

*Василевська Т. Е.,
доктор наук з державного управління, доцент,
професор Національної академії державного управління при Президентові України*

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНА ПІДТРИМКА ЕТИКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

У статті обґрунтовано значимості інституціональних засобів забезпечення етичних вимірів державно-управлінської діяльності та необхідність збалансування інституціональних та моральних механізмів підтримки етики державних службовців.

Ключові слова: етика державних службовців, інституціональні механізми підтримки, моральні механізми підтримки.

В статье обоснована значимость институциональных средств обеспечения этических измерений государственно-управленческой деятельности и необходимость сбалансирования институциональных и моральных механизмов поддержки этики государственных служащих.

Ключевые слова: этика государственных служащих, институциональные механизмы поддержки, моральные механизмы поддержки.

In the article the importance of the institutional means to ensure the ethical dimensions of public-management activities and the need to balance the moral and institutional mechanisms to support the ethics of public servants.

Key words: ethics of civil servants, institutional support mechanisms, moral support mechanisms.

В Україні все більше зростає усвідомлення важливості етичної складової професійної діяльності державних службовців. І в суспільстві, і в самому професійному середовищі назріває розуміння необхідності реалізації на теренах державної служби етичних принципів та норм поведінки. У підтримці етики державного службовця можуть бути задіяні як інституціональні засоби, так і моральна регуляція. Однак, досить часто спроби унормувати етичну сферу державно-управлінської діяльності не дають результатів. Не в останню чергу це пов'язане з "одномірною" спрямованістю цих зусиль. Лише системні перетворення в сфері етики державних службовців (і більш широко – реформування державної служби) в поєднанні із довірою до моральних чеснот працівників здатні принести вагомий суспільний ефект.

Тема інституціональних засобів підтримки моралі в державному управлінні, в політичній царині аналізується в працях зарубіжних (П. Бурдьє [1], Б. Сутора [12], Ш. Уаймана [7] та ін.) та вітчизняних (О. Ковриги [7], М. Рудакевич, Ю. Якименка та ін.) дослідників. Українські науковці в своїх дослідженнях активно розглядають моральні складові (розробки В. Колтун, М. Логунової, М. Нинюк, М. Пірен, В. Цветкова та ін.), однак меншою мірою торкаються організаційних важелів сприяння етиці державних службовців. Ідея сполучення інституціональних впливів із моральною

саморегуляцією, на яку звертають увагу західні (К. Поппер, С. Роуз-Акерман, Б. Сутор [12], Ф. Фукуяма та ін.) та російські (Л. Мамут, А. Оболонський та ін.) науковці, у вітчизняній науці залишається на узбіччі дослідницьких інтересів. Отже, нагальність постановки та вирішення проблеми “двосторонньої підтримки” зусиль у встановленні сприятливого етичного клімату на державній службі обумовлена і практично, і теоретично.

Метою нашої статті є обґрунтування значимості інституціональних засобів забезпечення етичних вимірів державно-управлінської діяльності та необхідності збалансування інституціональних та моральних механізмів підтримки етики державних службовців.

Державне управління виконуватиме своє соціальне призначення лише при створенні певних передумов. Рівнями підтримки принципів та норм етики державних службовців, на нашу думку, є суспільство, зрілі громадянські інститути, активна громадськість; демократично орієнтована держава; раціонально вибудоване середовище державної служби та її конкретних установ (організацій); етично налаштовані трудові колективи; сформовані професійні співтовариства державних службовців; морально зрілі особистості професіоналів-службовців.

Перетворення в професійній етиці державних службовців, на наше переконання, мають проходити у двох напрямках:

- через особистісну моральнісну саморегуляцію державних службовців;
- через інституціональні впливи, зміни в організаційному середовищі, які максимально унеможливають порушення етичних засад професії та заохочують етичну поведінку.

Перший напрям пов’язаний з внутрішніми імперативами та особистісними моральними чеснотами державного службовця, а друге спрямування передбачає створення етичної інфраструктури державної служби, впровадження репутаційного контролю за поведінкою працівників та функціонування активного громадянського суспільства.

