

# ДЕРЖАВНА СЛУЖБА, СЛУЖБА В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

---

---

*Людмила Пашко,*

*доктор наук з державного управління, доцент,  
професор кафедри парламентаризму  
та політичного менеджменту НАДУ*

## **Професійно-управлінська культура сучасного керівника: постановка проблеми**

Стаття присвячена проблемам професійно-управлінської культури керівних кадрів на державній службі. Автор обґрунтовує низку думок щодо пріоритетності такої культури для успішності здійснення керівної діяльності.

*Ключові слова:* управлінська культура керівника, організаційна культура, термінаторний менеджмент.

The article is devoted the problems of professionally administrative culture of leading shots on government service. An author grounds the row of ideas in relation to priority of such culture for progress of realization of leading activity.

*Key words:* administrative culture of leader, organizational culture, terminator management.

*Постановка проблеми.* На сучасному етапі розвитку Української держави особливого значення набуває управлінська культура (УК) як складова загальної культури особистості керівника. Це й не дивно, оскільки будучи одночасним поєднанням мистецтва управління і мистецтва виконання, вона виступає сукупним показником управлінського досвіду, рівня управлінських знань, почуттів і зразків поведінки. Справедливо вважаючи УК інтегральною характеристикою стану та якості управління не лише в окремо взятій організації, але і в Українській державі в цілому [1, с. 27], ми переконані, що саме від неї залежить готовність та здатність до реформування як системи державної служби, так і сфери державного управління в цілому.

*Аналіз наукових робіт за темою статті* свідчить про зростаючу увагу зарубіжних науковців до проблеми управлінської культури як складової професійно-особистісного портрета сучасного керівника та передумови його успішності й результативності в міжособистісній взаємодії з підлеглими службовцями.

*Метою статті* є постановка проблеми професійно-управлінської культури сучасного керівника на державній службі, зокрема визначення її значимості для особистості керівника та його діяльності.

*Виклад основного матеріалу.* Наявність у керівника сучасного рівня УК є необхідністю ще й тому, що в нинішніх умовах надзвичайної актуальності набуває проблема поцінування людських ресурсів (ЛР) у сфері державного управління. Це пояснюється тим, що спосіб життя організації, основні ціннісні принципи, культурне середовище, характер відносин у колективі є витоками розвитку особистості держслужбовця. Виявлення людини в професії - компетентність, професіоналізм, ставлення до результатів роботи, утвердження себе у творчій праці, моральна задоволеність життям у колективі, спілкуванням, відносинами, що виникають у процесі професійної діяльності, впливають як на загальну комфортність існування індивіда взагалі, так і на його моральну комфортність, які є вагомими складовими професійної діяльності [2, с. 125].

Наведена думка свідчить про те, що на формування УК визначальний вплив справляє не тільки професіоналізм керівника, а й його особистість та рівень загальної культури, оскільки державна служба як професія являє собою вид діяльності службовців, що визначається поділом праці у сфері державного управління, виокремленням певної групи трудових відносин та наданням їм управлінського змісту [3, с. 170]. Належність конкретного керівника до цієї професії підсилює значення його індивідуальної культури. Ось чому УК розуміється нами як стійка система професійних та людинознавчих знань, умінь, навичок, оцінок, норм спілкування, що безпосередньо пов'язана з політико-правовою культурою суспільства.

Зрозуміло, що роль культурного чинника у вирішенні сучасних проблем управління суспільством постійно зростає. Поясненням цього феномену можна вважати такі причини:

- по-перше, надання в суспільному житті все більшої ваги духовно-культурним регуляторам;

- по-друге, діяльність кожного елемента суспільства позначається цими регуляторами, оскільки в сукупності всіх взаємодіючих сил у суспільстві вони набувають системоутворюючого характеру, розширюючи тим самим зону свого впливу;

- по-третє, частка інтелектуальної власності в загальній сукупності суспільного продукту невпинно збільшується. У розвинених країнах вона досягає 50% від його загального обсягу. Це, у свою чергу, підвищує відповідальність суспільства за раціональність використання головного ресурсу - інтелектуального, складовою частиною якого є управлінський;

- по-четверте, перед сучасною сферою державного управління та інститутом державної служби постала найактуальніша з-поміж усіх проблема, яка і породжує головне протиріччя сьогодення: накопичення інтелектуального потенціалу та підвищення можливості його використання в управлінській практиці відбуваються одночасно з процесом зниження якісних показників та культури управління, що неминуче спричинює системну кризу у вітчизняній сфері управління.

