

УДК 35.08

СОРОКІНА Наталія Григорівна,
канд. наук держ. упр., доц. каф. держ. упр.
та місц. самоврядування ДРІДУ НАДУ

ЕТИЗАЦІЯ ПРОФЕСІЙНОЇ ПОВЕДІНКИ ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ В СУЧАСНИХ УМОВАХ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ

Аналізуються етичні норми професійної поведінки та іміджу публічних службовців на сучасному етапі державотворення. На основі аналізу зазначається, що етизація публічних службовців має державно-управлінську специфіку, а різноманітність виконуваних ними функцій вимагає складного поєднання морально-етичних якостей, в основі яких мають бути чіткі етичні принципи та моральний світогляд.

Ключові слова: етизація, публічний службовець, професійна етика, публічна служба, професійна поведінка, компетенції керівника.

Сорокина Н. Г. Этизация профессионального поведения публичного служащего в современных условиях развития государства

Анализируются этические нормы профессионального поведения и имиджа публичных служащих на современном этапе развития государства. На основе анализа определяется, что этизация публичных служащих имеет государственно-управленческую специфику, а разнообразие выполняемых ими функций требует сложного сочетания морально-этических качеств, в основе которых должны быть четкие этические принципы и моральное мировоззрение.

Ключевые слова: этизация, публичный служащий, профессиональная этика, публичная служба, профессиональное поведение, компетенции руководителя.

Sorokina N. G. Ethization of professional behavior of the public employee in modern conditions of development of the state

Ethical norms of professional behavior and image of public employees at the present stage of development of the state are analyzed. On the basis of the analysis it was allocated that the ethization of public employees has state and administrative specifics, and a variety of functions carried out by them demands a complex combination of moral and ethical qualities at the heart of which there have to be accurate ethical principles and moral outlook.

Key words: ethization, public employee, professional ethics, public service, professional behavior, competences of the head.

Постановка проблеми. Наша країна переживає період активних змін у суспільному житті. У процесі побудови правової, демократичної, соціальної держави зростає значущість етичної складової публічної служби. Довіра громадян до владних структур, спроможність державно-управлінського апарату ефективно виконувати своє соціальне призначення є визначальними факторами конструктивного розвитку та гуманізації суспільства. Моральний вимір функціонування публічної служби стає важливим елементом формування партнерських відносин між владою та громадою, ресурсом управління професійною діяльністю, чинником стимулювання високого професіоналізму публічних службовців. Тому реформування публічної служби потребує нової моделі професійної етики публічного службовця, яка орієнтується на цінності демократичної правової і соціальної держави, служіння народові України, професійну компетентність, здатність ефективно, у межах закону й посадових повноважень реалізовувати функції публічного органу. Такі особливості етики публічного службовця актуалізують моральну складову його особистості та етичні засади публічної служби як соціально-професійного інституту. Очікуваним наслідком етизації професійної поведінки публічних службовців має стати утвердження в суспільних відносинах демократичної та гуманної сутності української держави.

Усе це зумовлює необхідність постійного осмислення, дослідження та вдосконалення етичних норм професійної поведінки та іміджу публічних службовців, що, у свою чергу, сприятиме досягненню стратегічних цілей держави.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання етичних норм професійної поведінки та іміджу публічних службовців досліджували О. Антонова, Г. Атаманчук,

В. Бабкіна, В. Бебик, Т. Василевська, Л. Воронько, Б. Гаєвський, М. Головатий, В. Корженко, Г. Лелікова, Н. Липовська, В. Майборода, В. Ребкало, М. Рудакевич, С. Серьогін, Ю. Сурмін, С. Телешун, С. Хаджирадєва та ін. Але аналіз досліджень та праць у цій сфері дає підстави стверджувати, що недостатньо уваги приділено вивченю етичної культури публічних службовців та її впливу на результативність їх діяльності.

Метою статті є аналіз сучасних реалій ролі та значення етичних зasad публічного службовця в діяльності інституту публічної служби.

