

УДК 316.35

*Гумуляускене А.,  
Толейкене Р.*

## **Формирование этической политики в организациях государственного управления Литвы**

### АННОТАЦИЯ

Началом формирования этической политики в организациях считается моделирование и конструирование этического кодекса. Другие элементы этической политики включают в себя этические комитеты, должности этических служащих, этические учения, этические аудиты и др. В организациях государственного управления Литвы отмечается фрагментарность в формировании этической политики. Отмечается, что вопросам этики и просвещения при подготовке комплексного взгляда в формировании этической политики уделяется недостаточно внимания.

**Ключевые слова:** этическая инфраструктура; этический кодекс; этическая политика, проверка качества.

*Gumuliauskiene A.,  
Tolikiene R.*

## ***Ethical policy development in the public administration organisations of Lithuania***

### АБСТРАКТ

The modeling and design of a code of ethics is considered to be the beginning of developing the ethics policy in organizations. The other elements of the ethics policy include ethics committees, ethics advisers, officers, ethics training, ethics audit and others. In Lithuanian organizations of public administration, the fragmentation in developing the ethics policy has been seen. It is noted that the issues of ethics and dissemination of knowledge in preparing a complex approach in the development of ethical policy tend to be overlooked

**Keywords:** ethical infrastructure; code of ethics; ethics policy, qualities monitor.

**Актуальность темы.** Для современного общества с каждым днём этические вопросы становятся более актуальными. Всё чаще услуги, предоставляемые человеком, межличностные отношения и позиция пользователя оцениваются с точки зрения того, насколько они важны для общества. Изменившиеся ценности не оставляют никаких «тормозов», которые не позволяют вести себя бескультурно. Именно поэтому всё больше внимания уделяется институционализации этики.

Так, Гасперский утверждает, что современная этика важна при создании эффективных инструментов и действующих механизмов, чтобы реально воспроизвести этические принципы в различных сферах деятельности [1, 222]. Целью этики в процессе управления не является сделать людей более «воспитанными», главная её задача – помочь людям лучше принимать решения. Хотя в последнее время в Литве всё больше говорится о профессиональной этике государственных служащих, «этичном» или «неэтичном» поведении, всё ещё слишком мало внимания уделяется формированию этической политики. Как средства массовой информации, так и различные организации, говорят об отдельных элементах этической инфраструктуры, но они не упоминают этику, как систему, её политику, как рабочее расписание.

Если допускается предположение, что люди, работающие во всеобщем секторе, являются честными и компетентными, почему придерживаясь законов, утверждающих этические принципы, развитым кодексом поведения и соответствующими учениями, общественному сектору, то почему никак не удаётся воплотить в жизнь эти срочно требующиеся перемены?

Объект данной статьи – формирование этической политики. Цель – проанализировать формирование этической политики в организациях общественного сектора.

Этика организации, в отличие от универсальной этики, обуславливается конкретной деятельностью организации, поставленными целями, а также исторически сформировавшимися стереотипами правил поведения, характерными для данной организации.

Цель этики в организации – через этическое сознание изменить климат организации так, чтобы он соответствовал культуре организации. Одной из наиболее важных задач этики является выявление моральных обязанностей организации перед обществом, в которой создаётся

конкретная организация, т.е. предусмотреть видение организации (кем организация хотела бы быть в обществе) и миссию (чем организация будет заниматься в обществе). В успешной реализации этических принципов требуется ответственность работников, их участие и поддержка. Это участие будет значимым, если:

- сотрудники станут сторонниками, заинтересованными в процессе;
- сотрудники согласятся с противоречиями, замеченными при несоответствии законов и требуемых этических стандартов с принятым в организации поведением, их установкой и элиминацией;
- сотрудникам будет позволено приобрести навыки и уверенность, которые являются обязательными при решении и правильном выборе, делая выбор или решая ежедневные этические дилеммы.

Стремясь к интеграции внутри, организация обязательно должна иметь систему решений, ориентированную на ценности и обеспечивающую интегральность организации. Она должна быть составлена из двух элементов: культуры, включающей в себя правила ценностей организации, и инфраструктуры, обеспечивающей воплощение важных решений. Этический климат внедряется через этическую инфраструктуру, к примеру: составление этических кодексов, их обсуждение, исследование этических правил, этические учения, основание этических отделов, этические горячие линии и т.д. Делая вывод, всё это можно назвать проводимой этической политикой в организации.

**Анализ актуальных исследований.** Купер, Гилман и Ухр Палидаускайте указаны как пропагандисты менеджмента этики, они предлагают признать этику элементом менеджмента, который можно приспособить к конкретной организации [11, 95]. Этот взгляд преградил бы дорогу многим этическим проблемам.

