

ПРАВОВІ І МОРАЛЬНО-ЕТИЧНІ ЗАСАДИ РЕГУЛЮВАННЯ ПОВЕДІНКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

КАГАНОВСЬКА Тетяна Євгенівна - доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри, декан юридичного факультету Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна, Заслужений юрист України

В статті розглянуто проблему співвідношення етики і управління в правовому полі; проаналізовано стан законодавчо-нормативного регулювання поведінки державних службовців в Україні; проаналізовано досвід США по введенню етичної програми в системі виконавчої влади; відзначено, що питання етики державних службовців в Україні повинні бути врегульовані на законодавчому рівні шляхом прийняття Кодексу поведінки державних службовців; охарактеризовано загальні принципи сучасного етикету державного службовця, яких дотримуються в усіх країнах.

Ключові слова: державний службовець, державна служба, законодавчо-нормативне регулювання поведінки державних службовців, загальні правила поведінки державного службовця, Кодекс поведінки державних службовців.

Проблему співвідношення етики і управління вперше поставив Н. Макіавеллі. Він розробив особливе політичне мистецтво створення твердої державної влади будь-якими засобами, незважаючи на жодні моральні принципи: «Мета виправдовує засоби». Проте в управлінні суспільством центральне місце посідає людина, тому не можна ігнорувати те, що можна позначити поняттям «людський вимір».

Дуже важливо, щоб морально-етичний аспект в управлінні відповідав правовому аспекту. У даному разі дуже складно не допустити перегибу в який-небудь один бік: професіоналізм на шкоду моральності і, на-

впаки, моральні основи на шкоду правовим засадам.

Підпорядкування права моральності з погляду юридичного порядку означало б прагнення до насильницького насадження справедливості і добра і могло б привести до всевладдя держави (наприклад, досвід тоталітаризму, де політика цілком була підлегла ідеології, що претендувала на примусове щастя для всіх людей).

Державний службовець у своїй діяльності стикається з проблемою співвідношення справедливості та ефективності, волі та рівності.

Весь світовий досвід дає досить прикладів того, що ефективне функціонування будь-яких сфер життєдіяльності вимагає конкуренції. Разом із тим, будь-яка суспільно-політична система, будь-який режим не можуть тривалий час існувати без легітимізації, яка, у свою чергу, не може існувати хоча б без видимого дотримання елементарних норм справедливості.

В основі права лежить моральність. А через те, що державна служба функціонує на основі норм права, тому і професійна діяльність державного службовця, безумовно, ґрунтується на моральних нормах.

Таким чином, можна сказати, що державна служба як культурний інститут – це такий рівень розвитку системи державної служби, в якому компетентність, професіоналізм, моральні принципи державних службовців мають втілювати цей рівень, створювати умови для її найефективнішого впливу на реальне життя громадян [1].

Стосовно законодавчо-нормативного регулювання поведінки державних службовців можна говорити лише про окремі аспекти, зафіксовані в Законі України «Про державну службу» [2] (втрата чинності відбудеться 01.01.2014 року – Т.К.) та Законі України «Про засади запобігання і протидії корупції» [3]. Антонімом моральності можна вважати корупцію. Таким чином, етика державного службовця і юридична відповідальність – нерозривні категорії. Сьогодні, у разі порушення державним службовцем етичних правил, які втілені у правових нормах, відразу з'являється реакція громадськості. Таким чином, державне і громадське життя значною мірою залежить від моральних цінностей, що утвердилися в суспільстві, від моральних відносин держави і громадянина, соціальної справедливості, нетерпимості до моральних відхилень особи і державних інституцій [4].

Слід зазначити, що ще в 2000 р. наказом Головного управління державної служби України були затверджені Загальні правила поведінки державного службовця [5] (далі – Правила).

Ці правила є узагальненням стандартів етичної поведінки, доброчесності та запобігання конфлікту інтересів у діяльності державних службовців та способів врегулювання конфлікту інтересів. Вони ґрунтуються на Конституції України та визначених ст. 3 Закону України «Про державну службу» принципах державної служби, спрямовані на підвищення авторитету державної служби та зміцнення репутації державних службовців, а також інформування громадян про норми поведінки, яких вони мають очікувати від державних службовців.

