

УДК 342.92

А.С. ТОВМАЧ, Київський національний університет імені Тараса Шевченка

ПИТАННЯ ЕТИКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Ключові слова: державна служба, етика, управління, сервіс, мораль, аморальний проступок, корупція

Наразі етична складова діяльності державних службовців є питанням, яке потребує ґрунтовного дослідження в силу трансформації характеру надання адміністративних послуг з виключно управлінського на сервісний. Доктрина адміністративного права в контексті надання адміністративних послуг стрімко розвивається та удосконалюється, що, відповідно, зумовлює переосмислення й інших інститутів, зокрема, інституту державної служби. Етика державного службовця є складовою частиною системи професійної етики. Від рівня етичності державних службовців залежить рівень демократичності взаємодії особи та держави в аспекті надання та отримання адміністративних послуг. Саме тому, на шляху до європеїзації та гуманізації адміністративної доктрини слід, перш за все, виходити з морально-етичних засад побудови державної служби.

Питанням етики державних службовців займалися такі вчені, як: І.П. Греков, Л.М. Сергєєва, В.Б. Авер'янов, А.В. Півень, Н.Г. Протасова, М.І. Рудакевич, Т.Е. Василевська, В.О. Саламатов, М.І. Пірен та ін., які дослідили етику державного службовця як необхідну передумову якісного управління та надання адміністративних послуг. З цього, метою статті є дослідження неточностей у законодавчих формулюваннях, а також аналіз проблематики сфери дії правил етики державного службовця, доцільності їх поширення на приватну сферу життя та, як результаті, застосування відповідальності до державних службовців за проступки, вчинені поза своїми професійними обов'язками, що безпосередньо складає новизну даної статті.

Як слушно зазначає А.В. Півень, етика державного управління – це нормативна основа державно-владної діяльності, що стосу-

ється таких основних проблем управління: справедливий соціальний устрій суспільства і держави, взаємні права та обов'язки керівників і громадян, фундаментальні права людини і громадянина, розумне співвідношення свободи, рівності й справедливості. В свою чергу, функціонування сучасного державного апарату неможливо уявити без раціонально розроблених, твердо встановлених і обов'язкових формальних правил, без суворої професіоналізації механізмів управління. Інструментом і одночасно результатом такої професіоналізації, зокрема, можуть бути державні службовці, діяльність яких ґрунтується на принципах професійної компетентності, ієрархії і спеціалізації функцій [1, с.11].

Здоровий моральний фактор сприяє успішному вирішенню службових завдань, укріпленню всієї системи державних органів, служить підвищенню їх морального авторитету у суспільстві. І навпаки, незрілий моральний фактор істотно перешкоджає вирішенню цих завдань, ускладнює моральне і професійне становлення службовців, сприяє моральній деформації [2, с.237].

Станом на сьогодні, проблематика етичності та моральності державних службовців набуває все більшого значення у зв'язку із стрімким розвитком корупції. В контексті діяльності державних службовців етика носить юридично значущий характер, тому створення чіткої системи правил етики державних службовців має принципове значення. В умовах сьогодення, переосмислення сутності управління є ключовим аспектом в процесі демократизації суспільства. В першу чергу, дані зміни повинні стосуватися державної служби та характеру здійснення державними службовцями своїх обов'язків. Першочерговим завданням є досконале законодавче закріплення та чітке дотримання правил етики, налагодження тісних взаємозв'язків між державними службовцями та громадянами, відкритість діяльності державних службовців, інформаційне забезпечення громадян.

Однак, ми можемо говорити про наявність вагомих перешкод на шляху до впровадження якісно нових етичних засад діяльності державних службовців. М.І. Рудакевич виділяє наступні суперечності у процесі функціонуван-

ня етики державних службовців, зокрема: між формальною і неформальною організаціями діяльності колективів державних органів, що породжує домінування особистісних відносин над діловими; між позитивними очікуваннями державних службовців щодо дієвості нормативних етичних регуляторів професійної діяльності і фактичною бездіяльністю стосовно їх упровадження з боку керівників; між етичними вимогами і рівнем морально-професійного розвитку, що виявляється в неготовності до професійної взаємодії на засадах «взаємності», між об'єктивно високими вимогами і морально-соціальною та правовою незахищеністю інтересів державного службовця, його залежністю від «етики» керівника, можна також наполягати на відсутності самоідентифікації як державної людини; нерозумінні суті етичних принципів і норм державної служби, відсутності навичок їх практичної реалізації. Названі суперечності зумовлюють тенденції до зниження самооцінки держслужбовців, аномію; розвиток конформізму; формування в державних органах етики корпоратизму [3, с.238].