Саме тому ми вважаємо, що елементами сучасної УК як органічної складової загальної культури керівника мають стати:

- сучасні управлінські знання, вміння, навички, відповідна свідомість, почуття, настрої;

- організаційні, передусім управлінські, відносини, в яких матеріалізуються знання керівника-професіонала з організації міжособистісної взаємодії з підлеглими;

- управлінська діяльність, творчий характер якої в процесі соціалізації дає змогу перетворювати знання та цінності на стійкі риси особистості. Очевидно, що така діяльність має розвиваючий наступальний характер, оскільки мова йде як про становлення особистості керівника як професійного управлінця, так і його

культуру, норми поведінки, мотиви інноваційно-управлінської діяльності;

- людинознавчі знання, що визначають якість організуваної керівником міжособистісної взаємодії; свідчать про практичне застосування ним положень концепції "нової", активної організації та теорії організаційного гуманізму.

Таким чином, УК ми можемо визначити як єдність характерних для даного етапу діяльності керівника наявних у нього управлінських та людинознавчих знань, почуттів, цінностей, управлінських та організаційних відносин, творчої управлінської діяльності.

Багатоаспектність цього поняття є доказом того, що від ступеня розвитку УК залежить ефективність не лише організації, де працює керівник, але й усієї сфери державного управління. Причину цього ми вбачаємо в тому, що високий рівень УК в процесі свого реального функціонування свідчить про справжнє мистецтво управління не лише підлеглими, а й передусім собою [1, с. 158].

Російські науковці В.М.Іванов та В.І.Патрушев переконані в тому, що сучасна інтегральна УК управлінська культура має стати обов'язковим об'єднанням таких трьох типів УК [6]:

- адміністративно-командної. Її характерними рисами є: дотримання жорстких бюрократичних регламентацій, чисельно "роздутий" апарат чиновників, переважання силових методів управління;

- інформаційно-аналітичної. Основу її застосування складають інформаційні технології при виробленні та прийнятті управлінських рішень, причому відбувається превалювання технократичного елемента над гуманітарним;

- соціально-орієнтованої. Вона частково включає "соціальний фактор" у механізм регулювання, що сприяє розкриттю творчого потенціалу державних службовців. Зрозуміло, що саме цей тип культури має стати основою сучасної інтегральної УК через те, що в ньому акцент робиться на людські ресурси, принципи гуманізму і захисту особистості чиновника як найвищої цінності в організації, а значить і в суспільстві в цілому.

Аналіз наукової літератури з проблематики УК свідчить про увагу зарубіжних теоретиків науки державного управління до дослідження якісних характеристик сучасного керівника як організатора роботи в колективі підлеглих. Так, англійські спеціалісти управління М.Вудкок та Д.Френсіс визначають одинадцять основних якостей, необхідних державному службовцю-керівникові для здійснення функції ефективного управління, і, на нашу думку, об'єктивного оцінювання підлеглих: здатність управляти собою; наявність розумних особистих цілей; чіткість особистих цілей; спирання на постійне особисте зростання; навички вирішування проблем; винахідливість та здатність до інновацій; висока здатність впливати на оточуючих; здатність керувати; знання сучасних управлінських підходів; вміння навчати підлеглих; здатність розвивати та формувати ефективні робочі групи [7].

Само собою зрозуміло, що недостатній рівень професіоналізму та УК керівників не лише гальмує поширення організаційної культури (ОК), а й стримує організаційний розвиток організації.

Тож не дивно, що недостатньо підготовленому, неерудованому керівнику, який не володіє елементами загальної культури та УК, важко, а то й неможливо засвоїти елементи ОК, не кажучи вже про те, щоб бути її активним носієм та поширювачем серед підлеглих.

Така професійна неспроможність пояснюється, на нашу думку тим, що, будучи особливим видом творчої діяльності, управління на практиці, на відміну від науки про управління, не може існувати поза сферою моралі. Своєрідним підтвердженням цієї тези можуть бути такі наукові дані: у 1982 р. моральні та професійні характеристики керівників на державній службі оцінювалися респондентами за їх значущістю для них як 30% на 70%, у 1988 р. вже як 50% на 50%, у 1997 р. - 70% на 30% [8].

