

РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНІ ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА ІСТОРІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

DOI <https://doi.org/10.36059/978-966-397-246-6-1>

Виноградова Н. Л.,
кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри публічного управління та митного
адміністрування
Університету митної справи та фінансів,
м. Дніпро

ДОБРОЧЕСНА ПОВЕДІНКА ПОСАДОВЦЯ ЯК ЗАСІБ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ МИТНОЇ СИСТЕМИ

***Анотація.** У роботі аналізується аксіологічна складова професійно-етичної проблематики доброчесної поведінки митників в історичному контексті. Виявляються фактори, що впливали на формування моральних чеснот державних службовців, були підґрунтям для виникнення специфічних для української культури рис управлінської етики. Доброчесна поведінка службовця розкривається як засіб підвищення ефективності діяльності митної системи та стабілізуючий фактор суспільного розвитку.*

Вступ

Ефективне публічне адміністрування на сучасному етапі розвитку державотворчих процесів в Україні, потребує нової моделі діяльності представників державної служби, і зокрема працівників митних органів. Потужний управлінський потенціал для змін міститься у площині етизації публічного управління, морального оздоровлення клімату державної служби. Морально-етичні проблеми в сучасному українському суспільстві є надзвичайно складні, багатоаспектні та неоднозначні. У ситуації відірваності етики від реальних процесів, що наразі відбуваються в державному управлінні, і зокрема в митній службі, вироблення певних рекомендацій, настанов, моральних принципів призводить

або до банальної констатації факту щодо корумпованості і владних структур, і суспільства у цілому, або до породження ілюзій щодо існування універсальних рецептів миттєвих змін у свідомості службовця. Через що у даній науковій розвідці ми не ставимо своїм завданням вироблення таких рекомендацій, а лише аналізуємо фактори, що впливають на добродесність поведінки державного службовця в історичному контексті та складному діалектичному взаємозв'язку між суспільним та моральним розвитком.

1. Добродесність посадовців державної служби: історичний вимір

З точки зору сучасних світоглядних позицій категорія добродесності наповнена, насамперед, універсальним етичним змістом, проте має виразне теологічне смислове навантаження в більшості розвинутих релігій. Ця обставина для нашої теми має принципове значення, оскільки в релігійному вимірі етичні категорії «розчинені» в богословських і, якщо йдеться про християнство, зазначена цілісність більш-менш стабільно зберігалася протягом Середньовіччя і тільки з середини XVI ст., під впливом ідей Реформації та об'єктивних суспільно-політичних і соціально-економічних й інших перетворень, моральна складова почала поступово виокремлюватися у відносно самостійну галузь.

Зазначена обставина, маючи цілком об'єктивні історичні причини, суттєво ускладнює послідовне наукове вивчення функціонування феномену добродесності як в якості окремої етичної категорії, так і як складової тих чи інших суспільних інституцій, зокрема митного сегменту державотворчих процесів, міждержавних відносин тощо. Причина такої ситуації полягає у тому, що в ситуації домінування, у нашому випадку християнської релігії в якості провідного світоглядного, соціального та іншого орієнтиру (як, власне, і мусульманської, іудейської чи іншої з розвинутою суспільно-етичною складовою), певні сакральні норми (письмові чи усні) містили усі необхідні для повноцінного розвитку суспільства на певному історичному етапі карні, громадянські, цивільні та інші суто правові положення. Виконання останніх під контролем священнослужителів в ідеалі гарантувало послідовний поступ розвитку суспільства і без окремо існуючих зведень законів за тим чи іншим тематичним призначенням. Безсумнівно, як католицька, так і православна складові Середньовіччя (численні кодекси законів західних монархів, створенні на підґрунті Біблії й Римського Права, менш численні православні аналоги – від візантійського Кодексу

Юстиніана чи так званої «Книги Епарха» до Руської Правди, Судебників 1497 і 1550 рр., Соборного уложення 1649 р., Литовських статутів 1529, 1566 і 1588 рр. та ін.) створили необхідні правові комплекси, але всі вони не мали, так би мовити, самодостатнього характеру, а виконували роль свого роду рекомендацій до практичного втілення біблійних положень чи прецедентів з життя святих, дотичних конкретних ситуацій.

Зрозуміло, що етичні сегменти не могли потрапляти до текстів законодавчих актів, оскільки сфера моралі об'єктивно була монополізована церквою і знаходилася в компетенції священників. Останні через таїнство сповіді та необхідність усіх без винятку членів суспільства регулярно відвідувати церковні служби, постувати, причащатися і сповідуватися відносно надійно контролювали етичне підґрунтя людських вчинків в індивідуальному й колективному вимірах. В такий спосіб будь-який чиновник, навіть у приватному житті, мав щомиті усвідомлювати своє особливе призначення представляти частину Божественної Волі в межах власної компетентності.

