

# Професійна культура як основа

## ефективної діяльності управлінських кадрів



### М. А. Нинюк

кандидат наук з державного управління, доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки

*У статті розкрито сутність професійної культури, проаналізовано її роль у розвитку ефективності державного управління.*

**Ключові слова:** державна служба, державне управління, мораль, етика, професійна культура, справедливість, лояльність, відповідальність, ефективність служби.

*В статье раскрыто сущность профессиональной культуры, проанализировано ее роль в развитии эффективности государственного управления.*

**Ключевые слова:** государственная служба, государственное управление, мораль, этика, профессиональная культура, справедливость, лояльность, ответственность, эффективность службы.

*The article deals with organizational and legal features of the moral culture formation of state employees. The role of state employees' ethic is defined.*

**Keywords:** public service, public administration, morality, ethics, profesiyyna culture, spravedlivist, loyalty, Responsibility, Effictiveness of service.

Становлення України як розвинутої демократичної правової держави соціального спрямування, її інтегрування у світовий економічний процес вимагають створення ефективної системи державної служби та державного управління, постійного пошуку нових підходів до оновлення змісту діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування на основі високого рівня професійної культури.

Особливості розвитку державного управління, потреби держави у висококваліфікованих управлінських кадрах стимулюють формування та підвищення професійної культури державних службовців.

Слід відмітити, що на відміну від моголітного сприйняття об'єктивної реальності попередніх часів, сьогоднішня палітра думок, поглядів та переконань в державних службовців дуже барвиста.

Ринкові процеси детермінували відродження та становлення таких соціальних статусів, як підприємець та менеджер, діяльність котрих спирається на мораль власного інтересу. Відбувається реабілітація в масовій свідомості таких категорій, як власний прибуток, комерція, власність, виникає глибша соціальна поляризація.

У цих умовах роль посадової особи виходить на перше місце, її професійний рівень стає визначальним, попри його моральні переконання.

Службовці державних органів – це особливо важлива категорія кадрів, від яких вимагається якісна служба та ефективне виконання обов'язків в інтересах людини. Слід зазначити, що складність окресленої проблеми потребує осмислення сутності та ролі професійної культури у забезпеченні дієздатності управлінських кадрів.

Незаперечним є факт, що людством постійно вівся пошук своєрідних стандартів суспільної поведінки, кодексів етики, норм, правил для того, щоб якимось чином узагальнити і систематизувати весь

арсенал засобів та прийомів для встановлення оптимальної атмосфери взаємовідносин і взаєморозуміння між посадовою особою, яка виконує від імені держави управлінські функції та згідно з Конституцією України (ст. 3) утворює й захищає права та свободи людини та їх гарантії, і громадянами, які користуються послугами органів управління [1].

Аналіз наукової літератури свідчить, що базові основи державно-управлінських підходів щодо особливостей формування професійної культури державних службовців розробляються в працях українських вчених: М. М. Логунової, Н. Р. Нижник, І. І. Нинюк, В. М. Олуйка, А. А. Пашко, М. І. Пірен, В. А. Ребкала, І. В. Розпутенка, С. М. Серьогіна та ін.

Російські вчені – В. Г. Атаманчук, В. К. Белоліпецький, Є. В. Охотський, В. М. Соколов, О. В. Рібаков, О. І. Турчинов з позицій системного підходу розглядають організаційно-правові особливості формування професійної культури, розвитку професійної свідомості державних службовців.

Кожній посадовій особі, як зазначає Н. Р. Нижник, має бути притаманне загострене почуття справедливості, яке полягає в критичній професійній оцінці поведінки оточуючих людей і критичній самооцінці власних дій по відношенню до громадян, які пов'язані з нею, залежать від неї і чекають відповідного задоволення своїх інтересів [2].

На наш погляд, сьогодні особливо важливим є те, що в науковій літературі широко дискутуються проблеми співвідношення свободи і рівності, правильного поняття соціальної справедливості саме з позицій організаційно-правових основ формування професійної культури.

