

УДК 174:316.346.656

Т. Василевська

ЕТИЧНІ АСПЕКТИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Проаналізовано етичні зрізи реформування системи державної служби, основні напрями її етизації.

Ключові слова: етика державного службовця, реформування системи державної служби, моральні якості державних службовців, етична інфраструктура державної служби.

Реформування в сфері державного управління обумовлюється суспільними потребами в перемінах у функціонуванні владних структур. Реформи започатковуються задля того, щоб змінити життя людей на краще – забезпечити безпеку, добробут, права та свободи людини і громадянина, справедливий устрій, повагу, надання професійних послуг з боку владних структур тощо. Тобто самі цілі реформ у демократично орієнтованих державах вже містять у собі морально насичений зміст. Окрім того, для якісного реформування необхідні професійні, морально орієнтовані, етично чутливі державні службовці. Тому тема формування та підтримки етики державного службовця в процесі реформ, зокрема реформ державної служби, нині постає досить актуальною для України.

Питання етики державних службовців та етичних реформ на державній службі активно обговорюються в світовому науковому просторі. В Україні розвідки Н. Гончарук, С. Дубенко, В. Князева, В. Козловського, В. Колтун, Н. Липовської, А. Липенцева, М. Логунової, І. Надольного, Н. Нижник, М. Нинюк, В. Олуйка, Г. Опанасюк, Л. Пашко, М. Пірен, М. Рудакевич, В. Саламатова, С. Сergyгіна, В. Цветкова та інших дослідників активізували розгляд професійно-етичної проблематики державного управління. Однак етичні аспекти реформування системи державної служби в процесі великомасштабних суспільних реформ потребують більш прискіпливої дослідницької уваги.

Саме аналіз етичних зрізів реформування системи державної служби в Україні і становить основну мету представленої статті.

В ході формування демократичної та ефективної держави важливо зважати на те, що суттєвими гальмами у цьому процесі можуть стати патерналістські настрої, суспільна толерантність до явищ корупції, незнання громадянами своїх прав і невміння їх відстоювати, духовна криза, невиразність персоналістської культури та етики відповідальності. І саме перемини у суспільстві, у суспільній свідомості спроможні підштовхнути державу до започаткування реформ.

З іншого боку, ставлення громадян до можливих стратегій суспільних реформ істотно визначатиме перспективи подальшого існування Української держави. Тому на початку і в процесі реформування важливо зважати на особливості життя, потреб, інтересів, культурного поля, в якому перебувають представники соціальних груп та особливості їх сприйняття державно-управлінських рішень, можливих напрямів розвитку України. Адже реформи стають життєздатними, якщо вони легітимні в очах суспільної громади, а їх результати сприяють формуванню довіри суспільства до влади.

Адже саме кризи довіри до державних органів, які особливо яскраво виявилися в 90-х рр. ХХ ст. в країнах із розвинутими демократичними традиціями (Великій Британії, Канаді, Німеччині, США, Швеції тощо), поставили уряди західних країн перед необхідністю реформування з метою налагодження ефективнішого обслуговування населення. Втім, за свідченнями соціологів, реформаторські дії донині напряду не вплинули на ріст довіри, що дало підстави дослідникам визначити довіру як “відстаючий індикатор реформ” (Д. Кеттл), який потребує чималих зусиль і часу.

Проте недовіра іноді обумовлюється і швидким перебігом реформування. Кризи довіри до державних інститутів можуть виступати, за висновком М. Крозьє, зовнішніми проявами стрімкої трансформації сучасних суспільств, система державного управління яких вимушена реагувати на нові виклики та перебудовуватися [1].

Безумовно для забезпечення суттєвих перемін у суспільному житті реформуванню підлягає сама система державної служби.