Институционализированная профессиональная этика проявляется также, как инновационная технология управления организацией. Она совместима с организационным взглядом на ценности, их влиянием на понятие эффективности работы и внедрение таких практических ценностей в структуры управления и контроля (самоконтроля). Точное углубление в ценности и факты, а также их взаимоотношения и углубление понятия связей позволяет людям договориться насчёт ценностей и их ра-

ционального менеджмента в сферах общества (практического действия). Это уровень развития цивилизации, основанный на социальной договорённости, или принципах контрактности [8]. Он достиг экономических развивающихся граней при эволюционирующей демократии. На данный момент демократические страны совершенствуют эти достижения, используя социальные, гуманитарные науки, (между тем и профессиональную этику), как дисциплину менеджмента, которой под силу инструментально увеличивать эффективность организаций, их конкурентоспособность, а вместе с тем и социальную солидарность, субсидиарность, итак – её демократическую, гражданскую зрелость [6].

При помощи профессиональной этики подтверждаются партнёрские отношения – вместе с тем и процедура делегации – повышает уверенность работников организации в себе, и в общении между собой, поощряет их мыслить критично, искать компромисс, предусмотреть влияние принятых решений на заинтересованных лиц. Горизонтальные отношения позволяют организации создать эффективную систему коммуникации, обмена информацией. Имея знание, пропадает желание принять ответственность, вызванное незнанием и неуверенностью в себе [13, 200-201].

**Изложение основного материала.** Каковы инструменты формирования этической политики? По мнению Палидаускайте первый шаг, в стремлении создать этическую организацию – это формирование этической политики [10, 197]. Она может отражаться в этических кодексах и правилах, ценностях организации, в её миссии, т.е. в этической инфраструктуре. Этическая инфраструктура – это средства, системы и условия, которые поощряют профессионализм и высокие стандарты поведения. В разных странах акцентируются различные элементы этической инфраструктуры (менеджментные акценты, контроль и санкции). Для создания этической инфраструктуры нужно руководство, ресурсы и постоянное внимание.

Каждая функция и элементы должны постоянно внедряться.

Этические теории к этической инфраструктуре общественного администрирования относят правовые акты, в которых описаны этические категории, нормы этического поведения, цели и ответственность, институты выполняющие функцию присмотра за этикой, этические кодексы и этическое просвещение.

Можно выделить наиболее важные элементы этической инфраструктуры:



Рис. 1. Этическая инфраструктура

Fig 1. Ethics infrastructure

Все указанные выше инструменты формирования этической политики – называются этической инфраструктурой – составляют систему, которая умышленно и целенаправленно управляет поведением организации.

Правовые акты, кодексы. В законе государственного управления Литвы рассматривая принципы деятельности государственных служащих, появляется концепция третьей статьи, в которой говорится о этических принципах деятельности государственного управления и государственных служащих: уважение по отношению к человеку и государству, правильность, не эгоистичность, нравственность, ответственность, общественность, примерное поведение, которым в свою очередь соответствуют указанные теоретиками и практиками общественного администрирования, ценности.

В 2000 году изменение закона (1997 года) запрещающего конфликт интересов, предусматривает, что лица, работающие на государственной службе, обязаны:

1. Беззаговорочно выполнять служебные обязанности;
2. Избегать конфликта интересов;
3. Не пользоваться рабочим положением при достижении личных целей;
4. Принимая решения, основываться на законах и принципе равноправия всех личностей;
5. Не пользоваться самому и не позволять другим пользоваться информацией, связанной со своей или чужой деятельностью;
6. Посредственно/непосредственно не использовать или не позволять использовать любое государственное имущество для иной, нежели служебной цели.

В Литве существуют правила этической деятельности для государственных служащих, подтвержденные Правительством Литовской Республики в 2002 году. В них описаны принципы деятельности и поведения, которых должны придерживаться государственные служащие, осуществляя свои права, выполняя обязанности и функции, указанные в правовых актах, с целью увеличивать доверие общества по отношению к государственным служащим. В этих правилах акцентируется то, что должностные лица должны уважать человека и государство, в процессе

выполнения своих прямых обязанностей обязаны быть правильными, вести себя не эгоистично, нравственно, ответственно, примерно и обеспечить гласность своей деятельности.

