



## ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

М. І. Рудакевич\*

### ФОРМУВАННЯ ДЕМОКРАТИЧНОЇ ПРОФЕСІЙНОЇ КУЛЬТУРИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Актуальність теми зумовлена рядом обставин. Зокрема, необхідністю реалізації конституційно затвердженого курсу України на демократичний розвиток суспільства, а також відсутністю вітчизняного досвіду демократичного державного врядування в Україні, який найбільш яскраво виявляється в недостатньому рівні професіоналізму основного суб'єкта державного управління — державних службовців.

Проблема формування професійної культури державних службовців є предметом досліджень цілого ряду вітчизняних і зарубіжних науковців (Б. Гаєвський, А. Гошко, Г. Дмитренко, В. Луговий, С. Майборода, В. Олуйко, О. Оболенський, Є. Охотський, Л. Пашко, С. Серьогін, О. Турчинов, С. Хаджірадева, Ю. Шаров та ін.). Ними закладено теоретико-методологічні засади дослідження професіоналізму державних службовців у контексті кадрової політики, його нормативно-правове забезпечення, комплексне вивчення управлінських, соціокультурних, соціально-психологічних, педагогічних аспектів формування професіоналізму в процесі підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації управлінських кадрів тощо. Що стосується формування демократичної культури професійної діяльності державних службовців, то дана проблема вивчається фрагментарно, незважаючи на те, що вона визнана однією з пріоритетних у розвитку державної служби<sup>1</sup>.

Метою цієї статті є аналіз стану культури демократії в українському суспільстві і діяльності державних службовців та вироблення підходів до формування демократичної професійної культури в системі підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації. Таке завдання поставлено в проекті Стратегії модернізації цієї системи<sup>2</sup>.

Процес демократизації українського суспільства, який ґрунтується на становленні демократичної, правової держави (істинна демократія не існує поза законом і над законом!), розвитку ринкової економіки і громадянського суспільства, вирішальним чином залежить від рівня культури демократії, з її базовими цінностями, принципами і відносинами<sup>3</sup>. Заснована на правах демократія, з одного боку, є змістом і формою державності, з іншого, — духовним і моральним явищем (пріоритетною цінністю якого є людина), яке сприяє реалізації людської гідності й самостійності шляхом залучення громадян до управління державними справами.

© Рудакевич М. І., 2008

\* професор кафедри ділової комунікації та організаційної поведінки Тернопільського національного економічного університету, доктор наук з державного управління

<sup>1</sup> Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005-2010 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 08.06.2004 р., № 746 // ОВУ. — 2004. — № 7.

<sup>2</sup> Стратегія модернізації системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування: Проект [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

<sup>3</sup> Основи демократії / За заг. ред. А. Колодія. — К.: Ай Бі, 2002. — 684 с.



Як відомо, стабільна демократія ґрунтується на сукупності чинників. Зокрема, на наявності довіри, взаєморозуміння, терпимості у відносинах влади й суспільства, на ставленні до влади як до цінності та інших особистісних детермінант (зрілість індивіда як особистості і громадянина), які є необхідними передумовами його включення в демократичні соціальні відносини. Саме тому об'єктивними засадами демократичних трансформацій суспільства виступають стан свідомості народу і владної еліти, а також наявність демократичних інститутів, механізмів і процедур демократичної участі (співучасті), які народжуються в результаті їх діалогу<sup>4</sup>.

Формально в Україні існують основні риси сучасної демократії: багатопартійність, демократична виборча система, недержавні громадські організації, вільні ЗМІ тощо. Однак, результати щорічного соціологічного опитування "Громадська думка в Україні — 2007" свідчать про те, що роль названих та ряду інших демократичних чинників має незначний просяв і вплив на суспільне життя. Так, зокрема, лише 12,8 % опитаних вказали, що є членами громадських або політичних організацій. Безпосередню і опосередковану участь у громадських і політичних заходах за останній рік взяли всього 20,3 %. Найбільш характерними ознаками суспільного життя опитані назвали розвал економіки (40,3 %), хабарництво, корупцію (51,3 %), політичну нестабільність (43,33 %), невпевненість у майбутньому (43,3 %), бюрократизованість влади (37,1 %) тощо. Лише 8,7 % опитаних вважають, що в Україні діє демократія, дещо більше вказали на свободу слова (26,6 %); наявність простору для ініціативи, свободу вибору визнали лише 3,3 %<sup>5</sup>.

