

УДК 342.9

О.М. Мельник,
кандидат юридичних наук,
Національний університет державної
податкової служби України

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПІДВИЩЕННЯ МОРАЛЬНО-ЕТИЧНИХ ВИМОГ ДО ПОВЕДІНКИ ПРАЦІВНИКІВ МИТНОЇ СЛУЖБИ

У статті досліджено адміністративно-правові засади підвищення морально-етичних вимог до поведінки працівників митної служби як складові їх професійної компетентності. Обґрунтовано, що вказані вимоги до поведінки працівників митної служби спрямовані на формування морально-професійних відносин відповідно до загальнолюдських і специфічно професійних моральних принципів, які є оптимальними з погляду досягнення мети професійної діяльності.

Ключові слова: морально-етичні вимоги, працівники державної митної служби, професійна компетентність, поведінка працівників державної митної служби, стандарти і правила етичної поведінки.

В статье исследованы административно-правовые основы повышения морально-этических требований к поведению сотрудников таможенной службы как составляющие их профессиональной компетентности. Обосновано, что указанные требования к поведению сотрудников таможенной службы направлены на формирование морально-профессиональных отношений в соответствии с общечеловеческими и специфическими профессиональными моральными принципами, которые являются оптимальными с точки зрения достижения цели профессиональной деятельности.

Ключевые слова: морально-этические требования, сотрудники государственной таможенной службы, профессиональная компетентность, поведение сотрудников государственной таможенной службы, стандарты и правила этического поведения

Paper examines legal and administrative basis for the improvement of ethical behavior requirements of customs officers as the components of their professional competence. It is proved that these behavioral requirements of customs officers are aimed at the development of moral and professional relationships in accordance with universal and specific professional moral principles that are optimal in terms of achieving the goal of professional activity.

Keywords: ethical requirements, state customs service employees, professional competence, behavior of the staff of the state customs service, standards and rules of ethical behaviour.

Сьогодні, коли здійснюється кардинальна трансформація українського суспільства, надзвичайної важливості набуває проблема відповідності діяльності працівників всіх державних органів, у тому числі й органів митної служби, морально-етичним вимогам. Від самого початку становлення демократичної української держави з боку її владних інституцій цій проблемі приділялась велика увага. Це пов'язано з тим, що з переходом від старої командно-адміністративної

системи управління до демократичної необхідно враховувати європейські цінності і стандарти, у тому числі й ті, що мають забезпечувати етичність поведінки державних службовців.

Вивченню проблеми морально-етичних вимог до діяльності та поведінки державних службовців присвятили свої праці С. Васильченко [1], Т. Василевська [2], С. Васильєв, С. Малишев [3], Ю. Стариков [4], А. Оболонський [5], О. Оболенський [6], В. Авер'янов [7] та інші вчені. Разом з тим питання адміністративно-правового забезпечення підвищення морально-етичних вимог до поведінки працівників митної служби досліджені сьогодні ще недостатньо, що обумовлює актуальність та новизну цієї статті. Метою написання статті є визначення особливостей адміністративно-правового забезпечення підвищення морально-етичних вимог до поведінки працівників митної служби.

Служба в органах митної служби України є одним із видів спеціалізованої державної служби. Така служба пов'язується із професійною діяльністю осіб, які обіймають певні посади в митних органах та безпосередньо через виконання наданих повноважень реалізують функції цих органів. Слід підкреслити, що служба в митних органах, як і державна служба в цілому, – це вид діяльності, спрямованої на реалізацію не приватних, а публічних інтересів [8, с. 282], що, у свою чергу, обумовлює необхідність висувати до службовців підвищені вимоги морально-етичного характеру. З цим пов'язана своєрідність цієї служби, зокрема, те, що працівники митних органів є представниками державної влади, носіями частини повноважень органів, у яких вони працюють.

Модель поведінки чиновника значною мірою залежить від традицій відносин народу і влади, сучасної практики їх взаємодії, від поширення розуміння співвідношення особистості, суспільства та держави, що детермінується історичними чинниками формування бюрократії в різних країнах [9, с. 116].