Виклад основного матеріалу. Ряд країн світу визнали питання етичних норм та формування відповідного кодексу поведінки публічного службовця сфериою, яка набуває дедалі більшого значення. Світовий досвід свідчить, що етизація публічної служби дає можливість гуманізувати суспільні відносини та істотно підвищити ефективність діяльності публічних органів. Тому етична підготовка публічних службовців є важливим напрямом адміністративних реформ країн Євросоюзу та розвинутих країн світу. Так, за підрахунками канадських учених, у плані реформи публічної служби Канади 70 % відводиться на поліпшення культури взаємовідносин і морально-психологічного клімату в державних установах. В адміністрації США основним етичним інститутом є комітет з урядової етики. Він виконує декілька основних функцій: забезпечує підтримку високих етичних стандартів у середовищі публічних службовців, запобігання конфліктам інтересів і їх вирішення, підвищення суспільної довіри до виконавчої влади, надання етичної освіти службовцям (за даними Комітету таку освіту щороку здобувають понад 600 тис. (або 50 %) публічних службовців). У Великобританії публічну службу і сьогодні розглядають як «почесний обов'язок шляхетних людей», як знак довіри до них з боку суспільства. Поведінку «слуг суспільства» регламентує етичний Кодекс публічного службовця, якому немає аналога у світовій практиці, тому що він врегульовує поведінку всіх категорій службовців. Безперечно, самого лише визнання вагомості професійної етики недостатньо. Одним із дієвих заходів протидії корупції та підвищення культури управління є законодавче врегулювання питань професійної етики публічної служби [8, с. 77].

З огляду на важливість зазначених функцій та світову практику професійна етика і в Україні набуває визнаної нормативності. Позитивним є законодавчо-нормативне

виділення в соціально-правовому інституті публічної служби України етики публічного службовця як окремого інституту; закріплення системи етичних цінностей як стандартів професійної діяльності публічних службовців усіх рівнів управління. З огляду на те що чинне законодавство досить узагальнено регулює питання професійної етики публічних службовців (що породжує проблеми у правовій сфері), було б доцільно прийняти спеціальний законодавчий акт з питань професійної етики на публічній службі, а також «Кодекс етики посадової особи органів публічної влади». Але слід зазначити, що на рівні нормативно-правових документів майже неможливо скласти вичерпний перелік правил поведінки публічних службовців. Адже багато дій за своєю сутністю не можуть регулюватися правовими нормами, оскільки регулюються нормами моралі, що й обумовлює необхідність розробки сучасних морально-етичних норм поведінки публічного службовця. Тому на особливу увагу, на нашу думку, заслуговує вивчення службовцями норм етики в управлінні безпосередньо на робочих місцях. Ідеться про подекуди забуте апаратне навчання, головною метою якого є надання нової оперативної інформації з конкретних напрямів діяльності, поглиблення фахового рівня на підставі систематичної самостійної роботи. Доповнення до цього переліку актуальних проблем етики, без сумніву, дасть можливість підвищити культуру праці публічних службовців, підняти її ефективність.

Велику роль у формуванні образу публічного службовця відіграє результат його діяльності, функціонування системи публічної служби в цілому, де велике значення мають сутнісні риси його особистості, ціннісні пріоритети і провідна мотивація. Проблема проектування моделі особистості керівника впродовж останніх років розглянута в ряді наукових робіт, що мають як теоретичний, так і суто прикладний характер. Більшість дослідників вважають, що сучасні вимоги до особистості та діяльності професійного керівника повинні відображати «глибинну сутність професії, що базується не лише на функціональній заданості конкретної професійної діяльності, а й на її соціокультурній і тимчасовій обумовленості» [1].

У межах особистісно-діяльнісного підходу деякі дослідники як основу моделі керівника використовують модель його діяльності, виокремлюючи в ній такі базові компоненти: проблеми (завдання), які доводиться йому вирішувати у професійній сфері;

