

Ю. П. Битяк, професор, директор Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування АПРн України

Моральні та правові вимоги до поведінки державних службовців

Етика державного службовця — це ті вимоги, які ставляться до особи, що претендує на зайняття посади державного службовця, та до державного службовця в процесі виконання ним завдань і функцій держави, її органів. Визначення та закріплення в чинному законодавстві основних вимог до поведінки службовців має важливе значення для підвищення авторитету державної служби, зміцнення репутації державного службовця, підтримання його честі і гідності, посилення вимог до його діяльності.

Конкретні вимоги до державних службовців залежать від органу, в якому здійснюється служба, характеру виконуваної роботи. Але безумовним є те, що ряд вимог до державних службовців та їх поведінки мають загальний характер, стосуються всіх осіб, які перебувають на державній службі. Серед таких, на нашу думку, можна назвати: відданість народові України; пріоритет інтересів держави, прав і свобод людини і громадянина перед особистими або корпоративними; професіоналізм, досвід та навички, необхідні для успішного виконання службових завдань і функцій; вміння на практиці застосовувати досягнення

© Битяк Ю. П., 2004

сучасної науки управління; добросовісність; ввічливість, коректність, шанобливе ставлення до громадян, підлеглих і керівників; висока загальна, правова культура та культура спілкування; високі моральні якості; знання справи, адміністративні (управлінські) здібності; вміння оцінювати працю інших працівників, заохочувати, притягувати до себе людей своїми знаннями і поведінкою, уникати дій, які можуть свідчити про прихильність до окремих осіб, утримуватись від політичної діяльності у формі політичних заяв і акцій, висловлення ставлення до певних політичних партій або рухів, уникати створення конфліктних ситуацій, а в разі виникнення негайно їх усувати; вміння налагодити належний контроль за роботою підлеглих та ін. Важливе значення для державного службовця мають питання особистої правової та моральної відповідальності, культура мови, діловодства тощо.

Останнім часом держава та суспільство опинилися перед проблемами, пов'язаними з корупцією та корупційними діями серед державних службовців. Державний службовець повинен уникати будь-яких дій, що можуть сприйматися як підстава для підозри його у корупції, лобіюванні інтересів фізичних і юридичних осіб, використанні свого службового положення для одержання додаткових, тобто не передбачених законодавством доходів, пільг або інших переваг як для себе, так і для інших осіб.

Проблеми етики державних службовців неодноразово піднімалися в спеціальній науковій, у тому числі юридичній літературі радянського періоду і сучасності¹. Головна увага в дослід-

¹ Див.: *Манохин В. М.* Советская государственная служба. — М.: Юридическая литература, 1966; *Шебанов Ю. В.* Культура и этика управленческой деятельности // Научные основы государственного управления в СССР. — М.: Наука, 1968; *Попков В. Д.* Этика советской государственной службы. — М.: Юридическая литература, 1970; *Стайнов П., Лазаров К.* Дисциплина и ответственность служащих аппарата государственного управления: этика государственной службы // Аппарат управления социалистического государства: В 2 ч. — М., 1977. — Ч. 2. — С. 70-86.; *Лозовой В. О., Петришин О. В.* Професійна етика юриста. — Х.: Право, 2004; *Государственный служащий: культура поведения и деловой этикет* / Под ред. Е. В. Охотского. — М. 1999; *Селюков Ф. Т.* Административная этика. — М., 1991; та ін.

женнях, як правило, зосереджується на проблемах особливості працівника державного апарату, його культурі та культурі управління, оцінці особистих якостей. Серед них зазначаються: «освіченість», «вихованість», «соціальні та технічні знання», «тактовність», «чесність», «твердість», «здоровий глузд», «здоров'я», «вміння налагодити правильні відносини в колективі, з підлеглими і керівництвом», «кваліфікація і діловитість» тощо. В. М. Манохін відносить до особистих якостей державного службовця «організованість», «зібраність», «точність та акуратність при прийнятті рішень», «витримку», «вміння приваблювати до себе людей» тощо¹.

