Тема 5 Особистісні підходи в державно-управлінській системі.

## Підтримка етики державного службовця може здійснюватися:

## через особистісну моральнісну саморегуляцію державних служ- бовців.

## через інституційні впливи, зміни в організаційному середовищі, які максимально унеможливлять порушення етичних засад професії;

Перший напрямком підтримки професійно-етичних впливів є моральнісна саморегуляція, особисті моральні принципи та моральні якості, творче етично огранене самовираження державних службовців. Широке впровадження моральної регуляції у сфері державної влади можливе за умов культивування поваги до особистості; підбору та просування кадрів з урахуванням професійно-етичної та моральної складової професіоналізму; акцентування уваги на моральних вимірах кодексу поведінки в процесі його розробки й упровадження; входження в практику державної служби низки засобів, що активізують засвоєння етичних стандартів професії.

Другий напрямок професійно-етичних впливів передбачає створення етичної інфраструктури державної служби та впровадження репутаційного контролю за поведінкою працівника (про другий напрямок перетворень в етиці державного службовця мова йтиме пізніше).

Розглянемо перший напрямок підтримки етики державного службовця.

Організація життєздатна тільки завдяки особистостям і лише у світі особистостей (Е. Мунье).

Одним із засадових положень моделі раціональної бюрократії М.Вебера є безособовість, що стверджує формально-функціональні відносини державних службовців як із громадянами, так із співробітниками всередині організації. Безособовість, за задумом, здатна посилити керованість та контрольованість державного управління за рахунок позбавлення невизначеності та свавілля. Функціонування чиновництва тут окреслюється правилами взаємодії, відповідає правовим нормам та організаційним зразкам поведінки. Чітко зафіксоване поле компетенції, раціонально обґрунтований розподіл повноважень та відповідальності, при якому нехтується особистими симпатіями й антипатіями, дозволяє, за Вебером, налагодити більш ефективну працю бюрократії. Це призводить до досить швидкого та продуктивного вирішення справ, оскільки заощаджує час та зусилля, дозволяє уникати численних конфліктів.

Однак, безособовість має не лише функціональні, але й дисфункціональні ефекти. Тотально знеособлений характер відносин призводить до байдужості та нечутливості до потреб громадян і відсутності гнучкості та творчих підходів в роботі. Безособовість утруднює самореалізацію, демотивує та деформує особистість державного службовця; людський потенціал, здібності працівників не використовується у всій повноті, яскраві персоналії витісняються з

професійного середовища, провокується морально-психологічний опір співробітників практиці безособовості.

Тому в державно-управлінській системі необхідно впроваджувати й особистісні підходи. При цьому персоналізації потребують:

* *споживачі* державно-управлінських послуг. Сприйняття громадян як осіб зі своїми особливими інтересами й потребами, життєвим досвідом, світоглядом вимагає від державних службовців внутрішньої етичної, психологічної та етикетної культури;
* *державні службовці*. Професійна діяльність має стати й реалізацією особистісних смислів людини-працівника в рамках правового та морального поля професії.

## Особистісні підходи дозволяють акцентувати увагу на моральнісній саморегуляції державних управлінців. Без їхнього врахування професійна етика залишається лише засобом тиску та примусу.

В моральнісній саморегуляції головний наголос ставиться на внутрішніх моральних зобов’язаннях професіонала, його творчому самовираженні, моральній відповідальності, ініціативності й ступені внутрішнього засвоєння професійно-етичних вимог та цінностей. Державний службовець перестає сприйматися лише як функціонер, виконавець, а постає як особистість, яка на високому рівні володіє професійними знаннями та навичками, здатна самостійно мислити та приймати відповідальні рішення, виявляє етичну чутливість до складних проблем професійної діяльності. Сформованість ціннісно-мотиваційної сфери, соціально-етичної культури державного службовця впливає на підвищення успішності, ефективності управлінської діяльності, та загалом на покращення суспільного самопочуття, морального клімату в державі. Підтримкою індивідуальної професійно-етичної саморегуляції стають повага до особистості державного службовця, віра в його моральнісну зрілість, створення можливостей для повноцінної професійної реалізації та розвитку людського потенціалу державного управління.

## В системі державного управління існують і формально безособові, і особистісні елементи діяльності, які створюють амбівалентну, суперечливу та взаємодоповнюючу цілісність.

Оскільки державно-управлінська діяльність пов’язана з владними повноваженнями, до представників державного управління висуваються підвищенні моральні вимоги. Контроль за дотриманням етичних вимог у державному управлінні має здійснюватися на етапах:

1. відбору людей на державну службу – тут відслідковуються певні загальнолюдські моральні якості кандидата на посаду, які необхідні для належного виконання професійних обов’язків;
2. проходження професійної діяльності – оцінюється дотримання норм етики державного службовця.

