



ОРГАНІЗАЦІЯ І УПРАВЛІННЯ В ДЕРЖАВНИХ УСТАНОВАХ

*Денищик О.І.,
проректор з практики та виховної роботи
студентів ХГУП*

МОРАЛЬ ЯК СУСПІЛЬНО НЕОБХІДНА ЯКІСТЬ

Зростання ролі морально-етичних чинників в державному управлінні – це закономірне явище будь-якого цивілізованого суспільства.

В умовах сучасної України мораль відіграє особливу роль. Адже в моралі зафіксовані загальнолюдські цінності, життєво важливі для пересічного громадянина і державного службовця, бідного і багатого, молодого і похилого, ті цінності, без котрих неможлива організація державного управління.

Проблеми моральної культури завжди викликали підвищений інтерес в українському суспільстві, тим більше сьогодні в процесі адміністративної реформи та створення державної служби, орієнтованої на громадянина. Від рівня моральної культури значною мірою залежить успіх чи невдачі тих чи інших соціальних перетворень, їх спрямованість та ефективність. Про останнє яскраво свідчать ті труднощі та прорахунки, з котрими зіткнулася соціально-економічна реформа в Україні.

Відсутність елементарного порядку, розгул корупції, крадіжки на всіх рівнях, низький рівень моральної культури та царство правового нігілізму – такий неповний перелік бід в Україні.

В.В. Цветков, розмірковуючи про моральні якості та етику поведінки управлінських кадрів, зазначає, що “Нові політичні та економічні реалії вимагають виробити нові морально-етичні стандарти суспільної поведінки”. Значною мірою характеризує відносини держави і громадянина виробнича етика державного службовця. “Етика управління - це галузь деонтології державної діяльності, проблема обов’язку і належного” - стверджує В.В. Цветков.¹

Термін “етика”, який походить від давньогрецького слова “ethos” (звичка, вдача), вперше вжив Арістотель. Етимологічно це слово збігається з латинським “moralis, mores” (моральність, мораль), що означає вдача, натура, склад душі, характер, образ мислення. Розмежування є не суттєвим, дані поняття є синонімами. Тому автор в подальшому вживатиме слово “мораль”.

Як вважає Л.Е. Орбан-Лембрик, в умовах активізації значення особистості в управлінні, її морального потенціалу, мораль і виступає тим самим виміром, який визначає поведінку людини, її ставлення до суспільства, включає в себе внутрішні потреби особи до здійснення моральних дій та вчинків.²

Мораль (моральність, етика) - це норми людського співжиття, поведінки людей, їх взаємин в особистому спілкуванні, виробничій сфері, ставленні до громадянина, суспільства, держави.³ Це правила поведінки та принципи, які обумовлюють соціальні якості державного службовця в його стосунках з громадянами. Це також особлива форма суспільної свідомості і вид суспільних відносин, один із основних способів регуляції дій людини в суспільстві з допомогою соціальних норм.



Суспільна мораль вбирає в себе ті норми і принципи, котрі визнані обов'язковими в суспільстві на тому чи іншому етапі його розвитку. Але серед них є одвічні поняття, найбільш важливі принципи і норми, які обумовлюють соціальні якості державного службовця в його стосунках з громадянами. Це, перш за все, уявлення про добро і зло, загальнолюдські цінності: гуманізм, милосердя, взаємна доброзичливість, чесність, терпимість, дотримання суспільної справедливості, повага до праці та особиста працелюбність, правдивість, толерантність.

Кризовий стан українського суспільства, вважає В.В. Цветков, вимагає морального і інтелектуального напруження усіх груп населення, щоб з'явилися позитивні зрушення, а визначальним чинником внутрішньої політики став би баланс інтересів усіх соціальних верств суспільства. Сьогодні, як ніколи раніше, ефективність праці апарату державного управління залежить від стану моралі та етики суспільних відносин, професійної етичної культури службовців, їх особистих моральних якостей⁴.

