, тобто підлеглий стає співсуб'єктом, його місце в управлінському процесі не другорядне, а важливе співмірно з роллю керівника. Змінюється також якість причетності працівника до вирішуваних завдань – із засобу досягнення зовнішньо визначених цілей співробітник стає самодостатнім, бере участь у цілепокладанні. Щодо адміністративної культури це означає, що в ній підтверджується незаперечна і смислотворча істина – людина є основною цінністю держави і окремої її установи, а також невичерпне джерело виникнення продуктивних ідей. Послідовне проведення цієї істини на концептуальному й методологічному рівні, поширення її на всю адміністративну культуру надає їй значення парадигми, що через домінуючий зміст і наукову форму закономірно визначається як гуманітарна. До основних ознак гуманітарної парадигми адміністративної культури відносяться такі, як усвідомлення й постійне практичне ствердження основного призначення управлінської діяльності – служіння кожній

людині й громадянину, безумовне сприйняття кожного співробітника і громадянина як гідного пошани та прагнення забезпечити їхні гідне життя й розвиток.

На нашу думку, гуманітарна парадигма у сфері публічного управління може сформуватися під впливом таких чинників, як індивідуальна його осмисленість та впровадження кожним публічним працівником, за умови ефективного засвоєння демократичного потенціалу передового досвіду врядування, здійснення належного рівня науково-теоретичного аналізу проблематики та наявності громадської вимогливості та контролю над дотриманням усього комплексу гуманітарних вимог.

Як висновок можна констатувати, що адміністративна культура є важливою складовою державного управління та місцевого самоврядування, що визначається як сукупність усталених цінностей, традицій, норм, звичок, переконань тощо. Її сутність відтворює головне призначення (місію) врядування, що задається політичним режимом і, своєю чергою, формує специфічний стиль управління. Гуманітарна частина існує в кожному типі управлінської культури, проте в сучасній культурі адміністрування, вона набуває особливогозвучання, стає визначальним або смислотворчим чинником діяльності інститутів управління, складає суть відповідної парадигми – методологічної моделі системної управлінської діяльності, що поєднує концептуальні та технологічні аспекти практичного втілення людинознавства. Правомірність цього положення підтверджується демократичними трансформаціями державного управління, зростанням ролі місцевого самоврядування та незалежних інститутів громадянського суспільства, що покликані демонструвати цивілізаційні зразки ставлення до людини, вирішення індивідуальних проблем, забезпечення прав і свобод кожного громадянина та самореалізації працівників установ публічного адміністрування.

Подальше дослідження адміністративної культури можливе в напрямку виявлення її внутрішнього (в рамках управлінської установи) й зовнішнього (на все суспільство) впливів та аналізу механізмів її розвитку в умовах українського трансформаційного процесу.

Література:

1. Указ Президента України “Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні” // Уряд. кур’єр. – 2006. – № 43. – (3 берез.).
2. Стратегія реформування системи державної служби в Україні / затв. Указом Президента України від 14 квіт. 2000 р. № 599/2000 / Офіц. вісн. України. – 2000. – № 16. – С. 63 – 69.
3. *Вебер М.* Три чисті типи легітимного панування. (Соціологія. Загальноісторичні аналізи. Політика) // Макс Вебер ; пер. з нім. Олександр Погорілій. – К. : Основи, 1998. – 534 с.
4. *Гаєвський Б.* Культура державного управління. Організаційний аспект / Борис Гаєвський, Валерій Рехкало : [монографія]. – К. : Вид-во УАДУ, 1988. – 144 с.
5. *Гречкосій І.* Загальні типи організаційної культури державної служби України: проблеми та перспективи / Інна Гречкосій // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. Одес. регіон. ін-ту держ. упр. – Одеса, 2005. – Вип. 4 (24). – С. 180 – 186.

6. Казмиренко В. П. Социальная психология организаций : монография / В. П. Казмиренко. –К. : МЗУУП, 1993 – 384 с.
7. Мескон М. Х. Основы менеджмента : [пер. с англ.] / М. Х. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури. –М. : Дело, 1992. – 702 с.
8. Мотренко Т. Виступ начальника Головного управління державної служби України на міжнародному регіональному семінарі “Державна служба та адміністративна реформа” / Т. Мотренко // Вісн. держ. служби. – 2006. – № 4. – С. 6 – 9.
9. Надолішній П. Концепція демократичного урядування: сутність і проблеми формування та реалії / Петро Надолішній // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. Одес. регіон. ін-ту держ. упр. – Одеса, 2007. – Вип. 2 (30). – С. 46 – 55.
10. Олуйко В. Особливості реформування публічної адміністрації в Україні / В. Олуйко // Вісн. держ. служби. – 2006. – № 4. – С. 24 – 26.
11. Ребкало В. Культура владних відносин / Валерій Ребкало, Валерій Шахов // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. Одес. регіон. ін-ту держ. упр. – Одеса, 2006. – Вип. 3 (27). – С. 25 – 35.
12. Скрипник О. В. Демократія: Україна і світовий вимір (концепції, моделі та суспільна практика) / О. В. Скрипник. –К. : Логос, – 2006. – 368 с.
13. Шейн Э. Х. Организационная культура и лидерство : [пер. с англ.] / Э. Х. Шейн ; под ред. В. А. Спивака. –СПб. : Питер, 2002. –336 с.

Надійшла до редколегії 20.05.2008 р.