

Сорокіна Наталія Григорівна,

к. держ. упр., доц.,

доцент кафедри державного управління та місцевого самоврядування,

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

Національної академії державного управління при Президентові України,

м. Дніпро

ORCID 0000-0002-0804-330X

УДК 35.082.4

doi: 10.34213/ap.20.02.18

СУТНІСТЬ ЕТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ ТА ЇЇ РОЛЬ У ПРОЦЕСІ ФОРМУВАННЯ МОРАЛЬНО-ЕТИЧНИХ ОСНОВ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

Стаття присвячена дослідженню сутності етичної інфраструктури публічної служби та визначенню її основних елементів. Розкрито різні підходи до визначення поняття “етична інфраструктура”. Проаналізовано три основні системи етичної інфраструктури: формальну, неформальну та лідерство. Визначено основні елементи етичної інфраструктури, до яких відносять: політичну волю, законодавство, кодекси поведінки, механізми звітності та нагляду, громадський контроль, професійну соціалізацію, координуючі органи, умови підтримки публічної служби. На основі власного соціологічного дослідження проранжовано основні елементи етичної інфраструктури за їх важливістю у процесі формування морально-етичних основ публічної служби.

Ключові слова: етична інфраструктура; публічна служба; етика; мораль; публічний службовець; морально-психологічний клімат.

Постановка проблеми. Етичний компонент є одним із найважливіших при створенні нової публічної служби. Регулювання морально-етичної поведінки публічних службовців і жорсткий контроль за дотриманням ними високих етичних стандартів є необхідними умовами реального підвищення якості їх роботи та ефективності публічної служби в цілому.

Як зазначає більшість науковців, найпоширенішими етичними проблемами публічної служби є: хабарництво, зловживання службовим становищем, конфлікт інтересів, використання конфіденційної інформації в особистих цілях тощо. Однак основою реформування публічної служби повинно бути саме підвищення та підтримка високих стандартів доброчесності та моралі публічних службовців. Це можна досягти за допомогою ефективною етичної інфраструктури, яка складається з різних інструментів та методів, що допомагають створити сприятливий етичний клімат в органах публічної влади. Тому актуальним є дослідження питань побудови ефективною етичної інфраструктури публічної служби, яка б відповідала вимогам сьогодення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На сьогоднішній день питанню етичної інфраструктури на публічній службі присвячено не так багато робіт в галузі публічного управління та адміністрування. Серед представників сучасної наукової думки, які розглядали дане питання, вагомий внесок зробили Т. Василевська [1], А. Войтенко [2], О. Колтунов [3], М. Лахижа [4], В. Малімон [5], М. Рудакевич [6], О. Штиршов [7] та ін. Однак слід зазначити, що на даному етапі реформування публічної служби проблема створення етичної інфраструктури публічної служби в Україні є недостатньо розробленою та малодослідженою. Тому є необхідність поглибленого аналізу сутності цього поняття та дослідження основних її елементів, що відіграють важливу роль у процесі формування морально-етичних основ публічної служби.

Метою статті є уточнення сутності етичної інфраструктури публічної служби та визначення її основних елементів.

Виклад основного матеріалу. Термін “етична інфраструктура” вперше був використаний у США, щоб посилатися на політику та структури, які підтримують дотримання правил професійної поведінки публічних службовців [13, с. 163]. Однак вперше в науковому дискурсі це поняття було введено в 1996 р. в доповіді “Ethics in the public service”, яку підготувала Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР). У доповіді, етична інфраструктура визначена як сукупність засобів, що використовуються для регулювання неналежної і заохочення належної поведінки публічних службовців [12]. За визначенням польської вченої Богуцької І., етична інфраструктура – це сукупність елементів, що підтримують створення та функціонування етичних стандартів у відповідному професійному середовищі [9, с. 75]. Сама фраза “етична інфраструктура” вказує на наявність основних інструментів покращення етичного клімату на публічній службі.

Ми погоджуємося з думкою багатьох науковців, які стверджують, що добре функціонуюча етична інфраструктура підтримує високі стандарти поведінки публічних службовців, що в свою чергу призводить до підвищення довіри до них з боку суспільства.

