

ПУБЛІЧНА СЛУЖБА

УДК 35:3.08:179.9 (477)

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2022.1.13>

Н. Г. Сорокіна

доктор наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри державного управління і місцевого самоврядування
Навчально-наукового інституту державного управління
Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»

КОНЦЕПТУАЛЬНА МОДЕЛЬ ФОРМУВАННЯ МОРАЛЬНО-ЕТИЧНИХ ОСНОВ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

У статті обґрунтовано концептуальну модель формування морально-етичних основ публічної служби в Україні, в основу якої покладено місію (служіння суспільному благу), цінності (життя та гідність людини, повага до неї, свобода, рівність, солідарність, справедливість тощо), принципи (верховенство права, законність, гуманізм, політична неупередженість, патріотизм, ефективність, професіоналізм, компетентність, доброчесність, відкритість, прозорість, персональна відповідальність, забезпечення рівного доступу до публічної служби), норми та стандарти поведінки публічного службовця. Зазначено, що для того, щоб місія, цінності, принципи, норми та стандарти отримали офіційне визнання та були визначальними в процесі професійної діяльності публічного службовця, необхідним є забезпечення механізмів їх підтримки, тобто функціонування етичної інфраструктури, яка представляє собою сукупність взаємодоповнюючих (комплементарних) механізмів, які забезпечують формування професійної етики. Акцентовано увагу, що оскільки місія служіння означає свідоме підпорядкування інтересів публічних службовців суспільним потребам та інтересам, то при формуванні морально-етичних основ публічної служби визначальним є наявність у публічного службовця морально-етичної компетентності та усвідомлення ним свого професійного призначення (етика публічного службовця). Встановлено, що алгоритм формування морально-етичних основ публічної служби в цій моделі відіграє важливу роль, адже завдяки реалізації його основних функцій (планування, організації, координації, мотивації, контролю та оцінювання) досягається безперервний процес цього формування.

Зроблено висновок, що одним із важливих завдань модернізації публічної служби, яка працює в інтересах громадян на основі європейських принципів доброчесності, прозорості, відкритості, патріотизму, політичної нейтральності є формування морально-етичних основ публічної служби в Україні.

Ключові слова: етика, мораль, публічна служба, етична інфраструктура, публічний службовець, морально-етичні компетентності, місія, цінності, принципи, норми.

Постановка проблеми. Публічна служба має велике значення в процесі соціальної стабілізації, економічного розвитку та духовного оздоровлення суспільства. Вона повинна бути гарантом побудови правової держави. В сучасних умовах державотворення публічна служба України переживає серйозні інституціональні трансформації, які представляють собою не тільки політичний, економічний, але й соціокультурний процес, в результаті якого у соці-

альних суб'єктів виникають нові ціннісні орієнтації, норми поведінки в колективі, організації, міжінституційні відносини. Не потребує доказів той факт, що для того, щоб бути ефективною, публічна служба повинна базуватися на стійкому духовно-моральному фундаменті. Адже саме вона має можливість впливати на поведінку, свідомість та думки членів суспільства, культивуючи високі духовні, морально-етичні якості.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання формування морально-етичних основ публічної служби довгий час є об'єктом уваги багатьох вітчизняних та зарубіжних науковців і практиків. Значний науковий доробок у дослідженні різних аспектів морально-етичної проблематики публічної служби зробили такі вітчизняні вчені, як: О. Антонова, Т. Василевська, Л. Воронько, Б. Гаєвський, Н. Гончарук, С. Дубенко, Козловський, В. Колтун, Н. Липовська, В. Ліпенцева, М. Логунова, Т. Мотренко, І. Надольний, Н. Нижник, М. Нинюк, О. Оболенський, В. Олуйко, О. Пархоменко-Куцевіл, М. Пірен, В. Ребало, М. Рудакевич, В. Саламатов, Т. Сенюшкін, С. Серьогін, І. Сурай, В. Цветковата, та ін. Водночас аналіз наукової літератури засвідчив, що незважаючи на наукові розробки згаданих вище вчених, питання формування цілісної моделі морально-етичних основ публічної служби є малодослідженим. Зазначене й обумовило вибір проблемного поля статті.