Про низьку дієвість демократичних перетворень у суспільстві свідчать також показники емансипації особистості від держави, зменшення тиску держави на неї, формування соціальної активності громадянина, здатного до самореалізації в суспільному житті. Понад 75 % опитаних вказують на значну залежність від владних структур, більше половини (54 %) вважають, що владні органи ставляться до них як до засобу вирішення власних проблем, 70,5 % зазначають, що в них немає ніякої можливості контролювати владні органи<sup>6</sup>. Отже влада (управлінська еліта, зокрема державні службовці) не готова до "демократії співучасті"<sup>7</sup>. Вона не є ні носієм культури демократії, ні тим більше її головним суб'єктом. Тому формування культури демократії в суспільстві і владі зокрема, яка сутнісно і функціонально реорганізує управлінську працю та суспільні відносини, виступає сьогодні першочерговим завданням управлінської еліти. Одним із стратегічних напрямків його виконання є принципове оновлення професійної підготовки державних службовців у контексті сучасної парадигми демократичного державного врядування.

Згідно із сучасними демократичними вимогами, професійна культура і професійна компетентність — необхідні умови вступу громадянина на державну службу як запорука успішного виконання посадовими особами своїх обов'язків на засадах співучасті<sup>8</sup>. Така вимога зумовлена тим, що управлінська культура державного службовця свідчить про його готовність до належного виконання професійних обов'язків і поведінки як у структурі державного органу, так і у партнерській взаємодії з громадянином та іншими суспільними суб'єктами. Головним її критерієм служить етико-культурна якість, що забезпечує відповідність цілей, засобів і результатів діяльності державного службовця інтересам, потребам громадян і демократичним тенденціям суспільного розвитку в цілому.

<sup>4</sup> Нижник Н. Роль кадрової політики в реалізації функцій держави // Вісник Академії правових наук України. — 2002. — № 3. — С. 9-16; *Оболєнський О. Ю.* Державна служба: Підручник. — К.: КНЕУ, 2006. — 472 с.; *Турчинов А.* Професіоналізм государственного служащего должен быть конструктивным // Государственная служба. — 2001. — № 3. — С. 101-112; Українське суспільство 1992-2007. Динаміка соціальних змін / За ред. В. Ворони, М. Шульги. — К.: Ін-т соціології НАН України, 2007.

<sup>5</sup> Українське суспільство 1992-2007. Динаміка соціальних змін / За ред. В. Ворони, М. Шульги. — К.: Ін-т соціології НАН України, 2007. — С. 464-482.

<sup>6</sup> Там само. — С. 340-341.

<sup>7</sup> Там само. — С. 343.

<sup>8</sup> *Дубенко С. Д.* Державна служба і державні службовці в Україні: Навч.-метод. посіб. / За заг. ред. Н. Р. Нижник. — К.: Ін-Юре, 1999. — 244 с.; *Луговий В. І.* Шляхи і засади вдосконалення підготовки керівного персоналу державної служби (аналіз вітчизняного і зарубіжного досвіду) // Підвищення кваліфікації державних службовців: 36. наук. пр. — К.: УАДУ, 1999. — С. 108-138; *Нижник Н.* Вказ. робота; Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005-2010 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 08.06.2004 р., № 746 // ОВУ. — 2004. — № 7; *Олуйко В. М.* Кадрові процеси в державному управлінні України: стан і перспективи розвитку: Автореф. дис. ... д-ра держ. упр. 25.00.01. — К., 2006. — 36 с.; *Пашко Л. А.* Людські ресурси у сфері державного управління: теоретико-методологічні засади оцінювання: Монографія. — К.: НАДУ, 2005. — 236 с.



Таким чином, проблема демократизації професійної діяльності державних службовців повинна розглядатися в діалектичній єдності з проблемами її культури, якості та результативності. Ці явища органічно поєднані між собою. Оптимальний результат їх взаємодії досягається, з одного боку, за рахунок підвищення компетентності, діловитості й оперативності державних службовців, підвищення рівня їх загальної і ділової культури, з іншого — публічності й підконтрольності діяльності, суворого дотримання законності, персональної відповідальності за результати й наслідки діяльності. Лише дотримання таких вимог надає професіоналізму державного службовця демократичної якості.

