

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА, СЛУЖБА В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Л. В. Литвинова,

*кандидат психологічних наук, доцент, доцент
кафедри інформаційної політики та
електронного урядування, Національна
академія державного управління при
Президентові України*

Особливості комунікативної культури в органах публічної влади

У статті розглядаються сучасні підходи до вивчення моделей державного управління, аналізуються комунікативні процеси публічного управління, що потребує трансформації основних філософських постулатів у практичну площину адекватних комунікативних технологій, які б відповідали завданням і функціям комунікації в суспільстві. Зазначається, що соціально-психологічні аспекти формування комунікацій, які відображені в системі взаємовідносин, спілкуванні, морально-психологічному кліматі в колективі, є необхідною складовою формування комунікативної культури управління в органах публічної влади.

Ключові слова: публічне управління, комунікативна модель суб'єкт-суб'єктного типу, ефективні організаційні комунікації, професійна зрілість робочої групи, бар'єри в розвитку комунікацій.

This article reviews current approaches to the study of models of government, filed an analysis of communication processes in public administration, the necessity of transformation of the basic philosophical tenets into practice using communication technologies, consistent with the objectives and functions of communication in society. It is noted that the socio-psychological aspects of the formation of communications, which are reflected in the system of relationships, communication, moral and psychological climate, is a necessary component of formation of communicative culture of management in public authorities. *Key words:* public administration, communicative model subject-subject type, effective organizational communication, professional maturity of the working group in the development of communication barriers.

В статье рассматриваются современные подходы к изучению моделей государственного управления, анализируются

коммуникативные процессы в публичном управлении, обосновывается необходимость трансформации основных философских постулатов в практику с помощью адекватных коммуникативных технологий, соответствующих задачам и функциям коммуникации в обществе. Отмечается, что социально-психологические аспекты формирования коммуникаций, которые отражены в системе взаимосвязей, общении, морально-психологическом климате коллектива, являются необходимой составляющей формирования коммуникативной культуры управления в органах публичной власти. *Ключевые слова:* публичное управление, коммуникативная модель субъект-субъектного типа, эффективные организационные коммуникации, профессиональная зрелость рабочей группы, барьеры в развитии коммуникаций.

Постановка проблеми. XXI ст. демонструє всебічний динамічний розвиток моделей та систем управління суспільством, який відбувається у зв'язку з якісними структурними й функціональними змінами практично в усіх сферах суспільного життя. Безперечно, що разом із суспільством змінюється і розвивається управління – його невід'ємна складова. При цьому кожен наступний етап суспільного розвитку викликає до життя нові управлінські моделі, які за багатьма аспектами визначаються ідеологічними та політичними імперативами, притаманними новим умовам і потребам. Спроби створення нових моделей управління державним сектором зумовили появу таких понять, як “нове державне управління”, “ринкове державне управління”, “публічне управління” тощо.

Історично традиційна західна модель адміністрування цілком сформувалася ще в 20-х рр. XX ст. і досить успішно використовувалася з незначними змінами не менше ніж п'ятдесят років. Протягом цього періоду активно розвивалися організаційні теорії, що базувалися на заміні персонального адміністрування системним підходом, в основу якого було покладено закони і принципи кібернетики [8]. Для початку 70-х р. XX ст. була характерна політика, спрямована на активне реформування управління державних структур. Основні аргументи на користь цих ідей полягали в тому, що урядова бюрократія значно обмежує свободу вибору особистості, і це має бути змінено шляхом обмеження її можливостей, оскільки традиційна бюрократична модель не забезпечує еквівалентну структуру спонукальних мотивів і винагород такою самою мірою, як і ринкова. У зв'язку з вищезазначеним усе частіше лунали заклики до якнайшвидшого формування нового управлінського підходу в державному секторі, адекватного сучасним вимогам. Основна причина заміни традиційної моделі адміністру-

вання полягала у відсутності очікуваної ефективності в її діях. Тому економічний підхід до розгляду державних питань і економічне мислення стають усе більш впливовими. Саме економістами було запропоновано використовувати технології управління, що базуються на мотиваційній теорії людської поведінки, а також на принципах приватного менеджменту як теоретичному підґрунті нового державного менеджменту.

