



Т. В. Гаман*

РОЛЬ МОРАЛЬНО-ЕТИЧНИХ НОРМ І ПРОФЕСІОНАЛІЗМУ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ У СУЧАСНИХ УМОВАХ

Актуально, на жаль, і сьогодні звучать слова сказані тринадцять років тому В. Цветковим, що соціально-економічний і правовий хаос в українському суспільстві створив всі умови для торжества корумпованого чиновництва та виявлення найогидніших рис бюрократизму. Свавілья і корупція на всіх рівнях та у всіх сферах державної влади сягнули величезних масштабів, підриваючи тим самим підвалини молодій українській державності, позбавляючи її довіри й поваги з боку народу¹. В першу чергу позбавляються поваги державні службовці, які безпосередньо в силу своїх службових обов'язків, втілюють в життя державну політику.

Слід зауважити, що формування та розвиток кадрового корпусу в Україні відбувається в умовах не лише існування перехідного суспільства, яке ще тільки набуває рис демократичного, але й наявності системної кризи державного управління. Ця криза являє собою послаблення життєвих сил системи управління, її нездатність зберігати стан рівноваги, досягати раніше поставлених цілей². Системну кризу державного управління посилює світова економічна криза, тому саме в період кризи мімікрують духовно-моральні орієнтири, "оголюються" всі якості людини, розкривається її реальна сутність, яка часто суперечить сформованому образу. Відчувається загальний занепад моральних принципів і цінностей.

У зв'язку з цим поглибленої уваги заслуговує роль морально-етичних норм (особистісного фактора), адміністративної культури, компетентності і професіоналізму осіб, уповноважених на виконання функцій держави. Невипадково і в Україні, і в розвинутих країнах світу питання професіоналізму, етики і кодексу поведінки державних службовців визнали сферою, яка набуває дедалі більшого значення³.

Проблематиці поєднання високого професіоналізму та морально-етичних якостей в управлінських процесах присвячували свої праці науковці з найдавніших часів. У різні історичні епохи існували свої уявлення про належне та обов'язкове в діяльності людей наділених владою. В сучасній Україні з даного питання виділяються праці Т. Василевської, Н. Гончарук, С. Дубенко, О. Денищика, Т. Желюк, В. Князева, О. Лазора, М. Логунової, В. Малиновського, Т. Мотренка, Н. Нижник, О. Оболенського, В. Олуйка, Ю. Палехи, М. Рудакевич, С. Серьогіна, С. Чукот та інших.

Метою даної публікації є актуалізація уваги до підвищення ролі морально-етичних засад, професіоналізму і професійної культури в цілому управлінських кадрів на сучасному етапі розвитку інституту державної служби в Україні.

Проблематика визначення типових правил, норм, моделей поведінки, розробки своєрідного кодексу професійної поведінки осіб уповноважених на виконання функцій держави, які сприятимуть підвищенню ефективності управлінської діяльності, виникла на початку дев'ятнадцятого століття. Науково осмислив і систематизував соціальну потребу англійський філософ, засновник філософії утилітаризму Ієремія Бентам. Саме він розробив модель науки про норми професійної поведінки людини наділеної владою і вперше ввів поняття "деонтологія" ("Деонтологія або наука про мораль" (1834)⁴, де визначив, що деонтологія — наука про професійні обов'язки, зокрема, про внутрішній імператив обов'язку, про належне та обов'язкове в діяльності професіоналів, наділених владними повноваженнями. Словники трактують деонтологію як розділ етики; вчення, систему знань про професіональні та моральні обов'язки і правила поведінки професіоналів по відношенню до своїх підлеглих, клієнтів, пацієнтів, колег тощо. В державно-службових відносинах слід додати — до відвідувачів.

© Гаман Т. В., 2009

* заступник директора Хмельницького Центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій, кандидат наук з державного управління

¹ Цветков В. В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект). — Х.: Право, 1996. — С. 118.

² Державна кадрова політика: теоретико-методологічне забезпечення: монографія / авт. кол.: В. М. Олуйко, В. М. Рижих, І. Г. Сурай та ін.; за заг. ред. В. М. Олуйка. — К.: НАДУ, 2008. — С. 6.