Метою статті є обґрунтування концептуальної моделі формування морально-етичних основ публічної служби в Україні.

Виклад основного матеріалу. Формування морально-етичних основ публічної служби є одним із важливих завдань модернізації та адаптації публічної служби до стандартів Європейського Союзу в процесі впровадження європейських цінностей і стандартів демократичного врядування. У зв'язку з цим, актуальною є розробка концептуальної моделі формування морально-етичних основ публічної служби, прикладний зміст якої реалізується на основі комплексної взаємодії базових засад етизації публічної служби.

Слід звернути увагу, що основне суспільне призначення публічного службовця – служіння суспільному благу. Навколо цієї місії, на нашу думку, будуються морально-етичні основи публічної служби: цінності, принципи, норми та стандарти поведінки, вимоги до моральних якостей та професійно-етичних характеристик публічних службовців. Т. Василевська вперше обґрунтувала, що в основу етики державного управління покладено місію, цінності, принципи, норми та стандарти поведінки [1]. Розділяючи підхід автора ми зробили спробу обґрунтувати морально-етичні основи публічної служби через такі ж компоненти.

Цінності публічної служби є фундаментом морально-етичних основ публічної служби. Вони складаються з моральних та етичних орієнтирів публічних службовців, діяльність яких спрямована на досягнення цілей, завдань і реалізацію місії

державного органу. Вони відображають те, що є важливим та цінним. Основними цінностями, які допомагають реалізувати місію – служіння суспільному благу, є солідарність, справедливість, свобода, рівність, життя та гідність людини, повага до неї тощо. Важливим є, щоб цінності публічної служби були зрозумілими і максимально збіглися з цінностями кожного публічного службовця. Коли цінності публічної служби будуть «вмонтовані» в свідомість публічних службовців і вони стануть ними керуватися, тільки тоді їх повсякденна діяльність буде в повній мірою відповідати її громадському призначенню [4, с. 33].

Якщо цінності представляють собою систему ціннісних орієнтирів та мають, в більшій мірі, суб'єктивний характер, то принципи публічної служби представляють собою основоположні ідеї, що лежать в основі управлінської діяльності, якими мають керуватися публічні службовці у своїй діяльності. До основних принципів, на яких базуються морально-етичні основи публічної служби, слід віднести: верховенство права; законність, політичну неупередженість, гуманізм, патріотизм, ефективність, професіоналізм, компетентність, добросовісність, відкритість, прозорість, персональну відповідальність, забезпечення рівного доступу до публічної служби [4, с. 33]. Саме ці принципи найбільш ефективно забезпечують реалізацію місії, на якій базуються морально-етичні основи публічної служби.

Слід зазначити, що на всіх перерахованих принципах ґрунтуються основні норми та стандарти поведінки публічного службовця. Як зазначають науковці, соціальні норми формуються в процесі будь-якої спільної діяльності, а в процесі та результаті професійної діяльності публічних службовців формуються професійні норми. Норми та стандарти є змістом основних соціальних та професійних інститутів, які є специфічними, відносно самостійними механізмами соціального регулювання, що здійснюють контроль за поведінкою за допомогою різних способів визнання, схвалення, застосування спеціальних засобів переконання і виховання, різноманітних форм тиску та примушення. Поведінка публічних службовців повинна бути зорієнтована на прагнення найбільшого блага для суспільства та відповідати моральним цінностям, що прийняті у суспільстві як норма. За визначенням Т. Василевської, «норми, стандарти поведінки публічних службовців представляють собою конкретні вказівки щодо поведінки представників публічної служби, які фіксують

ставлення до професійних обов'язків; поведінку у взаємодіях та спілкуванні з громадянами, представниками релігійних та громадських об'єднань, ЗМІ; внутрішньо-службову поведінку (поведінку у стосунках з керівниками, колегами, підлеглими); участь в об'єднаннях та політичній або іншій неупередженості; стандарти управління конфліктом інтересів, антикорупційного поводження, поводження з конфіденційною, службовою інформацією тощо» [2, с. 15].