А. Гусейнов пов’язує існування стадій у розвої моралі (етики чеснот та інституціональної етики) з існуванням традиційного та посттрадиційного етапів у розвитку цивілізації. В традиційному суспільстві існують стосунки особистої залежності, всі суспільні відносини є особистісно забарвленими та обмеженими, а однією із головних несущих конструкцій соціуму є добродійна особистість. В посттрадиційному суспільстві, де суспільні відносини набувають форми анонімності та якісно ускладнюються, соціальні практики виявляються тим ефективнішими, чим менше вони залежать від особистих зв’язків. Добра воля окремих осіб в певних сферах перестає бути надійною гарантією, вважає дослідник. Етика добродійності, що пов’язана переважно з мотивами поведінки, зберігає важливе значення в зонах особистісної присутності, а в системній (суспільно-функціональній, професійно-жорсткій) поведінці вона доповнюється інституціональною етикою. Основною відмінністю інституціональної етики є те, що в її межах моральні вимоги, не виключаючи добру волю індивідів, забезпечуються раціональною організацією діяльності в межах соціальних систем, переміщуються на рівень правил функціонування

останніх, що дозволяє з більшою передбачуваністю гарантувати морально значимий суспільний результат [2].

Сьогодні дослідники констатують “часткову інституціоналізацію” суспільної моралі, яка виявляється в тому, що мораль: 1) вибірково санкціонує механізми правового регулювання і політичного прийняття рішень; 2) втілюється в системі спеціалізованих кодексів, що підтримуються авторитетом спільнот різного типу: територіальних, професійних, пов’язаних з участю індивідів у діяльності організації тощо [10].

Безумовно, інститути підтримують соціальні структури та порядок в суспільстві. Вони ґрунтуються “на чітко розробленій ідеології, системі правил і норм, а також на соціальному контролі за їхнім дотриманням. Інституціональна діяльність здійснюється людьми, які організовані в групи або асоціації, в яких проведений розподіл на статуси та ролі відповідно до потреб цієї соціальної групи або суспільства в цілому” [14; 145]. Інституціональні норми, що унормовують поведінку людей в межах соціального інституту, виникають із моральних норм, звичаїв, традицій, однак на відміну від останніх відзначаються тісною взаємопов’язаністю, свідомою розробкою й фіксацією, існуванням всередині інституту групи людей, які слідкують за їх дотриманням.

У сфері державно-управлінської діяльності державою, професійними співтовариствами та колективами державних службовців мають надаватися колективні гарантії морально орієнтованої праці бюрократії. Потреба в існуванні в державному управлінні певних об’єктивних чинників, що забезпечать підтримку найнеобхідніших етичних принципів і стандартів поведінки, обумовлена тим, що:

- делегуючи повноваження державі, громадяни не можуть покладатися лише на особисту моральність державних службовців, а вимагають гарантування достойної поведінки чиновництва з боку держави та професійного співтовариства;

- чинниками бюрократичних деформацій є не лише індивідуальні моральні недоліки окремих державних службовців, але й вади самої управлінської системи.

Громадяни відчуватимуть себе незахищеними перед можливими свавільними діями чиновника в ситуації, коли вирішення проблеми ґрунтуватиметься на власному розумінні бюрократа морально (не)прийнятному. Дослідники попереджають, що клієнтська практика, яка ґрунтується на персоніфікованому застосуванні влади та антибюрократичному принципі “уваги до особи”, “підриває довіру до “правил гри” в інституціях, які стежать за її дотриманням” [9; 285].

Зауваження Р. Де Джорджа щодо бізнес-середовища є так само справедливим і для державної служби: необхідність у появі героїв тут – це свідчення існування *аморальних структур* (курсив наш. – Т.В.). Час від часу моральні герої будуть з’являтися та викликати захоплення, але не можна і не слід розраховувати на те, що звичайні люди будуть моральними героями. Тому слід міняти структури [3; 708].

Певним методологічним підґрунтям для розгляду інституціональної та моральної регуляції в етиці державних службовців може бути концепція неоінституціоналізму, відповідно до якої, значна частина інститутів має зменшувати негативні наслідки обмеженої раціональності й опортуністичного поведіння. За О. Уільямсоном, у соціальних інститутах відчувають потребу обмежено розумні істоти *небездоганної*

