

Тетяна Василевська

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ ВПЛИВИ ТА МОРАЛЬНІСНА САМОРЕГУЛЯЦІЯ ЯК ФАКТОРИ ПІДТРИМКИ ЕТИКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Активні зміни у суспільному житті України, формування громадянського суспільства, необхідність укладення відносин довіри до влади, пошук ефективних та етично обґрунтованих моделей службових взаємодій у бюрократичному середовищі актуалізують тему підвищення професійної етики державних службовців. Однак досить часто спроби унормувати етичну сферу державно-управлінської діяльності виявляються безрезультатними. Це, на наш погляд, пов'язане з «одномірною» спрямованістю цих зусиль. Лише системні перетворення в сфері професійної етики (і більш широко — реформування державної служби) в поєднанні із довірою до моральних чеснот працівників здатні дати вагомий результат для суспільства.

Тема інституціональних засобів підтримки моралі в державному управлінні, в політичній царині розглядається в працях П. Бурдє, О. Ковриги, К. Попера, М. Рудакевич, Б. Сутора, Ш. Уаймана, Ю. Якименка та інших науковців. Вітчизняні дослідники зосереджують свою увагу на аналізі моральної саморегуляції державних службовців (розробки В. Колтун, М. Логунової, М. Нинюк, М. Пірен, В. Цветкова та інших). Меншою мірою українськими науковцями розробляється проблема організаційних важелів професійної етики. Ідея сполучення інституціональних впливів із моральною саморегуляцією, яку відстоює ряд дослідників (Л. Мамут, А. Оболонський, К. Попер, С. Роуз-Акерман, Б. Сутор, Ф. Фукуяма та інші), у вітчизняній науці залишається на узбіччі дослідницьких інтересів. Цим зумовлена нагальність постановки та спроби вирішення проблеми «двосторонньої підтримки» зусиль у встановленні сприятливого етичного клімату на державній службі.

Метою статті є обґрунтування необхідності поєднання інституціональних і моральнісних факторів впровадження етики державного службовця.

Особистість та зовнішнє середовище здійснюють постійні взаємовпливи та спричиняють взаємний розвиток, тому вважаємо,

що суттєвими факторами підтримки етики державного службовця є:

- демократично орієнтований соціум, зріле громадянське суспільство, спроможність громадськості брати участь в управлінні;
- раціонально вибудоване організаційне середовище державної служби;
- сформовані та дієздатні професійні співтовариств державних службовців;
- моральна зрілість особистостей професіоналів-службовців.

Державне управління ефективно діятиме та виконуватиме своє соціальне призначення лише за створення певних моральних передумов. Перетворення в професійній етиці державного службовця, за нашим переконанням, мають відбуватися у двох напрямках:

1. через *інституціональні впливи*, зміни в організаційному середовищі, які максимально унеможливають порушення етичних засад професії;
2. через *особистісну моральнісну саморегуляцію* державних службовців.

Перший напрям професійно-етичних впливів передбачає створення етичної інфраструктури державної служби, впровадження репутаційного контролю за поведінкою працівника та функціонування активного громадянського суспільства. Другий напрям пов'язаний з внутрішніми імперативами та особистісними моральними чеснотами державного службовця. Головний наголос тут ставиться на моральнісній саморегуляції, творчому самовираженні професіонала й ступені інтеріоризації професійно-етичних вимог і цінностей.

Соціальні інститути є системами установ, в яких певні люди, вибрані членами груп, дістають повноваження для виконання суспільних та безособових функцій для задоволення суттєвих індивідуальних і суспільних потреб і заради регулювання поведінки інших членів груп, писав Ян Щепанський¹. Термін «інститут», констатує В. Малахов, у сучасній соціології вживається в двох дещо відмінних значення, як:

- історично усталена форма організації й регулювання суспільного життя; у цьому розумінні мораль є одним із інститутів;
- «установа», що має певну опредмечену форму й цілеспрямовано створена для поєднання індивідів і регуляції їхніх дій у межах чітко окреслених функцій; у такому розумінні мораль не є інститутом².

