

УДК 35.08.009.14(477)

І. І. Письменна, старший викладач кафедри
іноземних мов Академії митної служби України

ДОТРИМАННЯ МОРАЛЬНО-ЕТИЧНИХ ЗАСАД У ПРОЦЕСІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ НАСТУПНОСТІ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Обґрунтовано, що сучасний підхід до формування професійно-кваліфікаційних вимог до службовців базується на принципі поєднання двох глобальних складових: морально-етичної та професійно-прикладної. Установлено, що на формування морально-етичної складової образу службовця впливають мають дві групи взаємозалежних об'єктивних чинників: по-перше, соціально-політичні та економічні умови, що склалися в суспільстві, по-друге, специфічні обов'язки та умови діяльності, життя і побуту самих службовців.

Ключові слова: *принцип наступності; морально-етична складова поведінки державного службовця; суспільна мораль, кодекс поведінки.*

It is proved that the modern approach to the formation of a professional-qualification requirements for employees is based on the principle of combining the two global components: moral-ethical and professional. It is established that the formation of moral-ethical component of the image of public servants is influenced by the two groups of determining objective factors: first, the social-economic and political conditions prevailing in the society, and secondly, the specific responsibilities and conditions of work and life of the employees.

Key words: *the principle of continuity; moral and ethical component of conduct for public servants; public morality, a code of conduct.*

Постановка проблеми (постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями). Одним із найважливіших принципів державної служби, від якого залежить ефективність державного управління, слід вважати принцип наступності, тобто всебічне врахування в процесі розвитку системи позитивних досягнень попереднього досвіду її функціонування. Саме завдяки цьому принципу зберігається інституційна пам'ять системи, яка не консервує цю систему в незмінному вигляді, а дає можливість удосконалювати її діяльність на основі напрацьованих соціальних відносин, що приносить суспільно корисний результат.

У авторському визначенні, наступність – один із найважливіших елементів організаційної культури державної служби, що виступає комплексним соціальним фактором її професійного розвитку та виявляється в дотриманні державними службовцями нормативно закріплених принципів функціонування цього інституту, збереженні інституційної пам'яті, забезпеченні стабільної роботи та еволюції державного апарату відповідно до суспільних потреб [1, 91]. Одним із важливих чинників для реалізації наступності є етизація поведінки державних службовців і практичне втілення організаційно-управлінського потенціалу етики в процес функціонування державної служби.

Аналіз останніх досліджень і публікацій (аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття). Морально-етичні аспекти поведінки державних службовців аналізуються в працях О. Антонової,

© І. І. Письменна, 2013

Т. Василевської, Н. Липовської, Н. Нижник, М. Рудакевич, В. Олуйка, Т. Пахомової, Л. Пашко, С. Серьогіна, В. Цветкова та ін. Водночас розгляду забезпечення моральності державних службовців крізь призму реалізації принципу наступності як одного з найважливіших комплексних принципів для ефективного розвитку державної служби, на жаль, приділяється недостатньо уваги, що актуалізує дану проблематику.

Мета статті (формулювання цілей статті (постановка завдання) – обґрунтування необхідності дотримання морально-етичних засад у процесі реалізації принципу наступності в системі державної служби.

Виклад основного матеріалу (виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів). Відповідно до професійної діяльності державний службовець повинен мати цілий ряд специфічних морально-етичних якостей та певних рис характеру, серед яких фахівці виділяють такі: політична зрілість; принциповість; чесність; порядність; самовідданість; упевненість; самокритичність; цілеспрямованість; почуття нового, прогресивного; скромність; тактовність; уважність; позитивна морально-етична поведінка; обізнаність з актуальними питаннями внутрішньої та зовнішньої політики; відчуття міри в користуванні особистою владою [2, 358]. На наш погляд, увесь цей комплекс якостей, принципів і норм поведінки формує організаційну культуру службових відносин, без якої не можна вести мову про наступність у процесі функціонування як інституту державної служби, так і державного управління в цілому.

В енциклопедичному словнику організаційна культура в державному управлінні визначається як набір найважливіших припушень, що сприймаються членами організації та виражаються в заявлених організацією цінностях, які визначають орієнтири поведінки та дій людей, а також “символічні” складові духовного й матеріального внутрішнього оточення організації [2, 394]. Водночас на внутрішній стан будь-якої організації впливає зовнішнє життєве середовище, тобто суспільне становище, в якому перебуває соціальна система в цілому.