Отже, фундаментом морально-етичних основ публічної служби є наявність місії, цінностей, принципів, норм та стандартів поведінки (рис. 1).

Для того, щоб місія, цінності, принципи, норми та стандарти отримали офіційне визнання та були визначальними в процесі професійної діяльності публічного службовця, на нашу думку, необхідним є забезпечення механізмів їх підтримки. Важливим в цьому процесі є наявність етичної інфраструктури, яка представляє собою

сукупність взаємодоповнюючих (комплементарних) механізмів, які забезпечують формування і функціонування професійної етики [7, с. 267]. Слід зазначити, що Експертами Організації Економічного Співробітництва та Розвитку (OECD) ще в 1996 році 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) [11]. Більш детально етичну інфраструктуру ми аналізували в своїй попередній статті [5].

Кожна функція та елемент етичної інфраструктури є дуже важливими при формуванні морально-етичних основ публічної служби. Ми

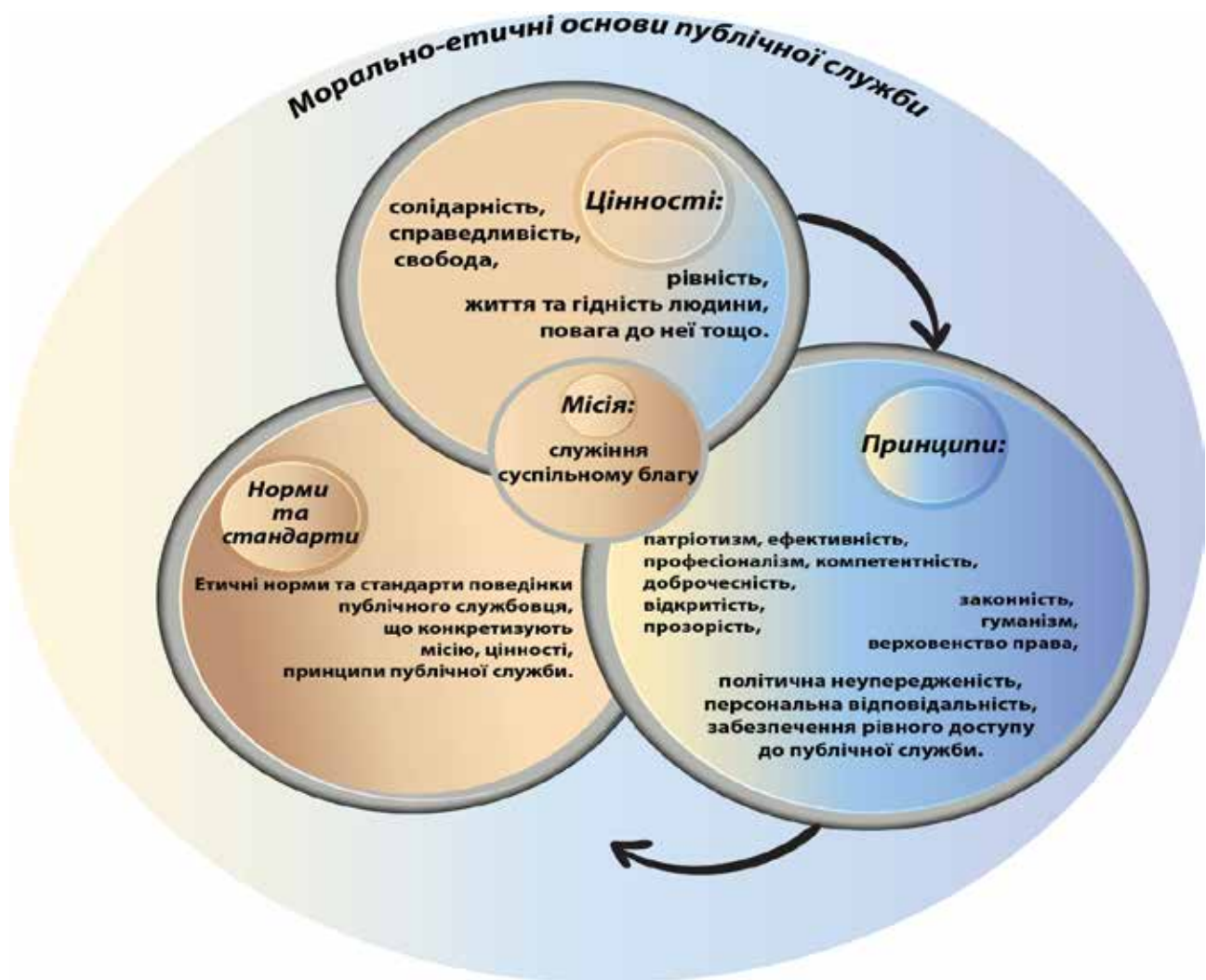


Рис 1. Морально-етичні основи публічної служби [4, с. 37]