Серед названих якостей державного службовця одне з провідних місць посідає особиста відповідальність працівника за доручену справу. Хоч би які якості були притаманні службовцю, без такої риси, як відповідальне ставлення до своїх обов'язків, дорученої справи, вони будуть нівелюватися. Йдеться не лише про юридичну відповідальність. Безумовно, юридична відповідальність має важливе значення для підтримання належної дисципліни, законності в діяльності державного апарату, оскільки сама перспектива її застосування свідчить про можливість настання для службовця негативних наслідків, зобов'язує його діяти в межах законодавства та моральних принципів у вирішенні поставлених завдань. Юридична відповідальність настає за вчинене правопорушення і пов'язана з застосуванням санкцій. В даному ж випадку йдеться про моральні якості та моральну відповідальність, добросовісність і добропорядність державного службовця, керівника, визнання обов'язку, вміння знаходити та застосовувати оптимальні рішення, варіанти поведінки у взаємовідносинах з підлеглими, керівниками, громадянами, ефективно використовувати службові права та здійснювати обов'язки. Зміст дисциплінованості, відповідальності, на думку автора, це чітке виконання повноважень, реалізація компетенції в їх ме-

¹ Див.: Манохін В. М. Советская государственная служба. — С. 91. У монографії «Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование» проф. В. М. Манохін, на відміну від попередньої монографії, на особистих якостях державного службовця не зупиняється. (Див.: Манохін В. М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. — М.: Юристъ, 1997.)

жах, дотримання прав і обов'язків державного службовця, а головне — дотримання прав та свобод громадян, їх об'єднань.

Етика державного службовця безпосередньо пов'язана з його загальною, діловою та правовою культурою. Важливою рисою сучасних державних службовців, поряд з професійною підготовкою, має стати турбота про підвищення рівня своєї загальної культури, добросовісне служіння народові України, відданість йому, неприпустимість проявів свавілля, байдужості до запитів громадян, їх правомірних дій та вимог. Ввічливість, коректність, висока культура спілкування, шанобливе ставлення до громадянина — важливий обов'язок державного службовця. Безумовно, і поза межами державної служби він має унікальні дії, які можна розцінити як використання своїх службових повноважень у власних або корпоративних інтересах або які можуть негативно вплинути на репутацію державного службовця. Кожний державний службовець зобов'язаний пам'ятати про своє призначення — сприяти утвердженню пріоритету прав і свобод людини і громадянина, допомагати їм у здійсненні прав і свобод, не вимагати виконання не передбачених законом обов'язків, виробляти у громадян впевненість у тому, що їм сприятимуть і нададуть необхідну допомогу в усіх правомірних діях.

Нові вимоги до професійних знань, культури поведінки державних службовців постають у зв'язку з бурхливим розвитком науки і техніки, впровадженням комп'ютерних технологій, інформаційних процесів у всі сфери державної та суспільної діяльності, промисловість, сільське господарство. Застосування нових науково-технічних досягнень веде до зміни характеру управління і вимог до кваліфікації кадрів, їх знань та вмінь, вимагає розуміння цілей і нових методів керівництва, оволодіння наукою управління, підвищення службової та загальної культури. Ю. В. Шабанов наприкінці 60-х років минулого століття писав, що «культура управлінської діяльності — це рівень удосконалення роботи державного апарату, повне та усвідомлене знання його працівниками своєї компетенції (повноважень), ступінь кваліфікації службовців, чіткість у виконанні обов'язків, ступінь оволодіння досягненнями науки управління»¹.

¹ Шабанов Ю. В. Культура и этика управленческой деятельности // Научные основы государственного управления в СССР. — М.: Наука, 1968. — С. 407.

Культура управління передбачає повагу гідності і честі особи, належну організацію робочого місця, раціональне використання робочого часу, підвищення компетентності з метою економного витрачання праці, духовних і фізичних сил для досягнення поставлених цілей, високої організованості.

Проблеми моралі, поведінки державних службовців, а відповідно і культури державного управління можна звести до трьох груп. Перша, і головна, це поведінка державного службовця у відносинах з громадянами. Друга стосується питань раціональної організації роботи державного органу, установи — поведінка у внутрішньоорганізаційних відносинах — з керівниками і підлеглими. Третя — це поведінка державного службовця у відносинах з іншими державними органами і установами, в тому числі не підпорядкованими, об'єднаннями громадян і релігійними організаціями, міжнародними організаціями, іноземними установами та іноземцями.

