

Марія Нинюк,

*директор обласного центру підвищення кваліфікації
державних службовців і керівників державних підприємств,
установ й організацій при Волинській облдержадміністрації*

Управлінські засади формування моральної культури державних службовців

Проголошення України незалежною державою та вибір демократичного шляху розвитку вимагає від суспільства відповідно великих інтелектуальних інвестицій у роботу щодо зміни морально-етичних пріоритетів у людей, які працюють у державних установах та органах місцевого самоврядування. Хоча дехто в Україні вважає, що не варто в країні з нестабільною ситуацією та складним економічним становищем витратити час та зусилля на такі дрібниці, як питання моральності державних службовців. Це є наслідком нерозуміння складності, масштабності та глибини перетворень, що відбуваються. Сучасний стан державного управління наочно демонструє нагальну потребу в обговоренні етики державної служби. Створена в цей період державна служба частково успадкувала кадровий потенціал виконавчих органів попереднього політичного устрою та здебільшого складається з людей, які прийшли в цю важливу ланку забезпечення нормального функціонування суспільства за колишніх структур. На відміну від монолітного сприйняття "об'єктивної реальності" попередніх часів, сьогоднішня палітра думок, поглядів та переконань у державних службовців дуже різна. Ринкові процеси детермінували відродження та становлення таких соціальних статусів, як "підприємець" та "менеджер", діяльність яких спирається на мораль власного інтересу. В масовій свідомості реабілітуються такі категорії, як "власний прибуток", "комерція", "власність", виникає глибока соціальна поляризація.

У цих умовах питання щодо особи державного службовця виходить на перше місце, моральний рівень стає визначальним попри його (службовця) професійні здібності. Службовці державних органів - це особлива за своєю важливістю категорія кадрів, від яких вимагається служба і виконання обов'язків в інтересах громадянина. Кожен громадянин має бути впевнений у тому, що державна служба ніколи не поставить групові та власні інтереси над інтересами суспільства в цілому.

Кожній посадовій особі має бути притаманне загострене почуття справедливості, яке знаходить вияв у критичній оцінці поведінки людей і самооцінці власних дій стосовно громадян, які пов'язані з нею, залежать від неї і чекають відповідного задоволення своїх інтересів.

Загострене почуття справедливості та законослухняність у державного службовця має поєднуватися зі співчуттям, співучастю в долі людей, адже вони залежать від волі та інтелектуальних можливостей службовця, який наділений владними повноваженнями. Саме тут і закладений коефіцієнт корисної дії професіоналізму, громадянськості і милосердя посадової особи.

І, нарешті, державний службовець, який має належний рівень моральної культури, повинен постійно забезпечувати своєю діяльністю режим, найбільш сприятливий для порядного, добросовісного і чесного громадянина. Тобто, додержуючись букви і духу закону, тієї чи іншої інструкції або нормативного документа, посадовій особі потрібно більше турбуватися про повагу до громадянина, його соціально-правову захищеність і тому завжди знаходити таке рішення, яке б повністю виключило цинічні за своєю суттю висновки - "хоча формально правильно, але фактично знуцання".

Державні службовці виконують головну функцію в суспільстві, оскільки саме вони забезпечують внутрішню і зовнішню безпеку, ефективне функціонування інфраструктури економіки тощо. На них покладається відповідальність за збереження стабільності і принципів правової держави, за забезпечення свобод окремих громадян, тобто цілей, закріплених Конституцією держави. Адже Конституція України продекларувала, що людина, її права та свободи становлять в Українській державі найвищу соціальну цінність. На їх забезпечення та гарантовану реалізацію має бути спрямована вся державна діяльність і передусім у сфері державного управління [3, с. 10].

Слід погодитись із доктором юридичних наук, професором В.В. Копейчиковим, який вважає, що ефективне забезпечення прав і законних інтересів громадян може бути належним/за умов, коли стиль праці, ставлення до людини в апараті державного управління у кожного працівника цього апарату будуть оптимальними стосовно відчуття її потреб та швидкого реагування на будь-які негативні нюанси, які стримують у тому чи іншому випадку практичну реалізацію прав і свобод, а також інтересів членів суспільства [4, с. 209].

Це ж можливо лише за умови наявності у кожній посадовій особі, кожного органу державної влади чи місцевого самоврядування високого рівня моральної культури.