типи діяльності, способи або прийоми, за допомогою яких вирішуються сформульовані завдання; функції, тобто узагальнені характеристики основних обов'язків, що виконуються відповідно до вимог професії; шляхи вирішення виділених проблем або завдань; знання теоретичного або прикладного характеру, якими оперує у своїй діяльності фахівець; уміння і навички, за допомогою яких досягаються бажані результати; якості особистості, що забезпечують успішність дій в обраному напрямі; ціннісні орієнтації та настанови. Виділяючи особистісну складову моделі керівника, деякі автори вважають, що вона включає конкретну сукупність професійних, соціальних, моральних, політичних, психічних, фізичних та інших рис особистості, сукупність характеристик людини, без яких вона не буде спроможною функціонувати як керівник [2]. До цих характеристик відносять, наприклад, професійну спрямованість, структуру професійних мотивів; рівень професійної активності особистості на різних стадіях професіоналізації; опис основних показників, що характеризують продуктивність, якість, надійність і стабільність у діяльності особистості на різних стадіях професіоналізації.

Група дослідників підкреслює особливу роль «досвіду, знань, умінь, навичок, особистісно-професійно-значущих якостей та здібностей» професійної діяльності, у яких відображаються якісні характеристики (показники) розвитку керівника як творчої, здатної до саморозвитку професійної особистості» [13]. У роботах інших дослідників модель особистості керівника розуміють як комплекс її властивостей, що забезпечують високий рівень саморегуляції професійної діяльності [11].

Прихильники компетентнісного підходу пропонують під час вивчення особистості керівника акцентувати увагу на ролі професійної свідомості, яка розглядається з позиції її функціональності, а професійні настанови – як відображення основних її функцій: професійні цілі, професійні плани, програми, професійні стосунки, прогнози, оцінки, самооцінки, професійна самосвідомість.

Під провідною компетентністю прийнято вважати професійну, що складається зі «спеціальної компетенції, а саме професійної свідомості і професійних настанов та соціально-психологічної компетенції, що включає набір якостей та умінь особистості» [5, с. 46]. До складу соціально-психологічної компетенції входять комунікативна, особистісна та аутопсихологічна компетенції. Специфіка управлінського профілю

керівника публічної служби обумовлює наявність цих компетенцій. Учені зазначають, що сформована комунікативна компетентність – обов'язкова умова успішної реалізації особистості керівника в процесі професійної діяльності [3]. Крім комунікативної компетентності, у межах даного підходу активно вивчалися характеристики впевненості, компоненти психологічної культури професіонала, рефлексії, професійної спостережливості [4].

Сьогодні професіоналізм керівника – це компетентність у різних галузях знань, яка дозволяє ефективно здійснювати свою індивідуальну діяльність і діяльність своєї організації з досягнення визначених цілей. У сучасних кризових умовах стрімко зростає потреба суспільства в таких управлінських кадрах, які були б здатні усвідомлювати досить високі вимоги, що висувають до особистості керівника публічної служби внаслідок процесів в економічній, соціально-політичній і духовній сферах життя країни.

Предметом обговорення дослідників є також життєві компетентності, хоча сьогодні дискусія навколо цього поняття більшою мірою розвивається щодо кола професійних компетентностей як результату професійної підготовки [6].

У той самий час певна частина дослідників вважає, що однією з головних психологічних умов активізації особистісного потенціалу керівника є його аутопсихологічна компетентність, що забезпечує оптимальні моделі самоорганізації життя і професійної діяльності [9]. В основі аутопсихологічної компетентності лежить готовність і здатність до цілеспрямованої психічної діяльності зі зміни особистісних рис і поведінкових характеристик. Вона являє собою вміння особистості розвивати і використовувати власні психічні ресурси, створювати сприятливу для діяльності ситуацію шляхом вимірювання свого внутрішнього стану, набувати, закріплювати, контролювати знання, уміння та навички, перебудовуватися під час виникнення непередбачених обставин, створювати вольову настанову на досягнення значущих результатів.

Успішне вирішення цих проблем уже розпочато, про що свідчать заходи стратегічного плану діяльності Головдержслужби у 2011 р., який зокрема передбачає проведення 10 тренінгів, 16 практичних навчань, 21 семінару, 19 круглих столів з питань професійної етики публічних службовців та запобігання проявам корупції, проведення

прямої телефонної лінії «Суспільство проти корупції», Всеукраїнського конгресу «Приязна адміністрація», розроблення методології та проведення дослідження щодо визначення найважливіших компетенцій кандидатів на посади публічних службовців, підготовки порядку та інструкції щодо використання профілів компетенції для оцінювання професійних, ділових і моральних якостей кандидатів на посади публічних службовців [10].