Етика державної служби тісно пов'язана із соціальною структурою конкретного суспільства і чітко визначається нею. У цьому, як правило, відображаються традиційні уявлення суб'єктів того чи іншого суспільства про статус свого суспільства в цілому, про перевагу своєї цивілізації.

Якщо розглянути спосіб регулювання діяльності державних службовців, виходячи із крос-культурної моделі Г. Хофстеда, можна виявити певні особливості, притаманні в цій сфері тільки нашій державі. Зокрема, найчастіше українська ментальність характеризується як індивідуалістична, тобто визначається наявністю таких елементів, як ініціативність і самостійність, простежується спрямованість на конкретну особу й робиться акцент на власній успішності і кар'єрі державного службовця. Крім того, українські службовці є інтровертами, раціоналістами з жіночим началом, тобто в системі цінностей таких осіб домінують якість життя, підтримка добрих стосунків із оточенням, моральні й етичні аспекти. У керівникові поважають уміння організувати безконфліктну групову роботу, домогтися консенсусу, розробити справедливую мотивацію [10].

На державного службовця покладається велика довіра суспільства, бо широта повноважень, яку вони мають, досить часто призводить до зловживання ними. Обираючи шлях державного службовця, особа робить свідомий вибір, погоджується на певні обмеження і присягає у служінні народу [11, с. 15].

Митна служба, об'єктом якої є живі люди, створює складну систему взаємоперехідних, взаємозумовлених моральних стосунків, яка охоплює ставлення посадових осіб митної служби до суспільства та держави, до Митної служби України, до національної та митної символіки, до громадян, учасників зовнішньоекономічної діяльності, іноземних громадян; до виконання свого службового

обов'язку, а також стосунки посадової особи митної служби зі своїми колегами, керівництвом митних органів, зі службовцями служб контролю, з колегами митних органів суміжних іноземних держав, місцевим населенням.

Ю.М. Старилов підкреслює, що проступком, який ганьбить честь і гідність державного службовця, може визнаватись така дія або бездіяльність, котра хоча й не є злочином, але за своїм характером несумісна зі званням державного службовця й унеможлиблює подальше виконання ним своїх службових повноважень; грубе порушення загальноприйнятих норм і правил поведінки, що принижує авторитет державної служби; навмисні порушення закону; недобросовісність, що спричинила суттєві негативні наслідки; систематичні дії чи бездіяльність, які свідчать про навмисне порушення державним службовцем даної ним присяги [12, с. 332–333].

Одним із найважливіших показників професіоналізму та загальної культури працівників митних органів при здійсненні митних процедур є дотримання необхідних морально-етичних норм. Під час проведення митного контролю, митного оформлення тощо виникає спілкування по лінії “посадова особа – громадянин” або “громадянин – посадова особа”.

Однак сьогодні ситуація в митних органах характеризується посиленою соціальною напруженістю, більш помітним стало зневажливе ставлення митників як до моральних засад суспільної поведінки взагалі, так і до правил етики митної служби зокрема.

Вимоги етики митної служби саме й визначають порядок формування стилю професійної поведінки та професійного спілкування посадових осіб митної служби під час виконання ними службових обов'язків.

У найбільш загальному конструктивному плані морально-етичні засади виявляються в двох контурах: внутрішньому (начальник – підлеглий та співробітник – співробітник) і зовнішньому (працівник митних органів – громадянин) [13, с. 214].

У внутрішньому контурі формується певний морально-психологічний клімат колективу митного органу, який безпосередньо й суттєво впливає на ефективність виконання основних зовнішніх функцій.

Найбільш специфічним і найважливішим є, безумовно, зовнішній контур, у якому здійснюються основні – зовнішні функції митних органів.

Саме від якості функціонування усього контуру значною мірою залежать результати роботи системи, а також думка населення про митну службу в цілому.

Основу етикету державного службовця становлять загальні принципи, які прийняті та яких дотримуються в усьому світі.