Ми вживатимемо цей термін саме у другому його значенні.

У державному управлінні є наявною потреба в існуванні певних об'єктивних факторів, що забезпечуватимуть підтримку найнеобхідніших етичних принципів. Це зумовлено тим, що, делегуючи повноваження державі громадяни не лише покладаються на особисту мораль державних управлінців, а вимагають гарантування достойної поведінки чиновництва з боку держави й професійного співтовариства.

Характеристиками самої організації не можна нехтувати, незважаючи на те, що особисті характеристики працівників істотно впливають на її ефективність, вважає Г. Саймон. Тезу про важливість організації науковець підтверджує тим, що вона:

— створює середовище, яке формує і розвиває особисті якості й навички;

— забезпечує індивідам, що працюють на відповідальних посадах, засоби здійснення влади та впливу на інших;

— структурує комунікації та визначає інформаційне середовище, в якому приймаються рішення³.

Основою організацій є люди, й етичне оцінювання організацій залежить від того, який вплив вони мають на людей. Умови праці, структура організації, процедури набору та кар'єрного просування, механізми контролю, система стимулювання і т.п. можуть заохочувати або блокувати професійно-етичне поведіння працівників. Структури, що побудовані та функціонують на моральних принципах і нормах, стимулюють людей до моральних вчинків і навпаки, аморальність у побудові та діяльності організацій спонукує людей до аморальних дій. Отже, підтримання морального клімату на державній службі має забезпечувати, крім морально орієнтованих працівників, і «морально орієнтовані» структури.

Добре впорядковані інститути спрямовують діяльність представників влади та не дозволяють їм переходити певні етичні межі. Але «стратегічне» завдання інститутів у підтримці професійної етики бюрократії полягає не в обмеженні можливості для розвитку особи, а в скеровуванні її на засвоєння, інтеріоризацію суспільно визнаних цінностей професії. Суспільні інститути є важливими чинниками самореалізації людини, які задають моделі соціальної поведінки, ціннісно орієнтують, унормовують, регулюють поведіння індивідів.

Державні гарантії доброчесної поведінки бюрократії можуть мати етичний, правовий, або етико-правовий характер,

і професійно-етичні стандарти поведінки іноді впроваджуються й адміністративними методами, хоча є певні сумніви щодо можливості ствердження моральних принципів і норм «невласливими їм механізмами реалізації».

Якщо держава прагне реалізувати свою політику через моральнісно орієнтовану державну службу, вона створюватиме умови, які полегшать і заохотять етичну поведінку чиновництва, буде виявляти та підтримувати організаційні структури, що стоять на заваді етично недопустимій поведінці та сприятимуть виконанню професійно-етичних зобов'язань, взяттю на себе моральної відповідальності, підтримці справедливих і гармонійних відносин у професії. Наприклад, створення сприятливих умов праці, підтримка позитивної мотивації, ефективне лідерство, адекватне справедливе оцінювання трудових зусиль чиновництва постають елементами добре організованого інституціонального середовища, яке стимулює добросовісне поведіння бюрократії.

Нині йдеться і про створення механізмів сприяння професійно-етичним регуляціям, які дістали назву етичної інфраструктури, елементами якої (за документами Організації Економічного Співробітництва і Розвитку) є політична воля, законодавство, механізми звітності та нагляду, етичні кодекси, певні умови підтримки державної служби, координуючі органи, механізми професійної соціалізації, суспільний нагляд за діяльністю чиновництва.

Можна стверджувати, що для етики державної служби інститути виконують значимі функції координації діяльності службовців, забезпечення надійності взаємодій з громадянами, запобігання зловживанням, здійснення суспільного контролю, реалізації «етичної програми» держави, правового, соціального і морального захисту бюрократії, законодавчої підтримки вимог професійної етики, сприяння виконанню чиновництвом місії та вимог професії.

