**Лекція 4. Адміністратива етика**

Реформування державної служби в Україні вимагає підвищеної уваги до проблем моралі в діяльності керівників і службовців адміністративного апарату всіх рівнів управління. Від цього залежить довіра населення до влади взагалі і участь громадян у вирішенні суспільно\_політичних питань.

􀁄􀁄􀁄􀁄􀁄 **Складові адміністративної етики**

Сьогодні, як ніколи, на всіх рівнях державного управління (національному, регіональному і місцевому) етичні проблеми стоять дуже гостро. Поряд із традиційними (корупцією, підкупом, хабарництвом, конфліктами інтересів, неетичною поведінкою, дискримінацією прав) виникають нові, що пов’язані з приватизацією, реструктуризацією, децентралізацією управління, викори\_ станням сучасних інформаційних технологій, інновацій і т.п. Існує багато визначень поняття «адміністративна етика» і підходів до її вивчення.

**Адміністративна етика** — це норми і закони поведінки, дотримуючись яких керівник чи державний службовець визначає етичні стандарти до виникаючих в установі проблем, самостійно аналізує ці стандарти і несе особисту професійну відповідальність за прийняті рішення. Тут визначаються два стандарти — зміст етичних стандартів та процес, що дає змогу їх визначити.

Адміністративна етика – це розділ етики, що вивчає моральні аспекти діяльності державних службовців і керівників та вміщує чотири компоненти:

**•** *Цінності* — переконання, думки, взаємовідносини індивідів, ставлення груп і суспільства до таких категорій, як свобода, справедливість, відповідальність.

**•** *Стандарти і норми* — принципи, що визначають дії людей відповідно до чинних законів, кодексів і правил.

**•** *Особливості зовнішнього середовища* — умови, за яких здійснюється діяльність управлінців і державних службовців (політичні, соціальні, культурні).

**•** *Організаційна поведінка* — форми діяльності службовців, що орієнтовані на цінності конкретного суспільства або установи (організації) в рамках дій визначених стандартів і норм.

Характерним для сучасного суспільства розвинутих капіталістичних країн є посилений акцент на створення методології наукових досліджень у галузі адміністративної етики. Серед методів — опитування та інтерв’ю, збір і аналіз відомостей, спостереження і вивчення конкретних випадків, історичні аналогії тощо.

Адміністративна етика по суті шукає відповідь на такі питання: що є добро і зло, що є правильним і хибним у поведінці управлінців і державних службовців; які мотиви і умови сприяють їх етичній поведінці; що треба робити для формування високих моральних принципів. Саме ці питання визначають моральний клімат в органах державного управління будь\_якого рівня.

**Дотримання адміністративної етики**

Щоб поведінка державних службовців відповідала визначеним стандартам і нормам, необхідний внутрішній і зовнішній контроль, а також такі механізми, що дають змогу застосувати це на практиці. Внутрішній контроль пов’язується з моральними принципами і свідомістю службовців, особливо при прийнятті ними управлінських рішень. Механізмом його впровадження повинні виступати безпосередньо самі державні органи, що відповідають за здійснення конкретних функцій і навчання службовців адміністративній етиці.

У США, приміром, існує досить розвинуте законодавство в галузі адміністративної етики. Відповідні акти з етичних питань приймаються Конгресом, законодавчими органами штатів і місцевою владою. Основними напрямами діяльності тут є: введення обмежень зі встановленням відповідних санкцій за їх порушення, отримання інформації про фінансовий стан службовців, гарантування конфіденційності доходів, регулювання діяльності окремих груп службовців.

Так, введені обмеження на перехід службовців до приватного сектора економіки, на розкриття інтересів організацій, де працювали раніше, або задіяльність яких несли відповідальність, заборонено приймати подарунки вартістю більш визначеної суми, приймати на роботу близьких, родичів тощо.

Важливим засобом, що дає змогу виробити принцип керівництва етичною поведінкою державного службовця, мусить стати Кодекс етики, який визначає, що повинен та може робити адміністративний працівник, а що йому робити забороняється.