Оскільки професійна діяльність державних службовців налаштована на виконання визначених професійних функцій, вона потребує від індивіда наявності певних якостей, які необхідні для продуктивної діяльності

державного управління. До таких якостей морального ґатунку належать бажання приносити користь суспільству, громадянськість, відданість ідеалам демократії, законослухняність, патріотизм, політична неупередженість бюрократії, професіоналізм, повага та чуйність до людей, доброзичливість, схильність до взаємодопомоги та співробітництва, толерантність, праце- любність, відповідальність, сумлінне ставлення до своїх обов’язків, непідкуп- ність, принциповість, вимогливість, справедливість, чесність, стриманість, урівноваженість, коректність та ввічливість, скромність у особистому житті, відчуття професійної честі та професійної гідності тощо. Розглянемо деякі із цих якостей.

Значимі вимоги висуваються професійною етикою до громадянських чеснот представників державного управління. Існують різні бачення “векторності” демократичних процесів. Деякі науковці пов’язують ці процеси з активними діями держави, інші вважають, що демократизації держави і уряду передує демократизація громадянина. Нині в дослідницькій літературі все більшої прихильності здобуває погляд щодо зустрічного руху громадськості та державних інституцій до ствердження демократичних засад соціуму. В будь- якому разі на посилення демократичних процесів у державі, в державному управлінні впливає демократизація державного службовця як громадянина. Культивування та підтримка у представників державного управління громадянських чеснот стає одним із шляхів демократизації та підвищення здатності влади співпрацювати з громадянським суспільством. Взаємовпливи демократизації громадян та демократизації держави та уряду відображені на *рис. 3.*

**ДЕМОКРАТИЗАЦІЯ ГРОМАДЯН**

КУЛЬТИВУВАННЯ Й ВИХОВАННЯ ГРОМАДЯНСЬКИХ ЧЕСНОТ У ПРЕДСТАВНИКІВ

ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

**ДЕМОКРАТИЗАЦІЯ ДЕРЖАВИ І УРЯДУ**

ДЕМОКРАТИЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ, ПОЛІПШЕННЯ ЙОГО ЗДАТНОСТІ

СПІВПРАЦЮВАТИ З ГРОМАДЯНСЬКИМ СУСПІЛЬСТВОМ

## Рис. 3. Взаємовпливи процесів демократизації

 ***Громадянськість*** *– світоглядно-психологічний стан, що характеризує людину як представника держави, як представника громадянського суспільства та як патріота.*

* Громадянин – державна людина, яка відчуває себе громадянином конкретної держави і є:

А. *Законослухняною*, тобто дотримується існуючих у суспільстві норм та імперативів, визнає та шанує суспільні авторитети, виконує обов’язки, покладені громадою.

Б. *Лояльною*, тобто визнає та доброзичливо ставиться до чинних законів, установленої влади, погоджується перебувати в “правовому полі*”,* дотримуватися вимог законів.

* Громадянин – представник громадянського суспільства, який має особистісну самосвідомість, розвинуту потребу в реалізації власних прав, свобод, повноважень, здатність:

А. Розрізняти державне (формальне) та безпосередньо людське;

Б. Відчувати власну гідність у стосунках з державою та шанувати гідність інших;

В. Вимагати від держави виконання її функцій, готовність і вміння домагатися дотримання власних прав.

* Громадянин – патріот, що дотримується суспільного та моральнісного принципу патріотизму (С.Г.Рябов).

## Усвідомлення державними службовцями себе як носіїв громадян- ськості розширює можливості збалансування в державно-управлінській діяльності суспільних інтересів із інтересами особистими та груповими.

Проте існують певні протиріччя між моральнісними чеснотами та громадянськими чеснотами. Ще Аристотель наголошував на тому, що чесноти громадянина – це сукупність якостей, що сприяють підтримці порядку та справедливості в державі; вони орієнтовані на політичне благо, залежать від типів держав, від законів та їхнього оновлення. Моральні чесноти представляють собою сукупність якостей, що сприяють підтримці людяності; вони орієнтовані на благо й не залежать від типів та законів держав, тобто є досконалішими. Це дає підстави надавати більшу ціннісну вагу не політичному благу, а благу як такому, адже досконала людина – це завжди більше, ніж досконалий громадянин. Саме тому моральнісні характеристики мають перевагу над політичними й наявність громадянських чесноти у особи не є достатньо умовою для того, щоб вважати її людиною моральною.