Цікавими є результати одного з останніх опитувань, проведених Українським центром економічних і політичних досліджень щодо визначення характерних ознак ідеальної влади. Так, 98,1 % опитаних вважають, що влада повинна бути відповідальною, 97,6 % – чесною, 96,7 % – компетентною, 83,9 % – демократичною, 82 % – передбачуваною [12].

У червні 2011 р. було проведено експертне опитування серед керівників органів виконавчої влади. Загалом у дослідженні взяло участь 84 публічних службовці Харківської області IV – V категорій посад. Це становить 5 % від загальної кількості керівників, що працюють на державній службі в Харківській області [7]. За результатами обробки отриманих даних було визначено, що переважна більшість (88 %) вважають, що дотримання етичних вимог у роботі публічного службовця підвищує ефективність виконання його безпосередніх функціональних обов’язків.

Проте інші експерти (12 %) із запропонованих варіантів відповідей обрали твердження «частково». Тобто ця група респондентів вважає, що в діяльності керівника є аспекти діяльності, які безпосередньо не пов’язані з етичною проблематикою і, відповідно, на які вона жодним чином не чинить жодного впливає. Оцінюючи рівень дотримання працівниками основних етичних вимог, близько 60 % експертів визначили його як середній, 26 % – як рівень, що євищим за середній. Приблизно однаковими (по 7 %) виявилися оцінки за категоріями «нижче за середній» та «дуже високий». Таким чином, можна констатувати цікаву суперечність: вважаючи етичну складову діяльності публічного службовця досить важовою та значущою для досягнення загального відсotка ефективності, експерти водночас здебільшого не намагаються постійно дотримуватися етичних вимог під час виконання своїх службових обов’язків.

Визначаючи перешкоди, що заважають керівникам органів публічної влади у своїй роботі дотримуватись основних етичних вимог, відповіді розподілились таким чином: 55 % указали на недооцінку значення етики; 38 % відзначили відсутність відповідного навчання; 33 % як головний чинник обрали брак часу; 26 % наголосили на незнанні елементарних зasad; 10 % звернули увагу на небажання бути ввічливим через невихованість. Варто зазначити, що серед тих респондентів, хто потрапив до третьої групи, більшість коментувала власну відповідь надмірним обсягом роботи, який доволі часто стає причиною нехтування основними етичними постулатами, а не позицією «я неетично поводжуся, тому що мені ніколи».

Обираючи найважливішу складову знань керівника стосовно етики поведінки публічного службовця, 62 % перевагу надали принципам спілкування з відвідувачами; 35 % – формуванню іміджу публічного службовця; 31 % – етикету ведення телефонних розмов, правилам публічного виступу та проведення дебатів; 24 % – зовнішньому вигляду публічного службовця; 21 % – правилам ділового листування (включаючи електронні листи); 19 % – етикету привітання, звертання, супроводу.

Серед заходів, які варто запровадити для підвищення етичної культури в державній установі, 38 % опитаних обрали демонстрацію керівниками структурних підрозділів знань з етики на власному прикладі; 31 % – проведення спеціальних тренінгів; 19 % – запровадження системи мотивації/покарання за дотримання/недотримання етичних вимог; 12 % – розробку та запровадження етичних кодексів чи статутів. Слід зазначити, що більшість респондентів надала перевагу особистісній складовій поведінкової компетенції на противагу зовнішнім нормативно-правовим методам регулювання дотримання етичних вимог публічними службовцями, що, у свою чергу, може свідчити про високий рівень поведінкової складової психологічної компетенції керівників органів публічної влади і доводить думку про доречність формування критичної маси службовців, які будуть носіями етичних норм та правил, своєрідною частиною організаційної пам'яті [7].