Стремясь к признанию обществом, представители профессий создают и четко придерживаются стандартов, которые регулируют их деятельность и поведение во время работы. Но никакие профессиональные критерии или этические кодексы не являются вечными правдами. Они, скорее всего, являются только временными результатами дискуссий на тему этики и профессионализма. Чаще всего правила означают лишь современное мнение на те или иные моральные профессиональные ценности, он в любое время может обновиться. Поскольку кодекс не является юридическим документом, его действие не может быть связано с дисциплинарными наказаниями. Для этого должен использоваться анализ постулатов и ситуаций, просвещение, так как кодекс прежде всего это принципы действия, а не правила. Наказания за грубые нарушения кодекса ограничены, так как кодекс не требует чего-то более, чем закон.

Этические кодексы Клейн назвал «своеобразными нежными законами», которым не хватает юридической закреплённости, они зависят от эффективности морального убеждения или мобилизованного мнения общественности, мотивации в приверженности им [14, 40].

В 2006 году в сентябре месяце был принят этический кодекс политиков Литовской Республики, в нём указано, что политики обязаны придерживаться высших норм морали. Но, несмотря на красиво изложенные в нём правила, кодекс не является завершённым, он остается абстрактным и не предусматривает санкций за нарушение или недостойное поведение, и по большей части связан только с общественной деятельностью политика.

По мнению Чилинскаса, один из важнейших недостатков этого кодекса состоит в том, что в нём нет определённых правил, которые ограничивали бы возможность политика ввязываться в коррупционные связи и нормы, требующие от политиков быть прозрачными и надёжными. Не установлены также этические требования к президенту Республики,

к члену Европейского парламента, которые в свою очередь управляют политическими партиями и т.д. [5, 63].

Тем не менее, концентрирование только на создании этических кодексов не гарантирует прозрачности деятельности должностных лиц, их моральности и большей ответственности, к тому же последствия за некорректное, коррумпированное поведение по большей части морального, психологического характера (а не материального или финансового) для Литвы было бы более актуально.

Авторы статьи считают, что необходимо повысить ответственность уполномоченных лиц за свои поступки или принятые решения, а их «антикоррупционное» просвещение не должно ограничиваться однодневными обучающими семинарами или курсами и проводиться постоянно и систематично.

Рассматривая данную ситуацию с точки зрения государственного администрирования, можно заметить, что основой деятельности государственного служащего в практике большинства стран является Конституция и утверждённые в ней основные принципы и ценности государственной службы. В Конституции Литовской Республики (в 33 статье) утверждён основной принцип организации правительственных служб по отношению к людям, что создаёт возможность критиковать работу организаций или служащих, обжаловать принятые ими решения. Есть возможность проводить внешний и внутренний контроль государственных служащих.

В чем состоит контроль и присмотр за этикой? Внешний контроль государственных служащих, который проводят политики, отдельные контролирующие институции, средства массовой информации, поднимают вопросы о профессиональных ценностях государственной службы. Служба в интересах общества, прозрачность деятельности, гласность, альтруистичность, равенство в обслуживании всех членов общества, ответственность и отчётность перед ними, бесконфликтность и другого рода требования для государственных служащих существуют не только в законах, но и в кодексах профессиональной этики.

К этической инфраструктуре в Литве на основе ее функции выделяют: 1) высшую слу-

жебную этическую комиссию; 2) комиссию сейма этики и процедур; 3) организацию контролёров сейма; 4) организацию контролёра равных прав и возможностей; 5) организацию инспектора этики журналистов; 6) этические комиссии отдельных институций управления.

Особенности просвещения. Закон Литовской Республики о государственной службе утверждает, что обучение государственных служащих может быть следующим:

1) вводное обучение – углубление знаний и формирование навыков людей, принятых на должность государственного служащего;

2) повышение квалификации:

а) заочные курсы,

б) расширение специальных профессиональных знаний государственного управления и администрирования,

в) совершенствование навыков государственного служащего (например, в государственной системе самоуправления по инициативе организации за всё время пребывания в должности государственного служащего, по инициативе работника из-за стремления получить более высокую должность в пределах государственной службы) и т.п.

Список организаций (всего 175), имеющих разрешение на проведение обучения государственных служащих, представлен на сайте департамента государственной службы ([www.vdt.lt](http://www.vdt.lt)).

В отчёте департамента государственной службы за 2013 год отмечено, что в 2012 году в обучении профессиональной этике и профилактике коррупции участвовало 1176 государственных служащих, в 2013 году число участников заметно возросло и достигло 1857 человек. И хотя количество участвующих в обучении государственных служащих увеличилось, всё ещё мало проводится программ, посвящённых рассмотрению вопросов этики. Для Литвы данные вопросы остаются наиболее важными. Такие курсы могли бы дать необходимые знания госслужащим, помогли бы им ответить на практические вопросы об этике, научили бы их размышлять и вести себя в соответствии с нормами этики, познакомили бы с этическими кодексами и поощряли бы принимать этические решения. Важно, чтобы в таких семинарах участвовали служа-

щие общественного администрирования всех уровней, все члены конкретной организации. Тогда бы и вся организация одинаково понимала принципы этики [3].

