

*Т. Василевська*

## **СУСПІЛЬНИЙ НАГЛЯД ЯК ЕЛЕМЕНТ ЕТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ**

Суспільні трансформації, поступ до побудови громадянського суспільства спонукають до широкого дискурсу з питань морального унормування взаємодії влади та громади.

Сьогодні все більше країн приходять до усвідомлення необхідності побудови низки умов, які унеможливили б порушення бюрократією норм професійної етики та сприяли б дотриманню державними службовцями етичних стандартів поведінки. Такі фактори дістали назву етичної інфраструктури державної служби, до якої серед інших елементів (політичної волі, законодавства, кодексів поведінки, певних умов підтримки державної служби, координуючих органів, механізмів звітності та нагляду, механізмів професійної соціалізації) входить й суспільний нагляд за діяльністю державних службовців.

Удосконалення засобів громадського контролю та обмеження втручання держави в життя громадян (необхідним для встановлення соціального порядку мінімумом) сприяє зміцненню контрольованості влади, запобіганню неефективності та корупції в державному апараті. Здійснення такого контролю обґрунтовується тим, що громадськість має право отримувати інформацію про ефективність та етичність керування державних структур довіреними їм ресурсами та повноваженнями. Здійснюючи контроль за діями державних органів громадськість відслідковує ступінь реалізації власних інтересів, прагне запобігати небажаним результатам та скорегувати державно-

управлінські впливи. Суспільний нагляд є однією із форм взаємодії представників влади та громади.

Громадський контроль, крім інструментальної функції, яка сприяє постановці та вирішенню питань державного управління, виконує й морально-психологічну роль. Він є способом підтримки власної гідності та самоповаги, засобом самоствердження громадян. Контролюючи належне виконання державними інстанціями їхніх повноважень, особа вимагає визнання свого права на моральнісно обґрунтовані якісні послуги.

Однак слід зазначити, що при розгляді взаємодій між громадськістю та владою увага дослідників часто концентрується на одному з її елементів: або на процесі постановки громадськістю задач для органів державної влади, або на процесі зворотного зв'язку. Зворотні зв'язки між громадськістю та державними службовцями найчастіше аналізуються в аспекті громадського контролю. Сьогодні українськими дослідниками пропонується й інакший, більш чутливий до суспільних запитів підхід, що передбачає розгляд так званих зворотних зв'язків як функції „входу”, тобто постановки громадянським суспільством владі завдань з наступною оцінкою їхньої реалізації. Такий підхід призводить до зміни рольових функцій у державно-управлінській системі: державне управління з керуючого суб'єкта перетворюється на лідера взаємодій [13, с.37,58].

На наш погляд, розуміння участі громадськості у дотриманні чиновництвом етичних стандартів поведінки лише як громадського контролю обмежує можливості громадян бути суб'єктами державного управління, оскільки зводить їхню участь в управлінні лише до інспектування дотримання професійно-етичних норм. Етичною інфраструктурою має бути передбачено й залучення громадян до формування та реалізації рішень (в тому числі й тих, що стосуються укладення та ревізії професійно-етичних норм державної служби).

Можливо, саме це й малося на увазі в документах Організації Економічного Співробітництва і Розвитку (ОЕСР), в яких йшлося про активне громадянське суспільство як елемент етичної інфраструктури державної служби [7]. Однак в поясненнях до цих документів уточнюється: активне громадянське суспільство розглядається як таке, що „дозволяє громадянам уважно слідкувати за діяльністю посадових осіб державних органів” [7], та „уважно вивчати прийняті рішення” [6]. Тобто функції громадянського суспільства знову зводяться *тільки* до суспільного нагляду, що звужує можливості громадян брати повноцінну участь в державному управлінні, в тому

числі в формуванні системи цінностей та норм поведінки державних службовців.

