Н. С. Сидоренко*

СТРУКТУРНИЙ ПІДХІД ДО ФОРМУВАННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ КУЛЬТУРИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Реформування державної служби в Україні на засадах її наближення до принципів організації та функціонування у країнах Європейського Союзу, етизації управління, з точки зору надання адміністративних (публічних послуг) населенню, як проблема професіоналізації державного апарату взагалі, об'єктивно ставить питання про підвищення рівня професійної культури державних службовців. Однак механізми та засоби такого підвищення ще належать до дискусійних. Основна причина такого становища полягає у тому, що розробці проблеми формування професійної культури державного службовця бракує системності. Відсутність системного погляду на шляхи формування професійної культури державних службовців, відсутність чіткого усвідомлення шляхів та напрямів власне формування професійної культури працівників органів державної виконавчої влади, структури самої професійної культури представників цієї професії, ускладнює узагальнення вже зроблених досліджень. Цим ускладнюється й подальший рух у розробці конкретних пропозицій стосовно механізмів удосконалення професійної культури персоналу органів влади на засадах не стільки управління персоналом, стількі його професійного розвитку.

Проблемою професійної культури державних службовців займалися: В. Бакуменко, Н. Нижник, О. Оболенський, М. Рудакевич, Т. Василевська, С. Хаджирадєва, М. Пірен, О. Воронько, М. Нинюк, І. Гречкосій, Л. Клімова, Т. Чмут, Т. Бутирська, Л. Нестеренко, Ю. Ясенчук, В. Рубцов, І. Нинюк, Ю. Ястремський, О. Крутій та ін. зроблено спроби стосовно системного або комплексного її аналізу.

Метою цієї статті є структурний аналіз формування професійної культури державного службовця з урахуванням ієрархічності управління, а також субкультур, які впливають на це формування. *Завданнями* статті є: аналіз субкультур, які формують професійну культуру державного службовця, розглянути процес формування вимог до професійної культури державного службовця в умовах ієрархічності системи управління.

Слово "культура" перекладається з латини як вирощування, виховання, освіта, розвиток, шанування й означає історично визначений рівень розвитку суспільства, творчих сил і здібностей людини. Кожна епоха розвитку людства характеризується певним типом культури. Так само характеризується і кожна сфера життя та діяльності людини[1]. Культура існує до того часу, поки вона надихає людину, є єдиним цілим між індивідуальним і суспільним життям[2]. Отже, значення культури особистості у її професійному житті тісно пов'язується з її соціальним буттям, особливо коли мова йде про державних (публічних) службовців, які надають управлінські (адміністративні) послуги громадянам, працюючи у великих колективах, спілкуючись та взаємодіючи як всередині апарату певного органу влади так і з іншими, по вертикалі та горизонталі.

Головну проблему у систематизованому дослідженні даної проблеми складає певна традиція, яка склалася у багатьох публікаціях з питання формування професійної культури як влади, управління в цілому, так і культури державної служби, органу влади, професійної культури державних службовців. Ця проблема полягає у тому, що не завжди зрозуміло, яка культура розглядається, досліджується, хто або що мається на увазі авторами під час аналізу тієї або іншої культури (субкультури. — Н. С.), хто є її носієм, тобто суб'єктом певної культури. Культуру органу влади часто називають "організаційною культурою", що, на нашу думку, не зовсім коректно, оскільки організації та органи влади мають різні місії, завдання і виконують у державі, суспільстві різні функції.

Як справедливо вказує І. Нинюк, може бути "культура чогось"[3]. Але у науковій літературі це не завжди можна усвідомити, яким чином відбувається формування

© Сидоренко Н. С., 2009

* *аспірант Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України*

[1] *Чмут Т. К.* Етика ділового спілкування: Навч. посіб. — 5-те вид., стер. / Т. К. Чмут, Г. Л. Чайка. — К.: Вікар, 2006. — С. 50.

[2] *Нинюк І.* Професійна культура як єдність професіоналізму і культури в діяльності людини / І. Нинюк // Вісник Української академії державного управління. — 2003. — № 1. — С. 93.

[3] Там само. — С. 92.

Університетські наукові записки, 2009, № 1 (29), с. 371-375. www.univer.km.ua

професійної культури державного службовця, яка її структура, яким чином вона пов'язується та взаємно впливає на інші види культур?