Оценив инфраструктуру этики на практике, стоит отметить, что немаловажными являются механизмы, задействованные в процессе отбора рабочих – они позволяют оценить ценности и статусы кандидата. Внедрение организацией определенной системы ценностей (этики) в руководство, а также методов контроля, поощряли бы этическое поведение отдельной личности в организации и в обществе в целом. По мнению Юралявичене, многое решает не столько скрупулёзный отбор государственных служащих, сколько их обучение с созданием специальных программ обучения. [7, 84]. К сожалению, до сих пор при отборе работников на государственную службу приоритетом считают хорошее знание правовой системы и соответствующее образование.

Другой немаловажный аспект этики – поощрение рабочего. Иными словами, если нужно правильно совместить этические практики и результаты, то за «этичность» поведения работников следовало бы поощрять. Если они не только будут знать, как правильно себя вести в организации, но и будут основываться на данных принципах в процессе всей своей работы, а еще и знать, что за это их ждёт вознаграждение, то в организации будут царить этические нормы и правила. По мнению Вителл и Сингхапакди, если руководитель захочет, чтобы работники были удовлетворены работой и доверяли руководителю, необходима их постоянная коммуникация и ознакомление с государственными ценностями, нормами и правилами [15, 351].

Любая организация должна, используя свою культурную политику, обязать членов организации следить, чтобы они все вели себя этично [12, 253-254, 262].

В формировании этической политики в организации важная роль отводится руководителю как лидеру организации, который должен составить этический план. Как замечают Мак-Нами и Флеминг, важно не только составить этический план, но и инициировать программы, которые бы обеспечили мониторинг и оценку, а также составление этического плана [9, 437].

Специалист по этике (практик) часто думает, что важнейшими факторами в стремлении к изменениям во внутреннем уставе организации являются аудит и проверка нравственных принципов. Здесь допускается предположение о том, что осуществлению желаемых перемен мешают «неписанные правила», которые со временем стали бы политикой организации; они противоречат желательному поведению и таким правилам, как официальная политика, законы или этические кодексы. Данные изменения будут реализованы и воплощены в жизнь лишь тогда, когда будут определены и уменьшены различия между устоявшейся политикой и желаемыми стандартами [4].

Данная задача осуществима, если постоянно сравнивать установленные стандарты кодексов или законов с реальностью. Важно открыто советоваться с работниками и просить их принять участие в опросах, работая с целевыми группами или подготавливая структурированные обучающие курсы.

Причины, определяющие важность этики в организации, включают:

- внутреннее и внешнее давление,
- управление риском,
- обязательства заинтересованных сторон,
- обязательное развитие.

Для их определения необходим этический аудит, который рассматривается как процесс, который измеряет внутреннее и внешнее соотношение на основе ценностей организации. Основным пунктом является то, что объединяет взгляды заинтересованных сторон. Здесь цели разнообразны: этический аудит предусматривает ответственность и прозрачность между заинтересованными сторонами, внутренний контроль, чтобы сотрудники организации придерживались этических норм.

Значение этического аудита состоит и в том, что он позволит организации или институту увидеть себя сквозь призму разных взглядов и ценностей: он включает в себя профиль этики организации. Организации признают значение финансового профиля для инвесторов или профиль предоставляемых услуг для клиента, этический же профиль воссоединяет все факторы, влияющие на репутацию той или иной организации.

Таким образом, система ценностей в этической структуре позволяет:

- выявить истинные ценности;
- предоставить возможность образования;
- удовлетворить социальные ожидания;
- предоставить заинтересованным сторонам возможность уточнить свои ожидания;
- установить конкретные проблемные духовной сферы;
- узнать о проблемах, которые мотивируют работников;
- установить общие сферы этических нарушений, особенно связанные с недобросовестным сотрудничеством.

**Выводы.** Таким образом, можно заключить следующее:

1. Регламентирование на уровне законов, позволяющее избежать возможных случаев коррупции и злоупотребления служебным положением, конфликтов и других случаев при формировании этической политики, не является достаточным, так как сами законы не всегда бывают полностью эффективными. Вместе с возможными санкциями (поощрение и наказание) важна и внутренняя мотивация, опирающаяся не только на правовые, но и на этические нормы.