Проблеми моралі та моральності завжди викликали підвищений інтерес у суспільстві. І це зрозуміло, адже від рівня моральної культури значною мірою залежать успіхи чи невдачі тих чи інших соціальних перетворень, їх спрямованість та ефективність. Про останнє яскраво свідчать труднощі, прорахунки з якими стикнулася соціально-економічна реформа в Україні, зубожіння і безправ'я широких верств населення країни.

Кризовий стан українського суспільства, вважає В.В. Цветков, вимагає морального і інтелектуального напруження всього 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 якостей [7, с. 148].

Оскільки праця будь-якої посадовій особи досить специфічна і здійснюється у сфері державного управління, де до цієї особи висувають особливі моральні вимоги, то мову слід вести і про специфічну професійну етику державного службовця, а також про етику державного управління в цілому.

Існує багато визначень етики державної служби та підходів до її вивчення. В даному випадку більш вдалим видається таке: етика державної служби - це процес, під час якого державний службовець визначає етичні

стандарти стосовно проблем, що виникають в організації, самостійно аналізує ці стандарти і несе особисту відповідальність за прийняття рішень [5, с. 41].

А тому до одних з основних завдань етики державної служби можна віднести підвищення довіри і впевненості суспільства в моральних діях, у культурі державних службовців органів державного управління та місцевого самоврядування. Це має на меті:

- узаконити накладання санкцій за неетичну поведінку;
- унеможливити неетичні вчинки шляхом їх осудження та покарання за них;
- виховати чуйність і підготовленість службовців до етичних варіантів рішень;
- усунути невпевненість щодо вибору між етичною і неетичною поведінкою;
- розвивати аналітичні здібності щодо етичного і ціннісного результату;
- допомогти службовцям вирішувати дилеми стосовно етики вчинку і власного інтересу;
- підвищувати моральний розвиток державних службовців. Виходячи з цього, стає зрозумілим, що проблеми етичних стандартів, моральних цінностей мають посідати особливе місце в управлінні державою, це стосується всіх аспектів її суспільно-політичного і соціально-економічного життя. Формування культури взаємовідносин, правил етики, моральної культури є актуальним для кожного колективу будь-якої сфери людської діяльності.

У нашому суспільстві, яке тільки робить спроби приєднатися до сучасної цивілізації з усіма її плюсами та мінусами, без надання проблемам етики належного статусу, без формування моральної культури неможливо створити позитивного іміджу державної служби та досягти ефективності державного управління.

Слід зазначити, що людством постійно ведеться пошук своєрідних стандартів суспільної поведінки, кодексів етики, норм, правил тощо для того, щоб якимось чином узагальнити і систематизувати весь арсенал засобів і прийомів для встановлення оптимальної атмосфери взаємовідносин і взаєморозуміння між посадовою особою, яка виконує від імені держави управлінські функції і згідно з Конституцією України (ст. 3) утворює та захищає права та свободи людини та їх гарантії, і громадянами, які користуються послугами органів управління.

Вперше згадану соціальну потребу науково осмислив і систематизував англійський філософ, засновник філософії утилітаризму, юрист і соціолог Ієремія Бентам, який розробив модель науки про норми професійної поведінки людини, яка наділена владою.

У різні історичні епохи існувало своє уявлення щодо належного та обов'язкового в діяльності професіоналів, наділених відповідними повноваженнями.

Так, Гіпократ (460-377 рр. до н.е) у своїх творах "Клятва", "Закон", "Про лікаря" тощо, написаних більш ніж дві з половиною тисячі років тому, створив кодекс моральних норм, який і сьогодні слугує мірилом високих принципів діяльності лікаря. Сукупність таких норм окреслюється і в працях іншого видатного медика тих часів Абу Алі Ібн Сіні.

Систему знань про мистецтво спілкування і мудрість прийняття правильного рішення у юридичній практиці намагалися також узагальнити вчені-правники та юристи-професіонали. Ще в 1908 р. Американська правнича асоціація, а також асоціації юристів кількох штатів узагальнили та ввели в дію Канони професійної етики юристів, які на сьогодні перетворилися в "Модельні (типові) правила професійної поведінки правників". У них відзначається, що "... практично всі складні етичні проблеми виникають з конфлікту між обов'язками правника перед клієнтами, правовою системою і його особистим бажанням залишитися чесною людиною, заробляючи собі "достатньо на життя". Ці правила, на відміну від Конституції США, надзвичайно докладні та об'ємні і визначають майже всі шляхи вирішення різноманітних конфліктів в юридичній практиці.