Становище державної служби як монополіста породжує (внаслідок впевненості в постійному “ринку” користувачів) байдужість до реакції клієнтів і висування на перше місце своїх власних інтересів (Ж. Шевальє). Це призводить до ситуацій, коли установи починають функціонувати не заради реалізації певних професійних завдань, а заради функціонування як такого. Обмеження діяльності укладанням певних “концепцій”, планів, створенням комісій, формальне реагування на потреби громадян, відписки, вирішення проблем лише на папері почасти замінюють собою конструктивні відповіді на актуальні питання соціального життя. Тому обґрунтовано стає необхідність реформувати саму організацію державної служби та запроваджувати в її діяльність кращі управлінські прийоми.

Кризові явища в бюрократичному середовищі на сьогодні є предметом обговорення серед науковців, професіоналів-практиків, широкої громадськості. Гостра дискусія точиться стосовно шляхів реформування державної служби, необхідності перегляду веберівської моделі бюрократії.

Виявляється, що функціонування моделі раціональної бюрократії пов’язане з істотними проблемами. По-перше, ця модель є моделлю ідеальною, а тому повністю не може бути реалізованою. Вважається, що більшою мірою до її втілення наблизилися Канада, Нова Зеландія, Норвегія, Швеція, Фінляндія. По-друге, з часів М. Вебера змінилося суспільство, яке нині вимагає нових управлінських підходів. Обумовлене науково-технічним прогресом ускладнення процесів управління, розвиток громадянського суспільства, ріст політичної ваги бюрократії – фактори, які суттєво “видозмінюють” роботу виконавчої влади та вимагають від службовців не лише виконання, але часто й прийняття рішень. Особливості діяльності державних служб країн Заходу, які вибудовані на засадах раціональної бюрократії, свідчать про потребу серйозних реформ, зокрема етичного гатунку.

З демократизацією суспільства, з появою нових соціальних викликів формується потреба переосмислення цінностей бюрократичного середовища, виходячи з пріоритетного статусу людини в соціумі.

Недостатня ефективність і гнучкість державного управління, вузькі місця ієрархічної побудови бюрократичних організацій, обмеженість поля для вияву ініціативи й творчості чиновництва в багатьох розвинутих країнах нині призводять до перегляду моделі державного управління та залучення в бюрократичну діяльність бізнесових управлінських прийомів.

Від нових стратегій надання державних послуг є значний етичний ефект, оскільки в них відбувається перехід від уявлення про об'єкт прикладання державно-управлінських зусиль як про "народ" до більш індивідуалізованого його бачення як клієнтів, окремих індивідів. Етичне навантаження має впровадження в державне управління бізнесової концепції "усестороннього управління якістю", а саме ідей: керуваності цілями, а не правилами, зосередження контролю на результатах роботи (з посиленням дієвості громадського контролю), надання громадянам можливості вибору "постачальників" послуг, децентралізації державного управління, наближення послуг до споживача тощо.

Однак в ході реформ, що реалізують стратегію публічного менеджменту, виявилася небезпека зміщення кордонів між державним і приватним секторами, "розмивання" специфіки державної служби як інституту суспільного служіння, втрати довіри громадян до державної служби, сприйняття її як орієнтованої лише на отримання прибутку.

Домінування орієнтованості державної служби на ефективність витіснила на периферію її суспільну місію, порушуючи тим самим принцип справедливості в діяльності держави та її інститутів.

Було завдано суттєвого удару й по традиційній для бюрократії етиці. Зазвичай стабільний статус, довготривалий або позитивний найм ангажували на державну службу співробітників і підтримували їх лояльність до держави. У процесі приватизації певних державних функцій, впровадження системи контрактів суттєво знизилася можливість для захисту службовців від немотивованих звільнень та утруднилося забезпечення їхнього кар'єрного просування та стабільного становища.