Моральна культура в управлінні - це всеохоплююче і всеосяжне поняття, яке є моральним критерієм як професіоналізму державних службовців, так і їхньої діяльності щодо розв'язання питань, які стосуються забезпечення прав і законних інтересів громадян. Тому не випадково Верховна Рада України у ст.5 Закону України "Про державну службу" від 16 грудня 1993 року визначила етику поведінки державного службовця, вказавши, якими моральними нормами він повинен керуватися в процесі здійснення покладених на нього від імені держави функцій та основних обов'язків і що забороняється йому робити, щоб не зашкодити інтересам громадян України.⁵ Основні принципи служби в органах місцевого самоврядування та основні обов'язки посадових осіб визначаються в ст.ст.4 та 8 Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування" від 7 червня 2001 року.⁶

В загальному вигляді загальнолюдський зміст моралі знайшов своє відображення у так званому золотому правилі, відомому ще в Древній Греції та Китаї: "(Не) поступай по відношенню до інших так, як ти (не) хотів би, щоб вони поступали стосовно тебе". Здійснюючи свою професійну діяльність, державні службовці теж повинні керуватися цим правилом.

Компоненти етики: добро та зло, справедливість, свобода, обов'язок, совість, щастя, сенс життя, моральний ідеал в процесі діяльності службових осіб знаходяться в своєрідному взаємозв'язку. Вони взаємопроникають та взаємопереплітаються. А їх реалізація є **моральною поведінкою** державного службовця.

Моральна поведінка - це завжди вибір, це творчість. Але останнє неможливе без свободи. Без свободи нема особистості, нема моральності.

Моральну свободу однозначно детермінує (визначає) добро. Сам же вибір полягає у виявленні найбільш оптимальних способів утвердження добра у конкретній ситуації, так як добро існує в багатоманітності людських вчинків. В одному випадку - в елементарній пораді, в другому - в матеріальній допомозі, в третьому - в співчутті і співпереживанні.

Реальне утвердження добра пов'язане з певними, часом значними, труднощами. Ці труднощі бувають різноманітними. Наприклад, державний службовець хоче надати допомогу громадянину, але не може це зробити, оскільки у нього відсутні необхідні в цій галузі знання. Часом посадовій особі не вистачає достатньої твердості і принциповості, інколи їй заважає лицемірство.

Для оцінки поведінки дуже важливо знати його мотиви. Адже моральна поведінка окремих осіб носить багато в чому зовнішній характер без достатньої моральної мотивації, без бажання утвердити добро та справедливість.

Проте бувають такі обставини, коли особистість при всьому бажанні не в змозі утверджувати добро. Це ситуація морального конфлікту, коли державному службовцю доводиться обирати між двома моральними цінностями, які в даний конкретний момент взаємно



виключають одна одну. Інколи мова йде про ієрархію цінностей. Наприклад, дехто з чиновників вважає до цього часу, що інтереси держави стоять вище інтересів рядового громадянина, що суперечить ст. 3 Конституції України.

Таким чином, поведінка державного службовця в процесі своєї діяльності має бути не тільки етичною, а й оцінюватися з позиції моралі і соціальної справедливості. Нові політичні та економічні реалії вимагають виробити нові морально-етичні стандарти суспільної поведінки.⁷

Вимоги норм моралі обов'язкові для всіх членів суспільства. Але загальний характер моралі не виключає її специфічного відбиття в різних видах професійної діяльності, тобто кожна професія має свою мораль.

Величезний моральний потенціал закладений в професійних повноваженнях державного службовця, оскільки вся його діяльність пов'язана з утвердженням і забезпеченням прав та свобод людини, законних інтересів кожного громадянина. Від результатів діяльності посадових осіб залежить добре ім'я, честь і гідність громадянина, блага та добробут сім'ї тощо.

Більш того, сьогодні навіть ефективність праці апарату державного управління залежить від стану професійної культури службовців, в тому числі і моральної.

Слід погодитися з проф. Л.О. Поповим, що існують такі види діяльності людини, в яких реалізація моральних принципів відбувається з підвищеною напругою, складністю. **Професійна мораль є конкретизація загальнолюдських принципів моралі стосовно до умов діяльності даної професії.**⁸ Специфіка професійної моралі державного службовця полягає, перш за все, в особливостях правового статусу чиновників, можливостях здійснювати владні повноваження від імені держави, поєднанні формально-процедурної регламентації службових дій посадової особи зі значною можливістю приймати вольові суб'єктивні рішення, де мірилом справедливості виступає лише совість тощо.