Але не варто, як це іноді спостерігається, переоцінювати інституціональні засоби підтримки професійної етики. Інституціональні засоби призводять до того, що службовці привчаються лише механічно користуватися приписами та правилами, й при цьому втрачають здатність орієнтуватися в некодифікованих ситуаціях, здійснювати моральний вибір, діяти в ситуаціях неоднозначних, які вимагають підвищеної моральної відповідальності за прийняті рішення та дії. Внаслідок цього у чиновництва формується вузький кругозір, негнучкість у спілкуванні

з громадянами та у реагуванні на ситуації, консерватизм, відсутність схильності до застосування у роботі творчих підходів.

Акцентуючи лише на адміністративних регламентаціях поведінки, значно знецінюються смисли професійної діяльності службовців.

Тому поряд із інституціональними підходами в публічному адмініструванні свою доцільність виявляють особистісні підходи. Потреби, інтереси, мотиви, переживання, зусилля людей наповнюють змістом функціонування інститутів. Моральнісна саморегуляція, особисті моральні принципи та моральні чесноти, творче самовираження, ступінь інтеріоризації професійно-етичних вимог і цінностей державним службовцем становлять другий напрям професійно-етичних впливів.

Ф. Фукуяма визнає що, якщо люди не довіряють один одному, вони можуть співробітничати лише в рамках системи формальних правил і регламентацій — системи, що потребує постійного переписування, узгодження, відстоювання у суді та забезпечення виконання, іноді примусового. А для людей, які об'єднанні спільними етичними цінностями, між якими існує моральний консенсус і довіра не потрібна детальна контрактно-правова регламентація їх відносин⁴.

Мораль, так само як право, наголошує на *необхідності* дотримання певних норм поведінки, але така необхідність істотно відрізняється від *примусовості*. Примус до моральності знецінює її як розумне самопокладання та самообмеження.

Сьогодні на теренах державної служби стає відчутною тенденція, що викликає пересторогу — витіснення моральних регуляторів поведінки з професійної сфери. Прагнення підмінити етичні норми професійними поширюється не лише в царині державного управління, а і в інших професійних сферах. В багатьох наукових студіях виголошується думка про те, що нині професії вже не встановлюють для себе більш високі моральні норми, а утверджують професійні норми, що іноді називаються етичними нормами. Ці останні не є аморальними, однак вони часто мають мало спільного із моральними нормами⁵. Наш аналіз різноманітних кодексів поведінки професіоналів свідчить, що, хоча в цьому вердикті існує деяке перебільшення тенденції зникнення моральної компоненти з професійно-етичних встановлень, однак частка правди тут є.

Інституціональні механізми підтримки етики державного службовця стають досить вагомими для її становлення та забезпечення.

Але моральний самоконтроль характеризує значно вищу стадію розвитку моральності особистості, хоча він може здійснюватися як на рівні відповідності нормам, так і на рівні обґрунтування та внутрішнього визнання норм. Дотримання зафіксованих регламентацій і зовнішній контроль залишаються менш ефективними регулятивними засобами, ніж *добровільне* регулювання поведінки.

Заміна зовнішнього контролю (який здійснюється через закони, кодекси, правила, стандарти поведінки і якого, зрештою, можна уникати) на самоконтроль передбачає автоматичне дотримання моральних настанов і психологічну заборону дій, що порушують професійно-етичні норми. Але моральна регуляція починається тоді, коли особистість не просто додержується етичних правил, встановлених у законах, кодексах, інструкціях, а коли вона усвідомлює та бере на себе місію своєї професії й ті норми, що служать найкращій реалізації цієї місії. У цьому разі діяльність державного службовця розглядається вже не тільки як виконання установок професії, але й як покликання, що вимагає напруги внутрішніх сил, повної самовіддачі. Тут внутрішній контроль реалізується через цінності, норми, переконання, установки, і від нього не можливо позбавитися без зради власному Я. Професія стає сферою самореалізації особистості, надає поштовхів до внутрішнього особистісного саморозвитку. А державний службовець є не лише функціонером, виконавцем, а й особистістю, яка, володіючи професійними знаннями та навичками, виявляє етичну чутливість до складних проблем професійної діяльності, здатна самостійно мислити та приймати відповідальні рішення.