Актуальність дослідження зумовлена тим, що привсіх здобутках у розробці теми залишаються недостатньо розкритими проблеми структурно-функціональних

особливостей професійної культури в період глобальної трансформації українського суспільства, поверхово розглянуті специфічні суперечності формування професійної культури державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Вважаємо, що в Україні професійна культура не достатньо вивчається як один із найважливіших чинників ефективності управління державними органами, як основа надання високоякісних послуг населенню.

Тому метою нашої статті є розкриття сутності професійної культури та її впливу на ефективність державної служби.

Значимо, що державні службовці виконують головну функцію в суспільстві, оскільки саме вони забезпечують внутрішню і зовнішню безпеку, ефективне функціонування інфраструктури економіки тощо. На них покладається велика відповідальність за збереження стабільності і принципів правової держави, забезпечення свобод громадян, тобто основних цілей, закріплених Конституцією України.

Адже саме в Конституції України продекларовано, що людина, її права та свободи становлять в державі найвищу соціальну цінність [1]. На їх забезпечення та гарантовану реалізацію має бути спрямована вся державна діяльність і, насамперед, у сфері державного управління. Незаперечним є факт, що проблеми професійної культури завжди викликали підвищений інтерес у суспільстві. І це зрозуміло, тому що від її рівня значною мірою залежить успіх чи невдачі тих чи інших соціально-економічних перетворень.

Сьогодні, вважає В. В. Цветков, як ніколи раніше, ефективність праці апарату державного управління залежить від стану професійної культури, в основі якої – мораль суспільних відносин, особисті моральні якості державних службовців [3, с.138].

На наш погляд, оскільки праця будь-якої посадової особи має специфічну форму і здійснюється у сфері державного управління, де до цієї особи висуваються особливі моральні вимоги, слід говорити і про специфічну професійну культуру державного службовця. Професійна культура в управлінні проявляє себе у відповідних моральних принципах, в етичній культурі, в управлінських нормах, що мають більш-менш загальний характер. На наш погляд, перші – складають основу організації та діяльності апарату управління, другі – забезпечують регулювання конкретних управлінських дій.

Таким чином, професійна культура – це дії посадової особи, які характеризуються, передусім, підходами державного службовця щодо визначення етичних стандартів стосовно проблем, що виникають в процесі виконання службових обов'язків, організації та самостійному прийнятті управлінських рішень.

Слід зазначити, що і в першому, і в другому випадках вони мають бути зорієнтовані на людину, на особистість, оскільки саме її права і свободи мають пріоритет порівняно з усіма іншими інтересами та потребами [4].

На наш погляд, до одних з основних завдань професійної культури державних службовців, в основі яких є етичні підходи щодо вирішення будь-яких управлінських завдань, можна віднести підвищення довіри і впевненості суспільства в загальнолюдській культурі державних службовців, в їхніх високоморальних переконаннях, що мають на меті:

узаконити накладання санкцій за неетичну поведінку;

унеможливити неетичні вчинки шляхом їх осудження та покарання;

виховати чуйність і підготовленість службовців до більш етичних варіантів управлінських рішень;

усунути невпевненість щодо вибору між етичною і неетичною поведінкою;

розвинути аналітичні здібності щодо етичного і ціннісного результату;

допомогти службовцям вирішувати дилеми стосовно етики вчинку і власного інтересу;

підвищувати моральний розвиток державних службовців.

Виходячи з цього, стає зрозумілим, що професійна культура, основою якої є етичні стандарти, моральні цінності, має займати особливе місце в управлінні державою. Це стосується всіх аспектів її суспільно-політичного і соціально-економічного життя.

Формування професійної культури як культури взаємовідносин, культури незгод, правил етичної поведінки, моральної культури є актуальним для кожного колективу, будь-якої сфери людської діяльності.