Польський учений Д. Хайдіс зазначає, що ефективність публічної служби, в чималій мірі, визначається через її етичну інфраструктуру, яка повинна складатися з:

- політичної підтримки (висока моральна поведінка вищих керівних кадрів);
- дієвого закону, що регулює стандарти поведінки;
- механізмів забезпечення відповідальності та підтримки етичної поведінки, інтегрованої в систему управління;
- просвітницької та навчальної діяльності серед публічних службовців, що пропагують високі стандарти поведінки;
- відповідних умов праці [10, с. 288].

Цікавим, на нашу думку, є підхід, який висвітлено у статті словенських авторів Джона Старе та Майї Клоун, де етична інфраструктура розглядається через три основні системи: формальну, неформальну та лідерство. Які, в свою чергу, взаємопов’язані з трьома цілями: спілкування, навчання та управління [11, с. 153]. Більш детально цей підхід наведено у табл. 1.

Таблиця 1

Система етичної інфраструктури

Цілі	Система		
	Формальна	Неформальна	Лідерство
Спілкування	Цінності, місія, бачення (vision) Кодекс етики Кодекс поведінки	Неформальні бесіди про етику між працівниками Історії, міфи Власна мова	Налаштування власних прикладів Встановлення чітких очікувань Передача основних цінностей, стандартів етичної поведінки
Навчання	Специфічний зміст етики закріпленій в навчальних програмах Посібник/процес	Процес соціалізації	Проведення спеціальних тренінгів для керівників з етичних питань та корпоративної соціальної відповідальності
Управління	Системи санкцій Наявність певних органів та дотримання стандартів поведінки Інтегрування етичних питань в процес відбору працівників	Вербальна та невербальна поведінка Визнання неформальних лідерів	Підвищення відповідальності за дії Розпізнання та заохочення певних видів поведінки

Цей підхід дозволяє зрозуміти, як цінності та принципи етичної поведінки розповсюджуються всередині публічної служби. Тобто, це відбувається в основному через формальні та неформальні зв'язки, а також за допомогою керівників (організаційних лідерів).

Якщо говорити про формальну систему, то вона включає документально підтвержені та стандартизовані дії. Найбільш розповсюдженими типами формальних систем, на думку американських учених Енн Е. Тенбрунсель, Крістін Сміт-Кроу та Елізабет Е. Умфресс, є: системи зв'язку, спостереження та санкціонування. Формальні системи зв'язку – це ті системи, які офіційно передають етичні цінності та принципи (етичні кодекси поведінки, заяви про місію, письмові стандарти поведінки та навчальні програми). Система спостереження включає процедури, спрямовані на моніторинг та виявлення етичної та неетичної поведінки (процедури звітності та нагляду). Формальні санкційні системи – це ті офіційні системи всередині організації, які безпосередньо пов'язують етичну та неетичну поведінку з формальними винагородами та покараннями відповідно (підвищення по службі, підвищення зарплати, премії або навпаки) [8, р. 288-290].

Неформальні системи є не менш важливими в налагодженні етичного клімату в органах влади. Адже саме за допомогою неформальних каналів зв'язку, неофіційних повідомлень, як правило, передаються етичні норми в будь-якій організації. Неформальні бесіди про етику, неформальні тренінги, на яких учасникам показують, як правильно поводитися в конфліктних ситуаціях, вербальна та невербальна поведінка, яка передає етичні принципи, – це все різні механізми, за допомогою яких етичні стандарти та норми поведінки неформально передаються між публічними службовцями. Для того, щоб неформальні системи комунікації були ефективними, повинна існувати також супровідна система неформального спостереження та санкціонування, що складається з когось чи якогось механізму, який може неформально контролювати етичну та неетичну поведінку. Неформальні системи санкціонування на відміну від формальних можуть мати форму групового тиску на певну поведінку, яка вважається неприпустимою для відповідного колективу [8, с. 291–293].