Якщо більш уважно поставитися до визначення ролі службовців (чиновників, клерків тощо) в суспільстві та вимог до їх добросесності в середньовічній християнській цивілізації, а цей період охоплює тисячу років, з 492 по 1492 рік, то необхідно звернути увагу на те, що, по-перше, це була насамперед концептуально-богословська проблема, а соціальні, політичні, організаційні та інші аспекти вважалися похідними, а по-друге, проблема ґрунтувалася на потужній теоретичній основі, яка акумулювала інтелектуальний потенціал і практичний досвід державотворення античної та ранньохристиянської доби. Християнське Середньовіччя свідомо і послідовно орієнтувалося на концепцію так званої Небесної Ієрархії, яка вважалася взірцем і орієнтиром для створення і функціонування не лише церковної й світської суспільної ієрархії, вважалася джерелом дисципліни, порядку, політичної й моральної стабільності тощо.

Християнська спільнота обов'язково мала максимально точно наслідувати схему Небесної Ієрархії, «підтягуючи» суспільну структуру, службові обов'язки та норми поведінки духовних і світських службовців (від папи чи патріарха до священника чи монаха в католицькому і православному сегментах відповідно, від імператора чи царя до чиновника найнижчої ланки) до так званого Боговстановленого Порядку [6].

Небесна Ієрархія складалася з дев'яти елементів, так званих «ангельських чинів», не тільки зміст яких з очевидним моральним

навантаженням, але й назви мали імітуватися в реальному соціальному вимірі. Найвищий рівень: серафими, херувими і престоли (останній щабель мав бути взірцевим для монархів й ієрархів найвищої світської та духовної ієрархії); середній рівень: панування, сили і влади – зразок для світської та духовної суспільної ланки в цілому; найнижчий рівень: початки чи начальства, архангели і ангели. Важливо зазначити, що початки чи начальства кожного більш-менш освіченого християнина відсилали до початкових фраз Біблії, де слова «початок» чи «начало» були першими і саме від них велася розповідь про Творення Світу, а отже «архонти», «принци», «начальники» в максимально широкому сенсі в своїх діях і вчинках обов'язково мали орієнтуватися на зазначені сакральні взірці. Найменше порушення чи відхилення від цього стандарту вважалося не стільки злочином у світському кримінальному сенсі, скільки гріхом в духовному з відповідними наслідками [18].

Крім того, аналізуючи етимологію терміну «чин», (грецькою мовою чин – таксис), звертаємо увагу, що в слов'янських мовах з православною традицією від цього слова походять поняття «чиновник», «чинити» (виправляти, боронити, робити тощо), та ін. Очевидно, що сам факт присутності в назві посади поняття «чин», як принципова прив'язка назви посади до теологічного підґрунтя, що цілком відповідала християнському віровченню, мало стимулювати службовця до доброчесності, відповідальності, сумлінності, адже він посідав місце в суспільній ієрархії згідно Промислу (тобто – Задуму) Божого, а найменше зловживання вважалося проявом гріха, спробою розхитування Боговстановленого Порядку. Тому вже сама назва посади мала надихати чиновника на доброчесну працю, утримувати від небажаних, з точки зору християнського віровчення та моралі вчинків і можливих зловживань. Поняття «чин» в мовах європейських народів, історично пов'язаних з католицтвом і, що цікаво, германськими завоюваннями часів Великого переселення народів, за походженням пов'язане з німецьким *gang* – щабель, рівень, або латинським *ordo* – порядок, рівень, ступінь. Очевидно, що термінологічний супровід чиновницької системи безпосередньо відсилає до охарактеризованої вище Небесної Ієрархії та відповідних ангельських чинів. Зрозуміло, що протягом останніх століть унаслідок процесів десекуляризації, розвитку науки та об'єктивного соціального послаблення ролі церкви досить прозора християнська семантика назв чиновницьких посад вже майже не усвідомлюється і не має ефективного впливу [16].