Відповідно до цих правил, 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 законами України. Правилами, зокрема, передбачено, що:

- державний службовець має виконувати свої посадові обов'язки чесно, неупереджено, не надавати будь-яких переваг та не виявляти прихильності до окремих фізичних і

юридичних осіб, політичних партій, рішуче виступати проти антидержавних проявів і сил, які загрожують порядку в суспільстві або безпеці громадян;

- державний службовець повинен сумлінно виконувати свої посадові обов'язки, дотримуватися високої культури спілкування, шанобливо ставитися до громадян, керівників і співробітників, інших осіб, з якими у нього виникають відносини під час виконання своїх посадових обов'язків;

- державний службовець зобов'язаний не допускати дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам суспільства та держави чи негативно вплинути на його репутацію;

- державний службовець має з належною повагою ставитись до прав, обов'язків та законних інтересів громадян, їх об'єднань, а також юридичних осіб, не повинен проявляти свавілля або байдужість до їхніх правомірних дій та вимог, допускати прояви бюрократизму, відомчості та місництва, нестриманість у висловлюваннях та не вчиняти дій, що дискредитують орган державної влади або ганьблять репутацію державного службовця;

- державний службовець має виявляти толерантність і повагу до різних релігійних організацій, шанувати народні звичаї і національні традиції, при цьому не демонструвати свої релігійні переконання чи уподобання, дотримуватися установленого протоколу у відносинах з представниками міжнародних організацій, іноземних установ та громадян;

- одяг державного службовця повинен бути офіційно-ділового стилю і не суперечити загальноприйнятим вимогам пристойності;

- при виконанні своїх повноважень державний службовець має забезпечувати, щоб матеріальні та фінансові ресурси, які йому доручені, використовувались раціонально, ефективно та економно;

- державний службовець зобов'язаний у межах своїх повноважень вживати заходів щодо недопущення конфлікту інтересів, а саме будь-якої можливості виникнення реальних або таких, що видаються реальними, протиріч між його приватними інтересами та його службовими повноваженнями, наяв-

ність яких може вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи невчинення дій під час виконання наданих йому службових повноважень.

До позитивних аспектів, прийнятих у Правилах, слід віднести чітку й пряму заборону використовувати державні грошові кошти, власність, послуги або інформацію, отриману при виконанні службових обов'язків, для здійснення діяльності, не пов'язаної з виконанням службових функцій тощо. Правила забороняють відмовляти фізичним та юридичним особам у наданні інформації, передбаченої правовими актами, забороняють також умисно затримувати її, надавати недостовірну чи неповну інформацію та ін. Головними недоліками Правил є встановлення низки обов'язків державних службовців, які носять моральний характер і які не можна закріплювати в якості юридичного обов'язку. Не слід зобов'язувати державного службовця проявляти ініціативу, творчість, бути чесним, справедливим тощо [6].

Отже, очевидно, що державна служба нерозривно пов'язана з етикою, оскільки держслужбовці справляють величезний вплив на життя звичайних громадян. Цікаво звернутися до досвіду США стосовно введення етичної програми в системі виконавчої влади. Тут діє розгалужена система спеціального етичного законодавства, згідно з яким і на підставі якого створена і функціонує окрема «етична» державна структура управління.

Як зазначав А. Оболонський, проблемі етики держслужбовців американці приділяють дуже велике значення. Уперше Кодекс етики урядової служби з'явився ще у 1958 році у формі резолюції Конгресу.

У системі виконавчої влади США вже 15 років існує спеціальне відомство – Офіс з урядової етики (Office of Government Ethics). Його завдання – виключити вплив особистих або корпоративних інтересів на виконання державними службовцями їх обов'язків і прийняття рішень від імені держави, забезпечувати дотримання ними встановлених етичних стандартів (правил поведінки), а головне – формувати впевне-

ність суспільства у тому, що чиновники здійснюють свої повноваження на принципах чесності і неупередженості.

До забезпечення дотримання службової етики держслужбовцями всіх гілок влади залучені також міністерство юстиції, ФБР, прокуратура, податкові органи.

Держслужбовці виконавчої гілки влади США не можуть поскаржитися на відсутність уваги держави до того, як саме вони будуть виконувати свої обов'язки. Для них написані «Стандарти етичної поведінки для службовців виконавчої гілки влади» (Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch). Цей документ налічує загальні норми і правила, порядок їх застосування з прикладами, визначає вичерпний перелік винятків і правил.