Тобто проблема обов'язкового і належного у питанні відносин між громадянином та адміністрацією були, є і залишаються актуальними також у роботі посадових осіб. Зрозуміло, що рівень життя громадян, забезпечення їх конституційних прав і свобод значною мірою залежить від ефективності діяльності різних владних структур та їх апарату. Та й суть проблеми залишилась незмінною: вимоги до психофізіологічних, моральних, інтелектуальних, політичних якостей державного службовця, до його теоретичних знань, практичних навичок та умінь, професійної відповідальності перед громадянином були завжди підвищеними. Оскільки головний принцип діяльності посадової особи допускає лише те, що дозволено законом.

Крім згаданого, щоб забезпечити режим соціальної справедливості, а також уникнути додаткових конфліктних ситуацій і тим самим сприяти досягненню бажаного, позитивного результату, державним службовцям необхідно також володіти високою культурою спілкування, створити систему засобів, які б забезпечили формування оптимальної атмосфери взаємовідносин державного службовця та громадянина і в остаточному підсумку сприяти прийняттю виваженого єдино правильного рішення.

Значним кроком на шляху зміцнення управління державою стало прийняття Закону України "Про державну службу", відтепер вимоги до державного службовця носять правовий характер, оскільки виходять із основних принципів державної служби, встановлених ст. 3 даного Закону, і передбачають:

- служіння народу України;
- демократизм і законність;
- професіоналізм, компетентність, ініціативність, чесність;
- персональну відповідальність за виконання службових обов'язків і дисципліни;
- дотримання прав та законних інтересів органів місцевого самоврядування;
- дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян.

Обов'язки та права державного службовця досить докладно обумовлені ст. 10, 11 даного Закону.

Загальні норми моральної поведінки осіб, які обіймають посади в державних органах та їх апараті, визначені ст. 5 Закону України "Про державну службу". Відповідно до цієї статті державний службовець має:

- сумлінно виконувати свої обов'язки;
- шанобливо ставитися до громадян, керівників і співробітників;
- дотримуватися високої культури спілкування;
- не допускати дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам державної служби чи негативно вплинути на репутацію державного службовця [2, с. II].

Моральні норми поведінки державних службовців передбачені також у ст. 11 (основні права державного службовця), 12 (обмеження щодо прийняття і перебування на державній службі). Нормами прямої дії щодо порушення встановлених правил поведінки є ст. 14 (про особливості дисциплінарної відповідальності державних службовців), а також 30 (підстави припинення державної служби) і 31 (відставка державних службовців I і 2 категорій) тощо. Визначальним є те, що у Законі послідовно проводиться ідея стимулювання сумлінної праці державних службовців (ст.34), а також творчості та ініціативності в роботі (ст. 10, положення 7).

Державному службовцю забороняється: брати участь у діях, що суперечать національним інтересам України, ускладнюють функціонування державних органів; вчиняти дії, що можуть бути розцінені як використання службового становища в корисливих цілях, власних інтересах; виявляти всупереч інтересам справи упередженість або прихильність до будь-якого підприємства, установи, організації, органу, об'єднання громадян або конкретної особи; проявляти бюрократизм, відомчий підхід і місництво.

У Законі вказується, що державний службовець повинен зберігати службову таємницю, а також інформацію, яка відповідно до законодавства не підлягає розголошенню. Така правова норма є досить обґрунтованою і не може розглядатися як засада для порушення принципу відкритості і гласності в роботі державних органів, оскільки управління в правовій державі може здійснюватися надійно і неупереджено тільки тоді, коли службовці державних установ не будуть розголошувати інформацію про державні справи.

Водночас принцип гласності й відкритості в роботі державних органів - дуже важливий принцип, який передбачає право на одержання інформації чи право для засобів масової інформації на свободу слова.

Особливим морально-стримуючим (регулюючим) фактором у діяльності державних службовців є прийняття ними присяги, яка закріплена ст. 17 Закону України "Про державну службу": "Повністю усвідомлюючи свою високу відповідальність, урочисто присягаю, що буду вірно служити народові України, суворо дотримуватися Конституції та законів України, сприяти втіленню їх у життя, зміцнювати їх авторитет, охороняти права, свободи і законні інтереси громадян, з гідністю нести високе звання державного службовця".

