

ЕТИКА В СИСТЕМІ ПРИЙНЯТТЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНО- УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ

Узагальнено основні етичні засади ефективного державного управління. Теоретично обґрунтовано сутність етики як філософської науки в контексті прийняття та реалізації державно-управлінських рішень.

Generalized basic ethics principles of effective public administration. Theoretically summarized essence of ethics as philosophical science in the context of acceptance and realization of state administrative decisions.

Ключові слова: державно-управлінські рішення, етика, мораль, моральність, професійна відповідальність.

Key words: state administrative decision, ethics, moral, morality, professional responsibility.

ВСТУП

Кінець ХХ ст. — початок ХХІ ст. ознаменувався для України політичними, економічними, соціальними, культурними та ін. перетвореннями. Розбудова суверенної незалежної відкритої демократичної правової соціально орієнтованої політичної одиниці об'єктивно вимагає значних змін суспільного життя нації. За роки незалежності України система державного управління постійно видозмінювалася, процес перетворення не закінчився і до теперішнього часу. Оптимізація системи державного управління забезпечується за рахунок удосконалення дій механізмів державного управління. Зокрема, система державного управління потребує своєчасного прийняття та реалізації державно-управлінських рішень (ДУПР). Будь-яким діям служб державного управління передуює складний процес прийняття та реалізації ДУПР. Відповідальність, що беруть на себе суб'єкти прийняття та реалізації ДУПР, важко переоцінити. Адже результат від впровадження в життя того чи іншого державно-управлінського рішення має значення для всіх членів суспільства. В таких умовах важливим та необхідним фактором є довіра громадян компетентності, професійності та відповідальності державних службовців. У даному контексті система прийняття та реалізації ДУПР має функціонувати на тлі високо етичних засад. У теперішній час важко переоцінити значення моралі та моральності в українському державному управлінні. Довіра громадян державному управлінському апарату здебільшого залежить від якісного розвитку професійної етики державних службовців.

Вивченню питань етики присвятили свої наукові доробки наступні зарубіжні та вітчизняні автори: Аристотель, Геракліт, Цицерон, М. Гайдеггер, І. Бентам, Дж. Міль, Н. Бердяєв, А. Гусейнов, А. Кібанов, О. Титаренко, О. Дробницький, В. Іванов та ін.

Дослідженням системи прийняття та реалізації державно-управлінських рішень

займалися наступні науковці: Г.В. Атаманчук, В.Д. Бакуменко, А.О. Дегтяр, Б. Турне та ін..

Однак, проблема етики в контексті системи прийняття та реалізації ДУПР потребує додаткового вивчення, обґрунтування та узагальнення. Адже сучасна дійсність українського державного управління потребує теоретико-методичних досліджень функціонування системи прийняття та реалізації ДУПР відповідно до етичних засад.

Актуальність вищевикладеного питання зумовлює вибір теми дослідження.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Метою роботи є теоретико-методичне обґрунтування змісту етики системи прийняття та реалізації ДУПР, а також наукове формулювання практичних методів щодо підвищення загального рівня етичної складової даної системи.

Під час роботи над матеріалом було використано системний та історичний підхід, а також методи дедукції, індукції, аналізу, синтезу, порівнянь та наукової абстракції.

РЕЗУЛЬТАТИ

Проблема місця і ролі моральних цінностей у суспільному житті особливо гостро постала в кінці ХХ — на початку ХХІ століття. Етика як філософська наука про мораль осмислює, узагальнює, систематизує історичний розвиток моралі, історію становлення й розвитку етичних теорій, концепцій, які обґрунтували природу, сутність, специфіку, функції моралі, закономірності її розвитку та функціонування, взаємозв'язок з іншими формами матеріального та духовного життя людей.

До наших днів дійшла велика кількість наукових тлумачень даної дефініції. Відповідно до перетворень філософського сприйняття світу змінювалося уявлення про зміст етики.