Всі вищезазначені фактори зумовлюють низький рівень дотримання правил етики серед державних службовців, що фактично є нівелюванням інституту етики в їх діяльності. Якісний рівень діяльності державного службовця сьогодні залежить не тільки від його кваліфікації, але й від морально-етичних підвалин здійснення своїх обов'язків. Перш за все, фундаментальними постулатами в діяльності державного службовця повинні бути справедливість, неупередженість, об'єктивність, вміння налагоджувати стосунки із особою. Не можна не погодитись із думкою Л.М. Сергєєвої, яка вважає, що позитивний імідж, відданість справі, дотримання службового етикету та дисципліни – це ті мета і результат, до яких прагне кожний працівник, уповноважений на виконання завдань і функцій держави, і колектив державної служби в цілому. Їхнє досягнення потребує особливої турботи про професійну компетентність і етику службовців, рівень їхніх фахових знань та етичних переконань, розуміння етичних вимог і здатність до моральної службової поведінки [4].

Етика державного службовця як вид професійної етики зосереджується на найбільш актуальних проблемах морального життя професійної групи, зокрема, таких:

- ставлення професійної групи державних службовців і кожного спеціаліста до суспільства в цілому, його інтересів;
- визначення моральних якостей особистості державного службовця, які забезпечуватимуть якнайкраще виконання ним професійного обов'язку;
- обґрунтування професіоналізму як моральної якості державного службовця;
- усвідомлення специфіки моральних відносин державних службовців і громадян, які є безпосередніми об'єктами їх управлінської діяльності;
- розкриття сутності взаємин усередині професійних колективів державних службовців та специфічних для цієї професії моральних норм, які виражають ці взаємини;
- виявлення особливостей професійного виховання державних службовців, його мети, завдань і методів [5, с.254–256].

Потреба адаптації вітчизняної державної служби до вимог Європейського Союзу, про що йдеться в Концепції адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу (2004 р.), зумовлює необхідність осмислення змісту офіційно визнаних норм етичної поведінки державних службовців країн-членів ЄС, механізмів їх впровадження та функціонування [6].

В силу надзвичайно великого значення правил етики в процесі здійснення державної служби дані приписи були винесені міжнародною спільнотою в ранг норм та офіційно закріплені на рівні міжнародно-правових актів. В Україні дане питання також окреслене на законодавчому рівні. Так, у ст.5 Закону України «Про державну службу» зазначено, що державний службовець повинен:

- сумлінно виконувати свої службові обов'язки;
- шанобливо ставитися до громадян, керівників і співробітників,
- дотримуватися високої культури спілкування;
- не допускати дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам державної служби чи

негативно вплинути на репутацію державного службовця [7].

Однак, на нашу думку, дана стаття носить виключно декларативний характер і не може здійснювати належного правового регулювання в силу високого рівня узагальнення та відсутності конкретизації положень. Так, взагалі незрозуміло, що має на увазі законодавець під «діями та вчинками, які можуть зашкодити інтересам державної служби чи негативно вплинути на репутацію державного службовця». Тобто, фактично, Законом передбачені певні правила етики державного службовця, однак, ні механізму відповідальності, ні чіткого тлумачення даних правил не зазначено.

С.Ю. Головіна переконана, що до проступків, які порочать звання державного службовця, належать вчинення умисних злочинів, деякі адміністративні правопорушення та аморальні проступки, вчинені як на роботі, так і в побуті [8, с.39–40]. Аналізуючи дану позицію, виникає питання щодо аморальних проступків, які вчинені в побуті. Фактично, державний службовець повинен нести відповідальність за вчинки, які він вчиняє безвідносно до його професійних обов'язків. Тобто виникає ситуація, за якої державний службовець несе відповідальність за дії, які не пов'язані із несенням ним державної служби. На нашу думку, дана позиція передбачає елементи втручання в приватне життя, диктуючи державному службовцю його поведінку не тільки в процесі виконання ним професійних обов'язків, а й в його особистому житті. Однак, з другого боку, погоджуючись нести публічну службу, особа покладає на себе й більше обов'язків, оскільки вона є представником держави та здійснює свою діяльність від її імені.