Нинішня епоха відзначається не тільки масштабними соціально-економічними та політичними трансформаціями. Істотні зрушення помітні також у духовно-моральній царині: змінюються ціннісні орієнтації, світосприйняття, мотивація людської діяльності. Тому наслідком таких змін стає тотальна комерціалізація свідомості, розвиток суспільства масового споживання. Прагнення до накопичення матеріальних благ, по суті, перетворюється на життєве кредо сучасної людини, витісняючи на периферію традиційні чесноти [3]. На жаль, не виняток у цьому процесі й державні службовці, хоча суспільні вимоги до цієї категорії осіб суворіші, ніж до пересічних громадян. Останнє пов’язано з публічним характером діяльності державних службовців та їх безпосередніми тісними зв’язками з громадянами.

Зіставлення вимог до претендентів на посади державної служби та їх реальних можливостей потребує зосередження уваги на таких проблемах, як: часта зміна вимог до державних службовців, низький “запас міцності” професійних та ділових якостей у більшості державних службовців, падіння престижу й знецінення поняття “професійна кар’єра”. Тому важливо створити таку систему формування якостей управлінських кадрів, їх виховання, яка б спрямувала керівників органів державної влади та місцевого самоврядування підтримувати й успадковувати етичні принципи [4, 357]. Саме ці принципи має бути покладено в основу функціонування професійної державної служби та забезпечення наступності в її роботі.

Про взаємозв’язок професіоналізму і моральності говорить В. Цветков: “Людина під час оволодіння професією набуває певних соціальних та соціально-психологічних якостей. Праця формує особистість, у ній найвизрадіше відбиваються якості індивіда, його емоції й почуття. Отже, організація праці нерозривно пов’язана з її моральним змістом” [5, 230]. Тобто сучасний підхід до формування професійно-кваліфікаційних вимог до службовців базується саме на принципі поєднання двох глобальних складових: морально-етичної і професійно-прикладної.

На формування морально-етичної складової образу службовця впливають дві групи взаємозалежних об'єктивних чинників: по-перше, соціально-політичні й економічні умови, що склалися в суспільстві, по-друге, специфічні обов'язки та умови діяльності, життя і побуту самих службовців. При цьому моральна цінність особистості державного службовця розкривається через сукупність вимог, які ставить суспільна мораль до нього як до носія відповідних публічних повноважень.

Державний службовець – це носій професійної культури, тому рівень його професіоналізму визначається, по-суті, рівнем політичної зрілості, невід'ємний елемент якої – моральна культура. Зазначимо, що в діяльності кожного службовця часто виникають ситуації, коли він змушений діяти згідно зі своїми моральними уявленнями про добро і зло, справедливість, честь, гідність, суспільну користь, де єдиний суддя – це його совість [6, 177]. Тому етичні засади поведінки державного службовця мають базуватися на нормах загальнолюдської моралі, що й виступатиме суттєвою ознакою його професійної діяльності.

Зрозуміло, що формування відповідних моральних цінностей не відбувається само по собі, над цим слід системно й наполегливо працювати як керівникам органів влади, так і кожному державному службовцю. Водночас провідна роль у процесі кардинальної зміни ідеології функціонування державної служби, у тому числі забезпечення принципу наступності, належить її керівному складу. Завдання кожного керівника – це спостереження за системою взаємовідносин співробітників, трудовими витратами і винагородою за отримані результати, справедливий підхід до оцінки кожного чиновника [7, 240]. Керівник має усвідомлювати, що несправедливість дестабілізує відносини в організації, знижує мотивацію до праці, провокує конфлікти. Тому рішення керівника, що стосуються підлеглих, мають бути виваженими, базуватися на обґрунтованих, зрозумілих критеріях, подаватися тактовно. Якщо такі рішення стосуються розподілу певних благ між підлеглими, то під час їх прийняття й виголошення особливу увагу слід приділяти перелікові показників, за якими порівнюється трудовий внесок службовців, а також оцінці їх значення у професійній діяльності. Невиконання обов'язків, бездіяльність, низький рівень відповідальності, перекладання власних обов'язків на інших, інтриги тощо розглядаються як вияви несправедливості, які потрібно подолати [8, 287].

Тому дотримання морально-етичних засад у процесі функціонування державної служби – це один із найважливіших чинників реалізації принципу наступності, завдяки якому створюється комфортний морально-психологічний клімат у системі внутрішніх та зовнішніх взаємовідносин державних службовців, що, у свою чергу, є основою стабільності роботи державної служби та підвищення довіри до неї громадян. При цьому етизація поведінки службовців передусім базується на загальнолюдських морально-етичних принципах, як складових наступності, котрі слід закріпити в основних нормативно-правових актах проходження державної служби з чітким визначенням кожного з них.