Громадськість в якості суб'єкта управління напевне повинна не лише займати позицію стороннього „наглядача”, але й бути активним учасником управлінських процесів. Ш.Арнстейн акцентує увагу на тому, що партнерство стає *перерозподілом влади* (курсив наш – Т.В.) шляхом переговорів між громадянами та представниками влади (зацікавленими сторонами) [11,53]. Тобто, на наш погляд, в державному управлінні, крім залучення громадськості до процесу постановки завдань та контролю за виконанням, слід вести мову про *спільне з виконавчою владою їхнє опрацювання*. Активна співпраця громадян з виконавчою владою може відбуватися на етапах постановки завдань, вироблення рішень, співпраці при їх реалізації, постійного моніторингу та контролю за виконанням цих рішень. Такий підхід має свої екстраполяції на систему професійної етики державного службовця: невдоволення громадськості „моральним станом” бюрократії, бажання змін в цій царині здатне спонукати до широких суспільних обговорень професійно-етичної проблематики діяльності чиновництва, спільного вироблення суспільно прийнятних етичних стандартів професії та нагляду за їх втіленням, здійснення етичної експертизи рішень та дій виконавчої влади.

Взаємодії в процесі співпраці набувають системного характеру, а комунікації стають постійними та спрямованими:

- вертикально (від громадян до державних управлінців; від державних управлінців до громадян);
- горизонтально (між громадянами, між об'єднаннями громадян).

В ході взаємодії органів влади з громадськістю погляди та особисті проблеми окремих громадян, груп інтересів, соціальних груп переносяться в загальнодержавний контекст.

Як точно зазначає В.П.Горбатенко, подолання в Україні кризи участі громадськості в процесах управління передбачає й цілеспрямоване забезпечення морально-культурних критеріїв такої участі. До них, на думку дослідника, слід віднести:

- а) громадянську відповідальність, що передбачає підтримку життєдіяльності суспільного організму;
- б) взаємну довіру громадян один до одного та до інститутів державного управління й місцевого самоврядування;
- в) соціальне партнерство, що включає готовність низової ланки суспільства підкорятися існуючим нормам і розпорядженням

державної влади та використання останньою потенціалу масової участі у прийнятті політичних рішень;

г) атмосферу безпеки та довіри представників влади до своїх громадян, а також лояльність останніх до уряду й держави в цілому [12, 275].

Так, діалогові стосунки передбачають не лише право та можливість для спільного вирішення питань в результаті рівноправного та вільного обміну судженнями. Вони накладають так звану діалогічну відповідальність на всіх учасників взаємодії. Характерними відзнаками діалогічної відповідальності, як вказує А.М.Єрмоленко, є прийняття рішення всіма учасниками на основі діалогічного узгодження інтересів, зрілість та здатність учасників до відповідальності” [4, 88]. При співпраці з органами влади громадяни мають бути готовими до накладання на себе певних обов’язків та обмежень.

В центрі визначальних для діалогічної відповідальності суб’єкт-суб’єктних відносин стоїть зріла особистість, відповідальна за себе та всю систему суспільства (комунікативно та етично компетентна), демократичні інститути та рівноправні (в ідеалі) стосунки між людьми [4, 88]. При цьому моральна зрілість означає доброзичливість, налаштованість привітати різноманіття як можливість запозичення і піти на зближення з іншими у пошуках взаємних переваг. Це визнання відмінностей за повноправну форму взаємодії [3, 4].

Плідні партнерські відносини формуються лише при обопільній налаштованості на співпрацю державних діячів і представників „третього сектору”, при існуванні довіри між політичними інститутами та громадянами. Сприйняття владою громадських організацій як „перешкод”, та відшукування в їхній діяльності лише непрофесійності та негативу так само шкідливо для діалогу, як й „вороже” ставлення „третього сектору” до державних структур. Попередня налаштованість неурядових громадських організацій на тотальну опозиційність унеможлиблює соціальне партнерство, а створення із державних органів образу ворога в остаточному рахунку підриває престиж держави, яку ці органи представляють. Подолати недовіру громадськості до бюрократії можливо в тому числі й через розширення самоуправління, що допоможе громадянам усвідомити складність та відповідальність управлінських процесів.

В Україні утруднення діалогових взаємодій значним чином обумовлено пасивністю громадськості, неструктурованістю, політичною заангажованістю, не достатньою компетентністю дій

громадських організацій, зародковим станом механізмів суспільного нагляду. Як точно підмічає Р.Павленко, громадські організації, які могли би стати організованими посередниками у здійсненні громадянського тиску на владу, експертної оцінки її дій, пропонуванні альтернатив, здебільшого тримаються владою осторонь системи державної політики, ступінь їх впливу залишається питанням міжособистісних стосунків, і часто – доброї волі посадової особи. Неефективність інституцій громадянського суспільства породжує зневіру у їх необхідності і „корисності” [9,39].

