

Марія Григорова

докторант кафедри державного управління та місцевого самоврядування
ДРІДУ НАДУ при Президентіві України

МОРАЛЬНО-ЕТИЧНІ АСПЕКТИ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРОЦЕСАМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БІОЛОГО-ГЕНЕТИЧНОЇ БЕЗПЕКИ

Аналізуються морально-етичні аспекти функціонування системи державного управління процесами забезпечення біолого-генетичної безпеки для формування етичних стандартів з точки зору якості послуг населення, що надаються державними установами.

Ключові слова: мораль, етика, державне управління, біолого-генетична безпека, етичні стандарти, етичний кодекс, адміністративна поведінка.

Maria Grygorova

ETHICAL ASPECTS OF FUNCTIONING OF PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM OF PROCESSES TO ENSURE BIOLOGICAL AND GENETIC SAFETY

Problem setting. Modern Ukraine is in the reforming process of the public administration system, due to some changes aimed at improving its performance. The main task of the public administration system is to ensure public interests, social well-being of citizens, and the security of their life. One of the factors, forming the latter, is creating an effective system of biological and genetic safety, the operation of which is to some extent due to the observance of ethical principles of public control.

Recent research and publications analysis. Atamanchuk G.V., Obolonsky A.V., Ionova A.I. paid attention to research and evaluation of the issues of moral behaviour in public administration who noted that under the conditions of democratic reconstruction prominence is emerged by spiritual and cultural provision of conscious, intentional, deliberate, organizing and regulating influence of people on their own, collective and group life activities undertaken both directly and through a specially designed structures, and ethical aspect of behaviour of public officials are very important also from the point of view of public policy in relation to the growing expectations of citizens, trust of whom is fundamental for building a democratic state.

Issues of bioethical aspects of the use of genetically modified organisms in agriculture of Poland has been raised in the works by Chapka M. Kontni U., Kozik V. Analysis of ethical conflict when making decisions on the biosafety use of GMOs, as well as ways to ensure that these decisions were the most rational, accurate and the least dependent on the circumstances. However, today the question of ethical content of management activities, moral stands of public administrators in the field of ensuring biological and genetic safety of the citizens remains open.

Paper objective. The objective of this research is to analyze the ethical aspects of the implementation of public administration of the processes to ensure biological and genetic safety in Ukraine under the conditions of reforming the government machine. *Paper main body.* Public control over the distribution and use of genetically modified organisms in Ukraine also raises a number of moral and ethical issues.

The main document, regulating in the field of biosafety is the Law of Ukraine «On State Biosafety System for Creating, Testing, Transportation and Use of Genetically Modified Organisms». This Law regulates the relations between the executive bodies, producers, sellers, developers, researchers, scholars and consumers of GMOs and products produced by technologies that provide its design, creation, testing, research, transport, import, export, placing on the market, release to the environment and use in Ukraine, ensuring biological and genetic safety. However, the Law does not raise any issues on the ethical responsibility of public officials, who have to ensure its implementation. In addition, the Law does not take into account some issues of bioethics in particular, on possible intervention in the human body during experiments with genetically modified organisms.

Ukraine does not have a code of ethics, which would regulate morality and culture of public administration of the processes to ensure biological and genetic safety, which is an integral part of life safety of the citizens, the Code, which would provide for the presence of abovementioned ethical features of public administrators in the field of biosafety: sufficient competence in the matters of control over genetically modified organisms; willingness to open cooperation with the public in order to raise their awareness of and knowledge about the benefits and existing risks of the use of GMOs.

Conclusions of the research. To ensure biological and genetic safety of the public it is necessary to improve public administration in this field. Quality of the state service is vital for both sustainable economic growth and for observing the rule of law. Administrative bodies need to effectively perform their duties in full compliance with the interests of people that would have the possibility of contact with the local authorities to exercise control at all levels.

Considering the fact that today the ethical standards are critical in terms of quality of services provided by government agencies, there is a requirement for the competent administration, working in accordance with the standards of good administrative behaviour, regulation of which should be based on a code of ethics of public administration of the processes to ensure biological and genetic safety.