Висновки. Існуючі підходи до визначення складових особистості публічного службовця вкрай різко виявляють протиставлення соціальних та індивідуальних рис професіоналізації, але в той самий час жоден із них не заперечує безпосереднє або

опосередковане включення до поведінкової складової компетенції (чи сторони особистості) етично-морального аспекту, виявляючи при цьому його виняткову значущість для розвитку як самої особистості керівника, так і її вплив на ефективність діяльності всієї установи в цілому. Аналіз досліджень показує, що незважаючи на те що роль етично-морального чинника визнають усі респонденти та надають йому важливого значення, водночас вони не намагаються постійно дотримуватися етичних вимог під час виконання своїх службових обов'язків. Це ще раз підтверджує тезу про первинність особистісного фактора публічного службовця в даному аспекті стосовно законодавчо-нормативних заходів, які в даному контексті є похідною, але, безумовно, теж необхідною, ураховуючи сучасний перебіг подій у сфері публічного управління.

Можливості професійного навчання публічних службовців на місцевому рівні є надто обмеженими. Публічні службовці підвищують свою кваліфікацію постійно, у тому числі шляхом навчання у відповідних навчальних закладах, як правило, не рідше ніж один раз на п'ять років. Ця норма не є обов'язковою, і тому керівництво не завжди її виконує, отож від 7 до 10 % службовців так і не підвищують свою кваліфікацію протягом п'яти років, тоді як соціологічне опитування, про яке йшлося раніше, показало, що 64,52 % респондентів вважають, що їм потрібне особисте професійне зростання.

Таким чином, етизація публічних службовців на сучасному етапі має державно-управлінську специфіку, а різноманітність виконуваних ними функцій вимагає складного поєднання морально-етичних якостей, в основі яких мають бути чіткі етичні принципи та моральний світогляд, тому що від публічної служби як ключового елементу в системі публічного управління залежить досягнення цілей держави, повнота і своєчасність виконання її завдань.

Список використаних джерел

1. **Державне управління в Україні: реалії та перспективи** : зб. наук. пр. / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князєва. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 432 с.
2. **Емшина Е. С.** Социально-психологический контекст сопротивления изменениям / Е. С. Емшина // Молодежь – Барнаула: материалы X конф. молодых ученых : тезисы докл. – Барнаул, 2006. – С. 54 – 59.

3. **Лукъянова М. И.** Психолого-педагогическая компетентность руководителя: диагностика и развитие / М. И. Лукъянова. – Ульяновск : ИПК им. Ульянова, 1996. – С. 8.
4. **Мириманова М. С.** Рефлексия как системный механизм развития / М. С. Мириманова. – Режим доступа : www.som.fio.ru/item.asp?id=10006629.
5. **Никонова М. В.** Профессионально-личностная компетенция руководителя в социотехнической сфере : учеб. пособие / М. В. Никонова. – Самара : СМИУ, 2006. – С. 46 – 47.
6. **Оболенський Ю. О.** Державна служба : підручник / Ю. О. Оболенський. – К. : КНЕХ, 2006. – 472 с.
7. **Падафет Ю. Г.** Етична складова профілю особистості керівника державної служби / Ю. Г. Падафет // Теорія та практика державного управління. – Вип. 4 (35). – С. 380 – 387.
8. **Рудакевич М. І.** Ідейні основи та нормативні стандарти етики публічних службовців країн Європейського союзу / М. І. Рудакевич // Державне управління: теорія та практика. – 2010. – № 1. – С. 73 – 79.
9. **Стапанова Л. А.** Психолого-акмеологическая модель аутопсихологической компетентности руководителя / Л. А. Стапанова // Акмеология: методология, методы и технология. – Режим доступа: www.akmeolog.narod.ru/kus.html.
10. **Стратегічний** план діяльності Головдержслужби у 2011 році. – Режим доступу : www.nads.gov.ua/control/uk/index.
11. **Тенилов Е. А.** Педагогическая модель формирования конкурентоспособного специалиста в условиях предприятия сервисного типа / Е. Тенилов. – Режим доступа : www.diss.rsl.ru/diss/05/0427/050427016.pdf.
12. **Український** центр економічних і політичних досліджень. – Режим доступа : www.uceps.org.
13. **Шадриков В. Д.** Новая модель специалиста: инновационная подготовка и компетентносный подход / В. Д. Шадриков // Высш. образование сегодня. – 2007. – № 8. – С. 26 – 30.