З іншого боку, корпоративність, непрозорість, імітація активності, не достатній професіоналізм в діяльності державних органів стають бар’єрами для налагодження партнерських відносин. Таке становище ще раз свідчить: умови для повноцінної участі громадськості в управлінні мають бути закладені при формуванні організаційного середовища виконавчої влади.

Сучасна ситуація ставить перед українським суспільством завдання формування культури громадської доброчесності. При оцінюванні громадської доброчесності, вважає М.Камерер, оцінці підлягає система законів, інститутів та практик, які в свою чергу мають на меті забезпечення звітності та доброчесності державних, приватних та громадських організацій. При цьому інтегральний показник громадської доброчесності включає існування специфічних механізмів, в т.ч. законів та інститутів; ефективність цих механізмів; доступ громадян до інформації та інститутів справедливості [10, 21].

Хоча нами відстоюється позиція, згідно з якою структурним елементом етичної інфраструктури державної служби є саме активне громадянське суспільство, суспільний нагляд залишається ваговою складовою участі громадськості в державному управлінні.

Безумовно, громадський контроль не є досконалим механізмом контролю над владою, проте це один із найбільш продуктивний спосіб протистояння узурпації влади та її відриву від інтересів та потреб громадян, який має бути підкріплений наглядом зі сторони законодавчих інститутів. Він передбачає прозорість управлінських процесів, демократичні процедури прийняття рішень, доступ громадян до інформації, що збирається та зберігається органами державної влади, присутність представників громадськості на засіданнях органів державного управління, роботу громадських рад та проведення круглих столів з представниками громадськості, участь незалежних експертів в атестації державних службовців тощо.

Громадянам, чиї права були порушені діями чиновників, має бути надана можливість вносити звернення про ці порушення, отримувати вичерпну інформацію про службові розслідування з цього приводу, приймати участь у розгляді звернень.

Так, ефективність суспільного контролю залежить від здатності громадськості отримувати максимально повну інформацію про діяльність владних структур, від чіткості статусу засобів масової інформації, їх незаангажованості, незалежності та здатності проводити неупереджені журналістські розслідування, від впровадження механізмів реагування владних структур на критичні публікації в ЗМІ та повідомлення громадськості про результатів перевірок по цим публікаціям.

Основні принципи доступу до інформації, що збирається та зберігається державними органами, чітко окреслені в доповіді ООН 2000 року, що була присвячена розвитку та захисту права на свободу думок та висловлювань (Report of the Special Rapporteur, Promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression. UN Doc. E/Cn.4/2000/63, 18/01/2000). Зокрема, в документі зафіксовані такі вимоги:

- державні органи повинні розкривати інформацію, а кожен член суспільства має відповідне право одержувати таку інформацію;
- відповідно до принципу свободи інформації державні органи повинні публікувати відомості, що представляють суспільний інтерес, у тому числі докладну інформацію про порядок функціонування державних органів;
- у законі повинен бути закріплений вичерпний перелік причин, через які державні органи можуть відмовити в розкритті інформації;
- у законі повинен бути встановлений конкретний термін виконання запитів щодо розкриття інформації.

При цьому в законах про вільний доступ до інформації важливо закріпити відомості про:

- види інформації, які повинні надавати громадянам державні органи та джерела, в яких вона міститься;
- порядок надання інформації;
- процедуру оскарження громадянами дій державних органів з реалізації прав на доступ до інформації;
- процедури звітності державних органів про отримані запити та хід їхнього виконання [1,15-16].

Для адекватного суспільного контролю за дотриманням чиновництвом професійної етики громадянам має надаватися інформація про зафіксовані в нормативних документах (законах, етичних кодексах, правилах поведінки) етичні вимоги до державних службовців. В цьому контексті доцільним є широке оприлюднення та пояснення професійних етичних стандартів державної служби.