Що стосується керівників (організаційних лідерів), то вони відіграють велику роль як у формальних так і неформальних комунікаціях. Адже у формальних системах через них відбувається встановлення стандартів етичної поведінки та передача основних цінностей, які керівник вимагає від своїх підлеглих. Крім того, керівники, через формальні комунікаційні системи, повинні допомагати своїм підлеглим усвідомлювати ці цінності. Якщо говорити про неформальні комунікації, то тут дуже важливо, щоб керівники власним прикладом показували високі етичні стандарти поведінки та дотримувалися тих цінностей, які самі встановили.

Отже, формальні системи забезпечують більш офіційний та чіткий опис етичних принципів, в той час як неформальні системи – це невидиме посилення етичної поведінки, яка є доцільною для відповідного органу влади. Таким чином видно, що і формальна і неформальна і лідерська система дуже важливі при формуванні етичної інфраструктури на публічній службі, тому вони повинні діяти у взаємодії та підсилювати одна одну.

Також, в нашому дослідженні, доцільно звернутися до аналізу основних елементів етичної інфраструктури, які відіграють велику роль в налагодженні етичного клімату на публічній службі. Слід зазначити, що Експертами Орга-

нізації Економічного Співробітництва та Розвитку (ОЕСД) ще в 1996 р. було визначено основні елементи етичної інфраструктури, до яких вони віднесли: політичну волю, законодавство, кодекси поведінки, механізми звітності та нагляду, громадський контроль, професійну соціалізацію, координуючі органи, умови підтримки публічної служби. Вони запропонували розглядати ці елементи через призму трьох функцій: контролю (control), керування (guidance), управління (management) [12, р.25]. Більш наглядно етична інфраструктура публічної служби представлена в таблиці 2.

Таблиця 2

Етична інфраструктура публічної служби

<i>Функції</i>	<i>Елементи етичної інфраструктури</i>
Контроль	Законодавство Механізми звітності та нагляду Громадський контроль
Керування	Кодекси поведінки Політична воля Професійна соціалізація
Управління	Координуючі органи Умови підтримки публічної служби

Функція контролю, за їх думкою, може бути досягнута за допомогою трьох елементів: правової бази, яка б забезпечувала процедури нагляду, проведення досліджень та застосування покарань при порушенні етичних стандартів на публічній службі; ефективних механізмів звітності та нагляду, тобто процедур проведення внутрішнього та зовнішнього аудиту діяльності державних органів, парламентського нагляду тощо; та громадського контролю за діяльністю органів публічної влади, тобто налагодження процедур, які забезпечують доступ громадян до інформації, прозорість процесів публічного управління.

Функція керування представлена наступними елементами: добре сформульоване зобов'язання від політичного керівництва (політична воля); кодекси поведінки, що виражають цінності та стандарти для публічних службовців в цілому і для окремих органів влади, зокрема; та професійна соціалізація, що включає освіту та навчання публічних службовців стандартам поведінки.

Функція управління реалізується за допомогою двох інших елементів: умов підтримки публічної служби, заснованих на ефективній кадровій політиці (оплата праці, механізми захисту публічного службовця від свавілля керівництва тощо); та координація роботи публічних службовців з боку спеціального органу, який відповідає за дотримання етичних стандартів на публічній службі [12].

У нашому соціологічному дослідженні, яке було проведено у березні-червні 2019 р., ми вирішити також з'ясувати думку публічних службовців стосовно важливості елементів етичної інфраструктури при формуванні та збереженні високих моральних підвалів публічної служби. У опитуванні прийняло участь 448 державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування у віці 22 років і старше. Методом дослідження було анонімне анкетування за спеціально розробленим інструментарієм. Збір первинної соціологічної інформації відбувався під час семінарів і тренінгів з підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування у Дніпропетровському регіональному інституті державного управління Національної академії державного управління при Президенті України.

Респондентам було запропоновано відповідати на питання: “Що, на Ваш погляд, є найбільш дієвим для боротьби з порушенням морально-етичних норм на публічній службі в період трансформації влади?” (можна було обрати не більше трьох варіантів з запропонованих). Візуалізація відповідей по даному питанню представлена на рис. 1.



