

ЕТИЧНА ІНФРАСТРУКТУРА ЯК МЕХАНІЗМ ВПЛИВУ НА ФОРМУВАННЯ УПРАВЛІНСЬКОЇ ЕЛІТИ

Стаття присвячена проблемі впливу етичних норм, принципів та методів, які інтерпретовані у вигляді етичної інфраструктури на процес формування та розвитку управлінської еліти на сучасному етапі реформування системи державно-управлінських відносин як на місцевому рівні, так і в цілому в державі.

Ключові слова: етична інфраструктура, еліта, етичний кодекс, етичні принципи, управлінська еліта, етичні стандарти, політична воля.

Статья посвящена проблеме влияния этических норм, принципов и методов которые интерпретированы в виде этической инфраструктуры на процесс формирования и развития управленческой элиты на современном этапе реформирования системы государственно-управленческих отношений как на местном уровне, так и в целом в государстве.

Ключевые слова: этическая инфраструктура, элита, этический кодекс, этические принципы, управленческая элита, этические стандарты, политическая воля.

This article is devoted to the problem of the influence of ethical norms, principles and methods that are transformed in the form of an ethical infrastructure for the formation and development of management elite at the present stage of reforming the system of state-management relations at the local level as well as in the entire state.

Key words: ethical infrastructure, elite, code ethics, managerial elite, ethical standards, political will.

Важливим фактором у розвитку і формуванні управлінської еліти в державі, її готовності до ефективної діяльності відіграє ступінь етизації управлінського апарату як складової професійно важливих якостей у контексті європейського виміру. В наш час, коли досить динамічно змінюється політична ситуація в державі, важливо сформувати якісний та сучасний управлінський апарат, який міг би вчасно та результативно реагувати на виклики сьогодення. Ці завдання покликана реалізувати управлінська еліта як важливий елемент у системі державно-управлінських відносин. Отже, на нашу думку, доцільно визначити що таке управлінська еліта.

Управлінська еліта – це певна частина суспільства (найбільш впливова, така, що займає найвищі позиції, складається із авторитетних, спеціально підготовлених людей), яка керує здійсненням соціально-економічних процесів, працює в певних організаціях та має назву «правляча меншість». Оскільки весь народ та всі працюючі в організаціях не можуть управляти, люди висувають для цього гідних представників, від здібностей, умінь, ділових та особистісних якостей яких залежить якість управління, та, зрештою,

успіхи в економічній, культурній та політичній галузях.

За цих умов вплив елементів етичної інфраструктури на формування еліти набуває комплексного характеру, оскільки вона доповнюється досвідом і практикою політичного менеджменту й державного управління нових країн Європейської спільноти. Варто зазначити, що в умовах європейських стандартів управління особливістю процесів обміну й збагачення політичними та управлінськими артефактами між державними службовцями полягає в їх динамічності й багатосторонності [24].

Стратегічним напрямком розвитку еліти як складової частини державного управління на сучасному етапі є побудова нової системи владних відносин. Тому всі сторони або характеристики соціально-етичного потенціалу державної служби мають відповідати існуючій меті. До соціально-етичних елементів етичної інфраструктури ми відносимо політичну волю – по-перше, кодекси поведінки – по-друге, професійну соціалізацію – по-третє, та суспільний нагляд. На нашу думку, від ступеня їх реалізації залежить швидкість і якість розбудови управлінської еліти в Україні. До

зазначених соціально-етичних елементів можна віднести суспільно-історичний професійний досвід, професійну підготовку, використання надбань національної культури, включеність у процеси розвитку суспільної моралі. Формалізовано всі ці елементи зафіксовані в нормативно-правовій базі.

Метою статті є аналіз впливу етичної інфраструктури, зокрема її окремих елементів, на процес формування та розвитку державно-управлінської еліти в Україні. Об'єктом особливої уваги є законодавчі механізми утвердження організаційно-інституційних елементів, які являють собою етичну інфраструктуру.