Цей вид морально-ціннісного інститування використаний і в Конституції України як присяга народного депутата (ст. 79 Конституції України) та присяга Президента України (ст. 104 Конституції України). У ст. 105 Конституції України окремо регламентується посягання на честь і гідність Президента України. У ст. 56 закладено положення про компенсацію моральної шкоди громадянину України, заподіяної державними органами.

Діяльність державного апарату та його працівників обумовлена також положеннями Конституції України, зокрема ст. 19 першого розділу: "Правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством.

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України".

Тобто держава мусить бути гарантом не лише належної реалізації передбачених Конституцією і законами прав і свобод людини і громадянина, а неприпустимості не передбачених Конституцією і законами втручання в життя і діяльність особи та примусового впливу на неї, тобто гарантом від свавілля, беззаконня, самоуправства, зловживання та вольових рішень органів державної влади та самоврядування, їх посадових осіб.

Разом з тим органи державної влади і місцевого самоврядування, їх посадові особи мають діяти виключно в межах, визначених відповідними видами правових норм.

Їхня діяльність має бути максимально повно і точно визначена, врегульована, регламентована з тим, щоб упередити можливість з будь-яких причин заподіяти шкоду особі, суспільству чи державі.

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, як зазначено в ст. 19, зобов'язані діяти тільки на підставі, в обсязі та у спосіб, які передбачені Конституцією та законами України, оскільки їх повноваження, функції, права і обов'язки підпорядковані, зрештою, служінню особі, суспільству і державі.

З метою запобігання корупційним діям державних службовців та визначення міри відповідальності за порушення законодавства про державну службу було прийнято Закон України "Про боротьбу з корупцією" [1, с. 3].

Під корупцією розуміється діяльність осіб, уповноважених на виконання державних функцій, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг.

До корупційних діянь належать: незаконне одержання уповноважених на виконання функцій держави предметів (послуг) шляхом їх придбання за ціною (тарифом), яка є істотно нижчою від її фактичної (дійсної) вартості, одержання кредитів або позичок, придбання цінних паперів, нерухомості або іншого майна з використанням при цьому пільг чи переваг не передбачених чинним законодавством. Подарунок (винагорода), отримана внаслідок сприяння державним службовцем, в тому числі і такий, що надійшов без його відома, теж кваліфікується як корупція.

Корупція не нове антипод не явище. Воно виникло з появою у світі держави і посадових осіб, що її обслуговували.

Майже всі держави світу мають жорстке антикорупційне законодавство, яке передбачає з метою недопущення корупційних діянь певні обмеження для державних службовців і сувору відповідальність за їх порушення.

Законом України "Про боротьбу з корупцією" в нашій державі державному службовцю заборонено сприяти, використовуючи своє службове становище, фізичним і юридичним особам у здійсненні ними підприємницької діяльності, так само в отриманні субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів чи пільг з метою незаконного одержання за це матеріальних благ, послуг; займатися підприємницькою діяльністю безпосередньо або через посередників, бути повіреним третіх осіб. у справах державного органу, в якому він працює, а також виконувати на умовах сумісництва (крім наукової, вик-

ладацької, творчої діяльності); входить самостійно, через представника або підставних осіб до складу правління чи інших виконавчих органів підприємств, установ, товариств, спілок тощо.

Державний службовець не має права використовувати своє становище в сприянні фізичним, юридичним особам у здійсненні ними зовнішньоекономічної, кредитно-банківської та іншої діяльності з метою незаконного одержання за це матеріальних благ, надавати незаконні переваги під час підготовки, прийняття нормативно-правових актів чи рішень.

Закон встановлює фінансовий контроль, згідно з яким державний службовець зобов'язаний щорічно декларувати свої доходи, у десятиденний термін письмово повідомити в податкову адміністрацію за місцем проживання номер валютного рахунку в іноземному банку в разі його відкриття, його місцезнаходження. В разі порушення цих норм вони притягуються до адміністративної відповідальності.

Державний службовець, звільнений з державної служби у зв'язку із засудженням за умисний злочин, скоєний з використанням свого посадового становища, або скоєнням корупційного діяння, позбавляється права на одержання пенсії, передбаченої ст. 37 Закону України "Про державну службу". У таких випадках пенсія державному службовцю призначається на загальних підставах.