Сучасна ситуація спонукає дослідників до пошуку нових моделей взаємодії між владою та громадянами. Зокрема, в останній час часто вказується на необхідність формування "рецептивного управління", "розуміючої влади", "належного врядування" тощо, що зорієнтовані на укладення гармонії, взаєморозуміння і взаємодії між громадянами та владними структурами. Якщо в концепції "публічного менеджменту" особа, на яку звернені державно-управлінські зусилля, насамперед виявляється споживачем, то в нових моделях вона постає як громадянин, який здатен активно приймати участь у формуванні публічної політики. Так, наприклад, поширені підходи "належного врядування" наголошують на необхідності чутливого реагування влади на потреби та вимоги громадян, засадовими для його функціонування стають принципи рівності можливостей, справедливості, участі, партнерства, відкритості, верховенства права, підконтрольності, результативності.

Нова парадигма державної служби, яка б об'єднувала ідеї служіння й обслуговування суспільства, знаходиться на стадії становлення, її побудова потребує часу та значних зусиль влади, громадянського суспільства і бізнесу. Визрівання такої моделі і базується, і зумовлює стан етики державного службовця.

На сучасному етапі *створення етично чутливої бюрократії*, на нашу думку, є одним із національних інтересів українського соціуму.

Чим вищий рівень авторитетності влади, тим більше у громадян віри у правильність урядового курсу, налаштованості на те, щоб з розумінням поставитися до певних труднощів, до яких може призводити реформаторська діяльність влади. А стійка довготривала недовіра до виконавчої влади здатна призвести до феномену "іраціональної нелюбові основної маси населення до чиновництва", якого в силу його закріплення в "ментальних" прошарках свідомості надто складно позбутися.

Для України, яка переживає період серйозних суспільних трансформацій і прагне вибудувати роботу бюрократії на засадах справедливості, соціального партнерства, гуманізму та прозорості, особливо нагальними є значні теоретичні розробки проблем етизації державної служби. Ствердження етичних засад на державній службі на сьогодні відбувається під впливом ключових спрямувань діяльності:

1) становлення основ традиційної етики державного службовця на базі моделі раціональної бюрократії;

2) реформування засад функціонування чиновництва в країнах демократії, яке спричиняє оновлення етики державного службовця.

Виявлення нових акцентів в етиці державного службовця, що виникають під тиском суспільних перетворень і зміни ціннісної парадигми розвитку України, та вивчення спрямованості процесів оновлення етики державного службовця дають змогу розробити ефективні стратегії та тактики взаємодій з громадськістю та управління персоналом.

Досить часто спроби унормувати етичну сферу державно-управлінської діяльності не дають результатів. Вважаємо, що це пов'язане з "одномірною" спрямованістю цих зусиль. Лише *системні перетворення* в сфері етики державного службовця (і ширше – реформування державної служби) в поєднанні із *довірою* до *моральних якостей* працівників здатні принести вагомий суспільні ефекти.

В Україні у баченні напрямків реформування виконавчої влади переважав моралістичний підхід. Вітчизняні політики зосереджували свою увагу на моралізаторській критиці бюрократії й проголошенні необхідності заміни одних чиновників іншими. Ці заклики тривалий час знаходили підтримку й розуміння в суспільстві.

Так, на основі аналізу соціологічних опитувань було виявлено, що респонденти в Україні приділяли велике значення "людському фактору": особистісним відносинам і особливостям, неформальним правилам. Істотно менша роль відводиться "організаційному фактору": принципам, умовам, правилам, нормам, законам, що визначають зразки поведінки і діяльності, незалежно від особливостей конкретних людей. У західній управлінській традиції, навпаки, чітко виражений акцент саме на "організаційному факторі": системі і правилах роботи, координації діяльності різних галузей влади (В. Саламатов) [2]. Адже невідкріплені інституціональними реформами моралізування не здатне призвести до системних змін.

