

УДК 343.85

А.М. БОЙКО, докт. юрид. наук, доц., Львівський національний університет імені Івана Франка

МОРАЛЬНО-ЕТИЧНІ ЗАХОДИ ЗАПОБІГАННЯ І ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Ключові слова: кримінологія, запобігання і протидія корупції, морально-етичні заходи запобігання і протидія корупції, запобігання і протидія корупції у сфері державної служби

Серед заходів спрямованих на запобігання і протидія корупції у сфері державної служби важливе місце належить професійній етиці державного службовця.

У кримінологічній науковій літературі питання про характер впливу морально-етичних чинників на корупцію у сфері державної служби та заходів, спрямованих на її запобігання висвітлюється лише в працях окремих авторів. Наприклад, певні аспекти цієї проблематики висвітлені у дослідженнях В. Астаніна [1, с.141–158], О. Дамаскіна [2, с.97–113], А. Карабанова та С. Мелькіна [3, с.61], С. Прояви [4, с.119–126]. Але особливостям впливу морально-етичних чинників на стан корупції та заходів їх запобігання у сфері державної служби в Україні у сучасних умовах практично уваги не приділяється. Тому аналіз цього питання є актуальним.

Відповідно до ст.1 Закону України «Про державну службу» від 17.11.2011р., державна служба – професійна діяльність державних службовців з підготовки пропозицій щодо формування державної політики, забезпечення її реалізації та надання адміністративних послуг [5]. Це спектр службових функцій із забезпечення цілісності та необхідних умов життєдіяльності держави. Реалізація службових функцій потребує оптимальної побудови самої структури органів державної служби, формування професійності в їх кадровому забезпеченні, у тому числі і необхідних морально-етичних вимог до професійної діяльнос-

ті державних службовців.

Це – складне завдання, з вирішенням якого і дотепер існують серйозні труднощі, адже реформування державної служби в Україні ще не завершено, оскільки Закон України «Про державну службу» від 17.11.2011 р. набирає чинності з 01.01.2013 р., і відповідно ефективність впровадження багатьох положень цього закону, особливо дотримання державними службовцями професійної етики, буде залежати від низки чинників, значною мірою від політичної кон'юнктури, яка буде складатись у державі в той час, а також реального впровадження мотиваційних важелів, які б формували у державних службовців відчуття професійної гідності та відповідальності перед суспільством.

На сьогодні очевидними виявами деформації у сфері державної служби є фахова некомпетентність, бюрократизація і корумпованість. Звідси – постійні кадрові зміни та переміщення державних службовців, неналежна якість надання адміністративних послуг, низька загальна та професійна культура державних службовців, їхня соціальна байдужість, формалізм, низька дисциплінованість, конформізм або конфліктність, прагнення до використання службового становища у власних інтересах, зрада інтересів служби тощо.

За відсутності мотиваційних механізмів, які б спонукали до дотримання професійної етики діяльність державних службовців часто обмежується сферою бюрократизованих службових відносин, бажанням додогодити керівництву, забезпечити собі швидке кар'єрне просування, зростання власної впливовості й особисте збагачення.

Тому у системі державної служби ще поширені підкуп, покровительство, політична або корпоративна залежність. Відтак потенціал державної служби спрямований не на реалізацію державної політики, а існує як засіб для самозбереження та розширення своєї впливовості.

Безсумнівно, що за цих умов інтереси суспільства відходять на другий план. Привабливість високого статусу, що манить багатьох

чиновників, полягає, насамперед, у можливостях, які дає бажане для них службове становище. Це передусім доступ до соціальних ресурсів, їхнього перерозподілу, а також налагодження корисних зв'язків. Чим вищим є службове становище в сфері державної служби, тим більше у державного службовця контактів у впливових колах і можливостей для їхнього використання у власних цілях. Цим пояснюють прагнення до посадання високих посад, що реалізується всіма морально дозволеними і недозволеними способами.

На превеликий жаль, просування на високі посади у сфері державної служби осіб з низькими фаховими і моральними якостями стало нормою. Як наслідок, – максимальне зниження ефективності професійної діяльності, нездатність багатьох посадових осіб вирішувати складні завдання на загальнодержавному рівні, а також тих проблем місцевого значення, які безпосередньо стосуються життя кожного громадянина.

Безсумнівно, що у суспільстві є усвідомлення того, що однією з проблем, яка впливає на ефективність державної служби є її висока враженість корупцією. Є також розуміння того, що у системі державної служби не має чітких критеріїв оцінки результатів діяльності державних службовців, а також дієвої системи формування мотивації для діяльності на благо суспільства.