Авторами вживаються терміни: "політико-управлінська культура", "культура управлінської діяльності", "культура державно-управлінської діяльності", "культура владно-управлінської діяльності", або культура — "політична", "економічна", "психологічна", "етична" тощо (суспільства, влади, управління, органу влади, державної служби? — Н. С.). Це ж стосується термінів "ділова культура", "культура праці", "культура лідерів-реформаторів" (яка: особиста, політична чи професійна? — Н. С.). Часом терміни, які використовуються як синонімічні, самі по собі відрізняються: "професійна культура державного службовця", "професійна культура праці апарату управління", "професійна культура управління". Зустрічаються терміни, зміст яких або невідомий взагалі, або досить спірний: "західна культура управління", "усталена культура управління", "український культурний стиль державного управління", "культура минулих методів управління". Отже, невизначеність термінів, що використовуються у науковій літературі науковцями, а часом і спірність самих термінів, значно ускладнюють ознайомлення з здобутками дослідників, що публікуються.

Актуальною проблемою сучасних наукових досліджень з питань культури влади, управління та ін. є відсутність чітких структур цих культур, хоча підкреслюється важливість ролі культурного чинника у здійсненні демократичних трансформаційних перетворень[4]. До сфери життя, де існує своя культура, можна віднести професійну діяльність людини на державній службі. Ця діяльність перебуває також на перетинанні кількох видів культур: культури суспільства, влади в цілому, управління (державного управління), державної служби, органу влади. Такий підхід, на нашу думку, дозволить краще уявити власне предмет дослідження та його місце в ієрархії інших культур, які взаємодіють одна з іншою.

Безпосередній вплив на розвиток професійної культури державних службовців має культура суспільства, яка формує особисту, загальну, або громадянську культуру спочатку кандидата на посаду на державній службі, а згодом — і самого державного службовця. Це, насамперед, невисока політична культура населення, відсутність етичних стандартів і цінностей, які, зрештою, визначають як етичну, так і загальну культуру народу[5], а й значним чином і культуру самої служби, яка є відкритою системою, поки що недосконалою, аби перекрити доступ до неї людей з низькими культурними, етичними та моральними цінностями і якостями, які не мають надійних ані внутрішніх стимулів, ані індивідуальних можливостей до розвитку власної культурної мобільності. Дефіцит відповідальності української політико-управлінської еліти[6], наприклад, часто вказується вченими як серйозна перешкода проведенню реформ в Україні. Неврегульованість чинного законодавства та нормативно-правової бази з питання проходження державної служби не перешкоджає свавільному тиску політичної еліти на призначення вищих посадовців, які, у свою чергу, нерідко здійснюють звільнення й призначення на посаді у державному апараті людей за власними уявленнями про професійну компетентність та професіоналізм.

Враховуючи те, що у нашому суспільстві спостерігається катастрофічне падіння рівня культури громадян, або іншими словами — їх суспільної, громадянської, загальної культури, питання розвитку власне професійної культури державних службовців набуває особливого значення і вимагає удосконалення систем добору на державну службу, оцінювання персоналу з точки зору відповідності норм і цінностей державної служби, органів державної влади культурі персоналу, який в них працює. Сучасна нормативно-правова база з оцінювання кадрів державної служби фокусується на проблемі дотримання норм професійної культури, етики поведінки епізодично, навіть формально. Керівникам часто нелегко приборкати тих, хто не може в силу індивідуальних якостей, оволодіти нормами професійної культури, а через це — й тими якостями, які складають професіоналізм.

[4] Ціннісні пріоритети державного управління в Україні: Консп. лекцій / В. А. Ребкало, В. М. Козаков, В. А. Шахов та ін.; За заг. ред. О. Ю. Оболенського та ін. — К.: Вид-во НАДУ, 2007. — С. 14.

[5] *Нинюк М.* Шляхи вдосконалення організаційної роботи щодо формування етичної культури державних службовців / М. Нинюк // Вісник Української академії державного управління. — 1999. — № 3. — С. 245.