Глибинне освоєння культури демократії як культури внутрішньої взаємодії в державі (в окремій гілці влади, державному органі), взаємодії держави і громадянського суспільства, потребує модернізації системи підготовки державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування на етико-ціннісних і правових засадах, а також модернізації системи освіти в цілому<sup>9</sup>. У такому широкому контексті дана ідея сформульована і в проєкті Стратегії модернізації системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. У документі вказується на необхідність запровадження в Україні спеціальної освіти — суспільно-гуманітарних знань, умінь, системи установок і цінностей, що має підготувати громадян до життєдіяльності в умовах демократичного врядування. Йдеться, зокрема, і про впровадження в загальноосвітній школі навчального предмета “Основи демократії”.

Демократичний зміст управлінської культури як соціального явища, яке покликане структурно організувати оточуючий людину світ, розглядається в єдності трьох складових: професійна культура державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, громадянська культура суспільства, культура самоврядування в колективному та індивідуальному вияві. Він зумовлений системним характером державного управління як процесу організації спільної діяльності, співробітництва, творчого партнерства усіх суб’єктів на засадах підпорядкування приватних (особистих) цілей та інтересів спільним вищим цілям суспільства. У цьому значенні культура державного управління як сукупність цінностей, ідей, уявлень, відносин, які визначають рамки функціонування державного управлінського персоналу, знаходить вияв у громадянській культурі суспільства: з одного боку, через залучення громадян до прийняття управлінських рішень (громадські слухання, діяльність громадських рад тощо, через участь у виборах органів влади, в діяльності суспільно-політичних і громадських об’єднань тощо). З іншого, в позитивному (чи негативному) сприйнятті суспільством державних управлінських рішень (впливів), виконавській дисципліні, законслухняності, добросовісності, організованості громадян тощо, що відображає їх лояльність до влади та рівень довіри.

Свідомий характер подібної поведінки громадян є наслідком ефективного виконання державою однієї з основних функцій — створювати простір для саморозвитку й самореалізації творчих суспільних сил — регіональних, муніципальних утворень, трудових колективів, окремого громадянина — на основі самоврядування і саморегулювання. Оскільки самоврядування (колективне та індивідуальне) є механізмом демократичної культури, — то саме культура демократичного державного управління і окремого державного (муніципального) службовця є тим чинником, який забезпечує ефективну взаємодію влади й суспільства, його самоврядних громадських утворень.

Як системне утворення, культура розвивається під дією двох механізмів: консервативного та інноваційного. Перший забезпечує стабільність суспільства як соціальної системи за рахунок відтворення загальних моральних цінностей і правил гуманної поведінки (гідність людини, свобода, рівність, справедливість, відповідальність тощо), другий — її адаптивність до змін зовнішнього середовища. Тому демократизм культури державного управління лежить у площині її етико-культурного наповнення. Воно забезпечує партнерство держави і суспільства, атмосферу громадянської довіри і злагоди в якій державні службовці реалізують свою місію служіння по збереженню наступності суспільних цінностей і їх прогресивного розвитку та подальшого соціального і економічного зростання суспільних благ<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Майборода В. К. Концепція шляхів демократизації управління освітою в Україні // Концептуальні засади демократизації та реформування освіти в Україні: Пед. концепції. — К., 1997. — С. 164-171; Оболенський О. Ю. Вказ. праця; Рудакевич М. І. Етика державних службовців: Монографія. — К.: УАДУ, 2003. — 431 с.

<sup>10</sup> Рудакевич М. І. Вказ. праця.



Суттєвою ознакою демократичної професійної культури службовців є “служіння” колективному інтересу, колективному благу, не допускаючи прийняття управлінського рішення, яке наносить шкоду (чи нехтує) індивідуальним інтересам. Це обумовлює головну ознаку управлінської культури державного службовця — безумовне слідування морально-правовим нормам — гарантію демократичного ладу, покликаною створити умови для саморозвитку і самореалізації особистісного потенціалу громадян.