Модель стратегічного державного менеджменту була створена з урахуванням відомих переваг корпоративних стратегій і активно розробляється в сучасних американських дослідженнях [6]. У концепції сучасного державного менеджменту заслуговує на увагу модель відповідальності і політичного контролю в системі публічного управління [3; 5]. У формальних моделях управління існує жорстко детермінована система адміністративного й політичного контролю. Менеджерська модель відповідальності і контролю припускає, що ефективність державного адміністрування пов'язана із розумінням політики і політичних процесів, а також із спроможністю управлінців працювати з політичними програмами в політичному контексті. Сьогодні державний менеджер повинен брати на себе персональну відповідальність за результати управління. Таким чином, за допомогою системи публічного менеджменту, спрямованої на формування нової системи соціальної відповідальності, змінюються відносини між урядом і громадянами, а також між бюрократією та суспільством у цілому. У зв'язку із цим основним умінням, якого потребує сучасний державний менеджер, є здатність бути гнучким комунікантом, спроможним ефективно та своєчасно взаємодіяти із суспільством, політиками, адміністративними працівниками та ін. [4; 15]. Розвиток парадигми класичного, модерністського управління привів до становлення постмодерністських принципів управління, в яких визначальними стали ідеї комунікативної раціональності. На думку багатьох експертів, бюрократи періодів до- та індустріального суспільства характеризуються як "традиційні", "партикуляристичні", але сучасні бюрократи – постіндустріальні – покликані стати високоінтелектуальними, цілеспрямованими і функціонально універсальними менеджерами [1; 7].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сучасне переосмислення ролі та значення інститутів державного управління сприяє зміні парадигми взаємовідносин громадянина і влади та визначає новий тип відносин, коли в процесі інформаційного обміну суб'єктно-об'єктна інформаційна модель поступається комунікативній моделі суб'єкт-суб'єктного типу з діалогічним зворот-

ним зв'язком. Як державно-управлінське явище і об'єкт науково-го осмислення комунікативні процеси в публічному управлінні розглядаються з точки зору комплексного підходу та є частиною багатокомпонентного засобу дієвої складової науки і практики сучасного менеджменту. Вирішальним фактором діяльності такої системи є розв'язання суперечностей, що виникають у процесі узгодження інтересів громадян або соціальних груп у межах громадянського суспільства і державних інститутів [9; 12].

Характеристика провідними вітчизняними та зарубіжними теоретиками комунікації як досить самостійної і самодостатньої складової публічного управління доводить, що проблема сутності і природи управління в сучасних умовах ринкового становлення є вихідною, ключовою в теорії і методології публічного управління. У контексті трансформації комунікативних обмінів формування нової комунікативної культури взаємодії відображає практику формування комунікацій в умовах домінування ідеології нового державного менеджменту. Але в процесі розвитку теорії і практики було виявлено низку проблем, на вирішенні яких сконцентровані зусилля сучасних науковців.

Однією із найважливіших передумов розбудови демократичних принципів є суспільна підтримка та розуміння ефективності роботи державних установ. Визнання громадськістю ефективності прийнятих рішень безпосередньо пов'язано не тільки з успішністю досягнення цілей, а й з функціонуванням ефективного зворотного зв'язку. Сучасні суспільні реалії потребують трансформацій від кожного громадянина, кожної організації, і працівники публічної сфери мають бути готовими відповісти на виклики сьогодення. Важливу комунікативну роль у просуванні державних рішень по-кликані відігравати ключові державні установи з їх ефективною та системною роботою як усередині структури, так і іззовні, з громадськістю у форматі інформаційних кампаній, PR-акцій тощо. Сучасний науковий дискурс щодо проблем публічного управління містить велику кількість робіт, які присвячені проблемам модернізації та трансформації публічної служби. До вивчення та аналізу соціальної складової державної служби звертаються провідні українські вчені, політики, громадські діячі [10; 11]. Не залишилися поза увагою науковців і проблеми щодо розвитку людського ресурсу, структури мотивації, професійної мобільності, вдосконалення організаційної культури [13; 14]. Водночас феномен комунікативної культури в публічному управлінні, зокрема його соціально-психо-логічні аспекти, потребує більш детального розгляду та аналізу.