Конкретні прояви професійної моралі вивчає та аналізує **професійна етика.**⁹

Професійна етика - це вчення про професійну мораль, яка являє собою конкретизацію загальних моральних принципів і норм стосовно особливостей різних професій.

Праця будь-якого службовця носить специфічну форму та здійснюється у сфері державного управління, де до цієї особи ставляться особливі моральні вимоги. Ось чому слід говорити і про специфічну професійну етику державного службовця.

Професійна етика державного службовця - це галузь знань про особливості прояву його моральних якостей при здійсненні своїх професійних обов'язків, це конкретизація загальнолюдських моральних принципів і норм стосовно особливостей державної служби.

В останній час проблеми професійної етики все частіше порушуються в системі української управлінської освіти, публікаціях тощо. Але наукові доробки в цій галузі поки що не відповідають практичним завданням управління. В монографіях, підручниках, навчальних посібниках професійна етика подається як збірник моральних норм. Підвищена увага звертається на службовий етикет. В той же час в наукових дослідженнях управлінського спрямування майже не відображена специфіка вирішення на практиці моральних проблем. В результаті цього для управлінців професійна етика не може служити інструментом при вирішенні різноманітних питань в процесі професійної діяльності.

Тому слід погодитися з Шпотовим Б. (інститут загальної історії РАН) в тому, що слід запроваджувати в життя **управлінську прикладну етику**. Вона повинна передбачати, як на практиці використовувати моральні постулати (нормативну етику).

Професійна етика не формує нові принципи або нові поняття моральної свідомості, вона лише пристосовує вже відомі поняття та принципи до специфічних сфер діяльності державних службовців.



Вихідним поняттям професійної етики є поняття **професійного обов'язку**. Важливими є і такі поняття, як **професійна честь і професійна гідність, професійна справедливість, професійний такт, професійна солідарність**.

Необхідно виділити і основні **принципи професійної етики** державних службовців.

Вихідним є **принцип гуманізму**, тобто шанобливого, без упередження, ставлення до кожної особистості, орієнтація на її особисту гідність, врахування індивідуальних особливостей. З ним поряд іде **принцип професійного оптимізму**, який ґрунтується на вірі в людину, вірі в побудову правової, соціальної, демократичної України. Професійна етика державного службовця включає в себе і **принцип патріотизму**, заснований на любові до своєї держави, відданості традиціям та історичній долі України. **Принцип світоглядної інтелігентності** виражається у винятковій терпимості державного службовця до людей з будь-якою ідеологічною прихильністю та ідейною переконаністю. Професійна етика службовця повинна включати і такий важливий принцип, як **сміливість в думках і вчинках**. Вона повинна поєднуватися з бажанням перемогти догідливість, тверезою оцінкою ситуації, витримкою і терпимістю в досягненні поставленої мети, вмінням переносити особисті неприємності та службові невдачі.

Згідно із Загальною декларацією прав людини, ст.3 Конституції України, людина, її життя та здоров'я, честь і гідність, недоторканість та безпека визначаються в державі найвищою соціальною цінністю. Тому службові функції державних службовців, майже у всьому обсязі, так чи інакше пов'язані із забезпеченням прав і свобод людини, її інтересів та потреб, зі здійсненням владних повноважень стосовно громадян, які бажають скористатися послугами державної служби.

Таким чином, громадяни попадають в певну залежність від волі державного службовця, характеру його дій. Така залежність між людьми супроводжує нас завжди і скрізь. Взагалі стан залежності одного члена суспільства від іншого заради задоволення будь-якого блага є природним в силу суспільного характеру розподілу діяльності людей.

У стосунках "державний службовець-громадянин" одна із сторін (представник органу влади) стосовно іншої завжди має перевагу.