Це принципи гуманізму, доцільності дій, естетичної привабливості поведінки та поваги до традицій своєї держави і держав, із представниками яких державному службовцеві доводиться вступати в ділові контакти [14, с. 118].

З огляду на вимоги до загальної та управлінської культури, правила службового етикету мають бути доповнені принципами:

– пунктуальності (виконувати все своєчасно).

Тільки поведінка службовця, яка вирізняється своєчасним виконанням, є нормативною. Спізнення заважають роботі і є ознакою того, що на такого службовця не можна покластися. Цей принцип поширюється на всі завдання, які виконує державний службовець;

– доброзичливості та привітності.

Однак це не означає, що слід товаришувати з кожним, з ким доводиться спілкуватися по службі;

– уваги до оточення, яка має поширюватися не тільки на керівників, співробітників, а й на підлеглих та споживачів управлінських послуг.

Слід поважати думку інших, дослухатися до критики та порад колег, керівництва, підлеглих, а також відвідувачів;

- упевненості в собі, яка не повинна підміняти скромність;
- конфіденційності (не говорити зайвого).

Деяка інформація, наприклад зобов'язання державних службовців щодо фінансового характеру, особливостей функціонування деяких сфер державної служби (спеціалізована державна служба), не повинна бути розголошена. Не слід передавати почуте від колеги або керівника про їхню діяльність чи особисте життя;

- грамотності (правильне володіння усною та письмовою мовою).

Внутрішні й зовнішні документи мають бути викладені грамотно, а всі особисті імена передані без помилок. Не можна використовувати некоректні вислови, навіть якщо ви наводите слова іншого службовця;

– культури ділового спілкування, яке може бути офіційним, службовим, а залежно від обставин – прямим чи опосередкованим.

У зарубіжних країнах стосовно морально-правових вимог до поведінки державних службовців прийнято спеціальні закони, які містять такі собі етичні кодекси або кодекси честі чиновників.

Зокрема, у США такими актами є Принципи етичної поведінки урядових чиновників та державних службовців від 17 жовтня 1990 р., Закон про етику в державних установах 1978 р.;

у Великобританії – Статус державної служби, Загальні принципи поведінки державних службовців;

у ФРН – Федеральний закон про дисциплінарний режим державної служби;

у Франції – Генеральний статус державної служби 1946 р. [15, с. 35].

Так, наприклад, етичні вимоги, які висуваються до суддів, у разі їх порушення передбачають дисциплінарну відповідальність, догану, звільнення тощо.

Таке становище має свої особливості в різних державах, зокрема, у Великобританії суддя залишається на своїй посаді під вимогою «доброї поведінки», під якою розуміється невчинення самих лише тяжких злочинів. У США федеральний суддя може бути позбавлений своїх суддівських повноважень тільки в порядку імпічменту, як і президент США. Тому американський суддя, який засуджений за отримання хабара і який відбуває покарання у федеральній в'язниці, продовжує отримувати кошти, якщо тільки він не зняв із себе повноважень або не був позбавлений їх сенатом у порядку процедури імпічменту.

Дещо інший підхід простежується в європейських країнах, де суддя відповідає перед спеціальними органами (рада колег, рада магістратур) за неетичну поведінку [16, с. 417].

Досить цікавим є сучасний підхід європейської спільноти до етики державних службовців, який зумовлений двома основними обставинами: впровадженням нової парадигми державного управління, так званого менеджеризму, та розбудовою Європейського Союзу як об'єднання демократичних незалежних держав. У країнах Європейського Союзу етика державних службовців формується в руслі розбудови етичної інфраструктури як відповідь на вимогу гармонізації службової етики із суспільними цінностями і боротьби з корупцією [17; 18]. Її елементи виконують такі основні функції:

- визначають стандарти службової поведінки;
- заохочують і підтримують етичну поведінку;

– борються з порушенням її норм.