моральності (курсив наш. – Т. В.). Інститути розглядаються за аналогією з діючими в спорті правилами гри; приклади таких правил різноманітні – від конституцій до норм етикету. Вони задають систему позитивних і негативних стимулів, направляючи поведінку людей у визначене русло, тобто роблять соціальне середовище менш невизначеним. Відповідно, організації розглядаються за аналогією зі спортивними командами, які до загальноприйнятих “правил гри” додають власні внутрішні обмеження, дотримувати які зобов’язані їхні члени. Д. Норт виділяє три головні складові у складі інститутів: а) неформальні обмеження (традиції, звичаї, соціальні умовності); б) формальні правила (конституції, закони, судові прецеденти, адміністративні акти); в) механізми примусу, що забезпечують дотримання правил (суди, поліція). Неформальні інститути складаються спонтанно, без свідомого задуму, як побічний результат взаємодії безлічі людей, які переслідують власні інтереси. Формальні інститути і механізми їхнього захисту встановлюються і підтримуються свідомо, найчастіше – силою держави. Формальні правила допускають різкі одномоментні ламання, тоді як неформальні міняються лише поступово [6].

Хоча особисті характеристики працівників істотно впливають на ефективність, характеристиками самої організації не можна нехтувати, вважає Г. Саймон, оскільки вона створює середовище, яке формує і розвиває особисті якості й навички; забезпечує індивідам, які працюють на відповідальних посадах, засоби здійснення влади та впливу на інших; структурує комунікації та визначає інформаційне середовище, в якому приймаються рішення [11; 18].

Вбудовування моральної компетенції в структуру підприємства є одним із важливих завдань планування інститутів, підтримки державної й приватної колективної відповідальності [7; 441]. Етичне оцінювання організацій залежить від того, яку вони впливають на людей. Структури, що створені та функціонують на моральних принципах і нормах, стимулюють людей чинити морально і, навпаки, аморальність у побудові та діяльності організацій спонукує людей до аморальних дій.

У політичній царині, як заявляє П. Бурдье, завдяки інституціональним засобам підтримки моралі створюються такі “політичні поля”, які здатні самим своїм існуванням підтримати функціонування агентів, які володіють найбільш універсальними логічними та етичними диспозиціями [1].

Б. Сутор вважає, що інститути для політичної етики є значимими, оскільки вони координують дії у співіснуванні багатьох і забезпечують певну взаємну надійність; полегшують моральну поведінку людей (виявляють і компенсують неправильне моральне поведіння людей або повинні виключити зловживання); сприяють обов’язковим рішенням для всього суспільства і забезпечують орієнтування цих рішень на принципи гарного суспільного порядку. Волелюбний порядок вимагає від громадян не особливих моральних зусиль, а моральної волі для поваги загальних інститутів. Моральні вимоги, що ставляться до політики, повинні бути переведені на мову інститутів і у форму законів, а моральні імпульси – перетворені в політичну раціональність. У межах етики інститутів від політичних діючих осіб необхідно вимагати ведення державного управління відповідно до його змісту й у межах заданих правил гри. Вирішальною тут є не особиста етика, а етика посади [12].

Можна стверджувати, що і для етики державних службовців інститути здійснюють значимі функції координації діяльності службовців, запобігання зловживанням, здійснення суспільного контролю, реалізації “етичної програми” держави, законодавчої підтримки засад етики державних службовців, соціального, правового й морального захисту бюрократії, забезпечення виконання нею вимог професії.

Якщо держава прагне реалізувати свою політику через морально орієнтовану державну службу, вона створюватиме умови, які полегшать і заохотять етичну поведінку чиновництва, буде виявляти та підтримувати організаційні структури, що допомагатимуть виконанню професійно-етичних зобов’язань, прийняттю на себе моральної відповідальності, підтримці справедливих і гармонійних відносин у професії. Скажімо, оптимальна структура організації, створення сприятливих умов праці, прозорі та справедливі процедури підбору та кар’єрного просування кадрів, підтримка позитивної мотивації, чіткі механізми контролю, ефективне лідерство, адекватне справедливе оцінювання трудових зусиль чиновництва постають елементами інституціонального середовища, яке стимулює добродісне поведіння.

Добре впорядковані інститути не дозволяють представникам влади переходити певні етичні межі. Але “стратегічне” завдання інститутів у підтримці етики державних службовців полягає не в обмеженні можливостей для самореалізації та розвитку особи, а в скеровуванні на засвоєння, інтеріоризацію суспільно визнаних професійних цінностей та моделей поведінки в професії.

Однак не слід спрощено ставитися до впливу інституціональних чинників на професійну етику та моральні установки державних службовців або переоцінювати інституціональні засоби підтримки етики державних службовців. Скажімо, ми принципово не погоджуємося з тим, що вирішити проблему перетворення фахівця в професіонала можна через “юридичне оформлення норм професійної моральності державного і муніципального службовця” [5]. Таким способом можливо лише сприяти формуванню моральних принципів, стимулювати моральнісне поведіння.

