

УДК 17:351

DOI [https // doi.org. /10.46922/2306-6806-2020-1-1\(13\)-75-78](https://doi.org/10.46922/2306-6806-2020-1-1(13)-75-78)

ПАХОМОВА М.В., к. н. держ. упр., завідувач науково-дослідної частини з підготовки наукових кадрів вищої кваліфікації Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України
ГИКАЛО Ю.В., здобувач кафедри публічного управління та адміністрування Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України

M. PAKHOMOVA, of candidate of science Head of the research department on the training of scientific personnel of the highest qualification Ukrainian State Employment Service Training Institute
Y. GIKALO, Candidate of Sciences degree of the Department of Public Management And Administration

ПРОФЕСІОНАЛІЗМ ТА МОРАЛЬНІСТЬ В ГАЛУЗІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: ПРОБЛЕМАТИКА БАЛАНСУ

PROFESSIONALISM AND MORALITY IN THE FIELD OF PUBLIC GOVERNANCE: BALANCE SHEET PROBLEMS

Стаття присвячена проблемі відсутності балансу професіоналізму і моралі в галузі публічного управління. У межах проведеного дослідження обґрунтовано важливість морального аспекту у процесі здійснення публічного управління, свідомого дотримання моральних норм та принципів. Зазначено, що моральність є не однією з компетентностей професіоналізму, а свідомою особистісною якістю публічного службовця.

В умовах постійного ускладнення управлінських завдань, включаючи захист від викликів, що ставлять під загрозу життя людини і якість цього життя, професіоналізм представника публічної влади є невід'ємною вимогою до його відповідності займаній посаді. Зважаючи на викладене у статті, не варто відкидати оцінку рівня моральності представника влади, який уособлює державу.

Зазначено, що для подальшого утвердження демократичних форм публічного управління, під час оцінювання якості кадрів необхідно зважати на наявність/відсутність певного балансу між професіоналізмом, що сформований у низці компетентностей, необхідних для вирішення поставлених задач та моральністю фахівця, що і слугуватиме налагодженню ефективного зворотного зв'язку між владою і громадянським суспільством, підвищенню іміджу суб'єктів публічного управління та його якості.

The article is devoted to the problem of lack of balance in professionalism and moral in the field of public administration. Within the research, the importance of the moral aspect in the process of public administration, conscious observance of moral norms and principles has been substantiated. It is stated that morality is not one of the competences of professionalism, but it is the conscious personal quality of the public officers.

Given the constant complexity of management tasks, including protection from challenges that threaten human life and quality of life, the professionalism of a public official is an integral requirement for his suitability for the position. Given the above, it is not necessary to reject the assessment of the level of morality of the representative of power, who represents the state.

It is noted that for the further establishment of democratic forms of public administration, when assessing the quality of personnel it is necessary to take into account the presence / absence of a balance between professionalism, formed in a number of competencies needed to solve tasks and morality of the specialist. the link between government and civil society, improving the image of public administration and its quality.

Ключові слова: філософія публічного управління, професіоналізм, довіра, компетентності, моральність, етичні правила публічних службовців, баланс професіоналізму і моральності в публічному управлінні.

Key words: philosophy of public administration, professionalism, trust, competence, morality, ethical rules of public officers, balance of professionalism and morality in public administration.

Постановка проблеми. Сучасні реформаційні процеси в галузі публічного управління зумовлені потребою у розвитку сервісної держави, новими суспільними викликами, трансформацією парадигми управління, активізацією громад та соціального партнерства, іншими процесами, що виникли у зв'язку із появою феномену публічного управління як діяльності, пов'язаної із вирішенням стратегічних завдань публічного управління. Реалізація публічної влади – це насамперед розподіл владних повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, у результаті чого реалізація напрямів державної соціальної політики та конституційних прав громадян покладається на публічних службовців місцевих територіальних громад, що привертає увагу до взаємодії

людини із органами влади, співвідношення професіоналізму та моралі в галузі публічного управління.

Аналіз досліджень і публікацій. Проблеми філософії публічного управління вивчали управління В. Абрамов, В. Князев, В. Костючков; наявність морального аспекту в публічній службі, формування та дотримання етичних норм та правил – Р. Арон, О. Волинець, М. Лахижа, С. Романенко, Т. Серьогіна, А. Смикодуб, Н. Сорокіна та ін. Проте, питання відповідності професіоналізму та моральності в системі публічного управління, зважаючи на новітні виклики, потребує більш глибокого вивчення.