Низька ефективність і моральна розбещеність багатьох державних чиновників різних рівнів проявились у складних умовах соціально-економічної кризи, яка має місце в Україні протягом останніх років. Ситуація не змінилась і впродовж останніх двох років зі зміною багатьох керівних посад у сфері державної служби. Бюрократична система і надалі не може впоратися із завданнями соціального управління, а активне прагнення окремих державних службовців до швидкого збагачення за рахунок держави руйнує у населення стереотипи про патріотизм і справедливість.

Спостерігається інтенсивне соціальне розшарування суспільства, подальше особисте

збагачення представників правлячої еліти та утвердження цілком інших моральних цінностей. З одного боку, зміцніла, в тому числі і політично, правляча еліта, яка реально розпоряджається ресурсами країни. З іншого – рівень життя переважної частини суспільства продовжує знижуватися. Саме для більшості населення істотно зменшуються можливості в задоволенні життєво насущих потреб. Це сформувало усвідомлення того, що за цих соціальних умов порушуються важливі етичні принципи соціальної захищеності.

Пом'якшити це кризове протистояння зуміла б соціальна активність та відповідальність державно-бюрократичної еліти. Однак відсутність необхідних моральних стандартів та відповідальності перед суспільством, особливо серед високопоставлених державних чиновників, сприяють їх швидкій асиміляції до звичливих стандартів професійної діяльності і спрямування службових можливостей для збереження свого статусу. Почуття обов'язку та соціальної відповідальності підмінюються прагненням до збереження владних повноважень. Ця мета досягається всіма морально дозволеними і недозволеними способами, що лише більше посилює соціально-психологічну поляризацію у суспільстві.

Необхідно зазначити, що система загально соціальних цінностей також зазнала істотної деформації, і відповідно, за відсутності демократичних механізмів у системі соціального управління, не забезпечує конструктивного виходу із соціальної кризи. Об'єктивно інтенсифікувались складні соціальні процеси, які динамічно видозмінюють систему моральних цінностей та ідеалів. Зокрема, відбувається превалювання в духовній сфері суспільства невпевненості та тривожних настроїв. Посилуються процеси психологічної поляризації між членами суспільства. З одного боку, відбувається подальше збагачення державно-бюрократичної еліти, яка становить незначну частину населення; з іншого, – різко знижуються статки значної частини населення, яке змущене розв'язувати проблеми власного виживання у складних кризових умовах. Остан-

ній соціальній групі не вистачає різного роду благ, як правило найнеобхідніших, тому вона відчуває не лише матеріальний, а й соціально-психологічний дискомфорт, який формує незадоволення і відверте обурення несправедливим збагаченням представників правлячої еліти. Це дає підстави говорити про відсутність у суспільстві ціннісно-нормативної бази для соціальної консолідації. А надії на формування відповідальності, совісності та службової етики в системі державного управління виявились марними, оскільки наша соціальна практика наочно продемонструвала, що службова кар'єра і відповідні статки виникають не внаслідок високопродуктивної праці та служіння інтересам держави, а внаслідок використання службових можливостей в корпоративних чи власних цілях.

Все це руйнує систему загально соціальних моральних цінностей і довіру до державної служби та її здатності вирішувати складні завдання реалізації державної політики. Адже для виявів толерантності, сумлінності, совісності, порядності від особи вимагається наявність і зовнішніх сприятливих умов. У суспільстві повинні діяти мотиваційні механізми, які б формували внутрішнє бажання самої особи дотримуватись суспільно корисних цінностей. Від дотримання особою моральних цінностей у певному сенсі має залежати рівень задоволення її потреб, особливо професійного зростання. Моральні установки державних чиновників та моральні цінності суспільства типологічно повинні бути подібними. Проте у нашому суспільстві моральні установки різних суспільних верств істотно поляризувались, і структура суспільних морально-етичних цінностей позбавлена цілісності. Відповідно суспільні відносини весь час видозмінюються та якісно ускладнюються, поділяючись на відносно самостійні соціальні системи. Так сталося і з сферою державної служби, яка до певної міри функціонує самостійно, ізолюючись від системи загально соціальних моральних цінностей. У зв'язку з цим діяльність державних службовців все менше залежить від індивідуальної моральної

мотивації. Тому такі моральні якості, як чесність, порядність, відданість інтересам служби, працелюбність, професійна гідність не цінуються в системі державної служби. Навпаки у системі державної служби краще адаптуються не ті хто наділений високими моральними якостями, а якраз ті, хто готовий нехтувати певними усталеними моральними цінностями задля досягнення визначених прагматичних цілей.

На сьогодні дотримання чи не дотримання професійної етики державним службовцем не є перешкодою для службового просування. Питання полягає не в тому, що духовність у сфері державної служби стає непотрібною розкішшю, а в тому, що вона перестає виконувати важливу роль для досягнення професійного успіху. Тому у сфері державної служби формується власна система морально-етичних, або навіть і псевдоетичних цінностей. Зокрема успіху досягає не той, хто дотримується моральності, а той, хто може нехтувати мораллю для виконання поставленого перед державним службовцем завдання.