³ Оболенський Ю. О. Державна служба [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://library.uf.ua/book/112/7622.html>.

⁴ Исторические источники юридической деонтологии как науки и юридической дисциплины // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.vuzlib.net/beta3/html/1/15557/15562/>.



На даному етапі розвитку науки “державне управління” термін деонтологія, нажаль, широко не застосовується. Навчальні дисципліни, наприклад “Деонтологія державного службовця” чи “Деонтологія управління” не читаються в системі вищих навчальних закладів, у той же час, як, наприклад, “Деонтологія юриста” є програмним предметом всіх українських вищих навчальних закладів, що готують правознавців. На сьогодні в управлінській науці оперують термінами “управлінська культура”, “адміністративна культура”, “професійна культура”, “моральна культура” тощо.

Аналіз дотичних публікацій останніх років, дає можливість зробити висновок, що професійна культура державного службовця — культура виконання професійних обов’язків. До складових професійної культури різні автори відносять: політичну культуру, правову культуру, етичну (моральну) культуру, управлінську (адміністративну) культуру, особисту культуру, культуру поведінки, психологічну, інформаційну, естетичну культуру, професіоналізм, позитивний імідж тощо.

Визначені і основні принципи та норми професійної культури. Наріжними для державної служби будь-якої сучасної демократичної країни визнані принцип ефективності і принцип етичності⁵. Лише етична влада здатна здійснювати ефективне управління. Демократичне суспільство має піклуватися про те, щоб дії та поведінка осіб уповноважених на виконання функцій держави були бездоганні. Важко не погодитись з тезою О. Ю. Оболенського що “... влада повинна завжди відчувати, що її контролюють, — головний принцип діяльності чиновників. На особу, яка виконує функції держави, покладається величезна суспільна довіра, тому що його службова діяльність дає широкі можливості для зловживань. Приходячи на державну службу, працівник робить свідомий вибір і погоджується на суворе обмеження як у публічній, так і у приватній діяльності. Чим вище посада, тим більше обмежень”⁶.

Зрілість громадянського суспільства визначається ставленням до найвищих моральних цінностей. Цікавими є результати одного із 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 % — передбачуваною⁷. Такі соціальні очікування означають, що крім різносторонніх спеціальних знань, умінь і навичок, професійно-необхідних особистих рис і якостей, що відповідають особливому характеру державної служби, державний службовець як представник влади має володіти системою морально-етичних цінностей: чесність, гуманність, відданість суспільним інтересам, відповідальність, добropорядність, толерантність, чесність тощо. Відповідальність, чесність і компетентність отримали майже однакову кількість голосів респондентів, що підтверджує єдність професіоналізму та морально-етичних якостей.

Теоретично (в ідеалі), державна кадрова політика має будуватися на основі принципу прагматизму — до управління залучаються виключно професіонали, оцінюються, в першу чергу, їх професійні якості, а не ідеологічні переконання. Основними вимогами до управлінців визнано: патріотизм, професіоналізм, порядність. Державні службовці, які на професійній основі виконують завдання та реалізують функції держави, безпосередньо втілюють у життя владні рішення мають бути носіями таких якостей.

Не випадково, одним із пріоритетних завдань реформування державної служби в Україні є підвищення рівня професіоналізму державних службовців. Особливо це актуально для службовців, працюючих на регіональному рівні, на яких покладається реалізація державної політики у різних сферах суспільного життя безпосередньо в області, районі, місті.

Соціально-професійний статус державного службовця має відповідати етичним нормам суспільної моралі. У даному контексті, природно, виникає питання про співвідношення професіоналізму і моралі.

В поняття “професіоналізм” ми вкладаємо високий рівень оволодіння людиною професійними знаннями, вміннями, навичками, наявність у неї професійного досвіду, здатності до навчання протягом всього життя.

⁵ Мотренко Т. На шляху до доброчесної та ефективної державної служби / Професійна державна служба: що зроблено і що далі? — Публічна доповідь про основні результати діяльності у 2007 році // [Електронний ресурс]. Веб-сайт Головного управління державної служби України. — Режим доступу: <http://www.guds.gov.ua>.