Тут необхідно вказати, що українські землі, перебуваючи у свій час у складі різних держав (імперій) зазнавали впливу різних етичних, релігійних цінностей: відмінності у сприйнятті права та моральних цінностей існували й між Східною Римською імперією та середньовічним Заходом, які сповідуючи однаково християнські цінності, різнилися за своїми формами господарювання, інституційними оформленнями тощо. І важко встановити причинно-наслідкову залежність і сказати що було визначальним фактором: світоглядні, релігійні переконання визначали економіко-господарські форми організації життєдіяльності, чи навпаки – існуючі матеріально-технічні умови (безмежні, важкодоступні, ізольовані, зав'язані на спільному побуті общинно-родових поселень території) спричинювали формування саме таких а не інших світоглядних орієнтирів. Головною відмінністю, яка обумовлювала інші характерні особливості моральної свідомості суспільств Західної Європи та Візантії (пізніше суспільств, що наслідували візантійську культурну та релігійну традицію і, зокрема, Київська Русь) було ставлення суспільства до права. Для Західноєвропейської традиції характерним було ставлення до права як до основи світобудови: право є невід'ємною частиною світопорядку, воно є благом вічним, незнищеним. Праву мають підпорядковуватися як піддані, так і державець, і зокрема у «Саксонському зерцалі» вказується: «Людина зобов'язана чинити супротив своєму королю та його судді, якщо той чинить зло, і повинен чинити перепони йому усіма способами, навіть якщо він доводиться йому родичем чи господарем». [5, с. 180–181 (переклад наш Н.В.)]. Цей морально-етичний принцип закріпився класичним положенням римського права, вплив якого на католицький середньовічний світ був доволі відчутним протягом усього Середньовіччя і в наступні періоди, а саме «do ut des» – «я даю, щоб ти теж дав», за яким будь-який службовець, від імператора до найдрібнішого чиновника, спочатку мав створити підлеглому умови для роботи, гарантувати оплату і тільки потім – вимагати сумлінного виконання обов'язків. В протилежному випадку дії начальника вважалися проявами безбожності та беззаконня і цілком відкрито можна було не тільки ухилитися від виконання обов'язків, але і виступити проти, не побоюючись наслідків.

Принцип загального підпорядкування праву у середньовічній Європі концептуально різнився із тим принципом, що панував на теренах Східної Європи: тут над законом стоїть князь і він є підвладним одному Богу: «Захисник влади, єдиний, хто був

створений без господаря, єдиний – абсолютно вільний... Ніхто не має права піддавати його критиці,... усі мають підкорятися імператору й молитися за нього» [4, с. 102 (переклад наш Н.В.)]. Що ж стосується підданих, то у своїх стосунках вони керувалися не стільки писаним юридичним (світським) правом, скільки Законом Божим та звичаєвим правом, що ґрунтувалося на розумінні «справедливості». Однак, при цьому не потрібно перебільшувати роль права у західноєвропейській цивілізації, особливо у період Середньовіччя (до Реформації), оскільки у цілому суспільство залишалося неписьменним, навіть еліта була безграмотною, і писані закони більшості були невідомі. Тому на практиці дотримувалися не стільки букви закону, скільки духу звичаю, керувалися пам'яттю про те як подібні ситуації розв'язувалися у минулі часи, або тим що підказувала мораль. Проте, із часом норми, зафіксовані у законі, на відміну від тих, що зберігалися у звичаї, ставали незмінними і відтак належало чинити відповідно виключно до прописаного у законі порядку.

Для історії християнства 1492 р. від Р.Х. мав особливе значення: він розглядався сучасниками як символічний відповідник 7000 року від Творення Світу та, що особливо важливо, завершував тисячолітній аналог сьомого Дня Творіння, тобто він був останнім роком життя, після якого мав наступити кінець світу. Показово, що католицькі та православні середньовічні богослови навіть не складали пасхальних таблиць після 1492 р.. Вважалося, що Бог уважно спостерігав за вчинками та думками людей, створених за Його Образом і Подібністю та носіїв частки Божественної Волі, і мав або дарувати праведникам вічний райський спокій, або грішникам – вічні пекельні муки. Зрозуміло, що після 1492 р., коли кінець світу не стався, що було розтлумачено як Божу милість до людського роду, церква, яка відповідала за порядок та дотримання визначених правил етичної поведінки, зняла з християн низку поведінкових обмежень, що посприяло швидкому впровадженню важливих соціальних новацій, в тому числі в сфері політичної та ділової активності християн.

Кардинальна зміна ментальних засад спричинила формування у Західній Європі протестантизму, який, став підґрунтям для економічного, суспільного, політичного та культурного розвитку частини Європи, а зрештою – і усього світу, і сформував, якщо скористатися афористичною назвою класичної праці М. Вебера, «протестантську етику та дух капіталізму» [3]. Протестантська етика дещо змістила акценти: людина сама повинна відповідати за свої вчинки з усіма можливими наслідками перед Творцем, Який

милостиво не знищив у 1492 р. грішників, як свого часу Адама та Єву, давши людям ще один шанс для спасіння.