Науково доведеним є той факт, що приблизно 60% діяльності авторитарного керівника складається з наказів, команд та вказівок, тоді як в активі демократичного начальника такі методи "впливу" становлять лише 5%. У зв'язку з цим зрозуміло, що сам сучасний розвиток суспільства вимагає відмови від авторитарного начальника з властивими йому тоталітарними

методами управління і заміни його на демократичного керівника колективу колег-однодумців, що займаються спільною справою.

Очевидним є той факт, що саме через УК відбувається спрямування владного імпульсу суб'єкта до об'єкта управління, що, на думку провідного науковця у вітчизняній сфері державного управління, професора Н.Р.Нижник, дає змогу підпорядкувати волю і діяльність другого волі першого [9, с. 108].

Проведений нами аналіз, наочно підтвердивши цю тезу, засвідчив, що УК набуває особливої значущості для процесу управління людськими ресурсами та їх об'єктивного щорічного оцінювання у сфері державного управління ще й тому, що в цій сфері все ще актуальною, на жаль, залишається проблема "знищення" компетентних державних службовців за допомогою психологічних прийомів впливу керівника на особистість співробітників. Результатами застосування таких прийомів є вимушене безапеляційне погодження чиновниками з нав'язуваними їм "домінуючими цінностями" організації.

Цей феномен "знищення" дістав наукову назву "термінаторного менеджменту" або "руйнівного управління", про який Є.І.Комаров зазначає: "У нинішніх термінаторних соціально-економічних умовах певна частина організацій стали неблагополучними передусім тому, що дуже добре "пригріли" малокомпетентних і некомпетентних працівників і "заморозили" компетентних. Це конкуренція між більш компетентними і менш компетентними людьми" [10, с. 79].

Зазначимо при цьому, що парадоксальним є не довготривале наукове підтвердження існування феномену термінаторства, а виявлення керівників-термінаторів в управлінні організаціями сфери державного управління і в нинішньому столітті. Характерними тенденціями в організації з керівником-термінатором міжособистісної взаємодії в колективі державних службовців є такі: гальмування чіткості постановки управлінських цілей; нездатність проявляти управлінські здібності; стереотипне мислення з одночасною демонстрацією його інерції, незважаючи на наявність потужного аналітичного та критичного інтелекту; відсутність власної позитивної індивідуальної мотивації до праці; незадовільне інформування співробітників; неготовність та небажання створити сприятливий

для ефективної діяльності підлеглих психологічний клімат в організації; невміння завоювати справжній, особистісний, авторитет серед підлеглих; нездатність створити імідж креативного управління серед співробітників; використання переважно санкцій для "заохочування" співробітників; намагання за будь-яку ціну позбутися компетентних працівників; слабкорозвинутість творчої уяви тощо.

Особливості поведінки та дивна неповторність самої особистості керівника - "вбивці ідей" - все більше цікавлять дослідників. Це пояснюється тим, що начальники такого типу становлять особливу небезпеку не лише для організації, знищуючи найцінніше в ній - компетентність і творчість, але й для державної служби та сфери вітчизняного управління в цілому.

Як зазначає російський науковець В.І.Кноррінг, "складність цього явища полягає у складності діагностики і малопомітності симптомів; життєвий досвід і неабиякі розумові здібності дають можливість "вбивці ідей" вміло приховувати свою підлу сутність за зовнішньою доброзичливістю, лояльністю, професійністю. Начальник-руйнівник діє на основі власного розуміння посадових інструкцій та законів і створює навколо себе своєрідний інтелектуальний вакуум - постійно витискає здібних, творчих особистостей; їх місце займає догідлива посередність, і на цьому фоні керівник набуває репутації незамінного.

Психологів інтригує складність і суперечливість духовного обличчя, потайливість дій і, безсумнівно, високий інтелектуальний потенціал такої особистості; а спеціалісти з управління занепокоєні тяжкими наслідками термінаторного менеджменту, адже він призводить до дезорганізації, руйнування колективу і придушення творчої ініціативи. Ця патологічна схильність до інтелектуального садизму, заздрісного безпліддя, духовної імпотенції поширена серед вищого та середнього керівного складу значно більшою мірою, ніж вважається" [11, с. 142].