Світовий досвід показує, що рівень корупції залежить від традицій, що історично склалися, ментальності громадян та сформованих моральних цінностей. Сюди слід віднести рівень частки внутрішнього національного продукту, що припадає на кожного громадянина. Чим багатша держава, тим нижчий рівень корупції. Чим нижча заробітна плата державного службовця, іншої посадової особи, наділеної функціями держави і чим ближче вона до межі малозабезпеченості, тим вища корупція. У країнах із значною державною і громадською власністю корупція значно вища, ніж у тих країнах, де переважає приватна власність. І це зрозуміло, оскільки в першому випадку є можливість державному службовцю приймати суб'єктивні рішення, особливо щодо розпорядження цією власністю, що збільшує можливість зловживань, адже чим більша можливість щось розподіляти, тим вища можливість корупції, особливо на високому рівні.

Доведено також, що малокваліфікований державний службовець часто стає потенційним корупціонером.

Отже, на підставі зазначеного можна зробити висновок про те, що відставання законотворчої діяльності від вимог часу, наявність протиріч між окремими нормативними актами, особливо в сфері економіки, слабкий контроль за діями державних службовців і прийняття ними значної кількості суб'єктивних рішень, низька заробітна плата, відсутність жорсткого фінансового контролю на всіх рівнях, ліберальне ставлення до корупціонерів з боку окремих керівників державних установ сприяє розвитку цього зла.

У зв'язку з цим є нагальна потреба удосконалити визначення та застосування норм, гарантій і статусу державних службовців. Це передбачає забезпечення цілісності, системності, повноти та стабільності правового і соціального становища державних службовців, узгодження їх посадових повноважень із правами та обов'язками фактичного перебування на державній службі. Отже, з одного боку, потрібно посилити правові гарантії, матеріаль-

ну і моральну захищеність, політичну незалежність державних службовців щодо виконання своїх професійних обов'язків. З другого - створити чіткий механізм відповідальності державних службовців, узгоджений з нормами адміністративного, цивільного, фінансового, трудового та кримінального права, який, зокрема, гарантував би політичну нейтральність на державній службі.

Ще за стародавніх часів етику пов'язували з політикою. Саме з таких позицій розглядав питання держави, права і управління Аристотель, деякі інші стародавні філософи. І це дуже правильно, оскільки саме етика є супутником і критерієм будь-якої суспільної дії, в тому числі й дій у сфері управління.

Етика в управлінні знаходить вияв у відповідних моральних принципах, в етичній культурі, в управлінських нормах, що мають більш-менш загальний характер. Перші - складають основу організації та діяльності апарату управління, другі - забезпечують регулювання конкретних управлінських дій. Тобто це є процес, під час якого державний службовець визначає етичні стандарти стосовно проблем, що виникають в організації, самостійно аналізує ці стандарти і несе особисту відповідальність за прийняття рішення. Але і в першому, і в другому випадку вони повинні орієнтуватись на людину, на особистість, оскільки саме її права і свободи мають пріоритет порівняно з усіма іншими інтересами і потребами.

Відрядно, що сьогодні наша Конституція закріплює в Україні засади державної політики, спрямованої передусім на забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя. Нею закладені серйозні підвалини для розвитку і зміцнення демократичної, соціальної і правової держави, в якій людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю. Розділ "Права, свободи та обов'язки людини і громадянина" є одним із найбільших, надзвичайно важливих і, можна сказати, центральних розділів, який містить 48 із 161 статей. Крім того, в низці інших статей Конституції закріплені положення, які теж визначають правовий статус людини і громадянина. Слід зазначити, що цей розділ віддзеркалює зміст таких важливих, визнаних усім світом міжнародно-правових актів, як Загальна декларація прав людини, Декларація про право на розвиток, Європейська конвенція про права людини тощо.

У зв'язку з цим у даному розділі з'явилося багато статей, яких ще не знала конституційна практика нашої держави. А це дає змогу не лише розширити систему прав і свобод людини і громадянина в Україні, а й ще більше наповнити Конституцію новим демократичним змістом, наблизити державу до сприйняття світових цінностей у галузі захисту прав людини.