Зокрема, в законі Литовської Республіки “Про державну службу” (ст. 3) поряд з основними принципами функціонування служби (верховенства закону; рівноправності; лояльності; політичної нейтральності; прозорості; відповідальності за прийняті рішення; кар'єри) закріплено й основні принципи етики діяльності державних службовців.

1. Повага до людини і держави. Державний службовець має поважати людину та основні її права і свободи, Конституцію, державу, державні інституції й установи, закони, інші правові акти та рішення судів.

2. Справедливість. Державний службовець зобов'язаний однаково служити всім людям, незалежно від їхньої національності, раси, статі, мови, походження, соціального становища, релігійних переконань і політичних поглядів, бути справедливим під час вирішення клопотань, не зловживати наданими йому повноваженнями і владою.

3. Безкорисливість. Державний службовець зобов'язаний керуватися суспільними інтересами, використовувати довірене йому державне майно, майно самоврядувань, службову інформацію тільки на благо суспільства, під час виконання обов'язків державного політика або службових обов'язків не намагатися отримати вигоду для себе, своєї сім'ї, друзів.

4. Порядність. Державний службовець зобов'язаний поводити себе бездоганно, бути непідкупним, не приймати подарунків, грошей або послуг, виключних пільг і поступок від осіб або організацій, які можуть впливати на виконання ним обов'язків державного політика або службових обов'язків.

5. Неупередженість. Державний службовець зобов'язаний бути об'єктивним, у прийнятті рішень уникати особистого підходу.

6. Відповідальність. Державний службовець несе персональну відповідальність за свої рішення й звітує за них перед суспільством.

7. Гласність. Державний службовець зобов'язаний забезпечити гласність рішень і дій, що приймаються, мотивувати свої рішення, а інформацію обмежувати лише за необхідності, виходячи з найважливіших суспільних інтересів.

8. Зразковість. Державний службовець зобов'язаний належним чином виконувати свої обов'язки, постійно вдосконалюватися, мати бездоганну репутацію, бути толерантним, шанобливим, акуратним [9].

Щодо українських реалій, то неможливо не зауважити спробу ухвалити проект Закону "Про доброчесну поведінку осіб, уповноважених на виконання функцій держави, органів місцевого самоврядування". Передбачалося, що цей акт має покращити обізнаність посадовців з обов'язками та належною поведінкою на службі. Зокрема, даним законопроектом передбачалися загальні вимоги до доброчесної поведінки (забезпечення пріоритету прав людини, зміцнення довіри громадян, дотримання принципу неупередженості тощо); обмеження щодо використання службового становища (обмеження щодо прийняття на роботу близьких родичів, щодо використання службового майна тощо); запобігання виникненню конфлікту інтересів (під час призначення (обрання) на посаду та просування по службі, обмеження після закінчення служби); обмеження щодо отримання подарунка (заборона на отримання подарунків, зобов'язання щодо офіційних подарунків). Незважаючи на позитивну рекомендацію профільного комітету Верховної Ради України, даний законопроект не було підтримано парламентом. На наш погляд, у вітчизняному законодавстві мають бути обов'язково закріплені морально-етичні принципи діяльності державних службовців. Створення кодексу поведінки публічних службовців є одним із магістральних напрямів удосконалення адміністративної культури існуючої генерації управлінців, а також основою формування наступності функціонування державної служби.

Кодекс поведінки державних службовців існує в багатьох країнах і включає правові та моральні норми держави в даний конкретно-історичний період розвитку суспільства. Ці моральні норми впроваджуються для полегшення ділового спілкування на різних рівнях влади та сферах діяльності організацій, створення психологічно прийнятної конструктивної атмосфери під час розробки, прийняття та впровадження державно-управлінських рішень. Зазвичай етичні норми, викладені в документах, описують систему та правила ділового спілкування й етичної поведінки, яких мають дотримуватися всі працівники даної сфери та конкретної установи. Предметом регулювання етичного кодексу поведінки є права, обов'язки, принципи, основні якості державних службовців, а також порядок обробки й опрацювання конфіденційної службової інформації. Мета таких кодексів – установлення для всіх державних службовців уніфікованих правил службової поведінки. Ці правила мають профілактичний ефект, підвищуючи відповідальність, прозорість, підконтрольність, підзвітність, сприяють формуванню професійної поведінки публічного службовця, відповідно до цінностей і принципів суспільства в даний період розвитку держави [6, 178].