Метою статті є дослідження теоретико-методологічних підходів до вивчення комунікативної культури в публічному управлінні та аналіз соціально-психологічних аспектів формування ефективної комунікації.

Результати теоретичного розгляду проблеми. Піднімаючи питання комунікативної культури в органах публічної влади, передусім необхідно зазначити, що основою будь-якої організації та її головним надбанням є люди. Хоча деякі технологічні та управлінські процеси відбуваються без безпосередньої участі людей, роль і значення останніх в організації не тільки не зменшилися, але й навпаки, підвищилися. При цьому людина стала не тільки найбільш цінним “ресурсом” організації, а й найдорожчим. Інститут публічної влади, що працює, прагне максимально використувати потенціал своїх працівників, створюючи всі умови для найбільш повної їх віддачі на роботі та інтенсивного розвитку їхнього потенціалу.

У процесі дослідження соціально-психологічного аспекту формування культури комунікацій в організації видається логічним поглиблений аналіз особливостей групових психологічних процесів, що відображені у вигляді ставлень, специфіки спілкування, ритуалів і специфічному морально-психологічному кліматі, який складається під впливом колективної діяльності. Психологія групи є сукупністю певних соціально-психологічних явищ, що виникають у процесі її формування та функціонування на основі становлення внутрішніх зв’язків у колективі, форм і способів реалізації потреб його членів. Одним з важливих чинників становлення продуктивних взаємостосунків у колективі є морально-психологічний клімат, який склався в конкретній робочій групі.

Важливою якісною характеристикою робочої групи є її професійна зрілість, яка характеризується міцними зв’язками між її членами, що виникають на основі загальних ціннісних орієнтацій, позитивно забарвлених неформальних стосунків. У разі позитивного розвитку особистісні відмінності не перешкоджають спільній діяльності, дисципліна має свідомий характер, з’являється почуття гордості за свій колектив, складаються стійкі традиції. Співробітники мають можливість розкрити свій творчий потенціал, з ентузіазмом ставляться до вирішення поставлених завдань.

На першому етапі розвитку колективу переважають формальні стосунки: працівники контактують між собою відповідно до посад та поведінкових стереотипів, придивляються один до одного, справжні почуття найчастіше приховуються, цілі і методи роботи

спільно не обговорюються, колективна робота виявляється слабко [2]. На другому етапі відбувається переоцінка особистих і ділових якостей керівника, складається думка про колега, починається формування угруповань всередині колективу, можлива боротьба за лідерство. Розбіжності обговорюються більш відкрито, робляться спроби поліпшити взаємовідносини всередині робочої групи. З часом групові процеси стабілізуються, трансформується неформальна структура, колектив досягає певної міри координації дій своїх членів.

Групове об'єднання, що при цьому виникає, може мати позитивну, негативну або конформну спрямованість. У першому випадку робоча група сприймає кращі ділові та етичні якості своїх членів, люди емоційно відчувають свою належність до колективу, проблеми вирішуються по-діловому, ініціативно і творчо. У другому випадку велика частина енергії колективу витрачається на участь у конфліктах між різними угрупованнями, неформальними і формальними лідерами, з'ясування стосунків з іншими підрозділами. Виробничі проблеми вирішуються неефективно, переважають негативне емоційне забарвлення діяльності, плітки та боротьба за прихильне ставлення керівництва. Конформній спрямованості притаманні формальні зв'язки, зовнішня зацікавленість працівників у результатах їх трудової діяльності, байдужість до колективних зусиль. Сфера інтересів співробітників перебуває поза робочою групою (суспільно-політична діяльність, сім'я, особисті проблеми тощо).

Морально-психологічний клімат робочої групи істотно залежить від її структури. Структура колективу, тобто реально існуюча сукупність взаємоставлень членів групи, що виникла в процесі спільної діяльності і спілкування, функціонує на двох рівнях: формальному і неформальному. Якщо формальна структура пов'язана з посадовим статусом членів групи, то неформальна складається на основі ставлень, зумовлених психологічними якостями членів колективу. Сильну організацію від слабкої відрізняє передусім кваліфікація, знання, мотивація та спрямованість персоналу, який функціонує у психологічно комфортному робочому просторі організації.

Водночас управління та розвиток організації сьогодні стикаються з низкою труднощів.