Однак на сьогодні лунають звинувачення на адресу західних експертів та лідерів посткомуністичних країн у тому, що їхні проекти соціального та економічного будівництва відрізнялися некритичністю у застосуванні теоретичних моделей, короткозорістю в проблемах інституціоналізації та нечутливістю до реальних проблем інститутів у певних країнах [3]. Цю критику можна частково віднести і до пропозицій щодо етичного реформування державної служби.

Ми не раз акцентували увагу на тому, що кальковані з зарубіжних етичних програм та кодексів і вирвані із соціокультурних контекстів *норми* можуть бути недієздатними, не сприйнятими професійною спільнотою та загалом, а іноді навіть руйнувати вже ефективно діючі механізми етичного контролю та самоконтролю [4, 5]. Наприклад, і серед громадян, і серед державних службовців України неоднозначно (навіть негативно) сприймається поширена на Заході практика застосування службових викриттів. Навпаки, відмова від розповсюджених в Україні

принципів турботи про підлеглих, колег може призвести до втрати певних етичних важелів регуляції службових відносин.

У ситуації, коли вимоги, що не знаходять відгуку у суспільстві, все ж реалізуватимуться на терені виконавчої влади, існує реальна небезпека відриву аксіологічної системи державної служби від домінуючих у соціумі цінностей, від ментальних установок народу. Унаслідок цього виникатимуть серйозні суперечності у відносинах “влада – народ”, ціннісні та цільові розбіжності, конфлікт групових та суспільних інтересів, комунікативні бар’єри.

Врахування соціально-історичних, культурних контекстів дає можливість більш адаптовано й конкретно формувати вимоги до бюрократії та механізми їх реалізації. Тому, на нашу думку, в нинішній ситуації важливо:

– враховувати й використовувати домінуючі ціннісні установки суспільства, зокрема *орієнтованість на моралістичний підхід*, на особисті принципи державних службовців;

– пов’язувати зміни в особистісних цінностях службовців із *інституціональними*, організаційними змінами у виконавчій владі.

Отже, ефективно формувати та підтримувати етику державного службовця можливо лише гармонійно поєднуючи:

1) моральнісні чинники (моральнісну саморегуляцію, особисті моральні принципи та якості, творче етично огранене самовираження державних службовців);

2) інституціональні впливи (через які держава та професійне співтовариство створюють гарантії належної поведінки чиновництва).

Щодо *моральнісних чинників*, то нині критеріями сучасних моделей добору та оцінки персоналу виконавчої влади стають відповідальність, доброзичливість, принциповість, сумлінність, патріотизм, чесність, вміння налагоджувати комунікації й співробітництво, здатність до роботи в колективі та взаємодопомоги, міра конфліктності та інші морально-психологічні якості особи. Наприклад, модель основних компетенцій керівника на державній службі Канади базується на пріоритеті цінностей та етичних основ; чесність та порядність є одним із 11 критеріїв рейтингової оцінки керівників департаментів центральних і провінційних органів влади в ПАР [6].

Особистими вимогами для всіх державних службовців України є такі професійно-кваліфікаційні характеристики, як принциповість, рішучість і вимогливість у дотриманні чинного законодавства щодо вирішення питань розбудови незалежної України; ініціативність, особиста ввічливість, тактовність та витримка [7]. Однак цих характеристик недостатньо для оцінки професійно-етичних вимірів діяльності професіоналів, крім того проголошені принципи та вимоги досить часто залишаються декларативними. Як зафіксовано в “Стратегічній рамці щодо системи управління персоналом”, на державній службі України також планується використовувати компетенцію “Цінності й етика” для оцінювання управлінців [8].

Для укладення в органах державної влади сприятливого морального клімату, створення дійсного авторитету державної влади необхідно здійснити *інституціональні зміни*, створити цілу інфраструктуру, яка б забезпечувала дійсно достойну поведінку державних управлінців.

Етична інфраструктура державної служби – сукупність засобів, що використовуються для регулювання неналежної і заохочення належної поведінки державних службовців [9].