Таким чином, державні службовці, які діють від імені держави, повинні задовольняти потреби окремого громадянина, суспільства. Легітимність цієї діяльності забезпечується її соціальною корисністю, відповідністю демократичним принципам свободи, рівності, справедливості, нейтральності, наступності, гласності, відкритості (транспарентності), компліцитності — вмінню не лише співпрацювати із “споживачами послуг”, а й залучати їх до участі в управлінні. Атмосфера гласності й відкритості у таких відносинах — необхідна умова контролю суспільства над діяльністю влади. Вона породжує взаємну відповідальність і взаємну довіру, а отже виступає гарантом соціальної згуртованості нації. Такий ціннісний зміст управлінської культури, зумовлює вимогу загальної гуманітарної освіченості державних службовців (у першу чергу вищих керівних кадрів) як її базового елемента. Це підтверджено демократичною традицією розвинених країн<sup>11</sup>.

Отже, культура демократії, яка сутнісно і функціонально реорганізує культуру управлінської праці, зумовлює названі та ряд інших вимог до професійної компетентності державних службовців. Їх систематизація дозволила виділити основні елементи професійної демократичної культури і відповідні групи критеріїв. Основними елементами культури державних службовців виступають: професійна компетентність, етико-психологічна, політична, правова, інформаційно-комунікативна культура, культура організації і організаційної діяльності тощо. Їх зміст розкривають відповідні групи критеріїв. Зокрема, критеріями професійної компетентності служать:

— знання і державницька мудрість, яка виявляється в здатності виражати суспільні й державні інтереси, відповідно до вимог Конституції і законодавства України, керуючись нормами професійної етики і громадянським обов'язком;

— володіння фаховими професійними знаннями (відповідно до управлінської сфери й посади);

— уміння аналізувати й оцінювати тенденції економічного й соціального розвитку країни (регіону) і світу;

— володіння теорією демократичного управління;

— компетентність у сфері стратегії і методології управління;

— культура підготовки, прийняття і виконання управлінських рішень;

— навички роботи в надзвичайних ситуаціях;

— володіння однією-двома іноземними мовами,

— знання ділового протоколу й етикету;

— соціальна компетентність;

— особистісна компетентність тощо.

Інтегральним мірилом управлінського професіоналізму і компетентності державних та муніципальних службовців служить культура підготовки, прийняття і виконання управлінських рішень.

Критеріями інформаційно-комунікативної культури є: володіння мистецтвом двосторонньої симетричної комунікації, яка забезпечує прозорість і відкритість професійної діяльності як умови взаємодії із суспільством у межах єдиної системи циркулювання соціальної інформації; культура прямих і зворотних, вертикальних і горизонтальних зв'язків в управлінській системі; володіння сучасними інформаційно-комунікаційними технологіями; володіння нормами правового регулювання інформаційних взаємовідносин держави й суспільства тощо.

Культура організаційної діяльності характеризує здатність державних службовців розуміти і розвивати організаційну культуру як складний механізм соціально-моральної організації і самоорганізації колективу, який зумовлює формування внутрішньої і

<sup>11</sup> Там само.



зовнішньої довіри. Характеристика основних рівнів організаційної культури (“поверхневий”, “глибинний”, “надглибинний”) розкриває вимоги до даного елемента управлінської культури державних службовців.

Системно утворюючою складовою демократичної культури державного службовця є морально-правова культура. Її структура містить два аспекти: моральну і правову свідомість, а також комплекс навичок, умінь і відносин, які складають інтелектуально-моральний і емоційно-вольовий механізми морально-правової поведінки. Вона виявляється в рівні морального розвитку та індивідуальній правовій культурі державного службовця. Основними показниками морально-правової культури служать культура роботи з нормативно-правовими актами (нормозастосування, нормотворчість, норма тлумачення, юридичне інформування громадян), законність дій, їх гуманність, доцільність, обґрунтованість і оптимальність застосування норм, які зумовлюють рівень демократії держави тощо.

Як уже зазначалося, сучасний стан професійної культури державних службовців та існуюча практика її формування, поряд із позитивними здобутками в демократичній орієнтації, має суттєві недоліки. Вона слабо зорієнтована на формування навичок демократичного врядування, зокрема, вміння спілкуватися з громадянами, вести дискусії, інформувати їх про свою діяльність і роз’яснювати прийняті рішення, залучати до прийняття рішень з актуальних суспільних проблем, досліджувати ставлення громадян до діяльності державних органів і ефективно впливати на їх позицію тощо<sup>12</sup>. Їх усунення потребує вирішення головної проблеми системи підготовки кадрів, а саме: відсутність орієнтації на гуманістичний характер демократичних принципів управлінської діяльності, а також на освоєння її демократичних стандартів і процедур. Тому модернізація системи професійної підготовки державних службовців означає, перш за все, демократизацію і гуманізацію навчального процесу<sup>13</sup>.