У тому випадку, коли поведінка чиновника детермінована жорстко заданою логікою системи державної служби, яка не повністю залежить від впливу моральних цінностей суспільства, вона виявляє себе цілком інакше.

По-перше, вона менше залежить від моральних цінностей всезагального значення і більше – від якостей, опосередкованих сферою державної служби. Наприклад, такі якості, як чесність, самовідданість, щедрість, є загальнозвінаними чеснотами, а егоїзм, підступність – недоліками, але і ті, ю інші мають все-загальне значення. Державна служба, поряд з цим, має свої, специфічні, критерії оцінювання чиновника. В більшій мірі цінується відданість тому, від кого залежить перебування на посаді і просування у службовій кар'єрі. Тому жорсткий, цинічно раціональний, надійний для керівництва чиновник може бути більш успішним, ніж освічений, морально стійкий і відданий інтересам служби працівник.

По-друге, моральність у нашему суспільстві локалізується на рівні мотивів індивіду-

льної поведінки і не піднімається на рівень суспільної системи моральних цінностей. Функціонування державної служби ґрунтуються переважно на сукупності внутрішніх правил, які забезпечують її ефективність. Ці правила не охоплюють моральних уявлень суспільства, не відображають наявних у культурі моральних критеріїв дозволеного та недозволеного. У державній службі мораль повинна заявляти про себе через інституційні межі функціонування. Якщо ж цього не має, то в службовій діяльності визначальними для чиновника можуть бути мотиви, які передбачають хитрість, егоїзм, вміння служити своєму покровителю, а не мотиви, які обмежують егоїзм і випливають зі суспільно значущих, морально санкціонованих правил.

По-третє, у сукупність правил і механізмів, які інституційно оформляють функціонування сфери державної служби, ще реально не введені власне етичні кодекси, що мають важливе значення для формування морально-етичних норм державного службовця й повинні узгоджуватись зі загальносуспільними морально-етичними нормами. Завданням етичних кодексів є формування морально мотивованої професійної діяльності. Особливість ситуації полягає в тому, що такі дії не повинні залежати від доброї волі чиновника, а повинні організаційно забезпечуватись відповідними процедурами, вписуватись у структуру службових рішень.

Етика духовності, пов'язана здебільшого з мотивами поведінки, зберігає важливе значення у сфері особистісних відносин і в усіх ситуаціях, які мають яскраво виражений особистісний, індивідуалізований характер. У системі державної служби вона повинна доповнюватись інституційною етикою. Цим поняттям виражається та особливість функціонування моралі в сучасному суспільстві, коли вона виявляє практичну дієвість не безпосередньо через індивідуальні мотиви, а опосередковано, через нормативні системи й інститути громадянського суспільства. Інституційна етика відрізняється від загальної (якщо за-

уважити суттєвішу ознаку) зокрема тим, що моральні вимоги, з урахуванням доброї волі індивідів, повинні забезпечуватися раціональною організацією діяльності у межах системи державної служби, переміщуватися на рівень правил її функціонування, що дасть змогу з більшою передбачуваністю гарантувати морально значущий суспільний результат. Тому в сфері державної служби повинно стати нормою дотримання професійної етики державного службовця. Для чиновників дотримання професійної етики повинно бути мотивованою необхідністю, а не власним уподобанням.

Якщо ж морально-етичні норми в сфері державної служби не діють, тоді фахова інтуїція підказує чиновнику, що найважливіша мета – максимальне використання відповідних можливостей для зміцнення власної професійної позиції. Такі стандарти професійної діяльності відповідно впливають і на індивідуальну субкультуру, тобто правила поведінки, які панують у службових відносинах й вважаються поза цією сферою недопустимими, починають поширюватись і на інші сфери суспільного життя. Натомість поведінка, що визнається в суспільному житті як позитивна, починає втрачати такий характер у сфері службової діяльності. Це – принцип соціальної пасивності оточення. Лише в умовах, коли суспільство певною мірою допускає поширення псевдоморальної, або радше аморальної, поведінки чиновниками, а часом і заохочує до такої поведінки у своїх інтересах, чиновник може вчиняти такі дії безкарно.

Той факт, що хтось з чиновників, використовуючи можливості посади державного службовця, збагачується й істотно поліпшує свої особисті можливості, стимулює інших до подібної поведінки.

Така ситуація поступово породжує в суспільстві відчуття втрати значення морально-етичних норм, соціально корисних орієнтирів та цінностей.

У цивілізованому суспільстві механізми задоволення потреб людини відповідають пе-

вним моральним принципам, що допускають самообмеження потреб в ім'я збереження позитивних суспільних відносин. На додаток до моральних принципів суспільство виробляє і примусову систему їхнього виконання, що врівноважує прагнення до задоволення потреб. Однак послаблення дії морально-етичних норм, властиве нашому суспільству, формує прагнення до задоволення власних інтересів, ігноруючи моральними чеснотами.