Основними ознаками руйнівного управління є: висока плинність компетентних співробітників; низькі показники діяльності колективу; латентний, прихований стан конфліктності; нервозність підлеглих та наявність у них

внутрішньої резигнації; "внутрішня еміграція" членів колективу; відсутність будь-яких мотиваційно-стимулюючих організаційних програм; неприйняття заходів для підвищення кваліфікації співробітників тощо.

Безсумнівно, що реальна загроза та небезпека такого керівника-термінатора як для системи УЛР, так і для об'єктивного ОЛР у колективі актуалізує проблему врахування такої характеристики УК, як тип лідерства, застосовуваного керівником в організації: консервативного чи інноваційного спрямування. Відмінність між ними полягає в тому, що консервативний керівник орієнтується на сучасні події, а інноваційний намагається знайти нові рішення та дії.

Очевидно, що нині слід виходити з того, що ринкові відносини породжують новий тип управління, новий тип державного чиновника - людини, не зашореної ідеологічними догмами, компетентної, високопрофесійної, готової діяти ініціативно та відповідально [9, с. 12]. Таке теоретичне підґрунтя дає нам право стверджувати, що процес сучасного УЛР та ОЛР у сфері державного управління вимагає саме управління-інноватора. Його основними тенденціями поведінки є: чітке усвідомлення та постановка перед співробітниками чітких і зрозумілих цілей; заохочування підлеглих до прояву творчості та ініціативи; своєчасне прийняття вмотивованих управлінських рішень; підтримка у колективі атмосфери довіри та співробітництва; правильне мотивування співробітників; позитивний вплив власного авторитету на підлеглих колег; розуміння необхідності змін.

Незаперечним є той факт, що управлінець, який не лише обізнаний, а й досконало володіє УК, проявляє при цьому управлінську свідомість, яка, на переконання вчених, справляє безпосередній вплив на творчу діяльність службовців у сфері управління. Саме тому для керівника важливого значення набуває така складова УК, як культура мислення. Вона є однією із форм відображення соціальної дійсності, цілеспрямованості та узагальненим пізнанням людьми існуючих зв'язків в управлінських відносинах, творчим виробленням нових ідей, формуванням явищ та процесів, що мають соціальний зміст або практичне значення для управлінської діяльності [9, с. 27].



Доречним у зв'язку з цим є наше бачення запропонованого науковцями унаочнення складових ефективності організації [7, с. 70]. Вони свідчать про необхідність наявності в характері сучасного управлінця рис ефективного керівника не лише як суб'єкта, наділеного владою, але, насамперед, як організатора людських ресурсів, від успішного управління та оцінювання яких залежить успіх/неуспіх усього процесу державного управління (див. рисунок):



### ***Складові ефективності організації***

Не викликає жодного сумніву той факт, що управлінські властивості керівника обов'язково апробуються його професійною підготовкою та досвідом. Встановлено, до речі, що якщо керівник не є реальним лідером у колективі, то підлеглі реалізують приблизно 60-65% своїх можливостей, виконуючи свої обов'язки тією мірою, яка дає їм змогу продовжити роботу на своїй посаді.

Проведений аналіз свідчить про характерне для державних службовців недостатнє розуміння особливостей управлінської праці. Так, майже 51% респондентів низько оцінили свої управлінські властивості; 24% з них визнали у себе слабкі здібності до керівництва; і лише 9,4% оцінили себе за вищим балом [1, с. 50]. Хоча, зазначимо, що аксіоматичною є така закономірність: поки керівники не зможуть належним чином,

тобто реально та критично, об'єктивно і правдиво, оцінювати ефективність власної управлінської діяльності, їм не вдається не лише домогтися віддачі від підлеглих, а й по-сучасному об'єктивно управляти й оцінювати їх.

Природно, що орієнтація на творчу працю передбачає певну свободу від почуття соціальної незахищеності. Очевидно, що, на відміну від виконавської, над творчою працею насилля просто неможливе. Ось чому нам імпонує думка американських дослідників, які слушно вважають, що дріб'язкова регламентація діяльності працівників, нав'язування їм ідей та завдань, їх соціальна незабезпеченість знищують у них творче ставлення до праці, знижуючи її ефективність та продуктивність.