Прийняті в деяких західних країнах кодекси етики служать також орієнтирами при прийнятті управлінських рішень у конфліктних ситуаціях. Головна їх мета — розуміння державними службовцями, як представниками влади, етичних стандартів, встановлення довірчих відносин з населенням, дотримання правил і норм організаційної поведінки в адміністративних установах, становлення інституційного типу взаємовідносин з підприємцями.

***Особливості взаємостосунків представників держави і підприємництва***

Щоб точніше зрозуміти особливості взаємостосунків представників держави і підприємництва, повернемось до значення суті останнього. Підприємництво — ініціативна господарсько фінансова діяльність суб’єктів різних форм власності в рамках чинного законодавства на свій ризик і під власну фінансову та майнову відповідальність для отримання прибутку.

Щоб стати підприємцем, необхідно бути здатним зважитися виконувати якусь нову справу, пристосуватися до здійснення чогось значного і, головне, реалізувати свої мрії. Не кожна людина взмозі самовизначитись у конкретній справі і дати знати про себе. Відомий класик Й.Шумпетер писав: «Бути підприємцем — означає, роблячи те, що роблять інші, виконувати все не так, як виконують інші» [43].

Досліджуючи культурну генезу «духу капіталізму», Макс Вебер у праці

«Протестантська етика і дух капіталізму» вдало показав типи характеру і особ ливо тип людини, яка має азарт і талант керівника, пройнята духом підприєм ництва та здатна протистояти бюрократичній організації держави [14].

Державна політика радянських часів виховувала у населення негативне ставлення до підприємництва. Усіма засобами втлумачувалися переваги со ціалізму та неспроможність капіталістичних країн ефективно організовувати своє господарство. Не можна було робити щось не так, як всі, щоб не стати «білою вороною». Господарська ініціатива і самостійність керівників усіх рівнів у прийнятті рішень розглядались як відступ від генеральної лінії кому ністичної партії і як прецедент до серйозного розгляду справи чи судового процесу.

Слово «підприємець» в уяві більшої частини нашого суспільства асоцію валось з махінатором, злодієм, крутієм тощо.

Лише сьогодні ситуація в оцінці образу бізнесмена покращилась, і тепер з його особою пов’язують таки риси, як: кмітливість, енергійність, працьо витість, забезпечення людей працею.

Розвиток в Україні ринкових відносин та необхідність стійкого соціаль но економічного розвитку держави вже вимагають нових механізмів коорди нації та узгодження інтересів представників підприємства і влади. В період розбудови державності принципи взаємовідносин представників цих раніше двох полярних інститутів повинні сприйматись сьогодні як одна із багатьох важливих проблем.

Саме зараз в процесі капіталотворення від етики ділових взаємостосунків представників влади і підприємництва залежить тип держави, що утвердить ся в Україні. А це насамперед має бути цивілізоване партнерство, яке дасть змогу нашій країні зайняти гідне місце в європейському і світовому співтова ристві.

*** Наслідки зрощення інтересів представників влади і підприємництва***

Відсторонення державних органів від стратегічного управління еконо мікою на перших етапах економічної трансформації в 90 х роках минуло го століття, економічний розпад значної частки державних підприємств і організацій, зменшення їх долі в економіці України сприяли підвищенню громадської активності підприємців. Зріс попит на неї і в політичних сфе рах.

Сталось так, що, прагнучи зберегти власні капітали, через відсутність дієздатних ринкових регуляторів, представники українського підприємниц тва взяли на себе завдання стратегічного управління та адміністративного ре гулювання від регіонального до загальнодержавного рівня, виходячи насам перед із інтересів свого бізнесу.

Вже минув той час, коли підприємці задовольнялися пошуком покрови телів або довірених осіб в уряді чи правлячих партіях, вони безпосередньо самі зайняли місце у владі. Справді, статус будь якого підприємця на відміну від статусу державного службовця вищого рангу або народного депутата через незахищеність капіталу від некомерційних ризиків має досить невизначений характер. А ось «новостворений» державний службовець або «новообраний» народний депутат здатен реально контролювати очолюваний, хоч і дещо

«відокремлений» бізнес, та відстоювати лобістські інтереси підвласної комер ційної структури.