З часом до поняття "етика" додалось поняття "мораль". Пізніше, у ході історич-

ко-культурного розвитку науки і суспільної свідомості, мораль стали розуміти як реальні явища (звичаї суспільства, установлені норми поведінки, оціночні уявлення про добро і зло, справедливість тощо), а термін "етика" зберіг своє первісне аристотелівське значення і досі позначає, головним чином, науку.

Метою етики є раціональне обґрунтування моралі та виявлення її природи, сутності, місця і значення у розвитку людини і суспільства. У ній осмислюються, узагальнюються, систематизуються історичні форми моральності, аналізуються етичні доктрини, які прагнуть пояснити природу, закономірності розвитку, функції моралі, а також здійснюється аналіз механізмів моральної орієнтації і регуляції, виражених у системі цінностей, норм, принципів, понять моральної свідомості.

Проблему співвідношення етики і управління вперше поставив Н. Макіавеллі. Він розробив особливе політичне мистецтво створення твердої державної влади будь-якими засобами, не зважаючи на жодні моральні принципи: "мета виправдовує засоби". Проте в управлінні суспільством центральне місце посідає людина, тому неможна ігнорувати те, що можна позначити поняттям "людський вимір".

Надалі в нашому дослідженні під етикою управління розуміємо наступне:

— культуру управління людьми, що забезпечує можливість досягнення цілей, на основі поваги людської гідності та сприяння суспільному благу;

— технологічне етичне знання, що проявляється у програмах, проектах, етичних кодексах, нормах, стандартах, експертних висновках, етичних комітетах та інших видах практичної діяльності, заснованих на моральному виборі рішень та дій.

Етика державного управління — це нормативна основа державно-владної діяльності, що торкається таких основних проблем управління: справедливий соціальний устрій суспільства і держави, взаємні права та обов'язки керівників і громадян, фундаментальні права людини і громадянина, розумне співвідношення свободи, рівності й справедливості.

Виходячи з вищевикладеного, зазначимо особливості етики системи прийняття та реалізації ДУПР. Для цього автор пропонує розглянути теоретичні засади системи прийняття та реалізації ДУПР. Під класом державно-управлінських рішень (ДУПР) розуміємо всі управлінські рішення, що приймають вищі та центральні органи державної влади з метою визначення і реалізації державних цілей, стратегії їх досягнення, основних функцій, державної політики, організації державної влади, а також вирішення інших проблем державного рівня [20]. Дегтяр А.О. виокремлює такі основні блоки процесу прийняття та реалізації ДУПР: 1) виникнення ситуації, яка вимагає прийняття рішення; 2) підготовка необхідної інформації; 3) підготовка та оптимізація майбутнього рішення; 4) ухвалення (вибір) рішення; 5) організація реалізації прийнятого рішення [3, с. 36].

За будь-яких обставин завжди існує культура прийняття ДУПР, яка варіюється відповідно до структури управління певної організаційної одиниці. Традиційна структура управління в контексті державного управління в Україні ієрархічна, володіє системою розвинених зв'язків на

основі розділення функціональних обов'язків та субординації прийняття та виконання рішень "згори донизу". Критеріями функціонування таких організацій та критеріями правильності рішень, що в них приймаються у є ефективність та якість.

Специфіка прийняття рішень в традиційних організаційних системах характеризується особливостями доступу до інформації, необхідної для вибору альтернатив. Зокрема, в даному випадку інформація забезпечується ієрархічними вертикальними комунікаціями, вона є дозволеною та персоналізованою.

Етика прийняття державно-управлінських рішень рекомендує враховувати культуру організації та здійснювати управління як на етапі вибору альтернатив, так і в процесі впровадження рішень та оцінки їх наслідків.