Окремо слід обговорити явище патріотизму в державному управлінні.

 ***Патріотизм*** *– характеризує ставлення людей до своєї батьківщини (країни) та виявляється у певному образі дій, складному комплексі почуттів, що звичайно називають любов’ю до батьківщини.*

Існують певні небезпеки при спотвореному ставленні до патріотизму:

* *применшення* значимості своєї батьківщини, що призводить до комплексу “меншовартості”;
* *гіперболізація* своєї любові до вітчизни, що може виражатися в шовінізмі.

## Дійсний моральнісно забарвлений патріотизм включає визнання права на патріотичність у представників інших “батьківщин”.

Державні службовці є представниками держави, яка впорядковує, здійснює управління життям країни, представляє її інтереси на міжнародному терені. Тому тут патріотизм виходить на рівень державного патріотизму, а державні службовці виявляються “двічі патріотами” – за “велінням серця” та за обов’язком, тобто постають як:

1. особи, що люблять свою Вітчизну;
2. професіонали, що представляють інтереси та діють на користь країни, яку унаочнює держава.

Неможливо поставити любов до Батьківщини (як і будь-яку любов) в обов’язок, проте *діючи* у своїй сфері в інтересах народу, працюючи професійно державні службовці тим самим стверджують патріотизм своєю *діяльністю*, працюють на гармонізацію життя своєї країни.

Патріотизм *не гарантує* моральності, оскільки він може не підкріплюватися гуманністю, повагою до самобутності іншого, визнання права іншого народу на формування власного життя.

Суттєвою вимогою до державного службовця, на відміну від настанов політиків, є припис бути політично неупередженим. Політична неупере- дженість державного службовця виявляється як громадянська чеснота, оскільки вона налаштовує чиновників на суспільне служіння на основі неупередженого ставлення до будь-якої політичної сили, яка функціонує в рамках закону. Необхідність політичної неупередженості на державній службі обумовлена тим, що державна служба – це служба на благо *всього* народу, тому державні службовці у своїх діях не можуть відображати й реалізувати інтереси лише певної політичної групи. Крім того, політична боротьба всередині державної служби призводить до неузгодженості в державному управлінні, втрати контролю над ситуацією, відсутності єдності у суспільстві, до безладдя.

Загалом, громадянськість – наслідок тривалого виховного впливу, громадянської соціалізації особи – інтегрування її у суспільне життя на відповідних засадах. Вироблення відчуття спів-громадянськості може стати передумовою успішної демократизації українського соціуму й гармонійного розвитку особи.

Нині в державному управлінні нагальним є визнання моральності, професійно-етичних чеснот як виміру професіоналізму державних службовців. Моральність має стати необхідним атрибутом ефективної влади і, водночас, – запорукою її ефективності.

 ***Професіоналізм особистості*** *– якісна особливість суб’єкта праці, що відображає високий рівень розвитку професійних та ділових якостей, характеризує ціннісні орієнтації та мотивацію, що направлені на виконання соціального призначення професії та на розвиток спеціаліста.*

Професіонал – це спеціаліст, який опанував високим рівнем професійної діяльності, свідомо змінює і розвиває себе у процесі праці, вносить свій індивідуальний, творчий внесок у професію, знайшов своє індивідуальне призначення, стимулює у суспільстві інтерес до результатів своєї професійної діяльності і підвищує престиж своєї професії у суспільстві (А.К.Маркова).

Професіонал – це людина ініціативна, віддана справі, чесна у ставленні до своєї роботи. Зниження рівня довіри до державних службовців значною мірою обумовлене непрофесійністю деяких представників владних структур.

На особистісному рівні здійснюється взаємовплив професіоналізму та моральності: професіоналізм впливає на формування ціннісного світу, моральності особи, водночас мораль та професійна етика відіграють значну роль в становленні професійності працівника.

Так, професіоналізм, ставлення до праці є важливими якісними характеристиками моральності особистості. Ефективність праці у певному сенсі є моральнісним виміром людини. У сучасному світі особа виявляє власну моральну позицію значною мірою через високий професіоналізм, через такі результати своєї праці, котрі мають суспільну цінність – неефективність завжди аморальна. При цьому професіонал, оскільки він виробляє продукти та надає послуги, що є суспільно-значимими, стверджує моральні цінності навіть тоді, коли його в особистісному плані не можна назвати людиною доброчесною.