Наш досвід викладання в магістратурі з державної служби ТНЕУ показує, що дієвість процесу навчання залежить від трьох чинників: змісту навчання, його відповідності реальним потребам органів влади і державних службовців, дієвості методів навчання, а також гуманності й демократичності відносин “викладач-слухач”, “викладач-група”.

1. Демократизація навчального процесу, спрямованого на освоєння культури демократичного управління, повинна будуватися на аналізі реальних процесів взаємодії влади й суспільства і моделюванні способів вирішення наявних проблем шляхом розвитку в слухачів творчого мислення, здатності до діалогу, свободи думки, критичного оцінювання фактів і проблем державницької діяльності, колективного обговорення і прийняття рішення, поваги до думки меншості, спільного пошуку консенсусу, розвитку толерантності у ставленні до позиції опонентів тощо.

2. Практика показала, що порівняно з традиційними “активними” формами практичних занять (аналіз ситуацій, ділові ігри, тренінги тощо), в процесі яких відпрацьовуються певні вміння і навички, більш ефективним є “навчання дією”. Така методологія ґрунтується на участі слухачів (магістратури, навчальних центрів тощо) у підготовці та проведенні типових заходів взаємодії державних органів і суспільства: моніторингу суспільних процесів, консультування, експертизи управлінських рішень, морального аудиту, нарад, громадських слухань, комплексних перевірок з підготовкою аналітичних матеріалів і проектів рішень, надання практичної допомоги тощо. “Навчання дією” формує необхідний досвід демократичної діяльності, забезпечує реальний практичний результат та якість випускових (магістерських) робіт.

3. Демократичний тип відносин викладача і слухача є наслідком морально-професійної позиції педагога-наставника та моделі поведінки, яку він демонструє у взаємодії з слухачами. Це, насамперед, високий педагогічний і фаховий професіоналізм, володіння реальною ситуацією в конкретній сфері державного управління; високий рівень моральності, який виявляється у самоповазі і повазі гідності особи, що навчається.

<sup>12</sup> Проблеми професіоналізації державної служби в Україні. Звіт за результатами експертного опитування. — Х.: РІДУ, 2005. — 27 с.

<sup>13</sup> Луговий В. І. Вказ. праця; Майборода В. К. Вказ. праця.



Умовою практичної реалізації подібної концепції навчання є докорінна зміна навчальних планів у напрямку збільшення питомої ваги соціально-гуманітарних і управлінських дисциплін. Зокрема, таких як технологія адміністративної діяльності, соціальний менеджмент, психологія управління, соціальна психологія, конфліктологія, адміністративна етика, професійна етика, діловий протокол і етикет, зв'язки з громадськістю, іміджологія тощо. Зміст і методика викладання цих дисциплін сприяють не лише засвоєнню теоретичних знань, а й формуванню досвіду пізнавальної діяльності, демократичних способів професійної взаємодії і ділового спілкування, самоменеджменту.

Органічне поєднання управлінських, соціально-гуманітарних і фахових дисциплін забезпечить формування професійної компетентності державних службовців в єдності з інформаційно-комунікативною культурою ділової взаємодії, культурою організації і організаційної діяльності, правовими і морально-етичними цінностями та установками.

Таким чином, культура демократії зумовлює нові вимоги до управлінського професіоналізму державних службовців і потребує нових підходів до його формування. Вони наявні у вітчизняній практиці державної служби та сфери бізнесу і в зарубіжному досвіді демократичних країн. Виявляти, освоювати, пропагувати і розвивати їх — одне із завдань і керівництва державною службою України, і професорсько-викладацького складу навчальних закладів. Активна участь викладачів у діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування в якості консультантів, радників, аналітиків, а також залучення практичних працівників державної служби і бізнесу до підготовки кадрів — найкоротший шлях до демократизації професійної культури державних службовців. Проте цей шлях вимагає від викладачів не лише педагогічної майстерності, а й професійної підготовки в галузі державного управління, державної служби.