Практика партнерства та діалогу влади з громадськістю все більше набуває свого розповсюдження в демократичних країнах. Тут використовуються різні форми комунікативної взаємодії – громадські дорадчі комітети, організації громадян, громадські слухання, публічні дебати, соціальний моніторинг, громадянська просвіта, презентації, конференції, створення коаліцій, дослідження ініціатив за участі всіх зацікавлених сторін, стратегічне планування розвитку населених пунктів, звітні картки, формування бюджету та планування напрямків розвитку населеного пункту за участі всіх зацікавлених сторін тощо. Ці заходи мають свої усталені процедури, технології організації та ефективного впровадження рішень.

Однак демократизація суспільного життя потребує не лише корінних інституційних змін, але й глибоких внутрішньо-моральних, ціннісних переоцінок як з боку громадськості, так і з боку чиновницького апарату. В оновленому сприйнятті природи влади, яке вбирає в себе спрямованість на компроміси та створення механізмів включення населення в державне управління, на думку Б.Рубла, знаходяться „фундаментальні виклики демократичному транзиту, оскільки такі трансформації потребують внутрішніх, психологічних перетворень, які, як здається, поки що не здійснились в більшій частині колишнього соціалістичного світу” [Цит. за 10,172].

Необізнаність громадян із своїми правами, невміння протистояти втручанню держави у приватне життя, низький рівень політичної культури суспільства відкриває для бюрократії можливість для монологічних дій та для вияву крайніх форм патерналізму, коли державні управлінці присвоюють собі право вирішувати за інших – “пасивних, несвідомих” громадян. Ще в 1849 році Ф.Дуглас пророкував: „Влада не віддасть нічого, якщо від неї не вимагатимуть. ...Межа тиранії виражається мірою терпимості пригноблених” [Цит. за 11,75].

Лише суспільство, в якому громадяни усвідомлюють себе особистостями, що здатні відстоювати свої права у діалозі із державою, може протистояти авторитаризму та тоталітаризму та бути орієнтованим на демократичні цінності. Готовність громадськості

до змін, які почасти пов'язані зі аксіологічним переосмисленням багатьох минулих постулатів соціального життя, є однією з умов ефективного реформування державних інститутів.

Для зміцнення довіри у суспільстві докорінної зміни потребують ціннісні установки представників влади. Служіння народу України, партнерство держави та громади, пріоритет прав та свобод людини і громадянина, визнання особистої гідності та повага до людської особистості мають стати основним орієнтирами професійної діяльності бюрократії. З огляду на це актуальною є фіксація професійно-етичних вимог як *виміру професіоналізму* державних управлінців. Крім того, необхідно змінювати не лише зміст, але й характер взаємодії влади з народом. Для реалізації цієї цілі, крім виявлення і формування у посадових осіб державної влади високої моральної та професійно-етичної культури, потрібно вдосконалювати психологічну культуру особистості, знання етикетних норм і правил поведінки [2, 21].

Сьогодні на постсоціалістичному просторі зафіксовані певні ціннісні зміни в усвідомленні бюрократією нагальності партнерських відносин із громадськістю. За результатами масштабного соціологічного дослідження, що проводилося в Чехії, Словачії, Болгарії та Україні, були зроблені висновки, що „попри традицію першочергової підзвітності перед державою, а не народом, що довго тривала в країнах Центральної та Східної Європи... переважна більшість чиновників (82 відсотки) погоджувалася, що громадяни так чи інакше мають брати безпосередню участь в оцінюванні їхньої роботи” [5,178]. Безумовно, таке оцінювання включає в себе й етичну складову. Важливо, щоб ці зміни не залишалися лише деклараціями, а ставали дійовими орієнтирами державно-управлінської діяльності.

Розвій громадянського суспільства як „співтовариства рівних у своїй гідності громадян” (А.А. Гусейнов), що визначає особистість в якості основи розвитку соціуму, впливає й на посилення особистісних виявів державних службовців. В державно-управлінському середовищі зростає вага таких особистісних рис як вміння стратегічно мислити, приймати рішення й нести за них особисту відповідальність, здатність до морального вибору, гнучкість, чуйність до суспільних запитів, толерантне ставлення до різних поглядів, налаштованість на застосування в діяльності творчих підходів, на вияв самоповаги та поваги до оточуючих.