Досить складно іноді досягти інституціональних змін у структурі, регламентах, процедурах діяльності організацій державної служби, однак особливо важко досягати змін у людській поведінці. Зміна орієнтирів, принципів, цінностей, установок є більш утрудненим і довготривалим процесом.

На нашу думку, значно ширше впровадження моральної регуляції в сферу виконавчої влади можливе за умови:

— акцентування уваги на *моральних* підставах кодексу поведінки у його розробці і впровадженні;

— входження в практику державної служби ряду засобів, що активізують (через професійно-етичне навчання, розширення сфери свободи й особистої відповідальності державних службовців і т.д.) *інтеріоризацію* етичних установок професії;

— підбору та просування кадрів з врахуванням не тільки *професійно-етичної, але і моральної складової професіоналізму*;

— посилення уваги до *особистісного компонента* державної служби, культивування поваги і до особистості громадянина-клієнта, і до особистості працівника державної організації.

При цьому важливо розрізнати і розмежовувати сфери етичного і правового регулювання і здійснювати пошук їх найбільш оптимального співвідношення для підтримки високих стандартів професії.

Залежно від того, на що покладається більша надія у впровадженні професійної етики — на інституціональні засоби чи на моральнісні чесноти та цінності службовців, розрізняються два підходи до етики державного службовця:

— *структурний* (популярний в більшості країн);

— *нормативний* (існуючий в Канаді, на Філіппінах і в інших країнах).

Вважається, що структурний підхід (*compliance*) зорієнтований на злагоду. При цьому підході основні акценти робляться на дотримання законів і встановлених формальних стандартів поведіння. В більшості випадків правила поведінки тут фіксуються як закони або підзаконні нормативні акти. Значна увага при такому підході приділяється розробці чітких приписів, кодексу поведінки державного службовця, які поєднуються із системою аудиту, контролю та різноманітного стимулювання чиновництва.

Нормативний підхід має за мету впровадження професійно-етичних принципів і норм через виховні впливи на державних службовців (*integrity*). Ця позиція орієнтована на те, що правильна професійна соціалізація службовців, засвоєння ними цінностей доброчесності втілюються в прийнятті етично коректних рішень і реалізацію етично чутливої поведінки. Акценти тут робляться на заохоченні та довірі до особистої порядності чиновника.

Як бачимо, структурний підхід акцентує увагу на інституціональних механізмах підтримки етики державних службовців, а нормативний апелює до їх особистих принципів. Однак без певного збалансування цих двох регулятивів як структурний, так і нормативний підхід матимуть «слабкі місця» у впровадженні професійної етики державних службовців. У той же час практика публічного адміністрування свідчить про необхідність

постійного поєднання й взаємозв'язку між інституціональними та моральними засобами підтримки гідного управління.

К. Попер свого часу підмічав, що чистий персоналізм є неможливим, так само як і чистий інституціоналізм. Організація інститутів передбачає важливі персональні рішення. «Інститути як фортеці: їх потрібно добре спроектувати та заселити». Демократичні інститути не можуть покращитися самі — їх покращання залежить від людей. Проблема покращання демократичних інститутів — це завжди проблема, що стоїть перед особистостями, а не перед інститутами⁶. При цьому Попер вважав, що прихильність, відданість певним інститутам, наприклад таким, що існують в демократичній державі, і навіть певним традиціям може цілком узгоджуватися з індивідуалізмом за умови, що інститути мають перед собою гуманітарну мету. Індивідуалізм не слід ототожнювати з антиінституціональним персоналізмом⁷.