Рис. 1. Важливість елементів етичної інфраструктури у процесі формування морально-етичних основ публічної служби, у % до всіх

Цікавим є той факт, що такий елемент етичної інфраструктури як професійна соціалізація (проведення постійних тренінгів для публічних службовців з етичних питань), респонденти вважають найдієвішим способом підвищення морально-етичних стандартів на публічній службі, а саме 55,8 % обрали цей варіант. Це говорить про те, що сучасні публічні службовці потребують постійного вдосконалення своїх знань та навиків з цього питання. У своїй професійній діяльності публічні службовці постійно стикаються з дилемами, як правильно вчинити в тій чи іншій ситуації. Тому для них є просто необхідними регулярні тренінги та тематичні курси, де не просто їх будуть ознайомлювати з оновленим законодавством та новими тенденціями в цій сфері (хоча це теж необхідно робити), але й в процесі аналізу окремих практичних ситуацій та кейсів покажуть, як правильно необхідно поводитися, щоб уникнути конфлікту інтересів або прийняти правильне рішення з урахуванням норм закону та моралі.

Наступні елементи етичної інфраструктури, за їх значимістю, респонденти оцінили таким чином: наявність та обов'язкове дотримання Етичного кодексу на публічній службі (42,9 %); удосконалення законодавства в цій сфері (37,3 %); політична воля вищого керівництва щось змінити (36,6 %) та наявність гарячої телефонної лінії прийому повідомлень громадян про правопорушення публічних службовців (28,8 %), посилений громадський контроль (17,4 %). При цьому найменше сподівань в боротьбі з порушенням морально-етичних норм працівники органів влади покладають на наявність спеціального етичного органу (12,9 %). Це визиває занепокоєння, так як виходячи з відповідей, публічні службовці не довіряють тим органам, які саме повинні забезпечувати високі морально-етичні стандарти на публічній службі.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Отже, етична інфраструктура складається з механізмів, інструментів, умов та спеціальних органів, що повинні сприяти високим стандартам поведінки публічних службовців. Кожна функція та елемент етичної інфраструктури є дуже важливими при формуванні сприятливого клімату на публічній службі. Ми, звичайно, дотримуємося думки, що сприятливий морально-психологічний клімат на публічній службі можна досягти тільки якщо всі перераховані елементи етичної інфраструктури будуть діяти у взаємозв'язку один з одним, але задаючи респондентам відповідне питання, ми хотіли проранжувати всі елементи та зрозуміти, на що особливо необхідно звернути увагу при формуванні ефективної сучасної етичної інфраструктури публічної служби в умовах трансформації влади в Україні. З результатів нашого дослідження видно, що особливу увагу необхідно приділити такому елементу етичної інфраструктури як професійна соціалізація, зокрема, професійно-етична освіта публічних службовців, адже саме вона сприяє формуванню моральних установок та етичної чутливості публічних службовців. Етичне навчання підвищує рівень знань та навичок публічних службовців, необхідних для проведення аналізу і морального обґрунтування прийнятих ними рішень, з точки зору етики. Водночас слід ще раз акцентувати, що всі елементи повинні взаємодіяти один з одним, щоб стати цілісною та ефективною етичною інфраструктурою.

У перспективі подальших розвідок щодо ефективного функціонування етичної інфраструктури публічної служби доцільно провести детальний аналіз основних елементів етичної інфраструктури та визначити їх роль у процесі формування морально-етичних основ публічної служби.