Виходячи з того, що саме в кодексі як сукупності принципів і норм у найбільш загальній формі визначається соціальне призначення професійної діяльності, вимоги спільноти до моральних якостей державних службовців, їх взаємин із громадянами, державою, колегами тощо, Комітет Міністрів Ради Європи у травні 2000 р. прийняв страсбурзьку рекомендацію щодо нормування поведінки державних службовців країн-членів Ради Європи.

Це нормування має здійснюватися на основі національних кодексів поведінки державних службовців, розроблених відповідно до запропонованого документа [18, с. 101–108].

Зміст модельного Кодексу відобразив досвід регулювання поведінки державних службовців країн розвиненої демократії. Його прийняття, як показав аналіз, сприяло розробленню національних кодексів, створенню спеціальних державних інституцій з проблем етики, упровадженню етичної освіти тощо [18, с. 23–66].

Положення цього кодексу включають засади, які окреслюють етичні межі службової діяльності, а також норми і правила їх реалізації. Це, зокрема, такі як законність, відданість, політична нейтральність і лояльність до політики уряду, рішень місцевих органів влади; чесність, неупередженість та ефективність у служінні суспільним інтересам; ввічливість у службових відносинах, належна повага до прав, обов'язків та інтересів інших; неупередженість і об'єктивність під час прийняття рішень; недопущення конфлікту інтересів, зловживання службовим становищем; турбота про суспільну довіру тощо.

Основні морально-правові вимоги до поведінки працівника митної служби містяться в Митному кодексі України, у Законі України “Про державну службу”, Правилах поведінки державного службовця, у Правилах етики поведінки посадових осіб митної служби України, Дисциплінарному статуті Митної служби України, в урочистому зобов'язанні, у Присязі державного службовця та інших нормативно-правових актах.

Так, ст. 5 “Етика поведінки державного службовця” Закону України “Про державну службу” передбачає, що державний службовець повинен:

- сумлінно виконувати свої службові обов'язки;
- шанобливо ставитися до громадян, керівників і співробітників, дотримуватися високої культури спілкування;
- не допускати дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам державної служби чи негативно позначитися на репутації державного службовця [19].

Дещо узагальнені стандарти і правила етичної поведінки державних службовців викладені також у “Загальних правилах поведінки державних службовців”, де зазначено, що “при прийнятті на державну службу державний службовець знайомиться з цими правилами, про що робиться письмове засвідчення в його особовій справі” та що “державний службовець повинен постійно поліпшувати стан відповідності своїх умінь, знань і навичок функціям та завданням займаної посади, підвищувати свій професійний, інтелектуальний та культурний рівень за освітньо-професійними програмами та шляхом самоосвіти”. Також згідно з п. 2 цих правил для державних службовців, які працюють в апараті органів прокуратури, судів, дипломатичної, митної, податкової служб, Національного банку України, Служби Безпеки, органів внутрішніх справ, управлінні Збройних Сил та інших військових формувань, відповідними органами можуть затверджуватись правила поведінки з урахуванням особливостей роботи в цих органах.

Наказом Міністерства доходів і зборів України від 15.08.2013 № 357 затверджені Правила поведінки посадових осіб Міністерства доходів і зборів України та його територіальних органів. Відповідно до їх положень працівники, на яких поширюється дія вказаних правил, при виконанні службових обов'язків, повинні керуватись такими положеннями: дотримуватись культури мови та спілкування, не вживати нецензурних слів; ввічливо та стримано поводити себе з колегами, поважати їхню думку; бути самокритичними, визнавати свої помилки та намагатись їх виправити; обговорювати та вирішувати непорозуміння, які виникають у службовий час, обговорюючи їх між собою, а не вирішивши їх – звертатись до свого керівника; не допускати принизливих висловлювань чи образ на адресу своїх колег, поширення неправдивих відомостей про інших осіб тощо.