З'явились і абсолютно нові конституційні норми про те, що всі люди є вільні й рівні у своїй особистості, вони мають невід'ємне право на життя, повагу своєї гідності, свободу світогляду (ст. 21, 22, 23, 24 та деякі інші). Причому конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України (ст. 64).

Через зміст Конституції проводиться надзвичайно цінна і гуманна ідея про те, що саме держава функціонує для людини, відповідає перед нею за свою діяльність, а не навпаки (ст. 3). І це є головним її обов'язком.

Розміщення розділу "Права, свободи та обов'язки людини і громадянина" другим в Основному Законі підкреслює його важливість та нове

співвідношення між людиною і державою: людина визнається найвищою соціальною цінністю, а її права і свободи мають визначати зміст і спрямованість діяльності держави, зокрема тих її органів, про які йдеться у подальших розділах Конституції.

Цілком зрозуміло, що саме такий правовий підхід повністю відповідає демократичному, гуманістичному напрямку в історії політичної думки.

Як і інші значущі проблеми, дослідження етичної культури, в управлінні вимагає насамперед визначитися щодо основних ідейних позицій. Протягом років, століть у свідомості нашого народу саме держава, спочатку царська, а потім радянська, мала безумовний пріоритет порівняно з особистістю. Саме на цій основі базувалося все державне управління. "Держава перш за все", "права і свободи людини - це дар держави", яка може як дати, так і відібрати ці права і свободи - саме такий підхід панував, та й сьогодні проявляється в психології багатьох людей, у тому числі й тих, що працюють в системі державного управління. Поширення такого підходу має свої підвалини. Справа в тому, що держава й зараз виконує дуже важливі функції щодо формування громадянського суспільства в Україні, захисту її незалежності.

Слід зазначити, що цей процес прямо протилежний тому, який свого часу розвивався, наприклад, у США, де після здобуття незалежності не держава формувала громадянське суспільство, а суспільство, яке вже існувало, формувало державу, закладаючи у її фундамент принципи демократичного співжиття громадян.

Наше завдання полягає сьогодні в тому, щоб формування нової української державності органічно, повною мірою було пов'язане з розширенням і послідовним захистом прав і свобод людини і громадянина як основного критерію етичної культури в управлінні.

Методологічні питання управління тісно пов'язані із створенням належних умов щодо практичного забезпечення реалізації в управлінському процесі принципів демократії, гуманізму, соціальної справедливості. Звернути особливу увагу на реалізацію в управлінні цих принципів дуже важливо ще й тому, що в політичній літературі широко дискутуються проблеми співвідношення свободи і рівності, правильного розуміння соціальної справедливості тощо.

Ми повинні рішуче відмежуватися від такого підходу в управлінні справами держави і суспільства. Звичайно, одна людина фізично не може бути рівною іншій людині, але у плані соціальному, у тому числі завдяки здійсненню демократичного управління, кожній людині мають гарантуватися реальні, рівні, стартові можливості для свого розвитку і добробуту.

Дуже важливим у вдосконаленні моральної культури управління є питання забезпечення практичного здійснення громадянами своїх прав і свобод. Труднощі полягають у тому, що наука управління не розробила ще ефективної теорії реалізації управлінських рішень, що негативно впливає на відповідну управлінську практику. Є загальна теорія прийняття управлінських рішень, але немає такої теорії їх здійснення.

Виходячи з цього слід, мабуть, іти шляхом так званої нетрадиційної кодифікації, розробляючи й зводячи в один нормативний акт управлінські норми, які регулюють більш-менш типові дії щодо реалізації прав і свобод громадян.

У цьому контексті слід розглядати і пропозиції щодо розробки у процесі конкретизації Закону України "Про державну службу", Кодексу основних правил поведінки службових осіб, у якому особливу увагу слід приділити регулюванню відповідних дій службовців у процесі реалізації прав і свобод людини.

Частина моральних проблем управлінської діяльності знайшла правове вирішення у процесі кодифікації українського законодавства (окремі статті і глави Кримінального, Цивільного Кодексу про адміністративні порушення, Кодексу законів про працю в Україні тощо). Саме ця обставина зафіксована в окремих статтях Закону "Про державну службу". Зокрема ст. 38 передбачає, що "особи, винні в порушенні законодавства про державну службу, несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно з чинним законодавством".