Мета статті полягає в обґрунтуванні важливості балансу між професіоналізмом та моральністю в галузі публічного управління.

Виклад основного матеріалу. Глобалізація світової економіки та культури, необхідність у відверненні війни, ресурсна нерівність, перехід до ринкової економіки, екологічні проблеми та ін. – все це безумовно впливає на формування нової парадигми управління і нових критеріїв оцінювання суб'єктів здійснення публічного управління.

Голова Мюнхенської конференції Вольфганг Ішінгер під час 55-ої Міжнародної конференції з безпеки (15-17 лютого 2019 р.) зазначив: «... складно

уникнути відчуття, що ми стаємо не просто свідками низки малих і великих криз у світі. Проблема куди фундаментальніша. Очевидно, що в цих умовах нам потрібні нові інструменти управління" [4].

Філософія публічного управління, за визначенням В. Абрамова, – це система знань про феномен публічного управління, історичну еволюцію теорій управління, ціннісні орієнтири, особливості формування різних державних та громадянських систем і їх функціонування, взаємний вплив державних і громадянських інститутів в окремих країнах і світовому соціумі в цілому [1].

Проблема взаємовідносин людини, суспільства і держави посідає чільне місце, оскільки даний аспект має переважаче значення в умовах не тільки сучасної демократичної держави з розвиненим громадянським суспільством і місцевим самоврядуванням, але і якісно новою політичною конфігурацією світоустрою [7, с.13]. З цим важко не погодитися, проте, не можна відкидати того факту, що наразі в українському суспільстві ще не побороно світоглядний та ідеологічний вакуум.

О. Волинець у своїх дослідженнях щодо світоглядно-морально-етичних цінностей українського суспільства вказує на вплив негативного досвіду існування в

СРСР, де, керуючись ідеологією комунізму, прагнули створити новий світ і новий тип людини – ідейної, національно байдужої, відданої вождям і готової для них на все [3].

Перехід до ринкової економіки зумовлює перехід від «контролю і покарання» до використання ринкових механізмів управління – «створення умов і мотивування». Проте, це властиве ідеальній системі. Наразі стикаємося із низкою проблем, які розглянемо у дослідженні.

Функціонування органів місцевого самоврядування як суб'єктів, які здійснюють місцеву публічну владу в Україні і безпосередньо взаємодіють із громадянами, гальмується перешкодами, причинами чого, серед інших, є і недостатня фахова підготовка публічних службовців та низький рівень довіри між суб'єктами публічної влади, що виражається у висловленні негативного ставлення громадян до органів публічної влади, що підтверджується низкою соціологічних досліджень у даному напрямі.

Результати соціологічних опитувань, проведених Центром Разумкова у 2018 році свідчать про низький рівень довіри громадян країни до суспільних інститутів (рис 1).