А співробітництво державних інститутів з громадськістю, делегування певних соціально-економічних та культурних функцій

громадським організаціям можуть мати не лише значні соціальні, але й морально-психологічні ефекти, які виявлятимуться в зникненні відчуження між владою та громадою, укріпленні довіри населення до державних органів. Адже громадяни очікують, що держава буде чутливо реагувати на їхні запити, потреби, інтереси, які у більш чітко оформленому вигляді представляє третій сектор. Взаємодія між владою та громадськими організаціями інтенсифікує діалогове вирішення проблем суспільного розвитку, сприятиме виробленню у людей навичок співробітництва, посилить у суспільстві відчуття єдності, патріотизму, співгромадянства.

Хочемо наголосити на ще одному досить важливому моменті. На нашу думку, не лише громадяни є дійовими суб'єктами впливу на формування державно-управлінської етики, але й направленість професійної етики на відкритий діалог, взаємодію з громадськістю може чинити певний „виховний” вплив на громаду, відкривати поле для росту громадянської культури населення. Дотримання бюрократією принципів демократії, відкритості, контрольованості влади, залучення представників різних суспільних груп до діалогових взаємодій є опосередкованим стимулом для формування у громадян відповідального ставлення до власного життя, до долі країни, держави, фактором зниження у суспільстві патерналістських очікувань. Адже одним із наслідків посилення державно-адміністративних впливів на соціум є ріст у громадян впевненості, що держава має все робити для них, не вимагаючи нічого натомість. Це призводить до пасивності та духовної апатії в суспільстві й безумовно знижує планку його морального розвитку.

Таким чином, широке залучення громадськості до діалогу із владою здатне стати вагомим каталізатором, що спонукатиме чиновництво до етично вивіреної реалізації його професійного призначення та забезпечення потреб громадян. Залучення громадян до обговорення безпосередньо етичних дилем державної служби форсуватиме пошук найоптимальнішого їхнього вирішення, а суспільний нагляд дозволить ретельно відслідковувати дотримання етичних стандартів в діяльності органів державної влади. Забезпечення участі громадськості в управлінні, вбудовування її в етичну інфраструктуру державної служби створюватиме передумови та механізми забезпечення етики державного службовця.

1. Административная этика как средство противодействия коррупции. – М.: Московский Центр Карнеги, 2003. – 46 с. 2. Васи-

левська Т.Е. Довіра населення до влади: етичний вимір// Зб. наук. пр. УАДУ: В 4-х ч./ За заг. ред. В.І.Лугового, В.М.Князева. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – Вип.2. – Ч.3. – С.18-22. 3. Демократія – це дискусія: Громадянська заангажованість у старих і нових демократіях/ Під ред. С.Майерс. – Нью-Лондон, 1997. – 68 с. 4. Ермоленко А.Н. Этика ответственности и социальное бытие человека (современная немецкая практическая философия). – К.: Наукова думка, 1994. – 200 с. 5. Мілер В., Гределанд О., Кошечкіна Т. Звичаєва корупція? Громадяни та уряд у посткомуністичній Європі/ Пер. з англ. – К.: „К.І.С.”, 2004. – 328 с. 6. Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)/ Приложение V. Рекомендация Совета по совершенствованию этики поведения на государственной службе...//www.oecdmoscow.org/rusweb/ rusfeder/p5.htm. 7. Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)/ Программа государственного управления. Инфраструктура этики //www.oesd.org/puma/ethics/pubs/russianeth.pdf. 8. Политические и экономические преобразования в России и Украине. – М.: Три квадрата, 2003. – 344 с. 9. Система розробки і здійснення публічних політик в Україні/ Під заг. ред. О.П.Дем'янчука. – К.: Факт, 2004. – 224 с. 10. Степаненко В. Правова культура в українських регіональних вимірах// Агора. Подолання розбіжностей – розвиток особливостей. Випуск 4. – К.: Стилос, 2006. – С. 18-33. 11. Участь громадськості: Посібник/ За ред. Д.Г.Холдар, О.Захарченко. – К.: Дизайн-студія „iMedia”, 2002. – 150 с. 12. Цветков В.В., Горбатенко В.П. Демократія – Управління – Бюрократія: в контексті модернізації українського суспільства. – К.: Інститут держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 2001. – 348 с. 13. Якубовський О.П., Бутирська Т.А. Державна влада і громадянське суспільство: система взаємодії. – Одеса: ОПІДУ НАНУ, 2004. – 196 с.