Мораль забезпечує узгодження різних інтересів у суспільстві, підпорядкування людей визначенім правилам. Вона регулює поведінку суб'єктів через ставлення громадської думки, вплив загальноприйнятих звичаїв, індивідуальну свідомість. Критерієм моральності поведінки є їхня адекватність потребам і цілям суспільства.

Той самий інтерес, який спонукає індивіда дотримуватись нормального впорядкованого життя, повинен спонукати його також створювати і підтримувати умови, за яких таке життя можливе.

Ми повинні сформувати таку сферу державної служби у якій би кожний чиновник розумів: питання обов'язку, відповідальності, стандарти правильного та неправильного, доброго чи поганого ґрунтуються на чомусь, що, принаймні, у сутністі частині незалежне від його індивідуальної волі. Таке розуміння має втілюватись через механізми, які формують мотивацію у кожного чиновника до сповідування загальних моральних принципів і етичних норм державного службовця. Коли державний чиновник буде переконаний в тому, що дотримання ним морально-етичних норм у своїй професійній діяльності, збільшує його шанси на досягнення професійного успіху, то тоді ці його переконання будуть слугувати мотивом для суспільно корисної поведінки.

У зв'язку з цим, аналізуючи морально-етичні чинники, які впливають на стан корупції у сфері державної служби, варто передусім наголосити на тому, що суспільство ще не реагує так негативно, як би це мало бути, на сумнівно нажиті величезні багатства окреми-

ми державними чиновниками. За умов відсутності відповідного морального клімату та відчутного суспільного осуду, вони не лише не відчувають і не будуть відчувати незручності, а й спокійно демонструють власне багатство і вплив, незважаючи на зростаючу бідність і соціальну незахищеність значної частини населення.

Все це сприяє нарощанню внутрішніх протиріч, дестабілізації та дезінтеграції суспільства. І можна констатувати, що державно-бюрократична еліта так і не спрямувала свої зусилля на консолідацію суспільства з переходом на мобілізаційний режим, що могло б допомогти сконцентрувати ресурси та подолати складну соціально-економічну кризу. Для таких завдань у сфері державної служби мають домінувати морально-етичні норми, які відповідають інтересам суспільства і системі загально соціальних моральних цінностей.

Зазначимо, що проведений аналіз не дає зможи оцінити всю палітру проблем, які пов'язані з дотриманням професійної етики у сфері державної служби, але дає підстави перевіритись у необхідності формування морально-етичних заходів, спрямованих на запобігання і протидію корупції у сфері державної служби.

ЛІТЕРАТУРА

1. Астанин В. В. Антикоррупционная политика России. Криминологические аспекты : монография / В. В. Астанин. – М. : ЮНИТИ-ДАНА ; Закон и право, 2009. – 255 с.
2. Дамаскин О. В. Коррупция: состояние, причины, противодействие / О. В. Дамаскин. – М. : ИД «Триумфальная арка», 2009. – 304 с.
3. Карабанов А. Л. Современные проблемы противодействия коррупции : уголовно-правовой и криминологический аспекты / А. Л. Карабанов, С. К. Мелькин. – М. : Волтерс Кluвер, 2010. – 200 с.
4. Проява С. М. Экономизация коррупции. Механизм противодействия : монография / С. М. Проява. – М. : ЮНИТИ-ДАНА ; Закон

и право, 2008. – 159 с.

5. Закон України «Про державну службу» : від 17.11.2011 р., № 4050-VI [Електронний

ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>.

Бойко А. М. Морально-етичні заходи запобігання і протидії корупції у сфері державної служби / А. М. Бойко // Форум права. – 2012. – № 1. – С. 106–111 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuu.gov.ua/e-journals/FP/2012-1/12bamcdc.pdf>

Виконано кримінологічний аналіз морально-етичних заходів запобігання і протидії корупції у сфері державної служби. Дається характеристика стандартів професійної етики державного службовця та їх значення для запобігання і протидії корупції у сфері державної служби.

Бойко А.М. Нравственно-этические меры предупреждения и противодействия коррупции в сфере государственной службы

Выполнен криминологический анализ нравственно-этических мер направленных на предупреждение и противодействие коррупции в сфере государственной службы. Даётся характеристика стандартов профессиональной этики государственного служащего и их значения для предупреждения и противодействия коррупции в сфере государственной службы.

Boyko A.M. Moral-Ethical Measures of Prevention and Counteraction against Corruption in the Field of Government Service

It is deals with the criminological analysis of moral-ethical measures of prevention and counteraction against corruption in the field of public service. The characteristic of the government service professional ethics standards and its importance for the prevention and counteraction against corruption in the field of public service are done.