Перед державою постала проблема створення та втілення механізму реалізації етичних норм та засад, які будуть дієвим інструментом задля формування управлінської еліти на всіх рівнях влади. Професіоналізм, моральна відповідальність та соціальна спрямованість – ось головні чинники еліти майбутнього. Сьогодні існує реальна потреба в такому документі, який би врахував усі найкращі здобутки сучасного державотворення як в Україні, так і закордоном у галузі етизації державно-управлінського персоналу. Проблема еліти не є новою в сучасній літературі. Навіть виникла ціла наука «елітологія», у межах якої особливе місце посідають питання сутнісних характеристик еліт.

Так, у роботах Г.К. Ашина та С.В. Охотського [1], О.О. Паутова, Т.П. Вернігора [14], О.П. Якубовського [25], О.В. Гаман-Голутвіної [3] та ін. зроблено аналіз факторів і принципів елітотворення та його функціонування. Однак порівняно мало авторів приділяють увагу саме механізму формування справжньої та дієвої (ціннісної) еліти в суспільстві.

Проблеми розвитку та адаптації етичних принципів до стандартів європейського управління досліджують І.А. Грицяк [4], М.І. Рудакевич [20].

Треба зауважити, що проблема створення етичної інфраструктури державної служби в Україні є малорозробленою та малодослідженою. А питання її впливу на державно-управлінський апарат узагалі не стало предметом розгорнутих наукових досліджень. Серед нових розробок у цьому напрямку чільне місце посідають праці М.І. Рудакевич [19]. Однак питання удосконалення змістовної елементів інфраструктури та механізмів їхньої ефективної реалізації залишаються відкритими як для професійної спільноти чиновництва, так і для спеціалістів з теорії державного управління.

На сьогодні можна виокремити такі риси, якими повинні володіти представники еліти: мужність (відвага), розум (мудрість), благородність. Поняття мужність (відвага) складають: самодисципліна, відповідальність за себе, своє покоління, свій час та епоху; розум (мудрість) – саморозвиток, самовдосконалення, усвідомлення своєї місії; благородність – честь (безкорислива відданість справі, високим ідеалам), аскетичний і стоїчний дух (цінності суспільства вищі за власну вигоду).

Управлінську еліту слід розглядати в трьох системах суспільства – політичній, економічній, культурній.

У політичній системі сюди належать керівники держави, міністерств та державних комітетів, члени парламенту, керівники обласних та районних адміністрацій, представники районних, міських та обласних рад народних депутатів.

До управлінської еліти в економічній сфері належать, насамперед, керівники підприємств, фірм, компаній, акціонерних товариств, а також керівники відповідних міністерств та комітетів. Це також політична еліта.

До управлінської еліти в культурній сфері належать ректори ВНЗ, директори технікумів, коледжів, шкіл, ліцеїв, гімназій, ПТУ, завідувачі дошкільних та позашкільних навчальних закладів, керівники міського, районного та обласного департаментів освіти і культури, керівники відповідних міністерств, голова і члени парламентського комітету з освіти і науки, президенти Академій наук та ін.

Серед головних елементів інфраструктури, які суттєво впливають на процес формування політичної еліти в державі, слід відзначити такі.

Кодекс – це відповідний пункт для постійної роботи з покращення етичного клімату у відомствах і установах. Без встановлення правил і норм поведінки, опираючись на різноманітну кількість законодавчих актів, які під час суперечать один одному, державні службовці не можуть працювати ефективно [6].

Поняття «етична інфраструктура» було запропоноване у доповіді «Ethics in the public service», підготовленій у 1996 р. Організацією за економічне співробітництво і розвиток. З того часу воно широко використовується у дослідженнях державної служби як усередині ОЕСР, так і в країнах, які не є її членами. Згідно з доповіддю, етична інфраструктура являє собою сукупність засобів, використовуваних для регулювання неналежної і заохочення належної поведінки державних службовців [23].