⁶ Оболенський Ю. О. Вказ. праця.

⁷ Український центр економічних і політичних досліджень. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.uceps.org/>.



Мораль — це система норм і принципів людського співжиття, що регулюють поведінку людей з позицій добра і зла, справедливого і несправедливого, їх взаємин в особистому спілкуванні, професійній сфері, ставленні до суспільства, громадянина, держави⁸; особлива форма суспільної свідомості, один із основних способів регуляції дій людини в суспільстві за допомогою загальноновизнаних норм. Не випадково мораль є формою суспільної свідомості. Суспільна ж мораль вбирає в себе ті норми і принципи, котрі визнані обов'язковими в суспільстві на тому чи іншому етапі його розвитку.

Безумовно, державний службовець несе особисту відповідальність за свої дії. Така відповідальність припускає наявність у суб'єкта цієї відповідальності власних морально-етичних позицій і переконань. З цього погляду професіоналізм і ефективність діяльності державного службовця і є показником його моральності, вірності своєму професійному покликанию і обов'язку. Професіоналізм і дотримання норм моралі є “належним і необхідним” в діяльності державних службовців.

Звертає на себе увагу проблема професійної етики державного службовця, яка пов'язана з тим, що його діяльність має відповідати не тільки положенням Конституції і чинного законодавства, а й моральним принципам і нормам, які не прописані в жодному нормативно-правовому акті. У 2007-2008 рр. був розроблений і обговорений проект Закону України “Про доброчесну поведінку осіб, уповноважених на виконання функцій держави”, де визначені принципи доброчесної поведінки службовців, основними з них є: верховенство права, конституційність, законність, професіоналізм, патріотизм, доброчесність, неупередженість, толерантність; політична нейтральність; лояльність; публічність; прозорість, корпоративність, стабільність, об'єктивність, гласність, відкритість, відповідальність, рівний доступ до державної служби та служби в органи місцевого самоврядування⁹.

Законопроект ще не прийнятий, але законодавче закріплення етичних стандартів державної служби є свідчення свідомого прагнення держави утверджувати в системі суспільних відносин саме ці моральні цінності.

За роки незалежності відбулися істотні кількісні й якісні зрушення в кадровому складі органів управління як на державному, так і на регіональному й місцевому рівнях. Проте пріоритетними напрямками подальшого розвитку державної служби України залишаються: створення та підтримка сталого позитивного іміджу державного службовця, державної служби в цілому (бути професіоналом має бути престижно і почесно); підвищення рівня професійної культури, морально-етичних засад діяльності державних службовців; прийняття нової редакції закону “Про державну службу”, Закону України “Про доброчесну поведінку осіб, уповноважених на виконання функцій держави”, доопрацювання законопроекту “Про конфлікт інтересів” та забезпечення подальшого розвитку законодавства з питань державної служби; запобігання проявам корупції на державній службі (створення єдиного державного антикорупційного органу¹⁰ тощо). Державний службовець має дбати про авторитет органів державної влади і державної служби в цілому, дорожити своїм ім'ям та статусом.

Особливістю етичного кодексу, яким повинні керуватися державні службовці (чи, в більш широкому розумінні, особи, уповноважені на виконання функцій держави), не просто спирається на загальноприйнятну мораль, а й конкретизує її вимоги відповідно до специфіки службової діяльності, неординарних обов'язків і повноважень, що покладаються на них¹¹.

Підсумовуючи вищевикладене, можемо визначити, що професійна етика державного службовця — це мистецтво реалізації загальнолюдських моральних норм і принципів поведінки під час виконання своїх професійних обов'язків із врахуванням особливостей державної служби.

Які ж якості мають бути притаманні управлінським кадрам нової генерації з високим рівнем професійної культури, здатних ефективно регулювати процеси суспільної життєдіяльності? Це:

⁸ Олуйко В. М. Організаційно-виховні та професійно-освітні фактори удосконалення регіональної кадрової політики // Вісник Української академії державного управління при Президенті України. — 2000. — № 3. — С. 116.