Під впливом таких змін католицтво почало кардинально переглядати власні організаційно-етичні норми з урахуванням історичних реалій, однак зберігаючи свої догмати, таїнства, церковну ієрархію чернецтва, монополію папської влади тощо. Саме потужні католицькі богословська, освітня, і, що в нашому випадку принципово, правова, традиції сприяли поступовому ретельному конструюванню суто світських версій класичних ранньомодерних доктрин про соціальну структуру, ієрархічну вертикаль суспільної організації, систему сеньйорально-васальних відносин, субординації світських володарів тощо. Неважко помітити, що тривалий період в наукових трактатах французьких з відповідними католицькими традиціями і, практично паралельно, англійських, переважно прихильників англіканства, інтелектуалів XVII–XVIII ст. навіть в назвах присутні теологічні елементи, але вже з новим семантичним навантаженням. Наприклад, «Левіафан» Гоббса (1668), де державна влада порівнюється з біблійним чудовиськом, «Про дух законів» Монтеск'є (1748), де концепт «дух» більш, ніж красномовний, оскільки відверто відсилає до духовних орієнтирів, «Про суспільний договір» Руссо (1762), де новий різновид договору, а саме – суспільного, прямо протиставляється іудейському, християнському й ісламському розумінню договору Бога з людьми, тільки з тією різницею, що згідно іудейства – це договір Бога тільки з одним єврейським народом, а згідно християнства і мусульманства – з усіма народами, незалежно від походження. Доволі прозорими є протиставлення «старого» і «нового» за аналогією зі Старим і Новим Заповітом, які складають Біблію: «Новий Органон науки» (1620) і «Нова Атлантида» (1627) Бейкона, «Юлія або Нова Елоїза» Руссо (1761) та ін.

Для руської православної традиції ці події також мали непересічне значення: намагаючись створити на землі ідеальний відповідник Царства Небесного, Іван IV свідомо коронується і запроваджує у країні систему правління з абсолютно необмеженим статусом монарха як земного аналога необмеженого Творця Небесного. З цього часу православ'я стає таким самим стрижнем руської культури, яким західне християнство було для західної культури. В рамках Візантійської християнської традиції на Русі формувалися не лише релігійні норми, але й культурні, ментальні, морально-психологічні орієнтири. «Візантійщина» з усіма притаманними цій системі поглядами (ціннісними орієнтаціями, морально-етичними нормами і культурою між-

особистісної взаємодії) була перенесена на російський ґрунт, де набувши національно-етичного забарвлення існувала багато століть і її ознаки й досі достатньо чітко простежуються у сучасній етичній поведінці державних службовців.

Митні відносини, практики митної діяльності на українських землях як у пізньому середньовіччі, так і в Ранньомодерну добу відрізнялися строкатістю та значним місцевим забарвленням: «У стягненні мит велике застосування мав вироблений упродовж століть звичай. Порядок стягнення і особливо розмір мит на кожній митниці встановлювався місцевим звичаєм, який залежав від найрізноманітніших умов» [7, с. 127]. У Великому князівстві Литовському набула розповсюдження практика віддачі на відкуп митних округів. На українських землях, що склали Московську державу, мита запроваджені монголами, майже в незмінному вигляді продовжували збирати й після припинення панування останніх. На західних українських землях, що увійшли до Польської держави функціонували комори (митні та целльні), маючи власний тариф. Мито збирали й на землях запорозького козацтва, де побутували норми звичаєвого права. [там само, с. 127–132]. Залишаючи поза детальним аналізом існуючі практики митної діяльності того часу, хочемо звернути увагу власне на морально-етичну складову цих відносин. В історичних джерелах міститься інформація як про порушення встановлених правил з боку купців і торгового люду, які намагалися уникнути сплати мита, соляного збору, порушували право складу, об'їжджаючи встановлені дороги тощо, за що каралися конфіскацією товару, ув'язненням, або навіть стратою, так є і матеріали, що підтверджують зловживання митників. Так, у Першому Литовському статуті встановлювалося покарання за незаконне стягнення мита: у ст. 21 розд. 1 заборонялося під страхом конфіскації маєтку *«новых мит вымышляти ани вставляти ни на дорогах, ани на местех, ани на мостех, и на греблех и на водах, ани на торгох в именах своих, кром котрые были з стародавна вставленые»* [7, с. 135]. Однак, не зважаючи на подібні нормативно-правові акти, встановлення незаконних мит було достатньо розповсюдженим явищем. Особливості розвитку митних відносин на українських землях і, зокрема, дотримання визначених правил етичної поведінки у Ранньомодерний час обумовлювалися, з одного боку змінами, яких зазнало власне саме християнство, а з іншого, невпинним соціально-економічним прогресом, що втілювався у мануфактурному виробництві, географічних відкриттях, поширенні знань та писемності тощо.