Формування етичної інфраструктури спрямоване, насамперед, на створення дієздатних структур, які б забезпечували якісну етичну підготовку політико-правової еліти, контроль його діяльності та науково-методичну підтримку розв'язання етичних проблем.

Встановлення стандартів якості роботи управлінської еліти та її поведінки по відношенню до громадян сприяє утвердженню нових підходів до організації діяльності державних службовців, зокрема у взаємодії з громадянами, насамперед у принциповій зміні характеру цієї взаємодії. Саме тому одним із перших напрямків здійснення адміністративної реформи в Україні визначено створення правової бази, що регламентує державне управління в Україні [4].

Кодекс поведінки – це угода між декількома органами/організаціями щодо визначених принципів і/чи стандартів, що обов'язкові для кожного з цих органів/кожної з цих організацій [7].

Кодекс визначає стандарти та норми поведінки і етики державних службовців, гарантії їх дотримання та відповідальність за їх порушення. Він призначений для інформування фізичних і юридичних осіб про те, якої поведінки вони вправі очікувати від державних службовців [8].

Кодекс поведінки може бути ефективним механізмом удосконалення роботи органу/організації, хоча остання повинна оцінити інші механізми і можливості для удосконалення своєї діяльності і вибрати найбільш ефективний.

Досвід зарубіжних країн засвідчує існування різних шляхів створення й прийняття етичного кодексу державних службовців. У більшості з них цю авторитетну форму добровільного і публічного прийняття зобов'язання дотримуватись у своїй діяльності етичних вимог приймають асоціації (товариства) державних службовців.

Кодекси, як правило, визначають стандарти, згідно з якими оцінюється практика управління і діяльність органу/організації. Стандарти показують, що означає добре управляти фінансовими та іншими ресурсами, що таке ефективний внутрішній і зовнішній контроль та звітність, що таке прозорість та відкритість. Кодекс, установлюючи такі стандарти, допомагає організаціям поліпшити їхнє управління і діяльність та краще виконувати свою місію перед громадськістю.

Для того, щоб бути ефективним елементом етичної інфраструктури, Кодекс повинен створюватися і діяти на основі **принципів**:

- *добровільності* (кодекс створюється не для того, щоб регулювати діяльність інших органів/організацій, а для того, щоб удосконалити власну роботу і допомогти іншим);
- *співробітництва* (основне завдання коаліції органів/організацій-однорідців – це допомагати одна одній щодо відповідності стандартам у тих випадках, коли органи/організації намагаються відповідати стандартам, але в них це не виходить);
- *згоди і віри в ідею* (робота над кодексом створює коаліцію органів/організацій, які використовують кодекс поведінки щодо переконання; коаліція може розширюватися шляхом розширення кола однорідців, переконаних у користі кодексу) [19, с. 77].

Таким чином, створення етичного кодексу державної служби з метою регулювання державних послуг саме етичного змісту потребує формування єдиних засад та кодифікації.

В ході реформування системи державної служби необхідно здійснити комплекс заходів, спрямованих на підвищення адміністративної культури державних службовців та вдосконалення управлінської діяльності, домогтися зміни в громадській думці негативного іміджу елітарних

(владних) кіл. Необхідно розробити критерії оцінки етичності надання державних послуг фізичним і юридичним особам, принципи взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб з громадянською та громадянами, запровадити принципово новий тип взаємовідносин між громадянами і державними службовцями, в основі яких були б пріоритет прав і свобод людини, повага до особистості, висока культура спілкування

Необхідним кроком на шляху до реалізації цих завдань має стати прийняття Кодексу загальних правил поведінки державних службовців та забезпечення контролю за його додержанням [18, с. 96-97]. Професійна етика державних службовців є елементом загальноприйнятої в Європейському Союзі системи управління якістю в державній адміністрації, що отримала назву «Спільної оцінної рамки» [13, с. 16]. Контроль за її дотриманням здійснюється в рамках щорічної оцінки державної служби за базовими показниками OECР/SIGMA: правовий статус державних службовців; законність, відповідальність та підзвітність державних службовців; неупередженість та чесність державних службовців; ефективність в управлінні державною службою і кадровий контроль; професіоналізм і стабільність державних службовців; підготовка державної служби до європейської інтеграції [15, с. 6].