[6] Ціннісні пріоритети державного управління в Україні: Консп. лекцій / В. А. Ребкало, В. М. Козаков, В. А. Шахов та ін.; За заг. ред. О. Ю. Оболенського та ін. — К.: Вид-во НАДУ, 2007. — С. 41.

www.univer.km.ua Університетські наукові записки, 2009, № 1 (29), с. 371-375.

У другій половині XX ст. етизація державної служби стала одним з пріоритетних напрямів адміністративних реформ у країнах Заходу. Реформування адміністративних систем країн ЄС супроводжується розбудовою відповідних етичних інфраструктур. На зміну технократичній моделі управління, з властивою їй веберівською бюрократичною етикою, прийшов "менеджеризм", який ґрунтується на взаємній довірі і співпраці суб'єктів управління[7]. Актуальним стає звернення до політико-культурних і соціально-психологічних чинників, які на загальносуспільному та індивідуальному рівнях здатні сприяти тенденціям, що консолідують суспільство, становленню взаєморозуміння і громадської злагоди[8]. А це означає тісну взаємну прив'язку суспільної та професійної культури управління. Звідси нормативно-правова база з оцінювання державних службовців в Україні вимагає удосконалення з метою надання оцінюванню функцій не тільки контролю, а й скеровуючого впливу на розвиток професійної культури кожного державного службовця, неприпущення поширення різного роду професійних деформацій на професійну поведінку тих, хто уособлює державну владу як у центрі, так і на місцях.

До пріоритетних проблем розвитку сучасної державної служби як важливого соціального інституту є потреба впровадження в ній нових державно-управлінських цінностей демократичного суспільства. Відсутність морально-етичних регуляторів в умовах технократичної моделі управління, за оцінкою науковців, перетворили державну адміністрацію "в машину", функціональні механізми якої діють за чіткими правилами і матеріалізуються у вигляді процедур[9], властиве й Україні. Успіх розпочатих прогресивних перетворень значною мірою залежить від рівня компетентності, професіоналізму та морально-етичних якостей тих, хто їх здійснює[10]. Підкреслюється потреба у вивченні специфіки формування і здійснення культурної політики держави як фактора реформування суспільства[11]. Очевидно, що мова йде не тільки про культуру суспільства, а й культуру управління ним. На жаль, етичних норм і правил поведінки не встановлено для народних депутатів України, вищих посадових осіб країни, як не встановлено заходів стосовно попередження вчинення ними неетичних вчинків та неетичної діяльності в цілому, яка шкодить внутрішнім цілям держави та авторитетові Україні на міжнародній арені. У даному аспекті формування професійної культури цього сектору керівників полягає у площині врегулювання виборчого законодавства, регламентів.

М. Нинюк вказує, що проголошення незалежності та вибір демократичного шляху розвитку вимагає від суспільства значних інвестицій у роботу по зміненню морально-етичних пріоритетів у людей, які працюють у державних органах та органах місцевого самоврядування[12], проте джерела таких "інвестицій" та засоби цієї роботи не конкретизуються. "Моральна атмосфера суспільства потерпає через грубе бюрократичне всесилля, корисливість, протекціонізм і корупцію"[13]. Отже, наближення державної служби, умов роботи та професійного удосконалення в ній, до європейської моделі можливе лише за умов додаткового аналізу професійної культури державного службовця та радикального і системного реформування як системи управління країною, так і інституційних каналів, які є відповідальними за її формування та оцінку на державній службі. Враховуючи, що влада являє собою вертикаль, ефективне реформування професійної культури державних службовців можливе лише зверху, шляхом прийняття відповідних Законів, нормативно-правових актів, які б врегульовували щонайперше професійну культуру та вимоги до неї посадовців самого високого рангу, включаючи й народних обранців.