У зв'язку з цим ми переконані, що володіння керівником сучасним рівнем УК неминуче активізує людський фактор у процесі управління. Універсальними шляхами такої активізації, на нашу думку, є: піклування про працівника; скасування принизливого, дріб'язкового контролю над його діяльністю; надання підлеглим чиновникам більших свобод, прав та повноважень у виборі альтернатив, часу та дій; залучення працівників до творчого процесу і прояв довіри до них; розробка та дотримання в організації мотиваційно-стимулюючої політики; визнання кожного підлеглого службовця індивідуально-неповторною особистістю.

Проведений аналіз засвідчив, що більшість зарубіжних теоретиків та практиків у сфері державного управління визнають значне збільшення професіоналізму управлінських кадрів за останні роки. При цьому відмічається та риса, що управлінці не лише оволоділи широкими спеціальними знаннями, але й суттєво підвищили культуру управлінської праці. На думку французького спеціаліста у сфері менеджменту Л.Рубана, культура державної служби складається з двох елементів: по-перше, це професійна культура, розподілена на сектори; по-друге, соціальна культура, що належить до репрезентації ролей, які можуть відігравати кадри всередині державного апарату [13, с. 49].

Безсумнівно, що володіння сучасною УК безпосередньо відображається у постійній демонстрації керівником нового стандарту поведінки стосовно підлеглого, якого він вважає партнером, з яким необхідно спільно вирішувати службові

завдання, а, значить, підтримувати нормальні ділові конструктивні відносини.

Позитивні зрушення в УК і, як наслідок, якісні зміни у стилі управлінських службових відносин відмічає професор Сорбонни Ж.-К.Тьоніг. На його думку, керівні кадри 80-х рр. ХХ ст. відрізнялись від своїх колег 70-х рр., а ті, у свою чергу, від 50-х. Такі зміни він пояснює меншою кількістю адміністрування і більшою комунікабельністю. Ця тенденція все більше проявляється у наступні десятиліття. Ось чому не випадково відомий західний спеціаліст державного управління Ф.К.Мошер характеризує державну службу як професійний стан на всіх рівнях управління [13, с. 49-50].

В Україні, на жаль, концепція УЛР у сфері державного управління важко пробиває собі дорогу. Проведений аналіз свідчить про те, що традиційно вітчизняному управлінському менеджменту все ще властивий підхід до людей як до чогось другорядного, що не має ніякої цінності як для професійної, так і для управлінської діяльності, а тому не варте й уваги.

На нашу думку, для того щоб у цій площині відбулися кардинальні зміни, слід, насамперед, змінити структуру мислення посадовців усіх рівнів, тобто "відповідну карту інтерпретації ними суспільної дійсності" [14, с. 8]. Така розумова трансформація необхідна для того, щоб вони свідомо з керівників кадрами (персоналом) трансформувалися в управлінців людськими ресурсами. У зв'язку з цим докорінного перегляду та осучаснення потребують: система психологічних установок, ціннісно-мотиваційна сфера, морально-етичні засади діяльності державних службовців, передусім управлінців.

Людинознавчі знання, завдяки яким приходить розуміння можливостей людини, її соціальної поведінки, стають найважливішим елементом управлінської культури ХХІ ст., оскільки наукове визначення сучасного статусу керівника вимагає "радикальної переорієнтації на гуманістичну домінанту, на пошук шляхів розширення об'єктивного протиріччя між технократизмом і гуманізмом" [15, с. 129].

Перспективним, на нашу думку, є сучасний принцип і механізм формування управлінської культури, суть якого полягає в опорі на "живі знання". Саме тому в сучасному світі дуже

великого значення набуває сфера управлінського консультування для надання послуг. Так, у США обсяг цієї сфери становить 3,5 млрд дол. із щорічним зростанням на 15%. Ця сфера представлена в США 50 тис. висококваліфікованих консультантів, які об'єднані у 3 великі та 4 дрібні асоціації.

Вважаємо, що Україні варто б запозичити цей досвід, оскільки управлінське консультування - це професійна допомога керівникам у вирішенні нестандартних проблем не лише УЛР у цілому, а й їх оцінювання зокрема. Головне, що при такій консультативній допомозі управлінці всіх рівнів нашої країни зобов'язані зрозуміти, що управлінська культура має органічно включати в себе механізми досягнення згоди, порядність, дотримання усталених правил (моральних, духовних, правових) в умовах здорової конкуренції, а не конфронтації з підлеглими.