Уособлюючи державну владу і відповідаючи за здійснення державної політики, державний службовець повинен професійну компетентність поєднувати з дотриманням етичних та моральних норм та стандартів.

У свою чергу, потяг можновладців до елітарності має бути лише з однією метою – служити народу, а не вузьким власним інтересам. Саме тому першочергового значення для формування нової адміністративної культури набуває розробка і прийняття Кодексу поведінки державних службовців, в основі якого – дух «суспільного служіння» народу. На сьогодні ми маємо чимало наукових розробок, дискусій та обговорень щодо розробленого Проекту Кодексу Основних правил поведінки державних службовців, але прийнятий узаконений законодавчий акт відсутній [11, с. 74].

В етичній інфраструктурі державної служби передбачені елементи, які забезпечують етичну освіту та морально-професійну соціалізацію державних службовців. Пов'язано це з тим, що етика державних службовців значним чином залежить від їх моральної свідомості та готовності до моральної поведінки на засадах доброчесності. Формування цих чинників передбачає цілеспрямовану роботу як керівних органів держави, так і інститутів громадянського суспільства.

Система етичних стандартів характеризує й оцінює поведінку державного службовця з точки зору загальноприйнятих суспільних і, насамперед, загальнолюдських моральних цінностей, принципів і норм. Їх дотримання дає змогу державному службовцю гідно (бездоганно) виконувати свій

професійний і громадянський обов'язок [11, с. 215-216].

Особливістю управлінської еліти в Україні є її відчуженість від інтересів людей, яким вона повинна служити і які делегували їй право управляти своєю діяльністю. Ціла низка інших ментальних особливостей наших співвітчизників серйозно ускладнює організацію управління в нашій країні. Така ситуація потребує особливої уваги не лише до формування якостей керівних кадрів, а й до створення теорії управління і формування нової управлінської культури в організаціях. Остання повинна базуватися на механізмі жорстко-демократичного менеджменту, здатного крок за кроком виштовхнути цілу низку

гальмівних чинників, а також подолати правовий нігілізм, прагнення легко заробити гроші, розмитість цільових установок і відповідну цій розмитості безвідповідальність. Саме безвідповідальність, коли керівники (особливо державних структур) не відповідають за результати своєї діяльності, суттєво гальмують висування найбільш гідних представників ціннісної еліти на керівні посади.