Важливою особливістю управлінської етики є її політична забарвленість і спрямованість, привілейоване становище осіб, які здійснюють цю діяльність. Саме оцінка держави, її політичної, економічної і соціальної орієнтації у свідомості громадян формується під впливом враження, яке в них складається від безпосереднього контакту з представниками державної адміністрації. Державний службовець відчуває велику перевагу, і це може можуть стати передумовою для зловживання владою. Тільки наявність у нього розвинутих професійно-етичних якостей може вберегти від зловмисних вчинків і тим самим вберегти не тільки свою честь і гідність, але й престиж держави. Державні службовці мають величезний вплив на життя звичайних громадян. У багатьох випадках ці особи можуть ухвалювати рішення, які мають велике значення для повсякденного життя громадян, а також визнавати, відхиляти чи модифікувати прохання громадян про деякі послуги або дозволяти.

Доцільно звернутися до досвіду США щодо запровадження етичної програми в системі виконавчої влади. З погляду адміністративної етики моральність розуміється як особиста чесність, а в адміністративній поведінці — як майже універсальна норма, згідно з якою публічна посада не може використовуватися для особистих корисливих цілей.

Морально-ціннісним вимогам громадянської думки у США надано вигляду нормативних. Тут діє розгалужена система спеціального "етичного" законодавства, відповідно до якого і на підставі якого утворена і функціонує окрема "етична" державна структура управління, яка покликана і регулювати, і розслідувати, і переслідувати неетичні дії державних службовців. Запроваджено або розробляються спеціальні процедури вирішення "етичних" справ і механізми примусового застосування етичних норм.

У 1989 р. конгрес США заснував управління державної етики як окрему установу в системі виконавчої влади. Керує ним директор, якого призначає на 5 років президент за порадою сенату та за погодженням з ним. Тут працює 85 співробітників. Управління державної етики забезпечує керування етичною програмою у виконавчій владі. Ця система є децентралізованою, кожна установа і відділення відповідають за виконання власних програм етики.

Управління регулярно проводить навчально-тренувальні програми для тих, хто займається питаннями етики у

відділеннях і установах, видає спеціальну газету та методичні рекомендації з різних питань, проводить щорічні конференції з питань етики. Для одержання інформації використовується електронна техніка.

Управління державної етики займається такими питаннями: 1) надає інформацію про фінансові справи співробітників, а громадськості — про фінансові справи президента, віце-президента США та чиновників високого рангу. Особа, яка вимагає розкриття фінансових справ названих вище чиновників, не повинна давати ніякого обґрунтування своєї вимоги. Управління займається питаннями надання фінансової інформації щодо чиновників нижчого рангу виконавчої влади, якщо їхня робота пов'язана з контрактами, адміністративними субсидіями, видачею ліцензій та ін.; 2) бере участь у процесі перевірки працівників, яких призначає на посади президент США; 3) бере участь у законотворчій діяльності. Управління має повноваження видавати постанови щодо розгляду конфліктів інтересів, стандартів поведінки, надання інформації про фінансові справи співробітників; 4) має повноваження вимагати коригувати програми інших установ з етичних питань, може рекомендувати вжити заходів адміністративного впливу щодо конкретних працівників; 5) у суді управління державної етики представляє міністерство юстиції.

У Сполучених Штатах існують гарантії захисту прав викривачів фактів неетичної поведінки або корупції державних службовців. Було створено бюро радника із спеціальних питань, головним завданням якого є захист прав працівників державних установ, які публічно заявляють про випадки обману, марнотратства і службових зловживань. У США публічне викриття махінацій на державному рівні є загальновідомим і користується підтримкою державних лідерів. Крім того, Конгрес має можливість контролювати виконавчу владу через головне бюро фінансового контролю.

Звернемося до української практики щодо даного питання. У ст. 5 Закону України "Про державну службу" визначені основні вимоги етики поведінки державного службовця:

— сумлінно виконувати свої службові обов'язки;

— шанобливо ставитися до громадян, керівників і співробітників, дотримувати високої культури спілкування;

— не допускати дій і вчинків, що можуть зашкодити інтересам державної служби або негативно вплинути на репутацію державного службовця [8].