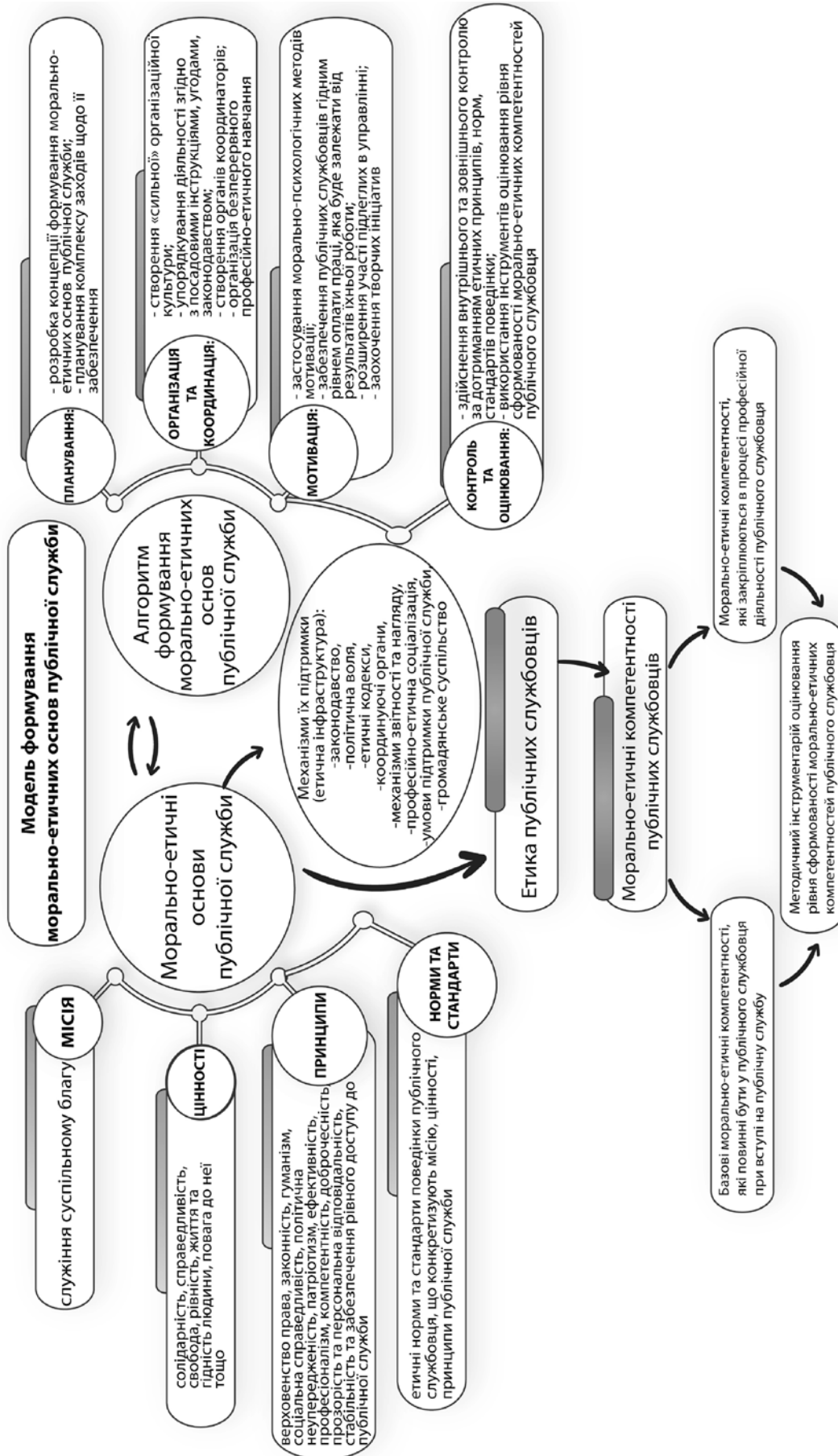


Рис. 2. Модель формування морально-етичних основ публічної служби

дотримуємося думки, що сприятливий морально-психологічний клімат на публічній службі можна досягти тільки тоді, якщо всі перераховані елементи будуть діяти у взаємозв'язку один з одним, щоб стати цілісною та ефективною етичною інфраструктурою. Отже, етична інфраструктура складається з механізмів, інструментів, умов та спеціальних органів, що відповідають за регулювання морально-етичної поведінки публічних службовців [5, с. 162]. Також, ми погоджуємося з думкою багатьох науковців [1; 3; 7; 8; 9; 10], 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.

Слід звернути увагу, що оскільки місія служіння означає свідоме підпорядкування інтересів публічних службовців суспільним потребам та інтересам, то при формуванні морально-етичних основ публічної служби визначальним є наявність у публічного службовця морально-етичної компетентності та усвідомлення ним свого професійного призначення (етика публічного службовця). Під морально-етичною компетентністю ми розуміємо особистісні здатності публічного службовця (знання, вміння, навички, якості, цінності) у сфері професійної етики, які дозволяють йому реалізовувати місію публічної служби, запроваджувати принципи демократичного, доброго врядування та мають свій прояв в результатах професійної управлінської діяльності [4, с. 170]. Важливим є те, щоб поведінка публічних службовців була зорієнтована на прагнення найбільшого блага для суспільства та відповідала моральним цінностям, принципам, що прийняті у суспільстві як норма. Крім того, що