У цій надто складній ситуації видається найбільш прийнятним законодавче впровадження етичної інфраструктури як головного дієвого засобу на шляху наближення владної еліти до пересічного громадянина, задля якого і була створена вся ця система.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Ашин Г.К., Охотский Е.В. Курс элитологии. – М.: ЗАО «Спортакадемпесс», 1999.
2. Бакштановский В., Согомонов Ю. Предмет этики // Вопр. философии. – 1990. – № 7.
3. Гаман-Голутвина О.В. Политические элиты России: Вехи исторической эволюции. – М.: РОССПЭН, 2006.
4. Грицяк І.А. Управління в Європейському Союзі: теоретичні засади: Монографія / І.А. Грицяк. – К.: Вид-во НАДУ, 2005. – 236 с.
5. Закон України «Про державну службу»: чинне законодавство зі змін. та допов., станом на 1 лют. 2008 р.: (відп. офіц. текстові). – К.: Вид. ПАЛИВОДА А.В., 2008. – 24 с.
6. Державна виконавча влада в Україні: формування та функціонування: У 2 ч. / Кол. авт.; Наук. кер. Н.Р. Нижник. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – Ч. 1. – С. 162-186, 206-215.
7. Державна служба: організаційно-правові основи і шляхи розвитку / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Ін-Юре, 1999. – 272 с.
8. Дубенко С.Д. Державна служба в Україні.: Навч. посіб. для студентів, слухачів із спец. «Державне управління». – К.: Вид-во УАДУ, 1998. – 168 с.
9. Етика поведінки державних службовців. – К.: Асоц. держ. службовців, 1999. – 40 с.
10. Кодекс державного службовця: зареєстр. у М-ві юстиції України 7 лист. 2000 р. № 783/5004 // Урядовий кур'єр: орієнтир. – 2000. – 29 лист. – С. 14-15.
11. Лобанов В. США: модели компетентности руководителей государственных учреждений // Проблемы теории и практики упр. – 1996. – № 1. – С. 72-77.
12. Мельниченко А. Культура та етика державного управління в сучасних умовах // Підвищення ефективності державного управління: стан, перспективи та світовий досвід: 36. наук. пр. / За заг. ред. В.М. Князева. – К., 2000. – С. 213-220.
13. Озірська С.М. Система державної служби європейських країн: Велика Британія, Російська Федерація, Україна, Французька Республіка: наук.-аналіт. дослідж. / С.М. Озірська, Ю.Д. Полянський. – К.: Вид-во УАДУ, 1999. – 168 с.
14. Паутов А.А., Вернигора Т.П. Элита и элитогенез. – М.: МГАПИ, 2000.
15. Професійна державна служба: що зроблено і що далі?: Доп. про основні результати діяльності у 2004 році. – К.: Гол. упр. держ. служби України, 2004. – 19 с.
16. Ребкало В., Пірен М. Психологічні чинники розвитку управлінських навиків особистості державного службовця в Україні // Вісн. УАДУ. – 1999. – № 4. – С. 235-242.
17. Рубцов В.П. Етика політиків і службовців (підходи кодифікації). – К.: Інститут місцевої демократії, 2001. – 56 с.
18. Рудакевич М.І. Кодекс етики як засіб регулювання професійної поведінки державних службовців // Вісник УАДУ при Президентові України. – К.: Вид-во УАДУ. – 2002. – № 1. – С. 291-297.
19. Рудакевич М. Етична інфраструктура демократичної держави як шлях розбудови етичної державної служби / Марія Рудакевич // Формування демократичного та ефективного державного управління в Україні: матеріали наук.-практ. семінару за міжнар. участю «Досвід стажування державних службовців у США та ЄС і його роль у становленні демократичного державного управління в Україні», 11-12 бер. 2002 р. / [за заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева]. – К., 2002. – С. 155-160.
20. Рудакевич М.І. Готовність української державної служби до інтеграції в європейський етичний простір / М.І. Рудакевич // Державне управління в умовах інтеграції України в Європейський Союз: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (29 трав. 2002 р., м. Київ) [у 2 т.] / [за заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева]. – К., 2002. – Т. 2. – С. 162-164.
21. Рудакевич М.І. Ділова етика як фактор утвердження моральності в економічних відносинах / М.І. Рудакевич // На шляху до суспільної злагоди / упоряд. Ю.Ж. Шайгородський. – К., 2001. – С. 95-100.
22. Рудакевич М.І. Добросесність як сутнісна характеристика етики державного службовця // Держава та регіони: Наук.-виробн. жур. – 2001. – № 1. – С. 74-79.
23. Рудакевич М.І. Етика державної служби (зарубіжний досвід). – К.: Ультра, 2002. – 109 с.
24. Рудакевич М.І. Готовність української державної служби до інтеграції в європейський етичний простір // Державне управління в умовах інтеграції України в Європейський Союз: Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (29 трав. 2002 р., м. Київ): У 2 т. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – Т. 2. – С. 162-165.
25. Якубовський О.П. Кадри, еліти, лідерство. – Одеса: Митець, 2002.

Рецензенти: Багмет М.О. – д.і.н., професор;
Сорока С.В. – к.політ.н., доцент