На нашу думку, аналізуючи об'єкт та об'єктивну сторону аморального проступку, що є порушенням правил етики державного службовця, слід виключати вчинки здійснені поза професійною діяльністю особи, оскільки в даному випадку ми виходимо за межі поняття «етика державного службовця» і переходимо до поняття етики людини в цілому. Для уникнення упередженості у Загальних правилах поведінки державного службовця слід окреслити критерії віднесення вчинків

державних службовців до аморальних. В контексті дослідження правил етики державних службовців слід також проаналізувати Загальні правила поведінки державного службовця. Так, у п.1.4 даних Правил зазначено, що поведінка державних службовців має відповідати очікуванням громадськості й забезпечувати довіру суспільства та громадян до державної служби, сприяти реалізації прав і свобод людини і громадянина, визначених Конституцією України і законами України. Однак, за якими критеріями визначати рівень відповідності або ж невідповідності поведінки державного службовця очікуванням громадськості залишається незрозумілим [9]. Аналогічну нечіткість положень можна продемонструвати на наступному прикладі. У п.4.1 Правил зазначено, що своєю поведінкою державний службовець має продемонструвати, що не терпить будь-яких проявів корупції, відкидає пропозиції про незаконні послуги, чітко розмежує службу і приватне життя, при найменших ознаках корумпованої поведінки інформує керівника свого структурного підрозділу. Але як фактично на практиці державний службовець, окрім інформування про випадки корумпованої поведінки, може реалізувати дане положення, також є незрозумілим. Можна зробити висновок, що положення щодо етики державних службовців, що містяться як у Законі, так і у Правилах, носять виключно оціночний характер і не мають конкретного змістовного наповнення, що призводить до труднощів у застосуванні даних приписів на практиці та притягнення винних осіб до відповідальності за порушення правил етики.

Отже, на основі вищезазначеного можна зробити висновки, що наразі інститут державної служби в контексті дотримання державними службовцями правил етики потребує вагомого удосконалення. Етика державного службовця – це один із ключових факторів побудови системи адміністративних послуг на демократичних сервісних засадах, тому від рівня законодавчого закріплення даних правил залежить в цілому якість здійснення державної служби в Україні. Також потребують нагального вирішення питання відповідальності державного службовця за порушення

правил етики, надання даним правилам не тільки фактично юридичного характеру, але й реалізацію даних приписів на практиці.

ЛІТЕРАТУРА

1. Півень А. В. Етика державного службовця : метод. посіб. / А. В. Півень. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2010. – 368 с.

2. Профессиональная этика и служебный этикет : учеб. для студ. вузов, обучающихся по спец. «Юриспруденция», «Правоохранительная деятельность» / [В. Я. Кикоть и др.] ; под ред. В. Я. Кикотя. – М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2012. – 559 с.

3. Рудакевич М. І. Професійна етика державних службовців: теорія і практика формування в умовах демократизації державного управління : моногр. / М. І. Рудакевич. – Терноп. : Вид-во АСТОН, 2007. – 400 с.

4. Сергеева Л. М. Службовий етикет та імідж як складові культури управління державного службовця / Л. М. Сергеева // Державне будівництво. – 2008. – № 1 [Електронний

ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu_2008_1_59.pdf.

5. Державне управління: філософські, світоглядні та методологічні проблеми : монографія / за ред. В. М. Князева ; кол. авт. : В. М. Князев, І. Ф. Надольний, М. І. Мельник та ін. – К. : НАДУ ; Міленіум, 2003. – 320 с.

6. Указ Президента України «Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу» : від 05.03.2004 р., № 278/2004 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 10. – Ст. 578.

7. Закон України «Про державну службу» : від 16.12.1993 р., № 3723–ХІІ // ВВР України. – 2012. – № 26. – Ст. 273.

8. Головина С. Ю. Правовое регулирование труда отдельных категорий работников : учеб.-практ. пособие / С. Ю. Головина. – М. : Дело, 2003. – 255 с.

9. Наказ Головного управління державної служби України «Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця» : від 04.08.2010 р., № 214 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 90. – Ст. 3208.

Товмач А. С. Питання етики державних службовців / А. С. Товмач // Форум права. – 2015. – № 2. – С. 159–162 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2015_2_28.pdf

Розглядається проблематика дотримання етики державними службовцями та її вплив на побудову взаємовідносин між громадянином та державою на засадах демократизму. Акцентується увага на декларативності та нечіткості нормативних положень щодо етики державних службовців, відсутності механізмів притягнення до відповідальності за порушення даних правил. Автор наголошує на відсутності чітких критеріїв визначення аморальності дій державного службовця.

Товмач А.С. Вопросы этики государственных служащих

Рассматривается проблематика соблюдения этики государственными служащими и ее влияние на построение взаимоотношений между гражданином и государством на принципах демократизма. Акцентируется внимание на декларативности и нечеткости нормативных положений относительно этики государственных служащих, отсутствие механизмов привлечения к ответственности за нарушение данных правил. Автор отмечает отсутствие четких критериев определения аморальности действий государственного служащего.

Tovmach A.S. Questions of Ethics of Public Servants

The article the problems of ethical public servants and its impact on building the relationship between the citizen and the state based on democracy. Attention is focused on declarative and lack of clarity of regulations on ethics for civil servants, lack of mechanisms liability for violation of these rules. The author emphasizes the lack of clear criteria for the governor of immorality.