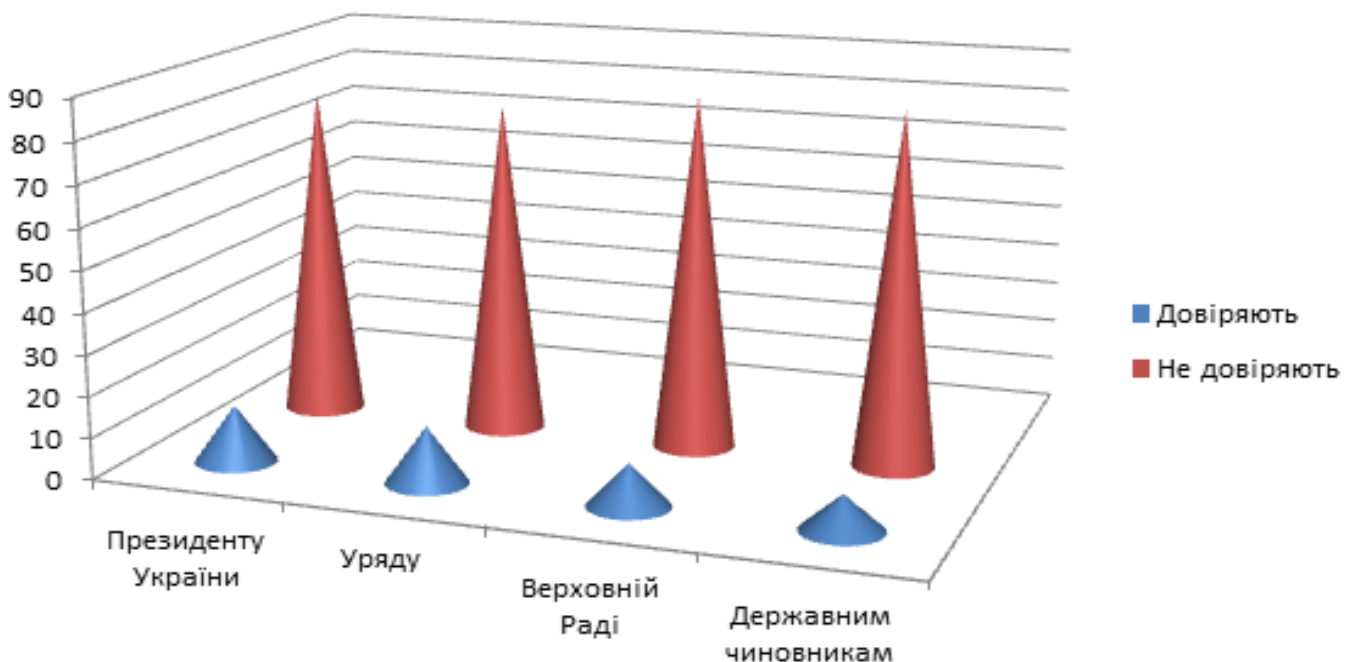


Рис.1 Довіра громадян України до суспільних інститутів.
*складена авторами на основі [5]

Як впливає з рис.1, Президенту України довіряють 13,8% опитаних, не довіряють – 80,6%, Уряду – відповідно 13,7% і 80,7%, Верховній Раді – відповідно 10,3% і 85,6%, Довіру до державного апарату (чиновників)

висловили 8,6% опитаних, не довіряють – 85,3% [5].

На нашу думку, такі результати слід приймати до уваги з урахуванням наступних суджень:

1) довіра громадян до представників

влади ґрунтується насамперед на здатності можновладців задовольнити їх потреби. Певна меркантильність підсилюється наявністю нігілістичних настроїв у суспільстві як заперечення цінностей, нівелювання усталених

суспільством норм, принципів, законів та авторитетів. А це напряму пов'язано із моральними принципами, що панують у суспільстві.

2) недотримання представниками влади принципів і норм моралі слугує формуванню такої ж позиції більшості пересічних громадян.

Змінити ситуацію можливо. Є. Романенко доречно зазначає, що взаємодія між органами влади і громадськістю відбувається лише в умовах розвитку самого громадянського суспільства [10, 191]. Проте, більша відповідальність за ефективність такої взаємодії покладається на представників влади.

Як стверджує французький філософ Р. Арон, дефектом демократії, який неможливо усунути, є ситуація, при якій громадяни адресують до влади дві вимоги: 1) щоб ними керували мудро; 2) щоб ними керували відповідно до їх власних бажань [2]. Мудрість в управлінні, на нашу думку, є результатом професіоналізму та компетентності тих, хто здійснює публічне управління, що привертає нашу увагу до тих, хто уповноважений на реалізацію державної політики.

Законом України «Про державну службу» [9] серед інших визначено принцип професіоналізму (п.3 ст.4), який тлумачиться у законодавчому акті як компетентне, об'єктивне і неупереджене виконання посадових обов'язків, постійне підвищення державним службовцем рівня своєї професійної компетентності, що передбачає наявність фахової освіти у кандидата, досвіду роботи, здатності до постійного оновлення знань, що, по суті, стає базою для формування фахової компетентності.

Можемо зазначити, що у цьому законодавчому акті дефініція «професіоналізм» пов'язана, перш за все, із ефективним та якісним виконанням обов'язків, сумлінністю та доброчесністю, які тлумачиться як дії державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень [9], що можна свідвіднести з чесністю та порядністю, альтруізмом та гуманізмом. Суто на моральних засадах сформований принцип патріотизму, що тлумачиться як відданість та вірне служіння Українському народові (п.4 ст.4) [9].