1. Високий рівень напруженості в колективі. Керівництву важко розраховувати на ентузіазм та істотну підтримку з боку колективу, охопленого страхами, незадоволенням. Причини цієї напруженості можуть бути найрізноманітнішими: невідповідність оплати праці трудовому внеску працівників; відсутність впевне-

ності у стабільності працевлаштування, вирішенні соціальних проблем; ставлення керівництва до членів колективу залежно від суб'єктивних симпатій і антипатій, відсутність взаєморозуміння між керівництвом і підлеглими тощо.

2. Недостатня зацікавленість значної частини працівників у реформах, що проводяться. Часто працівники не поінформовані в повному обсязі щодо переваг і недоліків роботи в нових умовах. Проблемою є недостатнє розуміння працівниками необхідності транс-формації інструментальних цінностей у комунікативній площині.

3. Низький рівень довіри між адміністрацією і рядовими працівниками. Керівники середнього рівня часто практично повністю вилучені з процесу підготовки організаційних змін і ставляться до них майже з такою самою недовірою, як і підлегли. Це робить їх потенційними супротивниками змін, що проводяться.

Отже, трансформація в практичну площину основних методологічних постулатів публічного управління означає пошук адекватних технологій, які б відповідали завданням і функціям комунікації у суспільстві. Виходячи з цього виняткової актуальності набуває проблема наукового осмислення функціонування суспільних та організаційних комунікацій, що принципово відрізняються від тоталітарних, монологічних, які впроваджувалися системою авторитарних взаємовідносин, із тотальним контролем інформаційних потоків. Для забезпечення демократичних процесів потрібно сформувані принципово нові моделі суспільної комунікації рівних суб'єктів (горизонтальні) та комунікації владних інститутів і громадян (вертикальні). Глибинний, сутнісний характер комунікації, обов'язкова осмисленість процесів зумовлюють необхідність вироблення відповідних стратегій, регламенту та процедур, які б гарантували її ефективність. До того ж слід розробити механізми впровадження комунікативних технологій у різні сфери соціального буття, передбачити створення інститутів та структур, що забезпечуватимуть наукові розробки і підготовку кадрів для їх успішного функціонування, впровадження комунікативних технологій у діяльність органів публічної влади.

Питання розробки філософської бази як змістового підґрунтя для формування нових підходів у сфері організації комунікативного обміну в суспільстві і має стати предметом першочергового розгляду науковців. Поза увагою дослідників залишаються аспекти, пов'язані з обґрунтуванням аналізу стану справ у комунікативній сфері та аналізом компетенції органів управління у цій сфері, а також ключових принципів, що визначають базове

світоглядне підґрунтя у контексті як загальної перспективи розвитку організації комунікацій суспільства і влади, так і підвищення якості державної політики у цій сфері.

Новий етап повинен позначитись усвідомленням того, що комунікація здійснюється в двох напрямках: від громадян до управлінців і від управлінців до громадян, а потім ще й горизонтально – між громадянами. Це принципово інша комунікативна культура. Відбуваються процеси двоканального навчання, що перебачають системне осмислення, здатність прислухатись до думок інших та переоцінки цінностей. Принциповими у постмодерні стають відкритість ціннісному розмаїттю та вільна взаємодія. Не тільки формальне закріплення обов'язковості процедур інформа-ційного обміну, а й широке обговорення суспільних процесів і цінностей є засобом неформальної взаємодії, який характеризує сучасні взірці демократії. Саме діалог відкриває унікальні можли-вості знаходження шляхів розв'язання проблем, не справляючи насильницьких впливів щодо держави і суспільства, згідно з яким комунікативна взаємодія відбувається вільно, незалежно від влад-них ієрархій, спрямовується безпосередньо учасниками процесу, які мають доступ до необхідної інформації, а також можливість і здатність аргументувати, підтримувати, заперечувати чи оскаржу-вати певні питання. Відкрита постановка питання та обмін об'єк-тивною інформацією , альтернатива вибору безпосередньо впли-вають на формування соціальної рефлексії і є тим механізмом, який веде до артикуляції загальних суспільних благ та утвердження за-сад громадянського суспільства в Україні.

Отже, можна сформулювати такі *висновки*.