Список використаних джерел

1. Василевська Т. Е. Особистісні виміри етики державного службовця : монографія. Київ, 2008. 336 с.
2. Войтенко А. Б., Якобчук В. П. Сучасна політична еліта в Україні: особливості формування. *Трансформація українського суспільства та його еліт у контексті цивілізаційного розвитку Європи* : монографія / за ред. І. А. Мельничука. Житомир : Рута, 2019. 200 с.
3. Колтунов О. Етична інфраструктура державної служби України: загальна характеристика. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України*. 2010. № 6 (50). С. 353–364.
4. Лахижа М., Черчатий О. Етичні засади у діяльності публічної адміністрації Польщі. *Державне будівництво* : електрон. наук. фахове вид. 2007. Вип. 1 (2). С. 1–11. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2007_1%282%29__63 (дата звернення: 05.10.2020).
5. Малімон В. І., Шевченко Н. П. Актуалізація етичних кодексів в контексті модернізації системи державного управління. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького*. Івано-Франківськ, 2015. № 11. С. 79–85.
6. Рудакевич М. І. Формування етики державних службовців в умовах демократизації і професіоналізації державного управління : автореф. дис. ... д-ра держ. упр. Київ, 2007. 38 с.
7. Штиршов О. Створення етичної інфраструктури державної служби в Україні на сучасному етапі розвитку. *Актуальні проблеми державного управління*. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2007. Вип. 2 (30). С. 186–193.
8. Ann E. Tenbrunsel, Kristin Smith-Crowe and Elizabeth E. Umphress Building Houses on Rocks: The Role of the Ethical Infrastructure in Organizations. *Social Justice Research*. 2003. Vol. 16, № 3, p. 285–307. doi: 10.1023/A:1025992813613.
9. Bogucka I., Pietrzykowski T. Etyka w administracji publicznej. *LexisNexis*. Warszawa, 2012. 113 p.
10. Hajdys D. Etyka w administracji publicznej. *Etyka w relacjach instytucji finansowych z gospodarstwami domowymi*, ser. *Ekonomia*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2016, p. 287–308.

11. Janez Stare, Maja Klun. An Analysis of the Ethics Infrastructure and Ethical Climate in Slovenian Public Administration. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, Winter 2016/2017. Vol. IX, № 2, 147–164. doi: 10.1515/nispa-2016-0018.

12. OECD, Ethics in The Public Service. Current Issues and Practice. Public Management Occasional Papers. 1996, № 14. 63 p. URL: http://dSPACE.uni.lodz.pl:8080/xmlui/bitstream/handle/11089/20350/%5B287%5D_308_Hajdys.pdf?sequence=1&isAllowed=y дата звернення: 05.10.2020).

13. Parker C., Evans A., Haller L., Mire S. Le and Mortensen R. The Ethical Infrastructure of Legal Practice in Larger Law Firms: Values, Policy and Behaviour. *UNSW Law Journal*. 2008. 31 (1), 158–188.

Sorokina N. G.,

PhD in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor of Public Administration and Local Government Department, DRI NAPA, Dnipro
ORCID 0000-0002-0804-330X

THE ETHICAL INFRASTRUCTURE AND ITS ROLE IN THE PROCESS OF FORMING THE MORAL AND ETHICAL BACKGROUND OF PUBLIC SERVICE

The article is devoted to the study of the ethical infrastructure of the public service and the definition of its main elements. Different approaches to the definition of “ethical infrastructure” are revealed. Three main systems of the ethical infrastructure are analyzed: formal, informal and leadership.

The formal system includes standard actions that provide a more formal and clear description of ethical principles in the public service (ethics code, training programs, availability of special bodies, etc.). Informal systems proceed through informal communication channels (informal conversations about ethics, informal trainings, recognition of informal leaders, etc.). As for leadership (this system is presented by organizational leaders), it plays an important role in formal as well as informal communications. After all, thanks to leaders in formal systems the establishment of standards of the ethical behavior and the transfer of core values of the organization are performed. And in informal communication, the mission of the leader is to be a model of high ethical standards.

The main elements of the ethical infrastructure are identified, they include: the political will, legislation, ethics code, reporting and supervision mechanisms, public control, professional socialization, coordinating bodies, conditions of the public service support. The main elements of the ethical infrastructure are ranked. This ranking is based on our own sociological research. It was found that special attention should be paid to such an element of the ethical infrastructure as professional socialization, in particular, professional and ethical education of public servants, as its respondents consider it the most important in the process of raising moral and ethical standards of public service. This is due to the fact that modern civil servants need constant improvement of their knowledge and skills.