Keywords: moral, ethics, state administration, biology of geneticist safety, ethic standards, ethic code, administrative behavior.

Марія Григорова

МОРАЛЬНО-ЭТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ПРОЦЕССАМИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БИОЛОГО-ГЕНЕТИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Анализируются морально-этические аспекты функционирования системы государственного управления процессами обеспечения биолого-генетической безопасности для формирования этических стандартов с точки зрения качества услуг населения, которые предоставляются государственными учреждениями.

Ключевые слова: мораль, этика, государственное управление, биолого-генетическая безопасность, этические стандарты, этический кодекс, административное поведение.

Система державного управління в широкому розумінні являє собою особливий суспільний інститут, наділений функціями з підготовки та впровадження суспільно значущих рішень, через реалізацію яких здійснюється державна політика. Основні моделі системи державного управління склалися в іншу епоху і довгий час не піддавалися значним змінам. Однак в останні десятиліття в більшості розвинених країн у цій сфері відбуваються серйозні зміни. Тому принципи організації та функціонування системи державного управління, які ще порівняно недавно вважалися близькими до ідеалу, нині багато в чому застаріли, не відповідають сучасним, і тим більш перспективним економічним і соціальним потребам, новим викликам часу і збільшеним суспільним очікуванням.

Так, в Канаді урядовий план реформування державної служби всього на 10 % складався зі змін законодавства, ще на 20 % – із структурних перетворень, проте на 70 % – з перебудови культури взаємовідносин як усередині апарату, так і в його співпраці із політичною «верхівкою», самої атмосфери державних установ. Іншими словами, пріоритет був відданий проблемам, пов'язаним з людською складовою реформ, де етика і мораль, безсумнівно, посідають провідне місце [1].

Сучасна Україна також знаходиться у процесі реформування системи державного управління, що пов'язано з певними змінами, спрямованими на підвищення її ефективності. Основні завдання системи державного управління полягають у забезпеченні громадських інтересів, соціального благополуччя громадян, безпеки їхньої життєдіяльності. Одним з формуючих факторів останньої є створення ефективної системи біолого-генетичної безпеки, функціонування якої певною мірою обумовлено дотриманням морально-етичних принципів державного контролю.

Завдання і умови державного управління потребують уваги не лише до правових і політичних, а й до загальноетичних, моральних принципів і норм управління, ігнорування або перекручування яких робить практично неможливим цивілізовану взаємодію, реальне партнерство держави і суспільства.

Дослідженню та оцінці проблем моральної поведінки у сфері державного управління приділяли увагу Г. В. Атаманчук, А. В. Оболонський, А. І. Іонова.

Г. В. Атаманчук, зазначав що в умовах демократичних перебудов на перший план виходить духовно-культурне забезпечення «свідомого, умисного, продуманого, організованого і регулюючого впливу людей на власну, колективну та групову життєдіяльність, здійснювану як безпосередньо (у формах самоврядування), так і через спеціально створені структури (держава, громадські об'єднання, партії, фірми, кооперативи, підприємства, асоціації, спілки тощо)» [2, с. 37].

А. В. Оболонський стверджує, що моральний аспект поведінки державних службовців дуже важливий і з точки зору публічної політики у зв'язку зі зростаючими очікуваннями громадян, довіра яких є фундаментальною основою побудови демократичної держави.

А. І. Іонова аналізує етико-культурологічні аспекти управління з точки зору здійснення влади за умов подальшої демократизації суспільних відносин. Зокрема, надає детальну характеристику основних елементів культури державного та муніципального службовця (професійної компетентності, комунікативно-інформаційної культури, культури організації, правової культури) [3].

На необхідності етичного кодексу державної служби, поряд з нормативно-юридичним наголошував В. С. Ко-

маровський. Він звертав увагу на той факт, що відсутність чітких уявлень чи зневага до етичних норм призводять до створення хибних версій етичного кодексу [4].

Аналіз морально-етичних аспектів впровадження сучасних досягнень в галузі сучасної біотехнології та, зокрема, генно-інженерної діяльності в своїх публікаціях проводили А. П. Єрмішин, В. Б. Копейкіна [5; 6].