Правове положення державних службовців, як суб'єктів державно-правових відносин, регламентується нормами права, в яких законодавцем закладені певні правила. Це чесне і добросовісне ставлення до своїх обов'язків, дотримання прав і свобод громадян, підприємств, установ, організацій, органів місцевого самоврядування, забезпечення законності та дисципліни, комплекс службових прав та обов'язків, засудження зловживання владою чи службовим положенням, халатного та безвідповідального ставлення до виконання обов'язків, корупційних діянь та ін. Безумовно, державний службовець зобов'язаний зберігати державну та службову таємницю, інформацію з обмеженим доступом про фізичних осіб, яка стала йому відомою внаслідок виконання службових повноважень, утримувати своє робоче місце таким чином, щоб виключити можливість ознайомлення з носіями інформації осіб, які не мають права доступу до неї.

Важливе значення для ефективності державної служби має знання державними службовцями, а особливо керівниками, законів та інших нормативно-правових актів, вміння правильно їх застосовувати у практичній діяльності. Повага до закону, права, принципів та норм моралі мають бути характерною рисою державного службовця.

Поряд з передбаченою правовими нормами можливістю застосування санкцій не можна не сказати про те, що гарантією

виконання вимог до службовця, дотримання ним етичних правил є внутрішні, морально-психологічні фактори — визнання обов'язку, підтримання честі і гідності, зміцнення репутації державного службовця, авторитету державної служби в цілому та органу, в якому проходить службу державний службовець. Обов'язки державного службовця безумовно ґрунтуються на загальногромадянських обов'язках, але службовець державного апарату має і специфічні обов'язки, пов'язані з конкретним видом його діяльності як суб'єкта державно-службових відносин, представника відповідного державного органу чи держави.

Морально-етичний бік представництва посадовою особою держави чи державного органу є важливим, оскільки за будь-яких обставин державний службовець є представником державної влади. Кожний державний орган чи установа наділені певним обсягом компетенції, повноважень, які йому (їй) передані державою. Держава в даному випадку розглядається як абстракція, тому що державу не може скласти лише один який-небудь орган, це механізм, а тому представництво цього механізму має складний і розгалужений характер. Якщо ми говоримо про виконання державним службовцем державних завдань і функцій, то цим підкреслюються значення, роль державної служби у державі, єдність державної влади, не дивлячись на її поділ на окремі гілки влади, відображається морально-етична сторона державної служби. Відповідальність за виконання обов'язків та належну реалізацію прав у державного службовця значно виростає, коли він почуває себе представником держави, тим більше, що в значній кількості випадків обов'язки юридичні збігаються з обов'язками моральними. Правові і моральні службові обов'язки однаково важливі і обов'язкові для виконання, але правові ще й пов'язані з можливістю застосування державних примусових заходів за їх невиконання чи неналежне виконання. З цього приводу слід нагадати думку М. П. Карєвої, що єдність права і моралі не виключає того, що між окремими юридичними нормами і моральними вимогами за збігу певних обставин можуть бути протиріччя¹.

¹ Див.: Карєва М. П. Право и нравственность в социалистическом обществе. — М.: Изд-во АН СССР, 1951. — С. 80-104.

Серед причин виникнення протиріч між нормами права і моралі А. Є. Якубов називає недосконалість окремих правових норм або їх відставання від потреб суспільного життя, випереджаючий характер морального розвитку, висування моральністю більш високих вимог до людської поведінки порівняно з правом, різницю в об'єктивних властивостях правових приписів і моральністю та ін.¹

Таким чином, специфічні властивості права і моралі роблять неможливим їх повний збіг за змістом, незважаючи на те, що і право і мораль розвиваються на єдиному підґрунті, яким є загальнолюдські цінності. Мораль і право — засоби спеціальної регуляції поведінки людей у суспільстві, а тому здається, що до конфліктної ситуації — до протиріччя між правом і мораллю доводити справу недоцільно. Однак при виникненні протиріччя між юридичним і моральними нормами державний службовець все ж має керуватися приписами закону, діяти в межах правового поля. Законність діяльності — обов'язкова складова всього функціонування державної служби. Якщо посадова особа не може прийняти на державну службу когось із своїх родичів чи близьких (згідно із законом), то, безумовно, моральна сторона від цього страждає, але зарахування на службу не може бути здійснене, оскільки інше призведе до порушення законності.