Однак відчувається брак спонукальних приписів, які регламентують питання етичної культури праці апарату управління і стимулюють підвищення його рівня. Закон України "Про державну службу" визначає лише загальні основи діяльності державного апарату управління. Кризовий стан суспільства викликав девальвацію всієї правової системи. Запізніле, суперечливе законодавство, несумлінне ставлення до державно-суспільних обов'язків призвели до різкого зниження регулятивних можливостей права, його престижу. Правовий нігілізм став нормою діяльності державних структур, що різко знизило якість державного управління і контролю. Суспільне життя втрачає свою керованість.

Більшість із цих проблем можливо вирішити і за умови ефективного використання історичного досвіду інших держав, зокрема США, який переконливо доводить, що керівництво та громадськість цих країн із давніми традиціями демократії приділяє постійну увагу питанням етичної культури в державному управлінні та місцевому самоврядуванні.

Управлінська еліта розвинутих країн вважає етичну культуру необхідним інструментом успішного управління на будь-якому рівні. Зокрема, у США існують конкретні закони та правила з питань етики, які діють на федеральному рівні, рівні штатів та місцевому рівні. На федеральному рівні, наприклад, є закони та правила, які діють у фінансовій сфері, сфері конфлікту інтересів, поведінки працівників, обману та неправильного трактування державних програм. Водночас кожен із штатів має свої власні закони та правила, які охоплюють багато або всі сфери та діють у юрисдикції штату [6, с. 14-16].

Крім того, місцеві державні органи мають правила, накази та закони, які впливають на вирішення питань моралі та підзвітності на місцевому рівні.

На рівні виконавчої влади кожна з палат Конгресу США виробила свої власні правила поведінки для членів Конгресу та всіх, хто працює на Конгрес. Етичними питаннями в Сенаті (частина Конгресу) займається обраний Комітет з питань етики, в Палаті Представників - Комітет стандартів поведінки. Так само на федеральному рівні моральні проблеми розглядаються Судовою Конференцією США. У виконавчій владі за забезпечення загального напрямку етичних програм відділень та установ відповідає Управління державної етики.

У 1998 р. Міністерством Юстиції України розроблений проект "Кодексу основних правил поведінки державних службовців", який після опрацювання передбачається винести на розгляд Верховної Ради України.

Цей проект містить основні вимоги до поведінки державного службовця і регулює суспільні відносини, що складаються в процесі реалізації цих вимог особами, на які поширюється дія Закону України "Про державну службу", а також застосування засобів стимулювання їх ефективної праці та заходів дисциплінарної відповідальності. На думку автора, він передусім спрямований на створення умов для підвищення авторитету державної служби, зміцнення репутації державного службовця, підтримки його чесності і гідності, підвищення вимог до його поведінки у відносинах з фізичними особами.

Значне місце в проекті відведено "Етиці поведінки державних службовців". Зокрема, вимагається, щоб їх діяльність ґрунтувалась на відданості українському народові, що зобов'язує ставити інтереси держави вище власних або корпоративних інтересів.

Будь-які прояви свавілля або байдужості державного службовця до правомірних дій та вимог громадянина є неприпустимими. Він зобов'язаний вживати заходи у межах своїх повноважень для недопущення дій, що можуть призвести до заподіяння шкоди, порушення нормальної діяльності або дискредитації державних органів. Державний службовець не має права без відповідних на те повноважень брати на себе зобов'язання або давати обіцянки від імені та під відповідальність державних органів та посадових осіб. Він зобов'язаний шанобливо ставитися до інших державних службовців, громадян, бути ввічливим, коректним у службових стосунках, дотримуватися високої культури спілкування. В умовах сьогодення велике значення матиме розуміння гідності людини, гідності державного службовця.

До гідності державних службовців ми відносимо також їх соціальні і правові можливості та умови. Повага, гідність державних службовців є передумовою вирішення всіх проблем правового регулювання, але передусім волевиявленням нашої совісті. В цілому гідність як явище культури, що конкретизується в принципах свободи, безпосередньо слугує силам, що підтримують демократію.

Крім згаданого, доцільним є впровадження Кодексу законів про соціальний захист державного службовця, підвищення уваги до системи підготовки і перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів державного управління.