⁹ Кодекс доброчесної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави: Закону України (проект) // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=73846&cat_id=36306&time=1183364404122.

¹⁰ Послання Президента України Віктора Ющенка до Верховної Ради про внутрішнє і зовнішнє становище України. 2008 рік // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/9941.html>

¹¹ Оболеньский О. Ю. Вказ. праця.



- *професійно-ділові*: професійну компетентність, організаторські здібності, вміння впливати на людей, вміння переконувати, ініціативність, добросовісність, відповідальність, розсудливість, здатність до самовираження, досвідченість, компетентність тощо;

- *морально-етичні* якості включають: чесність, порядність, самовідданість, високу культуру поведінки, толерантність, самокритичність, скромність та інші;

- *особистісні* якості, до яких належить розум, ерудиція, інтелігентність, комунікабельність, вимогливість, цілеспрямованість, твердість характеру, здоров'я, інтуїція тощо¹². До визначних нормативних якостей державних службовців слід віднести: рівень знань і здатність до навчання протягом всього життя.

Досягати вершин професіоналізму і відповідного рівня етики поведінки неможливо без певних знань. Тому система освіти є одним із ключових соціальних інститутів формування професійної культури осіб уповноважених на виконання функцій держави. Тим більше, що серед виділених причин неморальної поведінки службовців називаються саме недоліки їх виховання і навчання. Утвердження гуманістичних засад у підготовці кадрів, посилення значення морально-етичних настанов і цінностей є вкрай важливим завданням у процесі забезпечення ефективного державного управління, становлення позитивного іміджу держави¹³.

Метою етичної освіти державних службовців є формування свідомої відповідальності за власні вчинки та рішення на сучасному етапі державотворення. На думку М. І. Нинюк "... моральна культура сучасних українських державних службовців є складовою культури перехідного періоду суспільства, що поєднує суперечливі та неусталені моральні цінності й знаходиться на конвенційному рівні свого формування та розвитку, супроводжуваному порушенням професійних норм і цінностей та деформаціями (корупція, бюрократизм, тощо)"¹⁴. Важко не погодитися з автором, проте недоліком сьогодення є те, що нас оточує інформація негативного змісту і ми боїмося вести мову про "високі матерії". Проте і навіть за наявності негативних явищ слід акцентувати увагу на одвічних людських цінностях і поняттях — увяленні про добро і зло, гуманізм, милосердя, взаємну доброзичливість, чесність, терпимість, дотримання суспільної справедливості, повагу до праці, особисту працелюбність, правдивість, толерантність тощо. Процес навчання державних службовців складний — слід подолати скептицизм, байдужість, досить часто формалізм. Важливо підтримати віру в можливість вирішення існуючих проблем і зберегти при цьому повагу до себе і до держави.

З точки зору організації та забезпечення безперервності навчання державних службовців заслугоує на увагу досвід співпраці Хмельницького центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій (Центр) і Хмельницького університету управління та права (ХУУП). На основі єдиної інтелектуальної, наукової, навчально-методичної і матеріально-технічної бази, поєднуючи теорію і практику вказані навчальні заклади здійснюють підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації управлінських кадрів. Вперше в Україні з 1998 року введено курс "Деонтології державного службовця" в Хмельницькому університеті управління та права (викладав вказану дисципліну О. І. Денищик). На сьогоднішній день в переліку навчальних дисциплін для підготовки магістрів за спеціальністю "Державна служба" викладається дисципліна "Вступ до спеціальності" (28 годин).

Не залишається поза увагою в діяльності Центру тематика становлення професійної культури осіб уповноважених на виконання функцій держави. За останні два роки (2007-2008 рр.) біля чотирьох тисяч осіб підвищили кваліфікацію в Центрі, з них: 920 прослухали лекції з культури ділової української мови, 1035 — етики та психології поведінки державних службовців. З початку 2009 року в Центрі читається лекція "Професійна культура та етикет державних службовців".