Слід враховувати взаємозалежність та взаємопроникнення моральних норм та юридичної відповідальності. Ці категорії нерозривні. Про них говорять тоді, коли порушуються моральні правила, втілені у правових нормах, і неетична поведінка стає відомою суспільству, дістає громадського резонансу. Такі вчинки викликають гостру реакцію в суспільстві і відповідні юридичні наслідки.¹⁰

З урахуванням думки українських вчених в галузі державного управління Н.Р.Нижник, В.В.Цветкова, С.Д.Дубенко, В.М.Олуйка можливо зробити узагальнення, що **моральна культура державного службовця являє собою синтез стійких знань про гуманістичні принципи моралі та етики, впевненості у їх соціальному значенні і високому призначенні як для суспільства, так і для кожної посадової особи, вмінь реалізувати їх у повсякденній поведінці і конкретних вчинках**.

Основні принципи моральної культури державного службовця:

- відданість ідеалам демократичної, соціальної та правової держави.
- усвідомлення великої відповідальності перед кожним громадянином і суспільством в цілому.
- принцип гуманного, дбайливого ставлення до людини.
- принцип порядності, серед найважливіших ознак якої є чесність, правдивість, доброзичливість і шанобливе ставлення до людей. питання моральності і особистої чесності чи не найважливіше, бо воно тісно пов'язане з найстрашнішим злом в сучасному українському суспільстві - корупцією.
- принцип непримиренності до несправедливості, який виявляється, перш за все, в дотриманні вимог конституції та чинного законодавства, рівності всіх громадян перед законом, повазі до будь якої особи, гідність якої не може бути принижена ні за яких обставин.



- принцип простоти, скромності, доступності тощо.

З урахуванням “Загальних правил поведінки державних службовців” (Наказ Голодержслужби України №58 від 23.10.2000 року), в розробці яких автор приймав участь, **етициними вимогами** до державних службовців можуть бути:

- прихильність вищим моральним принципам, вірність українській державі; державний службовець повинен ставити державні інтереси вище індивідуальних, особистих інтересів, цілей і завдань політичних партій, інших громадських об’єднань;

- дотримуватися принципів державної служби;

· постійна готовність виступити на захист Конституції України та чинного законодавства; вірити в їх святість і корисність; ніколи не порушувати положень прийнятої присяги на вірність народові України і не відмовлятися від виконання законних вимог по державній посаді;

- добросовісно та чесно служити українському народові;

· проявляти ініціативність та цілеспрямованість, прагнути знайти і використати найбільш ефективні та економічні способи виконання державних завдань і функцій;

· відсутність в діяльності службовця елементів дискримінації одних суб’єктів, з однієї сторони, надання особливих пільг та послуг іншим суб’єктам за особливу винагороду або без неї – з другої;

· ніколи не приймати для себе або для членів своєї сім’ї ніяких послуг і переваг, використовуючи при цьому свої службові повноваження;

- не робити ніяких особистих обіцянок, пов’язаних з обов’язками державної служби;

· ніколи не використовувати ніякої інформації, отриманої конфіденційно під час виконання своїх посадових обов’язків, як засіб отримання особистої вигоди;

- не займатись ні під яким виглядом підприємницькою діяльністю;

· ніколи не вчиняти дії, які відповідно до чинного законодавства вважаються корупційними; постійно боротися з корупцією та розкривати її в органах державної влади;

· дотримуватися ділового стилю роботи і коректності спілкування з громадянами та співробітниками;

· прагнути створювати діловий імідж державного службовця; проявляти рішучість і наполегливість у прийнятті та втіленні у життя швидких, обґрунтованих та твердих рішень;

- не зловживати службовим становищем, не допускати корисливості та особистої зацікавленості;

· при спілкуванні з громадянами як при виконанні своїх повноважень, так і в позаслужбових стосунках дотримуватися загальноприйнятих правил поведінки; вести себе з гідністю; демонструвати ввічливе та шанобливе ставлення до них, безпристрасність, принциповість, бажання глибокого вникнути в суть питання, вміння вислуховувати і зрозуміти іншу позицію;

· не допускати всупереч інтересам справи упередженість або прихильність до будь-якого підприємства, установи, організації, органу, об’єднання громадян або конкретної особи.