Отже, оскільки особистість формується соціумом, реалізується у суспільстві, вона має рахуватися із інституціональними встановленнями. Але будь-яка жорсткість нормативних установлень не може замінити собою почуття моральної відповідальності, професійного покликання, совісті, поваги до особистості. Роль інститутів полягає в *підтримці* моральних (професійно-етичних) цінностей і норм та у *зменшенні негативних наслідків* небездоганної моральності.

Аналізуючи американський досвід розвитку державної служби, А.Оболонський звертає увагу на те, що ще «отці-засновники», з одного боку, вважали, що доля суспільства не повинна залежати від особистих достоїнств керівників, оскільки люди — аж ніяк не ангели, з іншого боку — акцентували увагу на моральних якостях покликаної правити «природної аристократії». Способи примирення цих протиріч вони бачили як у розробленій ними системі інституційних стримувань і противаг, що обмежують можливості зловживань владою, так і в моральній сфері — у висуванні на керівні посади людей, що керуються принципами служіння суспільному благу і заохочення цих якостей⁸.

На терені державно-управлінської діяльності зв'язок інституціональних та моральних регулятивів актуалізується у вирішенні найрізноманітніших проблем публічного життя. Зокрема, є дослідження, що виявляють залежність природи корупції і від організаційних, і від особистісних факторів. Тому вирішення цієї проблеми стає можливим при застосуванні подвійного підходу,

за допомогою реалізації комплексних заходів — вироблення одночасно оновлених політичних (і професійно-етичних. — Т. В.) цінностей і реформування системи врядування⁹.

Таким чином, маємо низку висновків:

— за допомогою інституціональних засобів здійснюється гарантування достойної поведінки чиновництва з боку держави й професійного співтовариства;

— інституціональні механізми можуть заохочувати або блокувати професійно-етичне поведіння працівників. Основна задача інститутів у підтримці професійної етики державних службовців полягає в скеровуванні їх на засвоєння, інтеріоризацію суспільно визнаних цінностей професії;

— суттєвим фактором підтримки професійно-етичних впливів є моральнісна саморегуляція, особисті моральні принципи та моральні чесноти, творче самовираження державних службовців;

— практика публічного адміністрування свідчить про необхідність постійного поєднання й взаємозв'язку між інституціональними та моральними засобами впровадження гідного управління.

Подальші розвідки з зазначеної проблеми можуть бути спрямовані в напрямі пошуку механізмів впливу професійних співтовариств й активного громадянського суспільства на підтримку професійної етики бюрократії.

¹ Щепанський Я. Элементарные понятия социологии. — М., 1969. — С. 96-97

² Малахов В. А. Этика: Курс лекций. — К.: Либідь, 2000. — С. 47.

³ Саймон Г. А. Административна поведінка: Пер. з англ. — К.: АртЕк, 2001. — С.18.

⁴ Фукуяма Ф. Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию/ Пер. с англ. — М.: АСТ; АСТ Москва; Хранитель, 2006. — С.53, 55.

⁵ Де Джордж Р. Т. Деловая этика/ Пер. с англ. — М.: Прогресс, РИПОЛ КЛАССИК, 2003. — С.569.

⁶ Поппер К. Открытое общество и его враги. В 2-х т.: Пер. с англ. — М.: Феникс, Международный фонд «Культурная инициатива», 1992. — Т.1. — С. 166-167

⁷ Там же. — С.332.

⁸ Оболонский А. В. Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы — Россия, США, Англия, Австралия. — М.: Дело, 2002. — С.75.

⁹ Політична корупція перехідної доби: Пер. з англ./ За ред. С. Коткіна та А. Шайо. — К.: «К.І.С.», 2004. — С.170.