Моральні норми є універсальними нормами в регулюванні суспільних відносин, тому, безумовно, державна служба нерозривно пов'язана з моральністю, етикою, моральним виглядом державного службовця.

Основні етичні вимоги, що пропонуються державним службовцям при формуванні державно-управлінських рішень: 1) дотримувати принципів державної служби; 2) чесно служити і бути вірним державі; 3) дотримувати вищих моральних принципів; 4) ставити державні інтереси вище за індивідуальні цілі і завдання політичних партій, інших громадських організацій; 5) постійно боротися з корупцією в органах державної влади; 6) ніколи не приймати для себе і для членів своєї родини ніяких благ і переваг, використовую-

ючи при цьому свої службові повноваження; 7) не використовувати в корисливих цілях службове становище; 8) не використовувати ніяку інформацію, отриману конфіденційно під час виконання своїх посадових обов'язків, як засіб одержання особистої вигоди; 9) не допускати у діяльності елементів дискримінації у відносинах з товаришами по службі, громадянами; 10) у спілкуванні з громадянами як під час виконання своїх повноважень, так і в позаслужбових відносинах дотримувати загальноприйнятих правил поведінки.

Проступок державного службовця — це дія (бездіяльність), що ганьбить честь і гідність державного службовця, що несумісно з високим званням державного службовця й унеможливорює подальше виконання ним своїх службових повноважень (навмисне порушення закону, порушення державним службовцем даної ним присяги, несумлінність у виконанні своїх обов'язків, що спричинили негативні наслідки, грубе порушення загальноприйнятих норм і правил поведінки).

Безумовно, державний службовець несе особисту відповідальність за свої дії. Така відповідальність припускає наявність у суб'єкта цієї відповідальності власних морально-етичних позицій і переконань. З цього погляду професіоналізм і ефективність діяльності державного службовця і є показником його моральності, вірності своєму професійному покликанню і боргу.

Дуже важливо, щоб морально-етичний аспект в управлінні відповідав правовому аспекту. У даному разі дуже складно не допустити перегину в який-небудь один бік: професіоналізм на шкоду моральності і навпаки, моральні основи на шкоду правовим засадам.

Підпорядкування права моральності з погляду юридичного порядку означало б прагнення до насильницького насадження справедливості й добра і могло б привести до всевладдя держави (наприклад, досвід тоталітаризму, де політика цілком була підлегла ідеології, що претендувала на примусове щастя для всіх людей).

Державний службовець у своїй діяльності стикається з проблемою співвідношення справедливості та ефективності, волі та рівності.

Воснові права лежить моральність. А через те, що державна служба функціонує на основі норм права, тому і професійна діяльність державного службовця, безумовно, ґрунтується на моральних нормах.

Далі автор робить спробу теоретично узагальнити шляхи оптимізації системи прийняття та реалізації ДУПР, враховуючи етичну складову.

Приймаючи та реалізуючи державно-управлінські рішення, необхідно спиратися на основні етичні засади, що здатні оптимізувати суспільне життя та збагатити суспільну свідомість. Етичні засади в системі прийняття та реалізації державно-управлінських рішень характеризуються дією багатьох принципів. Зазначимо основні із них.

— Принцип орієнтації на інтереси громадян країни. Запити та побажання більшості здорових та морально стійких громадян змінюються динамічними темпами, підкорюючись прискореному розвитку риночних конкурентних відносин. Необхідно постійно вивчати потреби громадян: дітей, школярів, студентів, пенсіонерів, підприємців, інших зацікавлених осіб.

Одним із дієвих та доступних методів вивчення інтересів громадян України є співробітництво щодо розробки сумісних програм та заходів. Безпосередня взаємодія представників державної служби із іншими групами громадян країни призведе до підвищення рівня обізнаності перших щодо потреб останніх. У даному випадку державно-управлінські рішення, що приймаються, будуть максимально наближені до стану вдосконалення суспільного життя.