У нашому суспільстві, яке тільки робить спроби приєднатися до сучасної цивілізації з усіма її плюсами та мінусами, без надання проблемам професійної культури належного статусу, без моральної культури як основи професійної культури неможливо створити позитивний імідж державної служби та досягти ефективності державного управління.

Зрозуміло, що рівень життя громадян, забезпечення їхніх конституційних прав і свобод значною мірою залежить від ефективності діяльності різноманітних владних структур та їх апарату, основою функціонування яких повинна бути професійна культура. Отже, щоб забезпечити режим соціальної справедливості, а також уникнути додаткових конфліктних ситуацій та сприяти досягненню бажаного позитивного результату, державним службовцям необхідно володіти професійною культурою ділового спілкування, створити систему засобів, які б забезпечили формування оптимальної ат-

мосфери взаємовідносин державного службовця та громадянина, що, насамкінець, буде сприяти прийняттю виважених, єдино правильних рішень.

Звичайно, значним кроком на шляху зміцнення управління державою стало прийняття нового Закону України «Про державну службу» (далі – Закон). Слід наголосити, що з прийняттям цього Закону вимоги до особи державного службовця мають правовий характер. Адже виходять із основних принципів державної служби, встановлених ст. 3 даного Закону, а саме: верховенство права; служіння народу України; професіоналізм, компетентність, добросовісність; персональна відповідальність за виконання службових обов'язків і дисципліни; політична неупередженість; законність. Обов'язки та права державного службовця досить детально обумовлені ст. ст. 10, 11 Закону [5].

Загальні норми моральної поведінки осіб, які займають посади у державних органах та їх апараті і визначають рівень їх професійної культури, визначені ст. 11 Закону України. Відповідно до цієї статті, державний службовець повинен:

- сумлінно виконувати свої обов'язки;
- шанобливо ставитися до громадян, керівників і співробітників;
- дотримуватися високої культури спілкування;
- не допускати дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам державної служби чи негативно вплинути на репутацію державного службовця [5].

Слід зазначити, що норми професійної культури державних службовців, передбачені також у ст. ст. 10 (права державного службовця), 29 (оцінювання результатів службової діяльності державного службовця) [5].

Нормами прямої дії щодо порушення встановлених правил поведінки є ст. 52 (особливості дисциплінарної відпові-



дальності державних службовців), а також ст. 55 (загальний порядок притягнення до дисциплінарної відповідальності), ст. 56 (відсторонення державного службовця від виконання посадових обов'язків) тощо [5].

Визначальним є те, що у Законі послідовно проводиться ідея стимулювання сумлінної праці державних службовців (ст. 47), а також творчості та ініціативності в роботі (ст. ст. 48 та 49) [5].

Таким чином, відповідно до нового Закону державний службовець повинен сумлінно виконувати свої службові обов'язки, шанобливо ставитися до громадян, керівників, співробітників, дотримуватися високої професійної культури ділового спілкування, не допускати дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам державної служби чи негативно вплинути на його репутацію.

Одночасно державному службовцю забороняється брати участь у діях, що суперечать національним інтересам України, ускладнюють функціонування державних органів; вчиняти дії, що можуть бути розцінені як використання службового становища в корисливих цілях, власних інтересах; виявляти всупереч інтересам справи упередженість або прихильність до будь-якого підприємства, установи, організації, органу, об'єднання громадян або конкретної особи; проявляти бюрократизм, відомчий підхід і місництво.

Незаперечний факт, що особливим морально-стримуючим (регулюючим) фактором, що забезпечує належний рівень професійної культури в діяльності державних службовців, є прийняття ними присяги, яка закріплена ст. 18 Закону [5].

Діяльність державного апарату та його працівників обумовлена положеннями Конституції України, зокрема ст. 19 першого розділу: «Правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути приму-

шений робити те, що не передбачено законодавством» [1].

Отже, органи державної влади і місцевого самоврядування, їх посадові особи на основі професійної культури повинні діяти виключно в межах, визначених відповідними видами правових норм. Їх діяльність має бути максимально повною і точно визначена, врегульована, регламентована з тим, щоб упередити можливість з будь-яких причин завдати шкоди особі, суспільству чи державі.