З чотирнадцяти головних принципів держслужби, викладених у «Стандартах етичної поведінки для службовців виконавчої гілки влади», більша частина стосується попередження впливу на діяльність держслужбовця будь-яких приватних інтересів – його особистих, інтересів інших осіб або бізнес-структур. Завдання документа – надати службовцю правильні схеми поведінки в ситуаціях, коли виникає можливість або спроба здійснення такого впливу. Основні розділи цього документа називаються так: «Подарунки із зовнішніх джерел», «Подарунки між службовцями», «Конфліктуючі фінансові інтереси», «Неупередженість під час виконання офіційних обов'язків», «Неправомірне використання посади», «Пошук іншої роботи», «Зовнішня діяльність (оплачувана діяльність за межами установи)». Щодо основоположного документа, який повинен визначити стандарти поведінки українських держслужбовців, ситуація така. Стаття 5 Закону України «Про державну службу» передбачає:

1) сумлінно виконувати свої службові обов'язки;

2) шанобливо ставитися до громадян, керівників і співробітників, дотримуватися високої культури спілкування;

3) не допускати дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам державної служби чи негативно вплинути на репутацію державного службовця [2].

Однак, на відміну від «Стандартів етичної поведінки для службовців виконавчої гілки влади», Закон України «Про державну службу» надмірною конкретикою не перевантажений. У Законі України «Про державну службу» є низка положень, які прямо не вказують на етику поведінки державного службовця, однак безпосередньо з нею пов'язані. Наприклад, ст. 17 «Присяга державних службовців», у якій мова йде про те, що присягу приймають державні службовці, які вперше зараховуються на державну службу, і її можна розглядати як один із засобів забезпечення законності й етичності в діяльності державних службовців.

І ще один важливий момент, який стосується інституційного забезпечення дотримання держслужбовцями етичних стандартів. На нашу думку, воно недостатнє. У структурі Головного управління держслужби існує Контрольно-інспекційне управління, на яке, виходячи з назви його відділів, покладаються функції попередження проявів корупції, а також контролю за дотриманням законодавства з питань держслужби. Можливо, саме воно займається й питаннями службової етики, але, очевидно, це далеко не основна його функція.

На нашу думку, посилення інституційної спроможності можна розпочати зі створення в структурі апарату держслужби спеціального департаменту, який би займався організацією роботи із забезпечення службової етики в органах влади і мав би представництво у кожному з цих органів.

Але, при всій важливості для державного службовця етичних вимог, їх встановлення на рівні нормативно-правового акту центрального органу виконавчої влади є недостатнім. На цьому рівні практично неможливо створити повноцінний етично-правовий режим, оскільки немає можливості передбачити юридичну відповідальність за порушення етичних вимог, визначити інші заходи впливу, які можуть стати ефективним інструментом забезпечення їх дотримання тощо. З огляду на це є очевидним, що питання етики державних службовців мають бути врегульовані на законодавчому рівні шляхом прийняття Кодексу поведінки держслужбовця, в якому слід закріпити

принципи державної служби, моделі поведінки держслужбовця в певних ситуаціях і відповідного до закону, у якому було б варто чітко прописати загальні принципи сучасного етикету державного службовця, яких дотримуються у всьому світі: принципи гуманізму, доцільності дій, естетичної привабливості поведінки і поваги до традицій своєї країни та країн, з представниками яких державним службовцям доводиться вступати в ділові контакти.

Принцип гуманізму (тут і далі курсив наш – Т.К.) закріплює моральну основу ділового етикету. Він конкретизується у вимогах, звернених до культури взаємовідносин і які включають ввічливість у всьому різноманітті її відтінків: коректність, чемність, люб'язність, делікатність, тактовність, скромність, точність. Кredo принципу гуманізму: добрі відносини є запорукою плідної співпраці, виступаючи одним із найбільш дієвих мотиваторів трудової діяльності, невід'ємною частиною організаційної культури.

У кожній конкретній ситуації ми вибираємо відповідну цій ситуації форму ввічливості, а саме коректну ввічливість, яка дозволяє, не порушуючи етикету, дати зрозуміти людині наше ставлення до її вчинку. Коректність дозволяє сторонам зберегти почуття власної гідності і не принизити іншого.