— Принцип лідерства державних службовців та послідовність у досягненні державно-управлінських цілей. Поведінка державних службовців зумовлює ясність та єдинство цілей, а також внутрішнє середовище, в якому сама державна служба здатна покращувати свою діяльність. Лідерство забезпечується двома способами: системою функцій та орієнтацією щодо цілі. Система функцій заснована на статусі лідера, порядку підпорядкованості, мотивації персоналу. При орієнтації на ціль лідерство направлене на рішення проблем, пов'язаних із розробкою стратегії, створення цінностей та етики відповідальності.

— Принцип залучення державних службовців. Повне розкриття потенційних здатностей державних службовців найкращим чином здійснюється на основі загальних для всіх цінностей та культури, що базуються на довірі та уявленні повноважень персоналу. Позитивна мотивація державних службовців сприяє залученню кожного робітника у діяльність держави. В даному випадку мова йде не лише про матеріальне заохочення, але й про засади морального стимулювання державних службовців.

— Принцип процесно-орієнтованого підходу. Бажаний результат досягається ефективніше, якщо різноманітними видами діяльності й відповідними ресурсами управляють як процесом. Важливим етапом реалізації даного принципу є інвентаризація всіх життєво важливих процесів, що мають місце в контексті державного управління, визначення відповідальних осіб та документальна регламентація процесів.

— Принцип системного підходу до державного управління. Комітети, департаменти державної влади працюють більш ефективно та результативно, якщо здійснюється взаємозв'язок всіх видів діяльності, а управління базується на системному підході до процесів та направлене на досягнення державно-управлінських цілей. Державне управління являє собою відкриту складну систему. З огляду на це, на етику прийняття та реалізації державно-управлінських рішень впливає велика кількість зовнішніх факторів.

Таким чином, можна сказати, що державна служба як культурний інститут — це такий рівень розвитку системи державної служби, в якому компетентність, професіоналізм, моральні принципи державних службовців мають досягати свого апогею та створювати умови для найефективнішого впливу на реальне життя громадян.

— Принцип прийняття державно-управлінських рішень на основі перевірених фактів та даних. Ефективні та етичні державно-управлінські рішення мають прийматися та реалізовуватися на основі інформації, що містить дані про сприйняття певного питання всіма зацікавленими групами суспільства.

— Принцип постійного вдосконалення. Результати підрозділів державної служби стають оптимальними, якщо їх робота здійснюється на основі постійного управління та обміну знаннями, стимулювання інноваційної діяльності та вдосконалення процесів. Інструментом вдосконалення може бути використання технологій управління ризиками, підвищення рівня кваліфікації та мотивації персоналу та ін.

Принцип взаємовигідного партнерства. Одним із пріоритетних шляхів оптимізації державного управління на сучасному етапі є впровадження механізмів стратегічного партнерства. Відносини між підрозділами державної служби та іншими зацікавленими групами є взаємовигідними у разі, якщо сприяють всім сторонам в досягненні поставлених цілей на основі етичних принципів.

Основне місце в процесі оптимізації етичних засад державного управління посідає особистісний розвиток етичних принципів та постулатів суб'єкта державного управління, тобто державного службовця. Задача прийняття та реалізації державно-управлінських рішень здебільшого зводиться до компетенції державних службовців. З огляду на вищезазначене, професійна етика здатна як оптимізувати систему державного управління, так і запобігти їй. Особливе місце в системі професійної етики посідає етика державного службовця, оскільки вона значною мірою характеризує взаємовідносини держави й громадянина. Етика управління — це галузь деонтології державної діяльності, проблема обов'язку і належного.