Водночас важливими моральними чинниками ефективної роботи державних службовців є належні умови та організація праці, неупереджене й справедливе керівництво, гідна заробітна плата й соціальний захист. Тому в полі зору реформування державної служби має бути весь комплекс завдань, пов'язаних із професійною діяльністю державних службовців, а саме:

- з офіційним визначенням етичних норм як критеріїв оцінювання професійної діяльності та управлінського рішення;
- службовими вчинками;
- службовим підвищенням;
- оплатою професійної винагороди;
- добором кадрів за морально-етичними якостями;
- контролем за дотриманням правил поведінки державних службовців та адекватним реагуванням на виявлені порушення;
- запровадженням традицій у державній службі;
- етичною освітою;
- вивченням і поширенням досвіду кращих колективів органів влади.

Розв'язання цих та інших моральних проблем професійної діяльності державних службовців потребує комплексу інструментів і процедур, що спонукатимуть до етичної поведінки [10, 82]. Тому потрібно усвідомлювати, що кожна посадова особа ставитиме перед собою відповідні вимоги морально-професійної поведінки тільки тоді, коли враховуватимуться її потреби на запити, захист честі, гідності, прав тощо [11, 28].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. На жаль, до цього часу надзвичайно гострою залишається проблема соціальної захищеності державних службовців. Особливо це стосується їхнього доходу. Традиційно невисокий рівень оплати праці державних службовців небезпечний. Така практика в Україні протягом багатьох років спричиняє відплив кращих кадрів у недержавні структури, корупцію та зловживання в процесі службової діяльності тощо.

Слід зазначити, що останній раз заробітну плату державним службовцям в Україні підвищували 2008 р. Відтермінування вступу в дію Закону України “Про державну службу” лише ускладнює практичне втілення організаційно-управлінського потенціалу етики. При цьому, крім розв'язання проблеми забезпечення гідної заробітної плати, державні службовці мають бачити власну кар'єрну перспективу за умов сумлінного виконання ними службових обов'язків. Тому ключовим чинником кар'єрного механізму має бути взаємозв'язок як інтересів службовця (задоволення власних людських потреб), так і організації (якісне та високоморальне виконання функцій і завдань державного управління).

Комплексне розв'язання вищезазначених проблем із застосуванням запропонованих заходів допоможе сформувати міцний фундамент для реалізації принципу наступності функціонування державної служби, який передусім має ґрунтуватися на впровадженні системи дотримання морально-етичних норм та етизації поведінки державних службовців, що сприятиме подальшій розбудові України як демократичної, правової та соціальної держави.

Список використаних джерел:

1. Письменна І. І. Концептуалізація поняття “наступність у системі державної служби” / І. І. Письменна // Вісник Академії митної служби України. Серія: “Державне управління”. – 2010. – № 1 (2). – С. 87–91.
2. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : Вид-во НАДУ, 2010. – 820 с.
3. Янукович В. Ф. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2013 році: щорічне послання Президента України до Верховної Ради України [Електронний ресурс] / В. Ф. Янукович. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua>. – Заголовок з екрана.

4. Державна служба : навч. посіб. / кол. авт. ; за заг. ред. С. М. Серьогіна. – К. : ТОВ “СІК ГРУП Україна”, 2013. – 526 с.
5. Цветков В. В. Демократія і державне управління: теорія, методологія, практика : монографія / В. В. Цветков. – К. : Юридична думка, 2007. – 336 с.
6. Морально-етичні засади розвитку державної служби України: європейський та вітчизняний досвід : монографія / С. М. Серьогін, О. В. Антонова, І. І. Хожило та ін. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2007. – 290 с.
7. Гончарук Н. Т. Управління керівним персоналом у сфері державної служби України: теорія та практика : монографія / Н. Т. Гончарук. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2012. – 343 с.
8. Державне управління: філософські, світоглядні та методологічні проблеми : монографія / кол. авт. ; за ред. В. М. Князева. – К. : Вид-во НАДУ : Міленіум, 2003. – 320 с.
9. О государственной службе [Электронный ресурс] : Закон Литовской Республики от 8.07.1999 г. – Режим доступа : www.seimas.lt.
10. Мельник І. Формування етики державного службовця в процесі управління кадровим забезпеченням / І. Мельник // Вісник державної служби України. – 2008. – № 1.
11. Корольов О. П. Психолого-педагогічні аспекти управлінської діяльності посадових осіб митної служби України / О. П. Корольов // Митна справа. – 2003. – № 4.