Основними **нормами моральної культури**, якими повинен керуватися державний службовець, є:

· шанобливе ставлення до людини, як найвищої цінності, повага та захист прав, свобод і гідності громадян у відповідності з міжнародними та вітчизняними нормами і загальнолюдськими принципами моралі;

· глибоке розуміння соціальної значимості своєї ролі та високого професіоналізму, своєї відповідальності перед суспільством і перед громадянином, слугувати якому зобов’язаний державний службовець;

· розумне і гуманне використання наданих законом державному службовцю прав в суворій відповідності з принципами соціальної справедливості, громадянського, службового та морального обов’язку;



- мужність, безкомпромісність, об'єктивність у прийнятті рішення;
- непримиренність до несправедливості, яка виявляється, перш за все, в дотриманні вимог Конституції та чинного законодавства, рівності всіх громадян перед законом;
- порядність, бездоганність особистої поведінки на роботі та в побуті, непідкупність, турбота про професійну честь;
- свідомо дисципліна, ініціатива, професійна солідарність, взаємодопомога, підтримка, сміливість і морально-психологічна готовність до дій в складній ситуації, здатність до ризику в екстремальних умовах;

- постійне удосконалення професійної майстерності, знань в галузі моральної культури, службової етики та такту, підвищення загальної культури, розширення інтелектуального кругозору, творче засвоєння необхідного в державній службі вітчизняного і зарубіжного досвіду.

Ці вимоги моральної культури дають можливість наглядно уявити, якими повинні бути у державного службовця **моральні якості**. Це – гуманність; доброзичливість; справедливість; простота; скромність; доступність; сміливість; мужність; витримка; чесність; порядність; патріотизм тощо.

Систематизувавши власні наукові доробки та погляди Н.Р.Нижник, С.Д.Дубенко, В.В.Цвєткова, О.Д.Крупчана, В.М.Олуйка та інших, можна зробити висновок, що **моральними якостями** державних службовців також є: висока громадянськість; цілеспрямованість; самовідданість; оптимізм; ввічливість; делікатність; довіра; тактовність; активність; принциповість; репутація; непідкупність; співчуття іншим; правдивість; вірність прийнятим зобов'язанням; наполегливість; висока відповідальність за виконання службового обов'язку; дотримання даного слова; добросовісність; пунктуальність; сумлінність; товариськість; чуйність; рішучість; ініціативність; вимогливість до себе, своїх колег та громадян у поєднанні з повагою та турботливим ставленням до них; впевненість в собі; непримиренність до недоліків; самокритичність; безкорисливість; державний альтруїзм.

Ці та інші моральні якості **формуються в процесі виховання**.

Багато в чому виховання визначає долю людини, бо в ньому закладаються підвалини духовного світу, його ставлення до оточення, до суспільства.

І так як складним і багатограним є життя, то і процес виховання є надто складним явищем. Є виховання трудове, політичне, естетичне, моральне, правове тощо. Але стержнем всього процесу виховання є **виховання моральне**, оскільки лише воно формує базові якості людини, яка прилучається до вічних, загальнолюдських цінностей.

Перш за все, в процесі виховання відбувається цілеспрямований вплив на розум і почуття, волю людини з метою формування у неї певних уявлень, почуттів і ставлень до різних явищ дійсності, а також відповідних навиків поведінки.

По друге, виховання відбувається не тільки цілеспрямовано, але й стихійно. Водночас, кожна людина в тій чи іншій мірі займається і самовихованням.

В процесі виховання державних службовців слід використовувати різноманітні засоби, які умовно розподіляються на вербальні (від лат. Verbut - слово) і діяльні. В першому випадку вихователь (керівник, наставник, колега тощо) діє головним чином словом. В іншому випадку, коли застосовуються діяльні засоби, посадова особа залучається до різних форм позитивно спрямованої соціальної активності. Слід виділити і такі форми виховання, як індивідуальні та масові.