Таким чином, розглянувши питання морально-правових вимог до поведінки працівників митної служби, можна зробити висновок, що морально-етичні вимоги до поведінки працівників митної служби є складовими професійної компетентності працівників митних органів України, яка, у свою чергу, являє собою складне утворення, що характеризується своєрідністю структури, змістового й практично діючого фондів, якісних характеристик. Вказані вимоги до поведінки працівників митної служби спрямовані на формування морально-професійних відносин відповідно до загальнолюдських і специфічно професійних моральних принципів, які є оптимальними з погляду досягнення мети професійної діяльності. Її особливості зумовлені соціальним призначенням митної служби в системі органів державного управління – утверджувати в суспільстві соціальну справедливість. При цьому морально-правові вимоги можна диференціювати на два рівні: внутрішній (начальник – підлеглий та співробітник – співробітник) і зовнішній (працівник митних органів – громадянин). У внутрішньому контурі формується певний морально-психологічний клімат колективу митного органу, який безпосередньо й суттєво впливає на ефективність виконання основних зовнішніх функцій. Найбільш специфічним і найважливішим є, безумовно, зовнішній контур, у якому здійснюються основні – зовнішні функції митних органів. Саме від якості функціонування усього контуру значною мірою залежать результати роботи системи, а також думка населення про митну службу в цілому.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Васильченко С.* Удосконалення законодавства про державну службу як чинник попередження службових злочинів / С. Васильченко // Юридичний журнал. – 2004. – № 1 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=948>.
2. *Василевська Т.* Українські культурні особливості етики державного службовця / Т. Василевська // Українознавство. – 2008. – № 3. – С. 116–119.
3. *Васильев С.* Этика государственной службы : политико-философский аспект / С. Васильев, С. Малышев. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.tacisrd.ru/doc/chron/ethics.doc>.
4. *Старилов Ю.Н.* Службное право : учеб. / Ю.Н. Старилов. – М. : БЕК, 1996. – 698 с.
5. *Оболонский А.В.* Бюрократия для XXI века / А.В. Оболонский. – М. : Дело, 2002. – 250 с.
6. *Оболонський О.Ю.* Державна служба : навч. посіб. / Оболонський О.Ю. – К. : КНЕУ, 2003. – 344 с.
7. *Авер'янов В.* Законодавче регулювання державної служби у світлі завдань упередження та протидії корупції в Україні / В. Авер'янов, О. Андрійко // Право України. – 2008. – № 5. – С. 29–36.
8. Державне управління : проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
9. *Василевська Т.* Українські культурні особливості етики державного службовця / Т. Василевська // Українознавство. – 2008. – № 3. – С. 116–119.

10. *Васильев С.* Этика государственной службы : политико-философский аспект / С. Васильев, С. Малышев [Электронный ресурс]– Режим доступа : [http : // www.tacisrd.ru/doc/chron/ethics.doc](http://www.tacisrd.ru/doc/chron/ethics.doc).
11. *Удод М.В.* Етичні засади діяльності державних службовців / М.В. Удод, О.Ю. Коцуренко // Проблеми розвитку законодавства України. – 2009. – № 3. – С. 14–19.
12. *Старилов Ю.Н.* Службное право : учеб. / Старилов Ю.Н. – М. : БЕК, 1996. – 698 с.
13. *Бандурка О.М.* Управління в органах внутрішніх справ України : підруч. / Бандурка О.М. – Х. : Ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с.
14. *Ладатко Л.В.* Этика и культура управления : учеб. пособ. / Ладатко Л.В. – Ростов н/Д : Феникс, 2006. – 317 с.
15. *Куракин О.* Административно-правовые средства предупреждения / О. Куракин // Государство и право. – 2002. – № 9. – С. 34–47.
16. Этика сотрудников правоохранительных органов / под ред. Г.В. Дубова. – М. : ЩИТ-М, 2002. – 550 с.
17. Системы общегосударственной этики поведения : пособие Транспаренси Интернешнл / Под ред. Д. Поупа. – Берлин, 1996. – 114 с.
18. *Рудакевич М.І.* Етика державної служби (зарубіжний досвід) / Рудакевич М.І. – К. : Ультра, 2002. – 109 с.
19. Про державну службу : Закон України від 16 груд. 1993 р. № 3723–ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.

Отримано 15.06.2014