Таким чином, органи державної влади та місцевого самоврядування, як зазначено у ст. 19, зобов'язані діяти тільки на підставі, в обсязі та у спосіб, які передбачені Конституцією та Законами України, оскільки їх повноваження, функції, права і обов'язки підпорядковані, зрештою, служінню особі, суспільству і державі [1].

Як і інші значущі проблеми, дослідження професійної культури в управлінні вимагає, передусім, визначення відносно основних ідейних позицій.

Отже, на основі вищевикладеного, вважаємо, що наше завдання полягає сьогодні в тому, щоб формування нової української державності органічно, повною мірою було пов'язане з розширенням та послідовним захистом прав і свобод людини і громадянина як основного критерію професійної культури в управлінні.

Виходячи з цього, потрібно йти шляхом нетрадиційної кодифікації, розробляючи й зводячи в один нормативний акт управлінські норми, реалізація яких стане можливою лише на основі дотримання норм професійної культури.

Кризовий стан суспільства викликав девальвацію всієї правової системи, яка характеризується запізнілим, суперечливим законодавством. Несумлінне ставлення до державно-суспільних обов'язків призвело до різкого падіння регулятивних можливостей права, його престижу. Правовий нігілізм, а не професійна

культура став нормою діяльності державних структур, що різко знизило якість державного управління і контролю.

На наш погляд, більшість з цих проблем можливо вирішити за умови ефективного використання історичного досвіду інших держав, зокрема, країн Балтії, Німеччини, Республіки Польща, який переконливо свідчить, що керівництво та громадськість цих країн, з давніми традиціями демократії, приділяє особливу увагу питанням професійної культури в управлінні.

Управлінська еліта розвинутих країн вважає професійну культуру необхідним інструментом успішного управління на будь-якому рівні.

На наше переконання, за існуючими поглядами, професійна культура поєднує в собі всі моральні аспекти діяльності державних службовців.

Отже, узагальнюючи вищевикладене, варто зазначити, що у всіх структурних підрозділах органів влади необхідно:

– пропагувати систему цінностей – поважливе ставлення особи, груп і суспільства в цілому до таких понять, як свобода, справедливість, лояльність, відповідальність, очікувана якість послуг, конфіденційність, ефективність служби, порядність, почуття особистої гідності;

– створити стандарти та норми (або регулятори етики) – принципи та механізми, які визначають дії службовців, як підлеглих, так і керівників (закони, кодекси етики тощо);

– визначити характер стосунків із зовнішнім середовищем, в яких відбувається діяльність державних службовців, що охоплює політичні, соціальні, культурні, професійні особливості;

– забезпечити умови для формування професійної культури, тобто певної поведінки різноманітних форм діяльності державних службовців, які зорієнтовані на цінності суспільства або окремих груп, відповідно до потреб суспільства;

– визначити межі соціальної відповідальності та описати небажану практику діяльності державних установ і поведінку державних службовців.

Отже, одним із вирішальних чинників зазначених перетворень є формування, розвиток та раціональне використання на всіх управлінських рівнях кадрів з високим рівнем професійної культури, здатних компетентно і відповідально виконувати управлінські функції, впроваджувати новітні технології, сприяти інноваційним процесам відповідно до потреб розвитку держави.

## Список використаної літератури

1. Конституція України : Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К. : Преса України, 1997. – 80 с.
2. Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи : моногр. / За заг. ред. Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. – Д. : Моноліт, 2009. – 384 с.
3. *Цветков В.* Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект). – Харків : Право, 1996. – 148 с.
4. *Пірен М.* Подолання бюрократизму як чинник перезавантаження управлінської діяльності політико-владної еліти України в кризовий період / М. Пірен // Психологія і суспільство. – 2009. – № 4. – С. 153-159.
5. Про державну службу : Закон України від 17 листопада 2011 р. № 4050 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>