Системно до дослідження професійної культури підійшов О. Оболенський, який відзначив, що культурний інститут державної служби акумулює в собі такі складові культури державної служби: правову, інформаційну, управлінську, організаційну, політичну, професійну, етичну, естетичну, педагогічну культуру[14]. До цього переліку

[7] *Рудакевич М.* Досвід трансформування етики державних службовців Франції у контексті нової управлінської парадигми / М. Рудакевич // Управління сучасним містом. — 2006. — № 1-2/1-6 (21-22). — С. 54.
[8] Ціннісні пріоритети державного управління в Україні: Консп. лекцій / В. А. Ребкало, В. М. Козаков, В. А. Шахов та ін.; За заг. ред. О. Ю. Оболенського та ін. — К.: Вид-во НАДУ, 2007. — С. 41.
[9] *Рудакевич М.* Вказ. праця. — С. 54.
[10] *Почтовюк А.* Кадровий менеджмент в органах державного управління / А. Почтовюк // Управління сучасним містом. — 2003. — № 10-12 (12). — С. 215.
[11] *Малімон В.* Культурна безпека особистості як мета культурної політики держави / В. Малімон // Вісник Національної академії державного управління. — 2006. — № 4. — С. 222.
[12] *Нинюк М.* Державний службовець та етична культура / М. Нинюк // Вісник Української академії державного управління. — 1999. — № 2. — С. 156.
[13] *Нинюк І.* Професійна культура як єдність професіоналізму і культури в діяльності людини / І. Нинюк // Вісник Української академії державного управління. — 2003. — № 1. — С. 91.
[14] *Оболенський О. Ю.* Державна служба: Навч. посіб. / О. Ю. Оболенський. — К.: КНЕУ, 2003. — С. 266-270.

Університетські наукові записки, 2009, № 1 (29), с. 371-375. www.univer.km.ua

можна додати особисту культуру, комунікаційну, культуру спілкування, культуру праці, культуру трудових відносин та ін. О. Оболенський порівнево визначив риси культури управління, державної служби та державного службовця. Оскільки державна служба належить у першу чергу до виконавчої гілки влади, то у нас є всі підстави говорити про існування *адміністративної культури державного управління*.

Необхідність системного аналізу продиктовано й до предмета даної статті — професійної культури державного службовця. Адже не менш повноцінно людина може виявити себе в діяльності з іншими, під час виконання професійних (службових) обов'язків. "Від культури поведінки, говоріння, слухання та мови часто залежать результати професійної діяльності. Саме в цьому аспекті можна говорити про професійну культуру, тобто про відповідність поведінки, слухання, мови у професійній діяльності загальноприйнятим нормам і принципам, насамперед моральним, а також вимогам, що ставляться саме до цієї професії"[15]. Але окрім культури поведінки, говоріння, слухання та мови, на результати професійної діяльності, на нашу думку, впливають й інші елементи структури професійної культури державного службовця, такі як культура влади, культура державної служби, культура конкретного органу влади та чимало інших чинників (менталітет, цінності, моральність, етикет, етичні вимоги та ін.). Вчені вказують: "Адміністративна культура є складовою частиною соціальної культури, виконує її регулятивну функцію. Ця функція являє собою реалізацію ідеалів, цільових прагнень суспільства, цінностей, зразків поведінки завдяки нормативним механізмам намірів, вказівок і заборон, системи відповідних санкцій"[16]. Очевидно, у даному випадку мається на увазі адміністративна культура влади, управління, органів влади.

Отже, професійна культура державних службовців є похідною від культури суспільства, культури влади, адміністративної культури державного управління, культури органу влади, що сукупно діє як певна система і яка вимагає свого системного дослідження. На рівні професійного розвитку державного службовця професійна культура також системно взаємодії з іншими чинниками професіоналізації кадрів.

Системний до процесу професіоналізації кадрів державної служби було запропоновано І. Шпекторенком у вигляді структури професійної мобільності[17]. Ця структура надає уявлення як про те, з чого складається професіоналізм державного службовця, так і про те, які функції повинне мати професійне середовище державної служби, аби максимально сприяти процесу професіоналізації кадрів, їх професійного розвитку, мобільності, удосконалення.

Структура професійної мобільності подає професійну культуру державного службовця як окремий елемент, окрему якість, яку повинен мати державний службовець. Професійна культура, згідно структури професійно мобільності, системно взаємодіє з іншими елементами (якостями), які визначають професіоналізм особи. Якщо особа вперше потрапляє на державну службу, то розвиток її професійної культури залежатиме насамперед від його *соціальної* або *громадянської культури*, іншими словами — від загального рівня його культури. Цю рису характеру важливо більш ретельно діагностувати під час добору на державну службу, оскільки невихована або психічно нездорова людина вряд чи зможе ефективно розвиватися у професійному плані. Володіння достатнім рівнем громадської культури визначатиме *професійну спрямованість*, *придатність* і навіть *працездатність* особи.