За певних обставин посадова особа, діючи в межах закону, може оцінювати свої дії як порушення етичних правил, використання службового становища у власних чи корпоративних інтересах, наприклад, як надання переваги комусь із своїх підлеглих. За таких обставин, на нашу думку, посадова особа має зайняти обґрунтовану і справедливую позицію, навіть якщо вона комусь і не до вподоби. Важливою в таких ситуаціях є виховна, організаційна, роз'яснювальна робота, вміння довести обґрунтованість та законність своїх дій.

Не всі з наведених міркувань можуть бути перекладені на мову права, законодавства. Але тією чи іншою мірою вони мають бути відображені в чинних правових приписах. Ці припи-

¹ Див.: Якубов А. Е. Взаимодействие уголовного права и этики // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. — 1992. — № 5. — С. 15.

си знайшли місце в Законі України «Про державну службу», «Загальних правилах поведінки державного службовця»¹, затверджених Голодержслужбою України, інших нормативно-правових актах. Основні правила є узагальненням моральних стандартів поведінки та доброчесності державних службовців, ґрунтуються на Конституції України та визначених законодавством України принципах державної служби. В цілому «Загальні правила...» за своїми цілями та метою відповідають Міжнародному кодексу поведінки державних посадових осіб від 12.12.1996 р., затвердженому Резолюцією Генеральної Асамблеї ООН № 51/59 та зразку Кодексу поведінки державних службовців, який схвалений Комітетом міністрів Ради Європи. Водночас слід повернутися до проекту розробленого ще у 2000 р. Кодексу основних правил поведінки державного службовця, щоб визначитися щодо етики державного службовця, на рівні закону врегулювати вимоги до поведінки державного службовця та відносини, що складаються в процесі реалізації таких вимог. Вважаємо, що закріплення відповідних вимог до поведінки державних службовців на рівні закону сприятиме створенню умов для підвищення авторитету державної служби, посиленню дисциплінованості, добропорядності, підвищенню рівня поведінки державних службовців.

Функціонування державної служби, її працівників проходить в умовах постійного ускладнення тих завдань і функцій, які стоять перед державою, тому вимоги, що висуваються до діяльності державного апарату, професійних якостей його кадрів, зростають. В умовах переходу до ринкових відносин керівництво сучасною економікою, іншими сторонами суспільного життя без належним чином налагодженого та чітко діючого у всіх ланках державного апарату неможливо. Державна служба — багатоаспектне явище, яке може розглядатися не лише в юридичному, а і в широкому політико-соціологічному плані.

Державні службовці — це люди, які вирізняються своєю професійною підготовкою, складом характеру, комунікабельністю, політичними, моральними, психологічними установками. Держава активно втручається в процеси удосконалення суспільних відносин, у тому числі службових, встановлює

¹ Офіційний вісник України. — 2000. — № 45. — Ст. 1971.

відповідні правила, виховує кадри. Державний службовець не просто сторона, суб'єкт службових відносин, він активно впливає на їх розвиток. Ефективність роботи державних органів та їх апарату залежить від підготовленості кадрів, правильно визначених критеріїв їх підбору, нормальних відносин у колективі, моральних і ділових якостей працівників, активності і вміння налагодити співпрацю членів колективу, реалізувати вимоги, що висуваються до державної служби, тощо. Бажано, щоб державний апарат був кваліфікованим, оперативним, відповідальним, з високою культурою поведінки. Особливо відповідальним, оперативним та кваліфікованим має бути цей апарат в умовах реформування політичної, соціальної, економічної, правової систем, тобто в умовах змін.

Одним із негативних явищ, що впливають на якість державної служби, репутацію державних службовців та ставлення до них громадян, а самих державних службовців — до дорученої справи, є корупція. Корумпованість державного апарату створює серйозні перепони в розвитку демократичних перетворень, у становленні держави як соціальної, правової, з ринковою економікою. Шкідливість корупції, корумпованості державного апарату полягає і в тому, що вона веде до втрати нашою країною авторитету на міжнародній арені. Міжнародне співтовариство вже неодноразово вказувало Україні на необхідність посилення боротьби з корупцією, попередження та припинення корупції в системі державної служби.

Проблемам корупції та корумпованості державного апарату останнім часом присвячена ціла низка робіт, в яких йде пошук удосконалення адміністративно-правових, кримінально-правових та організаційних заходів попередження і припинення корупції в системі державної служби та служби в органах місцевого самоврядування¹. Порушується питання про необхідність правового врегулювання тих сторін діяльності державних службовців, які межують з ризиком бути розціненими як корумповані, щодо форм та методів контролю за виконан-

¹ Див.: Коррупция: региональные и отраслевые тенденции. — Одесса, 2003; Мельник М. І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії. — К., 2001; та ін.