Інша форма ввічливості – чемність, шаноблива ввічливість. У службових відносинах шаноблива форма ввічливості слугує надійним способом захистити і гідність підлеглого, і авторитет керівника, дотримуючись службової ієрархії, виявити повагу начальнику без тіні послужливості і приниження і «вшанувати» увагою підлеглого без зарозумілості і чванства. Чемність не має нічого спільного з послужливістю і підлегливістю в середовищі чиновників.

Яскравий прояв гармонії внутрішньої і зовнішньої культури людини – делікатність, властива дійсно вихованим, інтелігентним людям, вищий вираз доброзичливості, заповідливості та привітності.

Ввічливість у службових відносинах не самоціль, а засіб створення і збереження в колективі здорового морально – психологічного клімату, а у кожного співробітника

– почуття психологічного контролю і захищеності. Вона допомагає попереджати непорозуміння, що виникають, і робити спілкування більш приємним.

Ввічливість завжди супроводжує тактовність – почуття міри, яке дозволяє людині точно вловлювати межу між тим, що можна і чого не можна. Вона допомагає попередити ситуацію, що викликає незручність, а якщо вона все ж виникає – не помітити її. Тактовний керівник не стане сварити підлеглого за вчинену ним помилку в присутності сторонніх осіб. Тактовна людина не буде безцеремонно робити зауваження новому або більш молодому співробітнику, не дозволить собі безапеляційних висловлювань, побачивши на обличчі товариша по службі тінь заклопотаності або засмучення, не буде настирливо допитуватися про причини його стану. Вона не буде давати непроханих порад, втручатися в особисті справи і поширювати інформацію особистого характеру, отриману в конфіденційному порядку.

Одна з вимог службового етикету – скромність. В. Даль визначає скромну людину, перш за все як помірну у своїх вимогах, невибагливу для себе, не ставить свою особистість перед усіх, пристойну, тиху в побуті, протиставляючи цим якостям самовпевненість, самолюбство, зарозумілість, нахабство. На жаль, це поняття в суспільній свідомості останнім часом значною мірою девальгувалося, втративши свій первинний зміст, і стало нерідко асоціюватися з невпевненістю, боязкістю, сором'язливістю і посередністю, з якими, на думку більшості, не проживеш.

Таким чином, принцип гуманізму як найважливіший принцип сучасного етикету, конкретизований у вимогах ввічливості, скромності, точності, має глибоку моральну основу. Конкретні правила поведінки, що випливають з нього, виступають зовнішнім проявом поваги до людини. В іншому випадку ніякі вишукані манери, ніяка витончена мова, не здатні приховати відсутність справжньої культури, збитковості виховання. А неповага до інших людей є ознакою відсутності самоповаги.

Принцип гуманізму – основоположний, але не єдиний принцип, що лежить в основі етикету державного службовця. Нестан-

дарстні службові і життєві ситуації постійно ставлять людину перед проблемою вибору моделі поведінки, спираючись лише на здоровий глузд.

Принцип доцільності дій – ось те, що багато в чому визначає поведінку державного службовця у взаєминах з оточуючими в службовій ситуації.

Третій принцип, на якому ґрунтуються вимоги сучасного ділового етикету, – принцип естетичної привабливості поведінки і зовнішнього вигляду працівника установи. Неохайно одягнена, така, що розмахує руками і постійно гримасує або похмуро насуплена, в азарті суперечки заганяє вас в кут або недбало, зарозуміло, не дивлячись на вас, простягує для привітання долонею вниз руку, голосно розмовляє і шумно бореться зі своїм нежитем, людина навряд чи викличе симпатію і принесе задоволення від спілкування з нею. Некрасива, позбавлена витонченості і привабливості поведінка ображає естетичні почуття оточуючих і сприймається як прояв неповаги до них.