1. Побудова комунікативної моделі суб'єкт-суб'єктного типу є основним чинником становлення публічного управління, яка взаємопов'язана із сутністю та природою управлінських змін у сучасних умовах. Сутнісний характер комунікації, глибоке осмислен-ня її процесів зумовлюють необхідність вироблення відповідних стратегій, регламенту та процедур, які б гарантували її ефективність.

2. Соціально-психологічні чинники побудови ефективної комунікації є невід'ємною складовою комунікативної культури публічного управління та відображені в системі взаємоставлень, спілкуванні, морально-психологічному кліматі колективу. Успіх трансформації залежить від системної роботи з “внутрішньою” складовою комунікації з метою ефективного впровадження цінно-стей сучасної культури публічної служби.

3. Проблема наукового осмислення функціонування суспільних та організаційних комунікацій як змістового підґрунтя для формування нових підходів у сфері організації комунікативного обміну в суспільстві має стати предметом першочергового розгляду науковців. Управління комунікацією необхідно розглядати як стратегію управління, що передбачає постійний двосторонній си-метричний потік комунікацій. За таких умов має змінитися і ста-тус комунікантів, що давав би змогу зберігати критичну дистан-цію від керівництва та уможливив вплив на управлінський про-цес, що має публічний резонанс.

Список використаних джерел

1. *Алексеевский В. С.* Синергетика менеджмента устойчивого развития : монография / В. С. Алексеевский. – Калуга : Манускрипт, 2006. – 328 с.
2. *Бойков В. Э.* Профессиональная культура государственной службы / В. Э. Бойков // Социолог. исслед. – 1999. – № 2. – С. 34–40.
3. *Бурдые П.* Социология политики : пер. с фр. / П. Бурдые ; сост., общ. ред. и предисл. Н. А. Шматко. – М. : [б. и.], 1993. – 336 с.
4. *Вебер М.* Политика как призвание и профессия / М. Вебер // Избранные произведения. – М. : [б. и.], 1990. – 378 с.
5. *Вершинин М. С.* Политическая коммуникация в информационном обществе / М. С. Вершинин. – СПб. : Изд-во Михайлова В. А., 2001. – 253 с.
6. *Габермас Ю.* Структурні перетворення у сфері відкритості. Дослідження категорії громадянське суспільство / Ю. Габермас. – Львів : [б. в.], 2002. – 85 с.
7. Державне управління і менеджмент : навч. посіб. у табл. і схемах / Г. С. Одінцева та ін. – Х. : ХарРІ УАДУ, 2002. – 492 с.
8. *Землянова Л. М.* Зарубежная коммуникативистика в преддверии информационного общества. Толковый словарь терминов и концепций / Л. М. Землянова. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1999. – 301 с.
9. *Конецкая В. П.* Социология коммуникации : учебник / В. П. Конецкая. – М. : Междунар. ун-т бизнеса и упр., 1997. – 304 с.
10. *Курасова Є. А.* Престиж державних службовців: структурно-функціональний аналіз / Є. А. Курасова // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2005. – Вип. 4 (22). – С. 218–229.

11. *Мотренко Т. В.* Вопросы реформирования государственной службы / Т. В. Мотренко // Теория и практика упр. – 2005. – 7. – С. 2–4.

12. *Панфилова А. П.* Деловая коммуникация в профессиональной деятельности : учеб. пособие / А. П. Панфилова. – СПб. : Знание, ИВЭСЭП, 2001. – С. 49–75.

13. *Розвиток людського ресурсу адміністративної реформи України: стан і перспективи / кер. авт. кол. М. І. Мельник.* – К. : Нора-принт, 2002. – 160 с.

14. *Слюсаренко О. М.* Мотивація як умова і чинник професійного вдосконалення та кар'єрного розвитку державних службовців / О. М. Слюсаренко // Проблеми трансформації системи державного управління в умовах політичної реформи в Україні : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (31 трав. 2006 р., Київ) : у 2 т. – К. : Вид-во НАДУ, 2006. – Т. 1. – С. 387–389.

15. *Эффективность государственного управления : пер. с англ. ; под общ. ред. С. А. Батчикова, С. Ю. Глазьева.* – М. : Фонд “За экономическую грамотность” ; Изд-во АО “Консалтбанкир”, 1998. – 848 с.