Отримання після розпаду помаранчевої коаліції групою власників вели ких капіталів прямого виходу на політичну систему дозволило їм політизува ти економіку і створити особливу олігархічну форму соціальної організації. Консолідація нової економічної еліти при цьому набагато випередила само організацію групових галузевих підприємницьких інтересів. У країні створи лась нова економічна верхівка, яка не потребує корпоративних форм само організації праці чи створення партії за інтересами.

Влада, до якої вона отримала прямий доступ, стала для неї і партією, і корпорацією. Новим національним олігархічним угрупуванням стали не обхідні:

* + - стабільність у вигляді стабілізації наявного становища;
		- збереження своїх відвойованих привілеїв в системі влади;
		- недопущення будь яких економічних і політичних змін;
		- можливість втручання бізнесу у суто політичну сферу шляхом безпо середньої участі у прийнятті рішень стосовно економіки країни.

Взаємостосунки представників підприємництва та держави перемістились у вузький соціальний простір, вільний від інституційних обмежень, де голов не місце зайняли неформальні зв’язки на найвищому рівні.

Зрощення елітних економічних структур з державою, поєднання влади і бізнесу в Україні призвело до:

* + - отримання «олігархами» істотних переваг у боротьбі за ринки збуту;
		- лобіювання вузькогрупових інтересів комерційних угрупувань;
		- перерозподілу наявних, а не створення нових ресурсів і робочих місць ліквідації середнього класу;
		- погіршення інвестиційного клімату в державі;
		- створення перешкод оцінці ефективності бізнесу;
		- зниження конкурентоспроможності національної економіки.

Вплив олігархічних угрупувань на владні структури почав здійснюватись без створення якоїсь офіційної системи представництва. На відміну від інших силових структур, що спроможні впливати на механізми прийняття рішень державними управлінськими структурами, олігархічні угрупування створили

«внутрішнє» лобі, залишившись їх складовою.

У порівнянні з існуючою за радянських часів системою бюрократичних узгоджень — це, однак, крок уперед, оскільки різновиди олігархічних форм діють все ж в економіці, а не в адміністративному управлінні.

54

Зазначене дало змогу партнерам влади бути більш незалежними, а саму владу наділити реальною, хоча й не зовсім досконалою, системою зворотних зв’язків з агентами ринку. Олігархічний тип стосунків представників влади і підприємців, завдяки впровадженню адміністративно політичних важелів, став підставою отримання першими «рентних доходів», а основні економічні і громадсько політичні події розцінювати як результат безкорисної особис тої діяльності на благо суспільства.

Яскравим прикладом вищезазначеного може слугувати живучість експортно сировинної моделі економіки, що склалась в Україні невдовзі після проголошення незалежності. Її стійкість можна пояснити ще й тим, що за рахунок валютних надходжень від експорту сировинної продукції фор мувалась значною мірою прибуткова частина бюджету та інвестиційні можливості держави. Підтримувалась відповідно певна соціальна стабільність в умовах постійного падіння вітчизняного виробництва, що найбільше відповідало меркантильним поточним інтересам владних та ко мерційних структур.

Нафтогазовий комплекс, вугле та гірничовидобувна промисловість, елек троенергетична галузь, що безпосередньо забезпечували роботу підприємств сировинного експорту, стали, зокрема й за рахунок державного тиску, пере творюватись на нетто кредиторів.

Результатом цього стало зростання негативних економічних резуль татів, втрата здатності до саморозвитку та залежність від потужних трей дерів та фінансово адміністративних холдингів. Галузі — «валютоносії» стали більш за інших вражені «хворобою» тіньових схем, націлених на відмивання коштів та вивезення їх за кордон. Саме тут сконцентрувались ті сили, які набагато менше за інших були зацікавлені у чіткому правово му регулюванні економічних процесів та просуванні реформ в інших га лузях.