А. П. Єрмішин наголошував на необхідності створення системи державних заходів, спрямованих на формування адекватного сприйняття населенням досягнень сучасної біотехнології [5].

В. Б. Копейкіна в своїй книзі «ГМО: Контроль над обществом или общественный контроль» наголошує на проблемах узгодженості з думкою громадськості у питаннях широкого використання генетично модифікованих організмів та ступеня професійної етики науковців, що працюють в даній галузі [6].

Питання біоетичних аспектів використання генетично модифікованих організмів в сільському господарстві Польщі у своїх роботах підіймали М. Чапка, У. Конті, В. Козік [7].

Аналіз етичного конфлікту при прийнятті рішень щодо біобезпеки використання ГМО, а також шляхів до того, щоб ці рішення були максимально раціональними, точні й найменшою мірою залежали від обставин, у своїх тезисах представляє А. Г. Голіков [8].

Однак на сьогодні залишається відкритим питання морально-етичного змісту управлінської діяльності, моральних позицій суб'єктів державного управління в галузі забезпечення біолого-генетичної безпеки громадян.

Метою даного дослідження є аналіз морально-етичних аспектів здійснення державного управління процесами забезпечення біолого-генетичної безпеки в Україні в умовах реформування державного апарату.

Етика управління – це сукупність норм, правил, принципів, ідеалів, що визначають поведінку людей у сфері здійснення владних, розпорядчих повноважень, тобто у сфері управління.

В умовах змін, які відбуваються у процесі реформування системи державного управління, питання етики управлінської діяльності, рівня морально-етичної культури та норм поведінки державних службовців визнаються світовою спільнотою як один з пріоритетів розвитку будь-якої держави. Прийняття і дотримання етики поведінки державних службовців сприятиме запобіганню збитку, що наноситься корупцією державним інтересам, і підвищенню якості прийнятих офіційних рішень.

Підвищення рівня етики і культури в системі державного управління в Україні, як і в більшості країн світу, що знаходяться на етапі становлення державно-політичного устрою, має ряд характерних для періоду змін складностей.

Наприклад, складність організаційна. Зміни державної служби, спрямовані на підвищення її ефективності, в б'язь більшого зближення з методами діяльності, спочатку властивими менеджменту (так звані new public management), з розширенням її контактів з приватним сектором, з її дебіюрократизацією і при цьому з неминучим розширенням «сірої зони» – сфери особистого розсуду чиновників на межі закону – вимагають балансу. Технологічно і методично зближуючись з комерційними структурами, держслужба не повинна і не може втратити свою специфіку, яка принципово відрізняє її від інших організацій та суспільних інститутів. Головне в цій специфіці – її призначення – служити інтересам громади та

окремих громадян. А щоб забезпечити це в умовах змін, необхідно приділити особливу увагу моральним принципам і цінностям держслужбовців. В іншому випадку систему державного управління неминуче захлюстує вал корупції та інших зловживань, пов'язаних з можливістю «торгівлі впливом» і різного роду ресурсами від імені держави.

Друга складність – політична – пов'язана з падінням рівня довіри населення до чиновництва, що, в свою чергу, обумовлено загальною кризою довіри до державних інститутів, а також зі збільшеними вимогами та очікуваннями громадян. Але реагувати на дану обставину необхідно, бо довіра громадян – одна з фундаментальних основ демократії, а люди, як відомо, певною мірою живуть у світі своїх суб'єктивних уявлень, в тому числі про владу, яка в демократичному суспільстві повинна прагнути покращувати свій імідж. Тому моральний аспект поведінки державних службовців дуже важливий і з точки зору публічної політики.