Елементами етичної інфраструктури є: політична воля; законодавство; етичні кодекси, або кодекси поведінки; певні умови підтримки державної служби; координуючі органи; механізми звітності та нагляду; механізми професійної соціалізації; дієве громадянське суспільство.

Охарактеризуємо роль лише деяких із цих елементів у процесі етизації державної служби.

Політична воля – необхідний фактор реформування державного управління. Передусім етичні зміни, як і будь-які реформи загалом, мають бути підтриманими ідеологічно, організаційно та фінансово вищим керівництвом країни. Окрім того, політичне керівництво, показуючи ясність і чіткість власної позиції, єдність слова та діла, повинно особистим прикладом демонструвати високі етичні стандарти, задавати рольову модель поведінки.

Для демократичної правової держави також важливо вибудувати оптимальну систему *законодавства*, яка б була етично “легітимною” для суспільства, встановила жорсткі кордони, що унеможливають порушення прав і свобод громадян, дала змогу державним органам гнучко реагувати на суспільні потреби, наблизила державно-управлінські процеси до споживача. Побудова такої системи в умовах сучасної України є непростим завданням. Адже незавершена судова реформа, вільна інтерпретація законів і боротьба за їх тлумачення різними суб’єктами влади, часткове або вибіркоче застосування закону (часто з огляду на політичну доцільність), політика подвійних стандартів до своїх та інших, клановість та клієнтизм є ознаками розриву поміж деклараціями та політичною практикою в Україні [10].

Невід’ємною складовою адміністративної реформи, що сприятиме ефективності та встановленню мінімальних етичних стандартів у державному управлінні країни, є *етичні кодекси державних службовців*. В Україні 4 серпня 2010 р. Наказом Головного управління державної служби України затверджено нові Загальні правила поведінки державного службовця, які для представників виконавчої влади відіграють роль етичного кодексу. Однак доцільно зазначити, що в країнах, де реформується державна служба, змінюються підходи до впровадження кодексів у діяльність бюрократії. Скажімо, в Канаді вважають, що є переваги у створенні кодексів поведінки на більш гнучкій – неюридичній основі; мета нещодавніх ініціатив Нової Зеландії в галузі етики державної служби – заохочувати етичну поведінку “відповідно до перехідного періоду в системі менеджменту, керуючись при цьому більше підходом, що базується на чесності, ніж традиційним підходом, заснованим на дотриманні правил” (цит. за [11]).

На нашу думку, дуже важливим елементом етичної інфраструктури державної служби є *орган-координатор*. Без існування такого органу етичне реформування виконавчої влади приречене на провал. Ми вже мали досвід існування, не підкріпленого іншими засобами підтримки етичного кодексу, який широко не реалізувався на практиці, його застосування зумовлювалося випадковими факторами або ставало засобом репресивного спрямування. Окрім того відчувається дефіцит консультативних послуг із професійно-етичних питань, відсутня система координації етичного навчання державних службовців тощо. Тому комплексні переми в публічному адмініструванні України потребують створення координаційного органу з питань етики на державній службі, чіткого виявлення його статусу та повноважень.

Однією з умов ефективного реформування державних інститутів в Україні в напрямку демократії є готовність *громадськості* до змін. Соціальне партнерство здатне стати вагомим каталізатором, який змушуватиме чиновництво до етично вивіреної реалізації професійного призначення та забезпечення потреб громадян, сприятиме створенню відносин довіри, єдності, співгромадянства та спільної відповідальності. Невдоволення громадськості “моральним станом” бюрократії, бажання змін в цій царині здатне спонукати до посилення уваги влади до проблем кожного громадянина, широких обговорень професійно-етичної проблематики діяльності чиновництва, спільного вироблення суспільно прийнятних етичних стандартів професії та нагляду за їх втіленням, здійснення етичної експертизи рішень і дій державних інституцій.

