

## **Правова культура робітника апарату, як засіб підвищення ефективності державного управління.**

Після проголошення незалежності в Україні реформа державного управління набула більшого сенсу. У результаті запровадження нових державно-політичних інститутів, а також підвищення ролі фінансово-економічних та юридичних служб, були значно посилені органи держави, що здійснюють виконавчу і розпорядчу діяльність. Характеризуючи саме її з позиції адміністративного права, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАН України В.В.Цветков визначає як державне управління.

Для управлінської діяльності вирішальне значення мають як соціально-політичні, так і матеріальні умови життя суспільства, адже вона є досить специфічним видом суспільної праці. Ця специфіка полягає у загальній соціальній функції, що здійснюється групою осіб за допомогою спеціально створеного апарату управління.

Разом з тим управлінська праця вимагає від працівників державного апарату певних здібностей, уміння, майстерності, навичок, досвіду і насамперед – у сфері прийняття ефективних рішень. Саме тому професіоналізм, правова культура, культура управлінської праці – це дисциплінованість, організованість, освоєння наукових досягнень, оволодіння мистецтвом управління окремою особою або ж колективом співробітників, котрі здійснюють управлінські функції.

Водночас слід відмітити, що якщо професіоналізм виступає основною якісною категорією державного службовця, яка визначає результативність його роботи і його кар'єру, то культура управління, яка є важливою складовою частиною правової культури – поняття більш складне і багатогранне. Як відомо, доктор юридичних наук, професор А.Б.Венгеров поділяв останню на професійну і традиційно-побутову. На наш погляд, культура управління відноситься саме до професійної. Її високий рівень є ознакою соціально-правової держави.

Слід відмітити, що якщо правосвідомість управлінця охоплює лише його духовне життя, то культура управління охоплює також і матеріальні форми, запроваджені і використані в управлінні, уміння і навички, необхідні для виконання відповідних функцій, процес створення духовних і матеріальних форм культури, а також їх реалізації в управлінській практиці і, нарешті, відповідні знання людей, що зайняті в управлінській сфері.

Як відомо, культура управління складається синергетично, відображаючи, водночас, рівень і умови існування українського суспільства. Вона являє собою "...комплекс знань про систему цінностей і мету діяльності організації, шляхи і засоби досягнення її, правила і норми ділової поведінки, які визначають характер, зміст і методи виконання рішень, що приймаються".<sup>1</sup> Зміст цієї категорії насамперед характеризується умінням працювати професійно. За своєю природою ці вимоги мають моральні якості і становлять зміст професійної етики управління.

16 грудня 1993 року Верховна Рада України прийняла закон "Про державну службу". Ст. 5 означеного закону називається "Етика поведінки державного службовця". Згідно з нею державний службовець повинен: *по-перше*, сумлінно виконувати свої обов'язки; *по-друге*, шанобливо ставитися до громадян, керівників і співробітників, дотримуючись високої культури спілкування; і, *по-третьє*, не допускати дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам державної служби чи негативно вплинути на репутацію державного службовця.

З прийняттям цього закону в Україні було значно посилено увагу до поведінки державних службовців. Так як вони повинні мати довіру суспільства до державної служби, потрібно законодавчо унормувати основні вимоги до поведінки державного службовця. Зараз ці вимоги містяться у самих різноманітних законах (про міліцію тощо). Тому концентрація їх у систематизованому акті дасть змогу державним службовцям користуватися не багатьма, а єдиним кодифікованим актом при визначенні своєї поведінки.

Саме тому ряд видатних вчених-правознавців: д.ю.н., професор В.Б.Авер'янов, к.ю.н., доцент О.Ф.Андрійко, наук.спів. В.Л.Коваленко та ін. розробили т. зв. "Кодекс основних правил поведінки державного службовця в Україні". Згідно з цим

---

<sup>1</sup> Див.: В.В.Цветков. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект). – Харків, 1996. – С. 113.

документом, основними вимогами щодо означеної поведінки були: *по-перше*, професійне та добросовісне виконання своїх службових обов'язків; *по-друге*, у службовій діяльності забезпечується пріоритет прав і свобод людини і громадянина; *по-третє*, дотримання законності як у своїй службовій, так і позаслужбовій діяльності; *по-четверте*, дотримання законодавчо закріплених морально-етичних вимог поведінки; *по-п'яте*, недопущення проявів бюрократизму, корупції тощо; *по-шосте*, збереження як державної, так і іншої охоронюваної законом таємниці.

Згідно частині першій статті 19 Конституції України правовий порядок у республіці ґрунтується на засадах, за якими ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. Саме тому кожен службовець повинен усвідомлювати, що будь-які прояви свавілля або байдужості з його боку до правомірних дій чи вимог громадян є неприпустимими. Службовець, як робітник державного апарату, зобов'язаний з повагою ставитися до громадян, бути ввічливим, коректним у службових стосунках, дотримуватись високої культури спілкування.