За результатами здійсненого огляду, можемо зазначити, що більшість вимог до претендента на посаду чи вже працюючого державного службовця не декларуються як вимога до особистісних рис людини, а розуміються як професійні якості, рівень розвитку відповідних навичок, наявність певних компетентностей – всього того, що дає людині освіта.

Як свідчить досвід, не завжди ефективність працівника і його користь для органу публічної влади чи територіальної громади залежить від рівня здобутої освіти. Важко не погодитися із А. Смикодубом, який відстоює думку про те, що знання самі по собі не є ні добром, ні злом, - усе залежить від того, якій меті підпорядковано розум, служать знання. Лише тільки завдяки моральним чеснотам розум олюднюється і стає джерелом добра [11, 146].

Н. Сорокіна, Т. Сербогіна також відстоюють думку про те, що цілі публічної служби, її провідні принципи та норми, професійні вимоги до її кадрів – мають моральний аспект, що значною мірою визначає її спрямованість та основні доміанти. Відсутність моральної атмосфери в органі влади може дискредитувати будь-які благі наміри влади. Громадськість пов'язує авторитет органів влади із порядністю та справедливістю [12, 247].

Нормативно-правовим актом, своєрідним узагальненням стандартів етичної поведінки представників галузі публічного управління є наказ Національного агентства України з питань державної служби від 05 серпня 2016 року № 158 «Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» [6], серед яких – служіння народу України та територіальній громаді, охорона та сприяння реалізації прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, етична поведінка державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, яка забезпечує довіру суспільства до представників влади. У наказі, зокрема, вказано, що дотримання цих Загальних правил враховується під час проведення щорічного оцінювання службової діяльності посадовців, що знову ж таки підтверджує нашу думку про те, що моральні цінності у галузі публічного управління є переважно складовою вимогою до професіоналізму посадовця, а не усвідомленою особистісною якістю.

Висновки з дослідження. В умовах постійного ускладнення управлінських завдань, включаючи захист від викликів, що ставлять під загрозу життя людини і якість цього життя, професіоналізм представника публічної влади є невід'ємною вимогою до його відповідності займаній посаді. Проте, зважаючи на викладене у статті, не варто відкидати оцінку рівня моральності представника влади, який уособлює державу.

То ж для подальшого утвердження демократичних форм публічного управління, під час оцінювання якості кадрів необхідно зважати на

наявність/відсутність певного балансу між професіоналізмом, що сформований у низці компетентностей, необхідних для вирішення поставлених задач та моральністю фахівця, що і слугуватиме налагодженню ефективного зворотного зв'язку між владою і громадянським суспільством, підвищенню іміджу суб'єктів публічного управління та його якості.

Список використаної літератури:

1. Абрамов В.І. Філософія публічного управління та значення цінності української держави / В.І. Абрамов // MATRIX DIVERGENT: офіційний веб-сайт. 20.07.2017. URL: <https://matrix-info.com/> (дата звернення 01.02.2019).

2. Арон Р. Лекції по філософії історії / Р. Арон М. Вебер Избран-ные произведения. М.: Прогресс, 1990. – 808 с.М.: Кн. дом «ЛИБ-ПОКОМ». – 336 с.

3. Волинець О. О. Релігія в системі світоглядно-морально-етичних цінностей українського суспільства / О. Волинець // Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку: Збірник наукових праць. – 2008. – №19. – С. 66- 712.

4. Данилишин Р. Світоустрій і міжнародна безпека все ще на краю прірви / Р. Данилишин // UAINFO: правда з блогів : офіційний веб-сайт. 15.02.2019. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://uainfo.org/blognews/1550225416-svitoustruy-i-mizhnarodna-bezpeka-vse-she-na-krayu-prirvi.html>

5. Довіра громадян України до суспільних інститутів: соціологічні опитування// Центр Разумкова: веб-сайт. 06 липня 2018. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://razumkov.org.ua/napryamki/sotsiolohichni-doslidzhennia/dovira-hromadian-ukrainy-do-susplynykh-institutiv> (дата звернення: 03.09.2018).

6. Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : [наказ НАДСУ від 05 серпня 2016 № 158]. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16>.