ВИСНОВКИ

Результати дослідження свідчать про необхідність та актуальність використання основних теоретико-методичних засад етики як філософської науки в контексті державного управління. Етика сама по собі не здатна оптимізувати систему державного управління. Однак етика може стати незамінною для тих суб'єктів державного управління, які шукають в ній допомогу. Спираючись на теоретико-методичну базу даного дослідження, прийняття та реалізація державно-управлінських рішень здатні перетворитися на більш раціональний та ефективний процес. Зокрема, автором даної роботи через призму загальних етичних вчень та постулатів зазначено сутність етики державного управління в цілому. Для цього автор звертається до вивчення етики управління як до філософської теорії моралі та моральності. Далі — проведено аналіз етичних засад ефективного державного управління із зазначенням основних етичних категорій та підходів до управління.

Автор розглядає процес прийняття та реалізації державно-управлінських рішень як складну відкриту систему. Наукові дослідження та практичні рекомендації техніко-технологічного характеру в даному випадку є недостатніми. Адже дана система функціонує в рамках активно змінюваного середовища, а також підлягає постійній трансформації зсередини. Зважаючи на ці обставини, автор зазначає особливості культурної та етичної складової функціонування даної системи. Зокрема, автор зазначає, що кожний суспільно-політичний формації притаманні специфічні характерні риси, які і до нашо-

го часу відрізняють етику державного управління однієї країни від іншої.

Особливу увагу в ході дослідження автор приділяє теоретико-методичному обґрунтуванню та узагальненню основних етичних засад, що здатні оптимізувати сучасний стан системи прийняття та реалізації державно-управлінських рішень. Зокрема, базуючись на досвіді США в контексті етики державного управління, автор зауважує на значущості етики професійної відповідальності суб'єктів системи прийняття та реалізації державно-управлінських рішень. Досліджуючи дану проблему, автор перелічує основні етичні вимоги та принципи, що пропонуються державним службовцям при формуванні державно-управлінських рішень. Відповідно до них в роботі наводяться методи оптимізації основних етичних засад у системі прийняття та реалізації державно-управлінських рішень з оглядом на сучасний стан державного управління в Україні. Система прийняття та реалізації державно-управлінських рішень функціонує в рамках права. А в основі права лежить моральність. Тому і професійна діяльність державного службовця безумовно ґрунтується на моральних нормах.

Таким чином, система прийняття та реалізації державно-управлінських рішень у контексті етики — це такий рівень розвитку механізму державного управління, в якому компетентність, професіоналізм, моральні принципи державних службовців мають втілювати цей рівень, створювати умови для її оптимізації.

Література:

1. Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: Проблеми теорії, методології, практики: моногр. — К.: Вид-во УАДУ, 2000. — 328 с.
2. Бакштановський В.І., Согомонов Ю.В. Прикладная этика: опыт университетского словаря / Тюменский гос. нефтегазовый ун-т. НИИ прикладной этики. — Тюмень: НИИ прикладной этики ТюмГНГУ, 2001. — 268 с.
3. Гадамер Ханс-Георг. Диалектическая этика Платона. Феноменологическая интерпретация "Филеба" / О.А. Коваль (пер.с нем.и предисл.). — СПб.: Санкт-Петербургское философское общество, 2000. — 256 с.
4. Гефдинг Гаральд. Этика, или Наука о нравственности=Ethick: излож. этич. принципов и их применение к различ. житейским отношениям: пер. с последнего изд. — Изд. 2-е, испр. — М.: URSS. АКИ, 2007. — 382 с.
5. Дегтяр А. О. Державно-управлінські рішення: інформаційно-аналітичне та організаційне забезпечення: моногр. — Вид-во ХарПІ НАДУ "Maгістр", 2004. — 224 с.
6. Ермоленко А.Н. Этика ответственности и социальное бытие человека (современная немецкая практическая философия) / НАН Украины; Институт философии {Киев}. — К.: Наук. думка, 1994. — 200 с.
7. Капто А.С. Профессиональная этика / Институт социально-политических исследований РАН; Кафедра ЮНЕСКО по социальным и гуманитарным наукам; Северо-Кавказская академия гос. службы. — М., 2006.
8. <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3723-12>

Стаття надійшла до редакції 27.04.2010 р.