З початком трудової діяльності посаді державної служби починається період професійного розвитку самого службовця, якість якого залежить від тих умов, які надаються самою службою як соціальним інститутом. За умов того, що людина може навчатися у професійному напряму (професійна навчаємість), головну роль тут має система професійної адаптації, мотивації, безперервної освіти (навчання, підвищення кваліфікації), самоосвіти, в яких важливе місце повинна посідати професійна культура. Адже нове професійне поле — це нові правила поведінки, новий світогляд, етика, ставлення до

[15] *Чмут Т. К.* Вказ. праця. — С. 51.

[16] *Зинченко Г. П.* Социология управления. Серия «Высшее образование» / Г. П. Зинченко. — Ростов-на-Дону: Феникс, 2004. — С. 162.

[17] *Шпекторенко І. В.* Структура професійної мобільності державного службовця / І. Шпекторенко // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. — Вип. 3 (29). — Д.: ДРІДУ НАДУ, 2007. — С. 211–220; *Шпекторенко І. В.* Поняття та структура феномену професійної мобільності державного службовця / І. В. Шпекторенко // Університетські наукові записки. Часопис Хмельницького університету управління та права. — 2007. — № 4 (24). — С. 467-472.

www.univer.km.ua Університетські наукові записки, 2009, № 1 (29), с. 371-375.

розвитку підлеглих, кадрів взагалі та ін. елементи професійної культури, які можуть змінюватися. Тому дисципліни з професійної культури повинні зберігатися в навчальних планах магістратури за спеціальністю "Державне управління" та у професійних програмах підвищення кваліфікації державних службовців, а їх зміст — удосконалюватися в залежності від особистих та професійних потреб тих, хто навчається. Шляхом *професійної освіти* підтримуватиметься *професійне виховання* державного службовця, доповнення його *професійно важливих якостей* у поєднанні зі здоровим морально-етичним кліматом у колективі за умов дотримання більш жорстких стандартів професійної поведінки (етики) кадрів державної служби, як це практикується у країнах Європейського Союзу. За таких умов професійний досвід лише загачуватиме професійну культуру, позитивно пливаючи на рівень *професійної компетентності* (в розрізі знань про професійну культуру, умінь і навичок володіння нею). Це — приклад професіоналізації кадрів з точки зору їх професійної культури. Недотримання оптимальної взаємодії всіх елементів структури професійної мобільності у контексті розвитку професійної культури створюватиме об'єктивні передумови до професійної деформації спеціаліста.

Зробивши відповідний аналіз чинників, під впливом яких формується професійна культура державних службовців, пропонуємо розглядати її згідно принципу ієрархічності, який притаманний соціальним та управлінським системам. Ця структура, на наш погляд, у структурованому вигляді подає чинники, які впливають у решті-решт на формування професійної культури державного службовця. Це рівні:

1. Культура суспільства;
2. Культура влади і управління (культура державного управління адміністративна культура, професійна культура управління);
3. Культура державної служби;
4. Культура органу влади (у даному випадку — виконавчої гілки влади. — Н. С.);
5. Культура державних службовців (професійна).

Отже, застосування системного підходу дозволяє не лише на наукових засадах визначати місце професійної культури у професійному розвитку державного службовця, а й перейти до більш чіткої структуризації та систематизації власне професійної культури, що вже почали робити вітчизняні науковці. За використанням наукових методів, а на їх основі — комплексного підходу, можна буде не тільки структурувати процес професіоналізації персоналу державної служби, а й розробити структуру професійної культури, вийти на розробку самої державної служби як певної системи, структури.

Такий підхід, на наш погляд, значно структурує наукові здобутки вчених та дослідників, які займаються проблематикою управлінської, адміністративної та інших субкультур, коли спостерігається взаємний вплив культури суспільства (національної, політичної, соціальної, правової, громадянської тощо), культури влади і управління, культури самої державної служби, культури певного органу влади, загальної культури людини на її професійну культуру. Актуальним є дослідження професійної культури з точки зору її взаємозв'язків з професійною компетентністю державного службовця.

Університетські наукові записки, 2009, № 1 (29), с. 371-375. www.univer.km.ua