ням державними службовцями своїх повноважень, професійної та моральної підготовки державних службовців, по підвищенню престижу державної служби.

Важливим напрямком боротьби з корупцією та корупційними діями, на думку автора, могло б стати прийняття кодексу чи закону України «Про адміністративні процедури». Хоч би скільки приймалося законів та інших нормативно-правових актів про боротьбу з корупцією, про попередження і припинення корупції, про правила поведінки державних службовців, окремі види служби та службових відносин, без упорядкування відносин державних службовців (особливо посадових осіб) органів виконавчої влади та службовців органів місцевого самоврядування з фізичними і юридичними особами питання про попередження і припинення корупції в системі публічної влади не буде вирішене. Повнота адміністративних процедур сприятиме зниженню ризику вчинення корупційного діяння, зробить прозорою діяльність адміністративного апарату у взаємовідносинах з громадянами, підприємцями, комерційними і некомерційними організаціями, оскільки прийняття рішення буде підпорядковане чітко визначеним правилам.

Певне значення це матиме і в тих випадках, коли порядок прийняття рішення не може бути чітко виписаним, а у державного службовця є можливість для виявлення особистої волі, коли він повинен діяти в межах правил, але може проявити ініціативу, має можливості для особистого розсуду, маневру. І тут постає питання про врегулювання порядку надання управлінських послуг, визначення переліку (видів) тих послуг, які зобов'язані надавати фізичним і юридичним особам представники публічної влади.

Як відомо, протягом значного часу йшла підготовка проекту Закону України «Про управлінські послуги», який, на жаль, не прийнято, в той час як такий закон не давав би можливості державним службовцям (посадовим особам) не задовольнити прохання громадянина чи юридичної особи, якщо воно обґрунтоване і дотримані всі формальності. Не можна не звернути увагу і на те, що в такому законі були б визначені види послуг, які повинні надаватися на безоплатній основі, та випадки, коли

послуги надаються за плату, розмір якої буде встановлений нормативно-правовими актами (розмір плати за послуги міг би визначатися Міністерством юстиції України чи в іншому порядку).

На нашу думку, моральні та правові принципи в діяльності державних службовців останнім часом бажають багато кращого, вони не повинні давати підстав для широкого застосування розсуду в управлінні. Особливо це стосується надання так званих «управлінських послуг», а якщо прямо говорити — вирішення звернень громадян чи юридичних осіб з тих або інших питань у сфері державного управління, прийняття управлінських рішень, тим більше, що вирішення ряду проблем, в яких зацікавлені юридичні особи і громадяни, може здійснюватися лише посадовими особами органів виконавчої влади або місцевого самоврядування. Це і право на надання ліцензій для зайняття підприємницькою чи іншою діяльністю, відкриття підприємств і установ, паспортизація населення, видача дозволів на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення, погодження різного роду проектів та ін. Перелік цих послуг, якщо виходити із чинного законодавства, положень про міністерства, державні комітети, органи, до них прирівняні, та центральні органи із спеціальним статусом, за своїм обсягом є значним. Недостатня урегульованість надання певних послуг, монополія окремих органів, а відповідно їх посадових осіб на таку діяльність створюють умови для корупції. Ситуація ускладнюється також відсутністю гласності при прийнятті рішень, прозорості щодо діяльності управлінських структур, незнанням громадянами та представниками юридичних осіб чинного законодавства, значною кількістю нормативно-правових актів, в тому числі відомчих. Взяти, наприклад, Митний кодекс України, який почав діяти 1 січня 2004 р., а вже протягом року він «обріс» нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України, митної служби, спільними актами митних органів з іншими державними органами. Створюються можливості для недобросовісних та недобросовісних працівників митної служби зловживати своїми повноваженнями, порушувати права громадян, інтереси юридичних осіб. Але тут знову постає питання про

моральний бік поведінки державного службовця. Добропорядний та добросовісний працівник надасть допомогу у вирішенні питання, недобросовісний скористається можливістю для зловживання своїм посадовим становищем. Виховний аспект, висока моральність та культура поведінки державних службовців знову виходять на одне із перших місць.