Не можна погодитися й з розповсюдженим у неоконсерватизмі підходом, згідно з яким вся моральна сфера зводиться до моралі інститутів й мораль розглядається лише як інституціональна мораль. В такому баченні виявляється, за слухним виразом А. Єрмоленка, недовіра до моральності, зведення етики до етосу, та не враховується те, що інститути можуть бути антигуманними і деструктивними, в цій антропології немає місця для суб’єкта [4; 114–115].

Складні зв’язки між інституціональними нормами, ускладнена процедура розробки, формальний характер призводять до певного їх консерватизму та низької здатності до змінюваності.

Інституціональні засоби призводять до механічного користування приписами й втрати службовцями здатності орієнтуватися в некодифікованих, неоднозначних ситуаціях, здійснювати моральний вибір та нести моральну відповідальність за прийняті рішення та дії. В результаті у чиновництва формується так звана “прищеплена нездатність” (Т. Веблен): вузький кругозір, негнучкість у спілкуванні з громадянами та у реагуванні на ситуації, консерватизм, відсутність схильності до застосування творчих підходів.

Той же Б. Сутор застерігає: позиція, згідно з якою діяльність людей звільнена від будь-якої моральної напруги, оскільки суспільна мораль втілена та діє в інститутах, є хибною, тому що інститути – це не механічно діючі установи, а соціально-культурні духовні утворення. Діючі люди можуть бажати і виконувати задум інститутів або виступати проти нього і зловживати інститутами. Не можна не погодитися з дослідником щодо того, що в політиці дуже важливою є внутрішня готовність до діяльності відповідно до інститутів. Крім того, політика є особливого роду діяльністю в ситуаціях, що не визначаються й не долаються інституціональними та нормативними даними. Тому політична етика є не лише інституціональною, але ще й ситуативною етикою. Вона повинна задавати питання про моральні якості, якими мають володіти політичні діючі актори [12]. Висновки етики щодо співвідношення особистих чеснот та інституціональності в політиці, на нашу думку, дійсні і для сфери державної служби. Процедури залучення в професію та підтримки добросовісних працівників як елементи інституціональної структури допомагають “запуску” моральної саморегуляції.

Діяльність найкращої інституціональної системи в кінцевому рахунку залежить від того як її використовуватимуть. Потреби, інтереси, мотиви, переживання, зусилля конкретних людей наповнюють змістом функціонування інститутів. Налаштування громадян, ступінь зрілості громадянського суспільства, політична воля впливають на дієвість інституціональних механізмів. Важливим є і “настрій” у внутрішньо-професійному середовищі. “Такі параметри, як кількість невиходів на роботу, продуктивність, трудовий ентузіазм, неправда та шахрайство, розглядаються як функції залежні не тільки від організаційних чинників (таких як стиль керівництва або корпоративна культура), але й від характеристик працівників” [13; 201].

Гідне управління потребує постійного поєднання й взаємозв’язку між інституціональними та моральними засобами його підтримки. Залежно від того, на що покладається більша надія у підтримці етичних засад професії – на інституціональні важелі чи на моральні чесноти та цінності службовців, нині в світовій практиці діяльності державної служби розрізняють два підходи до етики державного службовця:

- структурний – підхід, що зорієнтований на злагоду, в якому основні акценти робляться на слухняності загально-визнаним нормам, на дотриманні законів і встановлених формальних стандартів поведінки (популярний у більшості країн, зокрема у Мексиці, Португалії, США);

- нормативний – підхід, який має за мету впровадження професійно-етичних принципів і норм через виховні впливи на бюрократію, орієнтований на правильну професійну соціалізацію, усвідомлення службовцями місії професії, цінностей добросовісності; базується на заохоченні, довірі до особистої порядності, відповідальності та чесності чиновника (впроваджується в Австралії, Канаді, Новій Зеландії, Норвегії, Нідерландах, Філіппінах).

Зазначимо, що без певного збалансування цих двох регуляторів як структурний, так і нормативний підхід матимуть “слабкі місця” у впровадженні професійної етики.