At the same time, we believe that a favorable moral and psychological climate in the public service can be achieved only if all these elements of the ethical infrastructure will work mutually. Thus, the ethical infrastructure consists of mechanisms, tools, conditions and special bodies that should promote high standards of conduct for public servants. Every function and element of the ethical infrastructure is very important in creating a favorable climate in the public service.

Keywords: ethical infrastructure; public service; ethics, morality; public servant; moral and psychological climate.

References

1. Vasylevska, T.E. (2008). Osobystisni vymiry etyky derzhavnoho sluzhbovtisia [Personal dimensions of civil servant ethics]. Kyiv [in Ukrainian].

2. Vojtenko, A.B., Yakobchuk, V.P. (2019). Suchasna politychna elita v Ukraini: osoblyvosti formuvannia. *Transformatsiia ukrainskoho suspilstva ta joho elit u konteksti tsyvilizatsijnoho rozvytku Yevropy*. I.A. Melnychuk (Ed.). Zhytomyr: Ruta [in Ukrainian].

3. Koltunov, O. (2010) Etychna infrastruktura derzhavnoi sluzhby Ukrainy: zahalna kharakterystyka. *Naukovi zapysky Instytutu politychnykh i etnonatsionalnykh doslidzhen im. I.F. Kurasa NAN Ukrainy*, 6 (50), 353–364 [in Ukrainian].

4. Lakhyzha, M., Cherchatyj, O. (2007). Etychni zasady u diialnosti publichnoi administratsii Polschi. *Derzhavne budivnytstvo. – State Formation. 1 (2), 1–11*. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2007_1%282%29__63 [in Ukrainian].

5. Malimon, V.I., Shevchenko, N.P. (2015). Aktualizatsiia etychnykh kodeksiv v konteksti modernizatsii systemy derzhavnoho upravlinnia. *Naukovo-informatsijnyj visnyk Ivano-Frankivskoho universytetu prava imeni Korolia Danyla Halytskoho*. Ivano-Frankivsk, 11, 79–85 [in Ukrainian].

6. Rudakevych, M.I. (2007). Formuvannia etyki derzhavnykh sluzhbovtziv v umovakh demokratyzatsii i profesionalizatsii derzhavnoho upravlinnia [Formation of ethics of civil servants in the context of democratization and professionalization of public administration]. *Extended abstract of Doctor's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].

7. Shtyrov, O. (2007). Stvorennia etychnoi infrastruktury derzhavnoi sluzhby v Ukraini na suchasnomu etapi rozvytku. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia*. Odesa: ORI NADU, 2 (30), 186–193 [in Ukrainian].

8. Ann, E. Tenbrunsel, Kristin Smith-Crowe, and Elizabeth E. (2003). Umphress Building Houses on Rocks: The Role of the Ethical Infrastructure in Organizations. *Social Justice Research*, 16, 3, 285–307. doi: 10.1023/A:1025992813613.

9. Bogucka, I., Pietrzykowski, T. (2012). Etyka w administracji publicznej. *LexisNexis*. Warszawa, 113.

10. Hajdys, D. (2016). Etyka w administracji publicznej. *Etyka w relacjach instytucji finansowych z gospodarstwami domowymi, ser. Ekonomia*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 287–308.

11. Janez Stare, Maja Klun (2016/2017). An Analysis of the Ethics Infrastructure and Ethical Climate in Slovenian Public Administration. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, IX, 147–164. doi: 10.1515/nispa-2016-0018.

12. OECD (1996). Ethics in The Public Service. Current Issues and Practice, *Public Management Occasional Papers*, 14, 63. URL: http://dspace.uni.lodz.pl:8080/xmlui/bitstream/handle/11089/20350/%5B287%5D_308_Hajdys.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

13. Parker, C., Evans, A., Haller, L., Mire, S. Le and Mortensen, R. (2008). The Ethical Infrastructure of Legal Practice in Larger Law Firms: Values, Policy and Behaviour. *UNSW Law Journal*, 31 (1), 158–188.

Надійшла до редколегії 12.10.2020 р.