Третя складність – нормативна. Етичний кодекс має деякі переваги порівняно із звичайним юридичним кодексом. Останній вимагає чітких однозначних формулювань, що описують конкретні дії (або бездіяльність) службовців. Специфіка ж держслужби така, що створити повний і формалізований перелік приписів і заборон неможливо, не кажучи вже про досить обмежені процедури можливості юридично значущого для суду доказу фактів порушень. В основі ж етичних кодексів лежать принципи поведінки, відхилення від яких, їх міру і характер набагато легше співвіднести з адміністративної реальністю. Специфіка багатьох нібито навіть очевидних адміністративних проступків (наприклад, грубості, неповаги по відношенню до громадян) або порушення норм політичної етики така, що буває вкрай важко довести наявність провини. А без цього не можна застосовувати правову санкцію. Моральні ж санкції (у тому числі – моральне засудження колег чи керівників, прийняття до уваги моральних якостей співробітника при вирішенні питання про його просування, атестації і т.п.) в даному випадку не завжди "працюють" і не часто бувають більш ефективні, ніж, скажімо, догана або навіть позбавлення премії. До того ж, не слід перебільшувати можливості права: ряд дій за самою своєю природою не може бути предметом ефективної правової регламентації, а регулюється нормами групової моралі або індивідуальної моральності. Це – не менш дієві інструменти, так як саме вони є базовими підставами поведінки людини.

І звичайно складність психологічна. Етика, публічно схвалені стандарти поведінки апелюють до кращої сторони людської природи, а також до норм групової (в даному випадку адміністративної) моралі, в той час як дієві правові акти з їх неминучим акцентом на каральні заходи апелюють до страху покарання. Іншими словами, перші ніби підносять людину, другі – його «принижують». Ця відмінність важлива з точки зору виховання чесних службовців, які ще усвідомлюють свою соціальну відповідальність.

Вважається, що культурною основою адміністративної етики та важливою умовою організаційної ефективності є моральні цінності службовців. До моральних цінностей зазвичай відносять чесність, відповідальність, підпорядкування закону, компетентність, справедливість, неупередженість, політичну нейтральність, «соціальну чутливість», ефективність. До числа нових цінностей зараховують схильність до нововведень, здатність до «командної» роботи і якість виконання службових обов'язків. Важливо підкреслити необхід-

ність того, щоб у будь-якій, навіть складній для системи державного управління ситуації, в тому числі ситуації перехідного періоду, зберігалася б «критична маса» притаманних їй цінностей.

Зазначимо, що морально-етичні принципи мають певні відмінності у розумінні різними суб'єктами державного управління. Тому досить доцільним буде формування документального закріплення моральних цінностей, якими повинні керуватися держслужбовці у своїй діяльності.

У 2000 році Комітетом Міністрів Ради Європи прийнятий Модельний кодекс поведінки для державних службовців [9], де головний акцент зроблено на залученні уваги громадськості та просуванні етичних цінностей як найважливіших механізмів з попередження корупції.

«Модельність» кодексу полягає, насамперед, у тому, що його основні напрямки, принципи, зміст конкретних норм, вимог, його структура, форма викладу можуть служити основою при формуванні відповідних кодексів поведінки державних службовців у інших країнах, наприклад, в Україні, окремих її суб'єктів, державних структур, органів, відомств, установ.

Здійснення державного контролю за розповсюдженням і використанням генетично модифікованих організмів в Україні також породжує ряд етичних питань.

Головним документом, що регулює питання у сфері біобезпеки, є Закон України «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів» [10]. Цей Закон регулює відносини між органами виконавчої влади, виробниками, продавцями (постачальниками), розробниками, дослідниками, науковцями та споживачами ГМО та продукції, виробленої за технологіями, що передбачають її розроблення, створення, випробування, дослідження, транспортування, імпорт, експорт, розміщення на ринку, вивільнення у навколишнє середовище та використання в Україні із забезпеченням біологічної і генетичної безпеки. Проте, Закон жодним чином не порушує питань морально-етичної відповідальності держслужбовців, які мають забезпечувати його виконання. Крім того, в законі не враховано й деякі питання біоетики. Зокрема, щодо можливого втручання в організм людини (в тканини і окремі клітини організму) в процесі дослідів з генетично модифікованими організмами.

В Україні не існує етичного кодексу, який би регламентував моральність і культуру здійснення державного управління процесами забезпечення біолого-генетичної безпеки, яка є невід'ємною складовою безпеки життєдіяльності громадян. Кодексу, який передбачав би наявність у суб'єктів державного управління в сфері біобезпеки зазначених раніше морально-етичних якостей: достатньої компетентності в питаннях здійснення контролю за генетично модифікованими організмами; готовності до відкритої співпраці з громадськістю з метою підвищення її поінформованості й обізнаності про корисні властивості та існуючі ризики використання ГМО, свої права і обов'язки в галузі забезпечення біобезпеки; справедливості і неупередженості при наданні послуг населенню в рамках своїх службових обов'язків.