На особливу увагу заслуговують проблеми вічних категорій добра і зла, етики і моральності, чесності і непідкупності, порядності і справедливості державних службовців, які з дня проголошення незалежності України стали на порядок дня. Адже від професійного і морального рівнів посадових осіб, особливо найвищого рівня, багато в чому залежить характер і спрямованість діяльності, стиль і ефективність державного апарату, стан справ у суспільстві і державі.

Незаконні винагороди, послуги та пільги є головними причинами свавілля і волюнтаризму в управлінні, вони деформують елементи державної діяльності, порушують принципи законності, дискредитують державний апарат, внаслідок чого втрачає кращі риси державна влада, набуває спотвореної форми громадський порядок.

В історії суспільства зловживання службовим становищем з боку державних службовців широковідомі. Вони по-різному тлумачились і оцінювались Платоном, Аристотелем, Т. Гоббсом, Н. Макіавеллі, П. Кропоткіним та іншими, але загальним для всіх був висновок, що можливість зловживання публічно-правовими повноваженнями службової особи визначається її особливим становищем щодо держави та її громадян. Вони практично не використані у видимих історичних межах, однак їх масштабність і суспільна шкода різні і перебувають у прямій залежності від економіко-політичного і культурно-морального стану суспільства та соціально-правового статусу учасників правової держави.

Державна служба сьогодні - це державна довіра до службовця. Кожен державний службовець повинен:

- дотримуватись прав і свобод людини як основного етичного критерію управління;
- ставити моральні принципи своєї країни вище лояльності стосовно окремої людини;
- захищати Конституцію, закони та інші нормативні акти всіх урядових органів держави і ніколи не брати участі в їх порушенні або ухилятись від їх виконання;
- намагатись знайти та використати найбільш оперативні та ефективні засоби виконання завдань;
- ніколи не дискредитувати своїх колег, підлеглих шляхом надання іншим особливих пільг та благ за винагороду, чи без неї;
- докладати фізичні сили та розумові здібності до виконання своїх обов'язків;
- ніколи не брати для себе або членів сім'ї ніяких благ або пільг за обставин, які можуть негативно впливати на виконання службових обов'язків;
- ніколи не використовувати інформацію, отриману конфіденційно під час виконання службових обов'язків як засіб отримання особистої вигоди.

Етична культура поєднує в собі всі моральні аспекти діяльності державних службовців. На сьогодні, узагальнюючи вищевикладене потрібно:

- пропагувати систему цінностей - переконань, думок, ставлення особи, груп і суспільства до таких понять, як свобода, справедливість, лояльність, відповідальність, очікувана якість послуг, конфіденційність, якість служби, порядність, почуття власної гідності;
- створити стандарти та норми (або регулятори етики) - принципи та механізми, які визначають дії людей та службовців для керівництва і контролю за їх поведінкою (закони, кодекси етики тощо);
- визначити характер взаємовідносин із зовнішнім середовищем -умови, в яких відбувається діяльність державних службовців: політичні, соціальні, культурні;
- створити умови для запровадження певної поведінки - різноманітних форм діяльності державних службовців, які зорієнтовані на цінності суспільства або окремих груп, у межах стандартів і норм;
- визначити межі соціальної відповідальності державних установ та організацій;

визначити та описати небажану практику діяльності державних установ та поведінки державних службовців.

Державній службі сьогодні потрібні посадові особи з твердими громадянськими установками, здатними виконувати свої професійні обов'язки на високому рівні, які відстоюють права і свободи, законні інтереси громадян, не вражені догідливістю та лицемірством.

Список використаної літератури

1. Закон України про боротьбу з корупцією // Вісн. держ. служби України. - 1995. - № 3-4. - С. 60-67.
2. Закон України про державну службу // Вісн. держ. служби України. -1995. - № 1. - С. 9-28.
3. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. - К.: Преса України, 1997. - 80 с.
4. *Копейчиков В.В.* Державне управління: теорія і практика. - К.: Юрінком, 1998. - 209 с.
5. *Ліпенцев А. В.* Формування етики державної служби України // Вісн. УАДУ. - 1997. - № 2. - С. 91-95.
6. *Норми етики в управлінні* // Матеріали укр.-америк. симп. 24-25 трав. 1994 р. - К.: ІДУС, 1994. - 106 с.
7. *Цветков В.* Державне управління: Основні фактори ефективності (політико-правовий аспект). - Х.: Право, 1996. - 148 с.