7. Костючков С. К. Філософія співробітництва громадянського суспільства і місцевого самоврядування у контексті соціально-політичної взаємодії / С. К. Костючков // Габітус. - 2016. - Вип. 2. - С. 13-17. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/habit_2016_2_4

8. Лахижа М. І. Етичні засади в діяльності публічної адміністрації Польщі / М. І. Лахижа, О. І. Черчатий. // Державне будівництво. - 2007. - № 1(2). - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2007_1%282%29_63

9. Про державну службу: [Закон України від 10 груд. 2015 р. 889-VIII] // Офіц. вісн. України. – 2016. – 15 січн. (№ 3). – С. 28. – Ст. 149.

10. Романенко Є. Комуникативна взаємодія органів державної влади та громадськості: сутність та особливості налагодження / Є. Романенко // Державне управління та місцеве самоврядування. - 2014. - Вип. 2. - С. 190-201. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2014_2_22 (дата звернення: 02.02.2019).

11. Смикодуб А. И. Этические вопросы биомедицинских исследований и опыт их решения при работе с эмбриональными тканями человека / А. Смикодуб // Медичний всесвіт. - Т.2. - №1-2. - С. 32-37.

12. Сорокіна Н. Етизація публічної служби як чинник гуманізації суспільства: зарубіжний досвід / Н. Сорокіна, Т. Сєрьогіна // Державне управління та місцеве самоврядування. - 2014. - Вип. 2. - С. 246-258. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2014_2_2.

Reference

1. Abramov V.I. (2017), "Philosophy of Public Administration and Values of the Ukrainian State", *Matrix Divergent*, [Online], URL: <https://matrix-info.com/http> (Accessed 4 Feb 2019).

2. Aron R., Weber M. (1990), *Leksii po filosofii istorii* [Lectures on the philosophy of history], Progress, Moscow, Russia.

3. Volynets O. O. (2008), "Religion in

the system of worldview, moral and ethical values of Ukrainian society", *Ukrayins'ka natsional'na ideya: realiyi ta perspektyvy rozvytku*, Vol. 19. - pp. 66-712.

4. Danylyshyn R. (2019), "The world system and international security are still at the edge of the abyss" *UAINFO: pravda z blohiv*, [Online], URL: <https://uainfo.org/blognews/1550225416-svitoustriy-i-mizhnarodna-bezpeka-vse-shche-na-krayu-prirvi.html> (Accessed 4 Feb 2019)

5. Razumkov Center (2018), "The trust of Ukrainian citizens in public institutions: sociological surveys", URL: <http://razumkov.org.ua/napryamki/sotsiolochni-doslidzhennia/dovira-hromadian-ukrainy-do-suspilnykh-instytutiv> (Accessed 03 Sep 2018).

6. National Agency for Civil Service of Ukraine (2016), The Order "General rules of ethical behavior of civil servants and local self-government officials", URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16>. (Accessed 4 Feb 2019).

7. Kostyushkov S.K. (2016), "Philosophy of Civil Society and Local Self-Government Cooperation in the Context of Socio-Political Interaction", *Habitus*, [Online], Vol. 2 pp 13-17, URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/habit_2016_2_4 (Accessed 4 Feb 2019).

8. M. I. Lakhzyha, O. I. Cherc-hatyy (2007), "Ethical principles in the activities of the public administration of Poland", *Derzhavne budivnytstvo*, [On-line], Vol 1(2) URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2007_1%282%29_63 (Accessed 4 Feb 2019).

9. Verkhovna Rada of Ukraine (2015), The Law "About the civil service", *Ofitsiynyy visnyk Ukrainy*, Vol. 3, pp. 28.

10. Romanenko YE. (2014), "Communicative interaction of public authorities and the public: the essence and features of the settlement", *Derzhavne upravlinnya ta mistseve samovryaduvannya*, [Online], Vol 2 http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2014_2_22 (Accessed 2 Feb 2019).

11. Smikodub A. I. (2002), "Ethical issues of biomedical research and the experience of solving them on working with human embryonic tissues", *Medichniy vsesvit*, Is.2., Vol. 1-2. pp. 32-37.

12. Sorokina N. (2014), "Ethisification of public service as a factor in the humanization of society: foreign experience", *Derzhavne upravlinnya ta mistseve samovryaduvannya*, Vol. 2, pp. 246-258.

Стаття надійшла до редакції 02.01.2020 р