Завдяки тісній співпраці Центру з управлінням державної служби Головного управління державної служби України в Хмельницькій області широко була представлена антикорупційна тематика (охоплено навчанням 1 058 осіб)¹⁵. У 2008 році працівниками

¹² Сьєрогін С., Гончарук Н. Формування якостей керівника у державному управлінні // Вісник Національної академії державного управління. — 2003. — № 3. — С. 140.

¹³ Морально-етичні засади розвитку державної служби України: європейський та вітчизняний досвід: монографія / С. М. Сьєрогін, О. В. Антонова, І. І. Хожило [та ін.]; за заг. та наук. ред. С. М. Сьєрогіна. — Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2007. — С. 195.

¹⁴ Нинюк М. І. Моральна культура державних службовців: сутність, стан та особливості формування: Автореф. дис. ... канд наук держ. упр.: 25.00.01 / НАДУ. — К., 2000. — С. 4.

¹⁵ Протидія корупції в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування: Навчально-методичний матеріал (для керівників та інших посадових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування, установ, організацій) / Т. В. Гаман, Е. С. Молдован. — Хмельницький: ЦППК, 2009. — С. 25.



Центру був підготовлений навчально-методичний збірник “Професійна культура державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування”, на початку 2009 р. — навчально-методичний матеріал “Протидія корупції в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування”. Крім того в Центрі проводиться соціологічне дослідження “Морально-ідеологічні аспекти сприйняття корупції державними службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування”. Навчання — це одна складова.

Інша складова — це зміна відношення держави до державного службовця. Слід чітко усвідомити, що державна служба — державна довіра, довіра держави до державних службовців, довіра громадян до державних службовців і до держави, яку вони представляють. “Необхідна атмосфера гласності і відкритості у таких відносинах, — на думку М. І. Рудакевич — вона породжує взаємну відповідальність і взаємну довіру, а отже виступає гарантом соціальної згуртованості нації. Такий ціннісний зміст управлінської культури, зумовлює вимогу загальної гуманітарної освіти державних службовців, що підтверджено демократичною традицією розвинених країн”¹⁶.

Молода українська держава в сучасний період тривалої системної кризи відчуває гострий дефіцит професіоналів державних службовців, які б відповідали не тільки вимогам сьогодення, а також і світовим стандартам якості працівників державної адміністрації, напрацьованих розвинутими країнами світу.

Тому нагальною потребою є створення кадрового потенціалу з високою професійною культурою, який би з гордістю слугував народові, кваліфіковано, компетентно захищав права, свободи та законні інтереси кожного громадянина; сумлінно, чесно і добросовісно виконував професійні обов’язки.

Морально-ціннісним вимогам громадської думки про ідеальну владу (про що ми наголошували вище) слід надати вигляду нормативних. Необхідно створити систему спеціального “етичного” законодавства, відповідно до якого і на підставі якого утворити державні структури головним завданням яких стане регулювання й розслідування неетичних діянь державних службовців чи в більш широкому тлумаченні осіб уповноважених на виконання функцій держави. Розробити спеціальні процедури вирішення справ, щодо порушення норм професійної етики і механізми примусового застосування етичних норм.

Крім того необхідно активізувати, розвивати внутрішній духовно-інтелектуальний потенціал державних службовців усіх рівнів. Саме особи, уповноваженні на виконання функцій держави мають стати свідомими провідниками ідеології і політики українського державотворення, каталізаторами національного економічного, політичного, духовно-культурного розвитку. Від стану суспільної моралі, рівня професіоналізму, професійної культури державних службовців, зокрема, їх особистих морально-етичних якостей, як ніколи раніше, залежить як ефективність праці апарату державного управління, так і подальший розвиток нашої держави, як би пафосно це не звучало.

Стаття рекомендована до друку кафедрою державного управління та місцевого самоврядування Хмельницького університету управління та права (протокол № 7 від 16 лютого 2009 року)



¹⁶ Рудакевич М. І. Формування демократичної професійної культури державних службовців // Університетські наукові записки. Часопис Хмельницького університету управління та права. — 2008. — № 3. — С. 391.