2. Этика не является целью общественного администрирования, однако она может быть средством для достижения других гуманитарных целей. Деятельность представителей власти и их решения, не нарушающие этические требования, это предпосылка хорошей общественной политики. От их этических действий зависит и вся политика государства. Как утверждают Берман и Бонжек, основой доверия общества к администрации является

прозрачность и открытость принимаемых ею решений [2]. Созданию и оценке этических планов в Литве не уделяется достаточного внимания.

3. В Литве на государственной службе существует ещё одна проблема: до тех пор, пока в организации не проводится этический аудит, не существует и механизмов аудита, которые уже давно имеются в других странах. Отсутствие системы аудита обуславливает фрагментарность этической структуры. Как утверждает Пратлей, современная теория всестороннего контроля пытается найти наиболее подходящие нормы, средства и способы контроля, а общие этические ценности, такие как «порядочность», «честность», «ответственность», на самом деле переведены на конкретные и измеряемые параметры [1, 89].

4. В других странах, например, в Германии, действие и существование системы управления этикой оценивается независимым аудитором, который стремится оценить этический характер организации и путем специальных опросов оценивает эффективность реализованной программы ценностей. В Литве, к сожалению, эффективность этической системы описана только в научной литературе.

5. Для объяснения и улучшения положения организации проводится так называемый этический аудит («проверка качества» - *qualities monitor*), который состоит из системной проверки «этичности» организации. Признаки (параметры), которые могут быть выделены при проведении аудита, могут быть следующими: проверка качества; обзор системы измерений; отдельная оценка свойств и факторов; дилеммный декодер; индикатор поведения; рефлектор управляющих.

**REFERENCES**

1. Bausch T., Kleinfeld A., Steinmann H. Corporate ethics in business practice. Vilnius, 2002.
2. Berman E., Bonczek S. The Ethics of Community Building. In E.Berman, J.West, and S.Bonczek (Eds.). Ethics Edge // International City/County Management Association, 1998.
3. Bonczek S. Creating an Ethical Work Environment. In Berman E., West J., Bonczek S. (Eds.). The ethics edge // International City/County Management Association, 1998.
4. Crews J. Ethics as Part of the Job, John Uhr (sud.) Ethical Practice in Government – Improving Organisational Management. Canberra: the Federalism Research Centre, ANU, 1998.
5. Cilinskas K. Existing and design suggestions for the legal nature of the measures of corruption control and prevention. How to curb corruption? Vilnius: Eugrimas, 2005.
6. Drucker P.F. Managing in the next society. Oxford: Butterworth Heinemann, 2002.
7. Juralevicienė J. Theoretical and legal aspects professional competence of civil servants // Public Policy and Administration. 2003. №5. pp. 84-90.
8. Kohlberg L. The philosophy of Moral Development. San Fransisco: Harper & Raw, 1981.
9. McNamee M.J., Fleming S. Ethics Audits and Corporate Governance: The Case of Public Sector Sports Organizations // Journal of Business Ethics. 2007. №73. pp. 425-437.
10. Palidauskaite J. Public Administration Ethics. Kaunas: Technologija, 2001.
11. Palidauskaite J. Ethical Challenges for «New Public Management» // New Public Management. Kaunas: Technologija, 2007.
12. Stainer L. Performance management and corporate social responsibility: the strategic connection // Strategic Change. 2006. №15(5). pp. 253-264.
13. Vasiljevas A., Pucetaite R. Corporate social responsibility and effective management of human resources in the implementation of objective ethics means // Management of Organizations: Systematic Research. 2005. № 36.
14. Vasiljeviene N. Organizations Ethics: management systems of institutional ethics. Vilnius: UAB CIKLONAS, 2006.
- Vitell S.J., Singhapakdi A. The Role of Ethics Institutionalization in Influencing Organizational Commitment, Job Satisfaction, and Esprit de Corps // Journal of Business Ethics, 2007.

**СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ**

**Гумуляускене Анжелика,**  
*аспирант*

Шяуляйский университет,  
ул. Архитекту 1, Шяуляй, 78366, Литва  
E-mail: anzelikos@gmail.com

**Толейкене Рита,**  
*аспирант*

Шяуляйский университет,  
ул. Архитекту 1, Шяуляй, 78366, Литва  
E-mail: rita.t@inbox.lt

**DATA ABOUT THE AUTHORS**

**Gumuliauskiene Anzelika,**  
*PhD Student*

Siauliai University, 1 Architektu, Siauliai,  
LT 78366, Lithuania  
E-mail: anzelikos@gmail.com

**Toleikiene Rita,**  
*PhD Student*

Siauliai University, 1 Architektu, Siauliai,  
LT 78366, Lithuania  
E-mail: rita.t@inbox.lt