У кожного народу є свої, що складаються століттями, звичаї і традиції. Повага до цих традицій і дотримання їх – ще один принцип сучасного ділового етикету. Сьогодні, у зв'язку з активним розширенням міжнародних зв'язків на всіх рівнях, цей принцип набуває особливої актуальності, стає гарантом взаєморозуміння між представниками різних культур. Дотримання цього принципу позбавляє службовця від неприємних хвилин незручності, викликані незнанням особливостей національного етикету країни, яку ви відвідали або з представником якої вам довелося вступити в ділове спілкування. Навіть найкращі спонукання і найбільш галантні манери не захистять вас від засудження, якщо ви, наприклад, у Китаї захочете поцілувати руку дівчині, при зустрічі з японським колегою приймете від нього візитну картку лівою рукою, спробуєте піднести подарунок – від чистого серця – американському державному службовцю або, розмовляючи з колегою з мусульманського регіону, будете наполегливо дивитися йому в очі.

Один із важливих і могутніх принципів сучасного службового етикету, що ламає стереотипи загальноприйнятих уявлень про

АНОТАЦІЯ

У статті розглянуто проблему співвідношення етики і управління у правовому полі; проаналізовано стан законодавчо-нормативного регулювання поведінки державних службовців в Україні; проаналізовано досвід США стосовно введення етичної програми в системі виконавчої влади; наголошено на тому, що питання етики державних службовців в Україні мають бути врегульовані на законодавчому рівні шляхом прийняття Кодексу поведінки держслужбовця; охарактеризовано загальні принципи сучасного етикету державного службовця, які дотримуються у всьому світі.

правила хорошого тону, – принцип субординації, який диктує зовнішній малюнок поведінки службовців у багатьох ситуаціях ділового спілкування. Сама природа управління персоналом на державній службі диктує необхідність і доцільність суворої субординації трудових відносин: «зверху вниз» і «знизу вгору» (між керівниками і підлеглими) і «по горизонталі» (між співробітниками одного посадового статусу).

Останнім часом у практику трудових відносин на державній службі дедалі активніше починає входити новий стиль управління персоналом (його називають партисипативним стилем), відмінні риси якого – відкритість, інформованість, довірливість відносин, делегування повноважень підлеглим і т.д. Цей стиль звернено до свідомості і внутрішніх мотивів поведінки людини, розраховано на паритетні відносини керівника і підлеглого, на їх взаємну підтримку і соціальні взаємини.

Разом із новим стилем управління в етиці ділових відносин державних службовців затверджується принцип паритетності, який мирно уживається з принципом субординації. Відомо, що ефективність обговорення ділових проблем зростає тоді, коли в інтересах справи всі відчувають себе рівними у висловленні своєї позиції, поглядів, аргументів, незалежно від займаної посади, статусу, стажу роботи, віку і т.д.

Знання основних принципів сучасного ділового етикету дозволяє людині досить впевнено орієнтуватися в будь-якій нестандартній ситуації, не потрапляти в халепу і

не робити помилок, що дозволяють оточуючим сумніватися в її вихованості і завдавати серйозної шкоди її іміджу.

Інтелігентність державних службовців повинна визначатися не лише рівнем освіченості, а й дотриманням етичних принципів законності, справедливості, гуманності, відповідальності та неупередженості, поєднаних з повагою до людини та її гідності, ввічливістю, тактовністю, скромністю, точністю, естетичною привабливістю вчинків, доцільністю і здоровим глуздом.

Отже, діяльність державних службовців базується на загальних моральних і правових принципах справедливості, гуманізму, законності, гласності, неупередженості, незалежності, доброчесності та ін. Ці принципи об'єднують моральні та правові норми поведінки у відповідній сфері суспільного життя чи діяльності і є загальними для всього суспільства, кожного громадянина. Особливо важливим є їх дотримання державними службами, які виконують свої обов'язки та реалізують права від імені держави, органу, який вони представляють, через їх дії та рішення вирішуються потреби (запити) інших людей.

Література

1. Оболенський О. Ю. Етика державного службовця // О. Ю. Оболенський. Державна служба [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://books.br.com.ua/46333>.
2. «Про державну службу»: Закон України від 16 грудня 1993 року № 3723 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>.
3. «Про засади запобігання і протидії корупції»: Закон України від 12 серпня 2012 року № 3206-17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3206-17>.
4. Етика поведінки державного службовця [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://dnop.org.ua/stat_etika.html.
5. Загальні правила поведінки державного службовця, затверджені Наказом Голодержслужби України № 58 від 23 жовтня 2000 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0783-00>.
6. Осадчук Г. Про прийняття Кодексу поведінки державного службовця України / Г. Осадчук // Юстиніан. – 2003. – № 5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=282>.