*Висновки.* Проведений аналіз складного утворення, яким є управлінська культура, дає нам підстави стверджувати, що у XXI ст. управлінська культура набуває нового статусу, який полягає в тому, що, перестаючи бути лише теоретичним поняттям, вона стає реальною управлінською поведінкою, діями і способом спілкування керівника, які матеріалізуються в інтелектуальних, організаційних, інформаційних, управлінських та оцінювальних технологіях і продуктах.

*Напрями подальших досліджень:* вплив управлінської культури на професійно-професіонально-особистісне розгортання державних службовців; формування механізмів протидії термінаторному менеджменту на державній службі; механізми запобігання соціально-психологічним деформаціям державних службовців.

### **Список використаних джерел**

1. *Нижник Н. Р.* Державний службовець в Україні (пошук моделі) / Н. Р. Нижник, В. В. Цветков, Г. І. Леліков та ін. - К. : Ін Юре, 1998. - 272 с.

2. *Розвиток людського ресурсу адміністративної реформи в Україні: стан і перспективи* / М. І. Мельник (кер. авт. кол.), Ю. В. Бакаєв, Т. Е. Василевська та ін. - К. : Нора-принт, 2002. - 160 с.

3. *Рябова Е. Л.* Становление организационной культуры государственной службы Российской Федерации / Е. Л. Рябова // Государственная служба: организация, кадры, управление. - М. : Изд-во РАГС, 2002. - С. 169-184. 4. Теория управления: социально-технологический подход : энцикл. слов. / под ред. В. Н. Иванова, В. И. Патрушева ; Акад. наук соц. технологий и мест. самоупр. - 3-е изд., перераб. и доп. - М. : Муниц. мир, 2004. - 672 с.

5. *Крушельницька О. В.* Управління персоналом : навч. посіб. / О. В. Крушельницька, Д. П. Мельничук. - К. : Кондор, 2003. - 296 с.

6. *Иванов В. Н.* Инновационные социальные технологии государственного и муниципального управления / В. Н. Иванов, В. И. Патрушев. 2-е изд., перераб. и доп. - М. : ЗАО Изд-во "Экономика", 2001. - 327 с.

7. Эффективность государственного управления : пер. с англ. / общ. ред. С. А. Батчикова и С. Ю. Глазьева. - М. : Фонд "За экон. грамотность", Рос. экон. журн., Изд-во АО "Консалтбанкир", 1998. - 848 с.

8. *Гаевський Б. А.* Культура державного управління: організаційний аспект : монографія / Б. А. Гаевський, В. А. Ребкало. - К. : Вид-во УАДУ, 1998. - 144 с.

9. *Нижник Н. Р.* Проблеми підготовки кадрів для органів державного управління / Н. Р. Нижник // Актуальні проблеми державного управління та місцевого самоврядування: сучасний стан та перспективи регіонального розвитку : матеріали щоріч. наук.-практ. конф., Одеса, 18 жовт. 2005 р. Пленарне засідання. - Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2005. - С. 11-16.

10. *Розанова В. А.* Человеческий фактор в управлении : учеб. пособие / В. А. Розанова. - М. : ООО "Журн." "Упр. персоналом", 2004. - 208 с.

11. *Кнорринг В. И.* Основы искусства управления : учеб. пособие / В. И. Кнорринг. - М. : Дело, 2003. - 328 с.

12. *Пугачев В. П.* Руководство персоналом организации : учебник / В. П. Пугачев. - М. : Аспект Пресс, 1998. - 279 с.

13. *Лытов Б. В.* Государственная служба: управленческие отношения : учеб. пособие / Б. В. Лытов. - М. : Изд-во РАГС, 2006. - 154 с.

14. Глушаков В. Современные технологии менеджмента, маркетинга и практической психологии / В. Глушаков, Т. Глушакова. - Минск : УП "Технопринт", 2000. - 440 с.

15. Нижник Н. Р. Государственно-управленческие отношения в демократическом обществе : монография / Н. Р. Нижник. - К., 1995. - 206 с.