публічний службовець повинен дотримуватися принципів публічної служби та норм поведінки, він також має володіти відповідними моральними якостями, такими як доброчесність, справедливість, гідність, принциповість, відкритість, відповідальність, добросовісність, моральна та фінансова чистоплотність, наявність яких є запорукою ефективного та якісного виконання ним своїх посадових обов'язків.

Також при формуванні морально-етичних основ публічної служби визначальним є алгоритм цього формування, який ми детально описували в попередній статті [6, с. 90–97]. Нами було запропоновано розглядати алгоритм формування морально-етичних основ публіч-

ної служби через етапи управлінського циклу, а саме через реалізацію таких функцій управління, як: планування (розробка концепції формування морально-етичних основ публічної служби та комплексу заходів щодо її реалізації); організація та координація (створення «сильної» організаційної культури; упорядкування діяльності згідно з посадовими інструкціями, угодами, законодавством; створення та функціонування органів координаторів; організація безперервного професійно-етичного навчання); мотивація (застосування морально-психологічних методів мотивації; забезпечення публічних службовців гідним та відповідним їхньому трудовому внеску рівнем оплати праці; розширення участі підлеглих в управлінні, заохочення творчих ініціатив); контроль та оцінювання (здійснення внутрішнього та зовнішнього контролю за дотриманням етичних принципів, норм, стандартів поведінки; використання інструментів оцінювання рівня сформованості морально-етичних компетентностей публічного службовця).