На нашу думку, ключовими при складанні Етичного кодексу для системи державного управління процесами забезпечення біолого-генетичною безпекою мають стати наступні принципи:

- етичні стандарти забезпечення біолого-генетичної безпеки мають бути зрозумілими і повинні бути відображені в правових документах;

- державний службовець повинен мати доступ для ознайомлення з етичними правилами, знати свої права, обов'язки та відповідальність у разі можливого порушення;
- процес прийняття рішень має бути прозорим і відкритим;
- повинні існувати чіткі правила взаємодії державного і приватного сектора;
- умови проходження державної служби та кадрова політика повинні сприяти етичній поведінці;
- у системі державної служби повинні існувати адекватні механізми підзвітності;
- для випадків неналежної поведінки повинні бути передбачені відповідні процедури і санкції;

Ці принципи включають в себе різні підходи. З одного боку, вони визначають орієнтацію самого персоналу, з іншого – кажуть громадськості про те, що вона вправі очікувати здійснення належного державного контролю за усіма складовими системи національної безпеки. Щоб їх можна було успішно впровадити, необхідно право на опротестування дій чиновників. Це створить тиск на адміністративні органи. З іншого боку, потрібні чітко визначені санкції для боротьби з неналежною адміністративною поведінкою.

Для забезпечення біолого-генетичної безпеки населення необхідним є вдосконалення державного управління у цій галузі. Якість послуг держави життєво важлива як для стабільного економічного зростання, так і для дотримання принципу верховенства закону. Органи управління повинні ефективно виконувати свої обов'язки в повній відповідності до інтересів населення, яке б мало можливість контакту з владою на місцях для здійснення контролю на всіх рівнях.

Враховуючи той факт, що сьогодні етичні стандарти мають вирішальне значення з точки зору якості послуг, що надаються державними установами, існує необхідність в компетентній адміністрації, що працює відповідно до норм належної адміністративної поведінки, в основу регулювання якої має бути покладений етичний кодекс державного управління процесами забезпечення біолого-генетичної безпеки.

Література.

1. Оболонский А. В. Этические аспекты регулирования государственной службы / А.В. Оболонский // *Общественные науки и современность*. – 2004. – № 9. – С. 53–64.
2. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: Курс лекций – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.
3. Ионова А. И. Этика и культура государственного управления: Учебное пособие. – М., 2004. – 117 с.
4. Политико-административное управление: Учебник / Под общ. ред. В. С. Комаровского, Л. В. Сморгунова. – М.: Изд-во РАГС, 2004. – 496 с.
5. Ермишин А. П. Биотехнология. Биобезопасность. Биоэтика / А. П. Ермишин и др.; под ред. А. П. Ермишина. – Мн.: Тэхналогія, 2005. – 430 с.,
6. ГМО: Контроль над обществом или общественный контроль /под ред. Копейкиной В. Б. – М. : ГЕОС. – 2005 – 198 с.
7. Чапка М. Біоетичні аспекти використання ГМО у сільському господарстві Польщі / М. Чапка, У. Контні, В. Козік // *Мат-ли Четвертого національного Конгресу з біоетики (20–23 вересня)*. – К., 2010. – С. 85.
8. Голіков А. Г. Биобезопасность: конфликт между принятием решения та «озагальною» етикою / А. Г. Голіков // *Мат-ли Четвертого національного Конгресу з біоетики (20–23 вересня)*. – К., 2010. – С. 195.

9. Рекомендация № R (2000)10 Комитета Министров Совета Европы о кодексах поведения для государственных служащих [Электронный ресурс]: Принята на 106-й сессии Комитета министров 11 мая 2000 г. – Режим доступа: http://www.ufmsrb.ru/0rabota_s_obrasheny/Protkor/REKOMENDACIA.doc

10. Закон України «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів» [Електронний ресурс]: № 1103 – V : від 31 травня 2007 р. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.