Аналіз американського досвіду розвитку державної служби свідчить про те, що ще “отці-засновники”, з одного боку, виходили з можливості і необхідності доручати управління особам, особисто незацікавленим, а з іншого – саме індивідуальний інтерес

вони розглядали як рушійну силу політики. З одного боку, вони вважали, що доля суспільства не повинна залежати від особистих достоїнств керуючих, оскільки люди – аж ніяк не ангели, з іншого – акцентували увагу на моральних якостях покликаної правити “природної аристократії”. Способи примирення цих протиріч вони бачили як у розробленій ними системі інституціональних стримувань і противаг, що обмежують можливості зловживань владою, так і в моральній сфері – у висуванні на керівні посади людей, які керуються принципами служіння суспільному благу і заохоченні цих якостей [8; 75].

Отже, між організаційною, управлінською та моральною сферами державної служби існує тісна взаємопов’язаність. Недоліки у побудові інститутів здійснюють кардинальний вплив на поведінку службовців і навпаки. Дійсно підтримати етичні компоненти державної служби спроможний лише синтез моральної регуляції, особистісних чинників з інституціональними чинниками.

Література:

1. Бурдьє П. Социология политики / П. Бурдьє; пер с. фр. – М. : Socio-Logos, 1993. – 336 с.
2. Гусейнов А. А. Мораль и цивилизация (От этики добродетелей к институциональной этике) / А. А. Гусейнов // Человек. Философия. Гуманизм : Тезисы докл. и выступл. Первого Российского философского конгресса. В 7 т. – СПб. : [б. в.], 1997. – Т. 6. – 1997. – С. 252–254.
3. Де Джордж Р. Т. Деловая этика / Ричард Т. Де Джордж; [пер. с англ. Р. И. Столпера]. – М. : ИГ “Прогресс” ; ИД “РИПОЛ КЛАССИК”, 2003. – 736 с.
4. Ермоленко А. Н. Этика ответственности и социальное бытие человека: (Современная немецкая практическая философия) / А. Н. Ермоленко. – К. : Наук. думка, 1994. – 200 с.
5. Завидовский Д. Формирование кадрового потенциала муниципальной службы: проблемы, опыт, тенденции [Электронный ресурс] / Д. Завидовский. – Управленческое консультирование. – 2001. – № 2. – Режим доступа до журн. : <http://www.dialogvn.ru/uk/2001/n02/s01-2-09.htm> – Назва з екрану.
6. Капелюшников Р. Неинституционализм [Электронный ресурс] / Р. Капелюшников // Отечеств. зап. – 2004. – № 6. – Режим доступа до журн. : http://magazines.russ.ru/oz/2004/6/2004_6_11.html – Назва з екрану.
7. Коврига А. Построение институтов профессионализации государственного сектора в посткоммунистических государствах / А. Коврига, Ш. Уайман // Политико-административные отношения: кто стоит у власти? ; пер. с англ. – М. : Права человека, 2001. – С. 407–459.
8. Оболонский А. В. Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы – Россия, США, Англия, Австралия / А. В. Оболонский / Ин-т гос-ва и права. – М. : Дело, 2002. – 168 с.
9. Порта Д. дела. Брудні оборудки: учасники, ресурси та механізми політичної корупції / Д. дела Порта, А. Ванучі ; [пер. з англ. С. Кокизюк]. – К. : “К.І.С.”, 2006. – 302 с.
10. Прокофьев А. В. Общественная мораль [Электронный ресурс] / А. В. Прокофьев. – Режим доступа : <http://www.ecoethics.mrsu.ru/ru/zimsem/doc2.html> – Назва з екрану.
11. Саймон Г. А. Адміністративна поведінка: Дослідження процесів прийняття рішень в організаціях, що виконують адміністративні функції / Г. А. Саймон ; [пер. з англ. Р. Ткачука]. – [Вид. перероб і допов. числен. заув. авт.]. – К. : АртЕк, 2001. – 392 с.
12. Сутор Б. Малая политическая этика / Б. Сутор // Б. Сутор. Политическая и экономическая этика / [пер. с нем. С. Курбатовой, К. Костюка.]. – М.: Гранд; Фаир-Пресс, 2001. – С. 29–177. – (Учебное пособие).
13. Фернхем А. Личность и социальное поведение / А. Фернхем, П. Хейвен ; пер. с англ. Н. Мальгиной. – СПб. : Питер, 2001. – 368 с. – (Серия “Мастера психологии”).
14. Фролов С. С. Основы социологии : Учебное пособие / С. С. Фролов. – М. : Юристъ, 1997. – 344 с.