Водночас не слід забувати про те що важливим елементом правової культури є культура професійна. На наш погляд вона полягає як у культурі спілкування між робітниками апарату, так і між ними і громадянами. Крім того, важливим складовим елементом правової професійної культури є професійні знання і досвід робітника державного апарату. Саме тому для підвищення ефективності державного управління слід звернутися до досвіду деяких країн, що мають багатовікові традиції управлінської діяльності.

Ще в стародавньому Китаї чиновники для успішного просування своєї кар'єри були змушені складати певний кваліфікаційний іспит. С часом у історії політико-правової думки зародився певний напрям, який відстоював ідею правління знаючих. Цей напрям здобув назву технократичних (від грец. “**техне**” і “**кратос**” – влада майстерності) концепцій. Їх основоположниками були ще Ф.Бекон, Ж.-А.Кондорсе, А. Сен-Сімон. Ці вчені вважали, що лише професіонали спроможні ефективно управляти державними справами.

Так, Френсис Бекон у своєму творі “Нова Атлантида” досить яскраво розповідає про вчених, які поряд з науковими заняттями ще й займаються державним управлінням. Анрі де Сен-Сімон у своїх

творах захищав ідею, що сучасна наука корисна саме тим, що вона дає можливість передбачувати, і тому вчені знаходяться вище всіх інших людей і професій. Якщо ж їх не стане, то нація водночас перетвориться в тіло без душі. На думку Сен-Сімона, найбільш корисні представники технічних знань – хіміки, фізики, математики. Щодо юристів, то їх вплив має лише 1/8 політичного впливу в суспільстві.

Як ми бачимо, ранні технократичні концепції мають певні недоліки. Тому в той час вони не змогли пробитися у практику державного управління.

“Друге дихання” вони отримали у ХХ сторіччі у Сполучених Штатах Америки. Рух технократів на чолі з Г.Скоттом, праці Дж.Бернхема, Р.Паунда, Б.Беквіта, Д.Белла, Дж.Гелбрейта та ін. призвели до справжньої управлінської революції у США. Так, Дж.Бернхем у 1941 році в книзі “Революція менеджерів” доводив, що технократія в особі управлінців (менеджерів, організаторів) стала політичною реальністю у США, Німеччині та СРСР. Таким чином, капіталізм і соціалізм змінюється на суспільство управлінців. У 50-60 роки широко розповсюдилося поняття т.зв. “соціальної інженерії”, яке вивів американський юрист Роско Паунд. Коли у 70-і роки Сполучені Штати Америки почали поступовий перехід до т.зв. постіндустріального технотронного суспільства, широку відомість здобула книга Даніела Белла “Наступ постіндустріального суспільства” у якій автор вважав, що суспільство майбутнього буде мати “високу наукову організацію”.

Цікаву інтерпретацію технократії дав французький політолог і історик Морис Дюверже. На його думку, держава майбутнього поєднує технократичні елементи з залишками ліберальної демократії (деякі політичні свободи, ліберальна плюралістична ідеологія, гуманістичні культурні традиції) і новою олігархією в особі капіталістів, техноструктури корпорацій та урядових установ.

Однак навіть такі відступи від традиційної теорії технократії не зменшують привабливість цих ідей.

Ідея правління знаючих, правління професіоналів спроможна надихнути тих вчених, які розробляють шляхи підвищення ефективності державного управління, як це сталося у Сполучених Штатах Америки, де створено досить сильний інститут професійних управлінців.

Слід також відмітити, що у США досить широко використовують кваліфікаційні екзамени та конкурс на здобуття певної посади. Робітником державного апарату може бути лише особа, яка успішно склала означений іспит.

Таким чином, обсяг професійних знань безумовно є важливою складовою частиною професійної правової культури. Однак цей обсяг також залежить від спроможності самої людини засвоїти певні знання. Тому, на думку автора, слід проводити іспити, які спроможні дослідити коефіцієнт інтелекту (т.зв. IQ) серед робітників апарату. Це дозволить виявити осіб, які не спроможні засвоїти певний обсяг знань щодо своєї професії.

Крім того, сучасна психологія вже стала досить спроможною щоб виявити за допомогою спеціальних тестів найбільш придатних для державної служби осіб. На думку автора, слід їх використовувати більш широко.

Таким чином, важливі складові правової культури: професіоналізм, правові знання та етика державного службовця, що розроблена за допомогою “Кодексу основних правил поведінки державного службовця в Україні”, безумовно є найнадійнішим засобом підвищення ефективності державного управління.

Сухонос, В.В. Правова культура службовця як засіб підвищення ефективності державного управління [Текст] / В.В. Сухонос // Держава і право: зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2000.– Вип. 6.– С. 157–159.

Асистент кафедри теорії держави і права  
юридичного факультету  
Української академії банківської справи  
Сухонос Володимир Вікторович.