Спрямованість морального виховання визначають фактори об'єктивного (тобто, незалежні від свідомості, волі вихователя і державного службовця) або суб'єктивного (тобто, залежні від людини) характеру.

До об'єктивних факторів відносяться перш за все особливості середовища, в котрому живе людина (соціально-економічне становище, національні відносини, рівень культури, конкретна політична ситуація тощо).



До факторів суб'єктивного характеру слід віднести специфіку особистих прагнень, поглядів, нахилів, захопленнь як у вихователя, так і посадової особи.

Завдання морального виховання полягає не тільки в моральній просвіті, але й у формуванні навиків та умінь реалізувати етичні цінності в різноманітних ситуаціях в процесі виконання службових обов'язків, прагненні до морального самоудосконалення та самоствердження. І межі цьому нема. Це справа кожної окремої особистості. Але суспільство, держава і, зрозуміло, кожен державний службовець зобов'язаний забезпечити певний рівень моральності, без якого нема повноцінного громадянина, повноцінного державного службовця і повноцінного суспільства.

Література

1. Конституція України. -К., 1996.
2. Про державну службу: Закон України від 16.12.93 р. № 3723-ХІІ//ВВР. - 1993. - № 52. - Ст. 490.
3. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7.06.2001 № 2493-ІІІ // ВВР. - 2001. - № 33. - Ст.175.
4. Атаманчук Г.В. Теорія державного управління: Курс лекцій. М.: Юрид.лит., 1997.
5. Василенко І.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. М.: Логос, 1998.
6. Вісник УАДУ. Темат. вип.: Матеріали щорічної науково-практичної конференції "Актуальні проблеми реформування державного управління", 29 травня 1997 р. - №2.
7. Герет Томас М., Клоноскі Річар Дж. Етика бізнесу / Пер. з англ. К.: Основи, 1997.
8. Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування: Монографія Кол.авт.; За заг. ред. Проф.Оболенского О.Ю.Хмельницький; Поділля, 1999.
9. Державний службовець в Україні / Н.Р.Нижник, В.В.Цветков та ін. К.: Ін-Юре, 1998.
10. Олуйко В.М. Кадри в регіоні України: Становлення та розвиток. Монографія / За ред. Н.Р.Нижник та Г.І.Лелікова. К.: Науков.світ, 2001.
11. Орбан-Лембрик І.Е. Психологія управління. Івано-Франківськ: Плай, 2001.
12. Попов Л.А. Етика: Курс лекцій. М.: Центр, 1998.
13. Профессиональная этика работников правоохранительных органов: Учебное пособие/ Под ред. Г.В. Дурова и А.В. Опалева. М.: Щит-М., 1998.
14. Сучасні проблеми державного управління: дослідження, технології, методика / За заг. ред. В.М. Князева. К.: Вид-во УАДУ, 1999.
15. Цветков В.В. Державне управління: Основні фактори ефективності (політико-правовий аспект). - Х.: Право, 1996.
16. Скакун О.Ф. Юридическая деонтология: Учебник. Харьков: Эспада, 2002.

¹ Цветков В.В. Державне управління: Основні фактори управління. Харків: Право, 1996.

² Орбан-Лембрик І.Е. Психологія управління. Івано-Франківськ: Плай, 2001.

³ Цветков В.В. Державне управління: Основні фактори управління. Харків: Право, 1996.

⁴ Цветков В.В. Державне управління: Основні фактори управління. - Харків: Право, 1996.

⁵ Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 р.

⁶ Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 червня 2001 року.

⁷ Державний службовець в Україні (пошук моделі) / Н.Р.Нижник та ін. -К.: Ін-Юре, 1998.

⁸ Попов Л.А. Етика: Курс лекцій. - М.: Центр, 1998.

⁹ Як вважає О.Ф.Скакун, цей термін не тотожний з терміном "професійна мораль", оскільки він визначає місце професійної моралі в системі інших відносин в суспільстві, теоретично обґрунтовує систему його професійної моральності.

¹⁰ Олуйко В.М. Кадри в регіоні України: Становлення та розвиток. Монографія / За ред. Н.Р. Нижник та Г.І.Лелікова. - К.: Науков.світ, 2001.