До елементів етичної інфраструктури можна включити також асоціації державних службовців, які є організаційною основою об'єднання професіоналів. Професіонали як самоорганізована група підтримують корпоративний дух, честь професії та встановлюють репутаційний контроль за дотриманням професійної етики. Корпоративний інтерес може відіграти позитивну роль в умовах реформування державного управління, оскільки тут велику значимість набуває здатність професійної групи в складних соціально-політичних умовах самоорганізуватися та налаштуватися на “самозбереження”, передусім збереження власного кадрового потенціалу. У цьому випадку корпоративність стає механізмом зберігання професійного досвіду, унормування внутрішнього життя організації.

Отже, успіх реформ залежить від їхньої морально виправданої орієнтованості та легітимності для суспільства та здійснення їх етично налаштованими представниками влади, державними службовцями. Для посилення етизації державна служба, своєю чергою вимагає суттєвого реформування, що полягає у створенні інституціональної підтримки етики державного службовця та залученні у виконавчу владу й сприянні морально налаштованим державним службовцям.

Щодо перспектив подальших досліджень аналізованої проблеми, то вони полягають у виявленні конкретних кроків у напрямі етизації державної служби.

Література

1. Крозьє М. Организационные изменения в системе государственного управления / М. Крозьє // Государственная служба. Общие проблемы. Зарубежный опыт [Текст]. — М. : Луч, 1994. — Вып. 1. — С. 59.
2. Шляхи вдосконалення етики державних службовців [Текст] : матер. наук.-практ. конф. (30 листопада 2002 р., м. Київ) / за заг. ред. М. І. Рудакевич. — К. : УАДУ ; Америк. Рада з міжнар. освіти ; АСТР/ACCELS, 2002. — С. 81.
3. Коврига А. Построение институтов профессионализации государственного сектора в посткоммунистических государствах / А. Коврига, Ш. Уайман // Политико-административные отношения: кто стоит у власти? [Текст] / пер. с англ. — М. : Права человека, 2001. — С. 408, 409.
4. Василевская Т. Э. Особенности ценностной составляющей украинской административной культуры государственных служащих / Т. Э. Василевская // Colloquium: Volume internazionale di contribute scientific [Text] / a cura di U. Perci с A. Polonskij. — Bergamo ; Belgorod : Edizioni “POLITERRA”, 2010. — P. 19—24.
5. Василевська Т. Е. Особистісні виміри етики державного службовця [Текст] : монографія / Т. Е. Василевська. — К. : НАДУ, 2008. — 336 с.

6. Управление государством: Проблемы и тенденции развития. Полит. наука : Ежегодник 2007 [Текст] / гл. ред. А. И. Соловйов ; Рос. ассоциация полит. науки. — М. : РОССПЭН, 2008. — С. 47; 49.

7. Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article>.

8. Стратегічна рамка щодо системи управління персоналом на державній службі в Україні [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.center.gov.ua/data/upload/publication/main/ua/881/UKR_HRM_Strategic_Framework_Final.pdf.

9. Административная этика как средство противодействия коррупции [Текст] / [Д. В. Васильев, П. Ю. Дробышев, А. В. Конов]. — М. : Моск. Центр Карнеги, 2003. — С. 7.

10. Степаненко В. Правова культура в українських регіональних вимірах / В. Степаненко // Агора. Подолання розбіжностей – розвиток особливостей [Текст]. — К. : Стилос, 2006. — Вип. 4. — С. 23.

11. Кудрика Б. Этика и политико-административные отношения / Б. Кудрика // Политико-административные отношения: кто стоит у власти? [Текст] / пер. с англ. — М. : Права человека, 2001. — С. 476.

T. Vasylevska

ETHICAL ASPECTS OF REFORMATION OF CIVIL SERVICE SYSTEM

The analysis of the ethical sections of reformation of civil service system, the main directions of its ethicization is conducted.

Key words: ethics of civil servants, reform of the Civil service, moral qualities of civil servants, civil service ethics infrastructure.