Висновки. Отже, в основу концептуальної моделі формування морально-етичних основ публічної служби покладено місію (служіння суспільному благу), цінності (життя та гідність людини, повага до неї, свобода, рівність, солідарність, справедливість тощо), принципи (верховенство права, законність, гуманізм, політична неупередженість, патріотизм, ефективність, професіоналізм, компетентність, доброчесність, відкритість, прозорість, персональна відповідальність, забезпечення рівного доступу до публічної служби), норми та стандарти поведінки публічного службовця. Обґрунтовано, що, оскільки місія служіння означає свідоме підпорядкування інтересів публічних службовців суспільним інтересам і потребам, то при формуванні морально-етичних основ публічної служби необхідним є усвідомлення публічними службовцями свого професійного призначення (етика публічного службовця) та наявність у них морально-етичної компетентності. Встановлено, що для того, щоб етичні цінності, принципи, норми та стандарти отримали офіційне визнання та були визначальними в процесі професійної діяльності публічного службовця, необхідним є забезпечення механізмів їх підтримки (наявність етичної інфраструктури). Запропонована модель має бути реалізована через алгоритм формування морально-етичних основ публічної служби на всіх етапах управлінського циклу. Наглядно модель представлено на рис. 2.

Список використаної літератури:

1. Василевська Т. Е. Особистісні виміри етики державного службовця : монографія. Київ, 2008. 336 с.
2. Василевська Т. Е. Етика державного управління : підручник / Т. Е. Василевська, В. О. Саламатов, Г. Б. Марушевський ; за заг. ред. Т. Е. Василевської. Київ : НАДУ, 2015. 204 с.
3. Колтунов О. Етична інфраструктура державної служби України: загальна характеристика. Наук. зап. Ін-ту політ. і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. 2010. № 6(50). С. 353–364.
4. Сорокіна Н. Г. Морально-етичні основи публічної служби в умовах трансформації влади в Україні : монографія. Дніпро : Грані, 2020. 224 с.
5. Сорокіна Н. Г. Сутність етичної інфраструктури та її роль у процесі формування морально-етичних основ публічної служби. *Актуальні проблеми державного управління*. 2020. № 2(58). С. 157–164. doi: 10.34213/ap.20.02.18
6. Сорокіна Н. Г. Формування морально-етичних основ публічної служби в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2020. № 8(6). С. 90–97. doi: 1015421/152109
7. Рудакевич М. І. Професійна етика державних службовців: теорія і практика формування в умовах демократизації державного управління : монографія. Тернопіль : Вид-во АСТОН, 2007. 400 с.
8. Bogucka I., Pietrzykowski T. Etyka w administracji publicznej. LexisNexis, Warszawa, 2012.
9. D. Hajdys. Etyka w administracji publicznej [w:] I. D. Czechowska (red.), Etyka w relacjach instytucji finansowych z gospodarstwami domowymi, ser. Ekonomia, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź. 2016. pp. 287–308.
10. 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. IX, № 2. 147–164. doi: 10.1515/nispa-2016-0018
11. OECD. Ethics in The Public Service. Current Issues and Practice. Public Management Occasional Papers. 1996. 14 p.

Sorokina N. G. Conceptual model for the formation of the moral and ethical foundations of public service of Ukraine

A conceptual model for the formation of the moral and ethical foundations of public service of Ukraine has been substantiated in the article. This model is based on the mission (service to the public good), values (the life and dignity of a person, respect for him or her, freedom, equality, solidarity, justice, etc.), principles (the rule of law; legitimacy, humanism, political impartiality, patriotism, efficiency, integrity, transparency, etc.), norms and standards of conduct of a public servants. It is noted that in order for the mission, values, principles, norms and standards to receive official recognition and be decisive in the professional activity of a public servant, it is necessary to provide mechanisms to support them, the functioning of ethical infrastructure. It is an aggregate of complementary mechanisms that ensure the formation of professional ethics.

Emphasis is placed on the fact that since the mission of service means conscious subordination of the interests of public servants to public needs and interests, the formation of moral and ethical foundations of public service is determined by the public servant's moral and ethical competence and awareness of his professional purpose. It is established that the algorithm of formation of moral and ethical bases of public service in this model plays an important role, because due to the implementation of its main functions (planning, organization, coordination, motivation, control and evaluation) a continuous process of this formation is achieved.

It is concluded that one of the important tasks of modernization of public service, which works in the interests of citizens on the basis of European principles of integrity, transparency, openness, patriotism, political neutrality is the formation of moral and ethical foundations of public service in Ukraine.

Key words: *ethics, morality, public service, ethical infrastructure, public servant, moral and ethical competencies, mission, values, principles, norms.*