Залежність від кон’юктури світового ринку сировини, низька конкурен тоспроможність вітчизняної продукції, падіння цін на основні товарні групи українського сировинного експорту та політична криза все ж таки змусять політичне керівництво України відмовитись від сировинно експортної мо делі розвитку.

Олігархічний тип взаємостосунків представників влади та підприємниц тва вже не спроможний забезпечити необхідний рух капіталу. Подолання олі гархічного типу узгодження інтересів можливе не шляхом повного «відокрем лення» підприємництва від держави, а за рахунок впровадження сучасних де мократичних форм їхньої співпраці.

*** Взаємовідносини державних службовців і підприємців***

Рівень організації підприємництва в Україні на початку третього тисячо ліття став підвищуватись. Саме воно підштовхнуло становлення нової групи економічних інтересів — це виробничі структури, що вижили за умов еконо мічної кризи і вийшли на внутрішній ринок з новим асортиментом продукції товарів народного споживання. Саме ці сектори виробництва вели і зараз ве дуть боротьбу з імпортом на внутрішньому ринку.

Сьогодні, як ніколи, вітчизняним товаровиробникам необхідні захист внутрішнього ринку, підтримка платоспроможного попиту населення, забез печення доступності кредиторів, злам адміністративних бар’єрів з боку місце вої бюрократії, яка пов’язана з орієнтованим на імпорт торговельним капіта лом, фінансування розвитку торгівельної інфраструктури, формування дос тупних послуг з боку існуючих фінансово кредитних установ.

Особливістю економічних інтересів виробників товарів народного спо живання є залежність, з одного боку, від становлення вітчизняного машино будівного комплексу, з другого — від розвитку українського агропромисло вого комплексу. Забезпечення широкої зайнятості та залучення до сфери цієї діяльності великого числа підприємців малого та середнього бізнесу може дати змогу створити потужну соціальну базу і підвищити купівельну спроможність населення України.

Цьому повною мірою повинен сприяти інституційний тип взаємосто сунків влади і підприємництва, за якого центральним посередником стають громадські об’єднання — спілки і асоціації підприємців. Такий тип практи кується в усіх розвинутих країнах. В Україні — Український союз промис ловців, підприємців, Спілка підприємців малих, середніх і приватизованих і підприємств, Координаційно експертний центр об’єднань підприємців України, Рада об’єднань підприємців України при Кабінеті Міністрів Украї ни, які разом з Державним комітетом України з питань розвитку підприєм ництва повинні вести активну роботу щодо захисту прав та інтересів під приємців, вивчати і доопрацьовувати проекти законодавчих актів, чинних законів та нормативних документів.

Для узгодження інтересів влади і підприємців зазначені об’єднання мо жуть застосовувати два види взаємодії — «режим консультації» і «режим деле гування». Прикладом першого є входження представників Українського со юзу промисловців і підприємців (УСПП) до колегій міністерств і відомств, іншого—делегування Кабінетом Міністрів України Конфедерації робото давців участі в розробці Генеральної угоди між урядом, профспілками і роботодавцями.

Перехід від олігархічного до інституційного типу взаємовідносин пред ставників влади і підприємництва в нашій країні є необхідною умовою пере ходу до впровадження стратегії економічного відродження, затвердження гу манізаційних основ ділової етики.

Декотрих найчутливіших і найталановитіших наших сучасників скрутність моменту нерідко провокує на те, щоб відмовитись від себе, від влас ного покликання, поринути з головою в давнину або в якусь чужинну екзоти ку, перекладаючи на інших тягар власної відповідальності.

**Модель етичної поведінки державного службовця**

Нам не знайти нашої правди, краси і щастя, повертаючись або вперто спозираючи на пройдені шляхи. Тільки йдучи вперед, використовуючи досвід і знання минулого, можна ввійти в достойне майбутнє.

Усвідомлення своєї відповідальності за взаємостосунки підприємця і дер жавного службовця, встановлення розумних обмежень їх співпраці — то є завдання власне етичне, що передбачає здатність до саморозвитку і самовдосконалення.