Проте професіоналізм, як він сьогодні розуміється, ще не гарантує моральнісних чеснот людини. Він може справляти й значний негативний вплив на розвиток особи. Це пов’язано, перш за все, з вузькою професійною спеціалізацією праці, яка робить із людини “раба” своїх професійних знань про оточуючий світ. Глибина професіоналізму веде до певної обмеженості інтересів, установок, поглядів на світ. Спеціалізація праці призводить до встановлення специфічних норм та правил взаємодії професіоналів, до формування корпоративної етики, яка спроможна перетворюватися в вузько- корпоративний професійний егоїзм. Виходом з цієї ситуації є розмикання вузькопрофесійних рамок, що не дозволить, в тому числі професійній етиці, втратити загально-моральні горизонти. На державній службі це може відбуватися через механізми колегіальності, експертного аналізу, громадського обговорення, суспільного контролю тощо.

Вплив особистості, її моральних та професійно-етичних чеснот на становлення професійності потребує детального аналізу в рамках науки державного управління. Результати деяких соціологічних досліджень свідчать, що моральні оцінки дій державних службовців у суспільній свідомості жорстко не пов’язані з рівнем їхнього професіоналізму, організаторських здібностей, ефективністю рішень, що приймаються, підвищенням професійної компетент- ності, розвитком ділових якостей. Навпаки, професіонали, високоосвічені та інформовані спеціалісти іноді сприймаються суспільною думкою як особливо винахідливі у зловживаннях службовим становищем, найбільш небезпечні для суспільства й держави.

Головні небезпеки порушення моральних засад державного управління існують там, де у професіоналів є певна свобода вибору. В таких жорстко не кодифікованих ситуаціях основна відповідальність за дотримання професійних етичних цінностей покладається на особистість державного службовця. Відсутність взаємопов’язаності моральних, професійно-етичних й професійних вимірів призводить до соціальної деградації професіоналізму, що виявляється в

поширенні негативних явищ в діяльності державної служби, зокрема таких, як корупція, бюрократизм, відірваність від народу, “напівпрофесійність”, полі- тична заангажованість, фаворитизм, особиста відданість конкретним керівникам тощо.

Однак висока моральність працівника не звільняє його від обов’язку професійно виконувати службові доручення. Неможливо абсолютно виправ- дати професійні недоліки найкращими моральнісним мотивами. Якщо вико- ристовуючи позитивну мотивацію, в результаті обмеженості професійних знань та вмінь працівник діє не професіонально, це не знімає з нього повністю відповідальності, більш того – накладає моральну провину за відсутність професійного самовдосконалення.

У багатьох країнах, зокрема у Великобританії, США, Франції, ФРН, Японії, такі моральнісні якості, як відповідальність, честь, толерантність, доброзичливість державного службовця є вагомими професійними характеристиками, що впливають на прийняття рішень й унормовують діяльність чиновництва. З іншого боку, професіоналізм тут постає як один із базових професійно-етичних обов’язків державного службовця. Так, скажімо, в Етичному кодексі Американського товариства державного управління (п.7) зазначається необхідність “прагнути до вищого рівня особистого професіоналізму та стимулювати професійне вдосконалення ...колег й тих, хто хоче прийти працювати у сферу державного управління”.

В Україні принцип професіоналізму закріплений в Законі України “Про державну службу”. Згідно з “Довідником типових професійно- кваліфікаційних характеристик посад державних службовців” особистими вимогами для всіх державних службовців є такі професійно- кваліфікаційних характеристики, як принциповість, рішучість і вимогливість у дотриманні чинного законодавства щодо вирішення питань розбудови незалежної України; ініціативність, особиста ввічливість, тактовність та витримка (п. 2.7).

Існуюча ситуація ставить державну службу України перед необхідністю розширити поняття професіоналізму на державній службі, *включити* до нього професійно-етичні та *враховувати* моральні характеристик особи. За такого підходу професіонал визначатиметься як людина, що не лише знає технології та вміє їх застосувати, але й наповнює свою працю певним моральнісним змістом.

## Моральні якості державного службовця, дотримання ним норм професійної етики, його репутація мають стати одними із провідних елементів його професійної придатності.

Прийняття на роботу та кар’єрне просування залежатиме й від рівня реалізації працівником професійно-етичних вимог. Визначення ступеню його компетентності включатиме перевірку дотримання професійного етичного кодексу, оцінку особистих моральних чеснот державного службовця (справедливості, працелюбності, відповідальності, доброзичливості, чесності,

толерантності, тактовності тощо). З іншого боку відсутність певних моральних якостей, порушення професійно-етичних встановлень свідчитиме про непрофесійність державного службовця та його непридатність працювати в державному апараті.