Варто також звернути увагу на такі особливості функціонування верстви службовців протягом так званого Ранньомодерного часу (XVI–XVII ст.) в Європі, а з формуванням колоніальної системи, в численних колоніях європейських монархій в Африці, Азії та Америці, як майже повна відсутність практики стабільної й визначеної заробітної платні чиновництва, і натомість, поширеної системи «відкупів». Причини цього крилися в об'єктивному соціально-економічному стані систем того часу, адже жодна, навіть розвинута для цього часу країна не могла забезпечити необхідну кількість готівки для оплати численних службовців, брак якої посилювався необхідністю сплачувати внутрішні (регулярні неврожаї, епідемії тощо) й зовнішні (контрибуції, викупи полонених як наслідок численних міжнародних конфліктів, коли країна-переможець не окупувала переможу країну, для чого не було як правило необхідних людських ресурсів, а примушувала покоритися і оплатити витрати переможця на війну). В системі «відкупів» чиновник мав сам визначати обсяг своєї платні в залежності від виконаної роботи, що контролювалося і безпосереднім начальством, і – а це найсуттєвіше – духівником службовця, тобто священиком, який в процесі обов'язкової регулярної сповіді, дізнавався про реальний стан речей і міг або заохотити своє «духовне дитя» у разі чесності і сумлінності, або покарати, наклавши епітимію (чітко визначену систему покарань за конкретні гріхи) і примусивши покаятися й компенсувати завдані казні чи приватній особі збитки. Очевидно, що кожна держава завдяки такій системі суттєво заощаджувала на фінансах і на контрольних і перевіряючих органах.

Система відкупів (в давньоруській традиції затвердився термін «кормлений») передбачала надання певної посади чи певних повноважень особі, яка гарантувала виплату наперед (за місяць, рік, кілька років, в залежності від домовленості) внесення певної суми до скарбниці як різноманітних податків, мита тощо, отримавши в такий спосіб право після внесення суми самостійно здійснювати фіскальні та інші зобов'язання, встановлюючи розміри податків чи інших обов'язкових платежів. І у цьому разі роль основного контролера за дотриманням фінансової і моральної справедливості належала церкві в охарактеризованому вище вигляді.

У Новий час для російської моделі морально-етичної поведінки і бюрократичної культури чиновництва притаманним стає поєднання практично несумісних характеристик моральності державних службовців: з одного боку, вона демонструє

самовіддане служіння вітчизні «не за страх, а за совість», самопожертву, почуття службового обов'язку, а з іншого – «традиційним» вважає беззаконня, зневажання людини, здирництво і корумпованість. Тому не дивно, що саме на теренах Русі виникли та століттями зберігалися прислів'я: «закон как дышло: куда повернешь – туда и вышло», або «суворість законів пом'якшується необов'язковістю їх виконання». Проблема боротьби із корупцією, казнокрадством серед «чиновного люду» має довгу історію як в російському законодавстві, так і в публіцистиці, яка відображала суспільну думку. Так, ще Петро I видав Указ «О воспрещении взяток и посулов и о наказаниях за оное» (1714 р.), пізніше, за часів правління Катерини II, Олександра I та інших государів видаються законодавчі акти з дуже характерними назвами: «О распубликовании во всем Государстве об учиненных наказаниях за взятки и за лихоимство» (1766 р.); «Об искоренении лихоимства» (1802 р.); «О воспрещении приносить подарки Начальникам Губерний и другим чиновникам» (1812 р.); «О ненаграждении при отставке чиновников, коих служба была небеспорочна...» (1827 р.); «О высылке из столиц отставленных от службы за дурное поведение» (1831 р.); «О воспрещении начальствующим лицам принимать приношения от обществ» (1832 р.); «О воспрещении входить в подряды и поставки чиновникам...» (1842 р.); «О порядке совмещения государственной службы с участием в торговых и промышленных товариществах и компаниях, а равно в общественных и частных кредитных установлениях» (1864 р.) [12, с. 18–19].

У новий час доброчесність послідовно і свідомо виводиться зі сфери компетентності церкви в світську площину, Як католицькі, так і протестантські країни, а з деяким запізненням – православні й мусульманські (чи ті, в яких православне населення складало досить великий відсоток – українські та білоруські землі у складі Речі Посполитої, князівства Балкан чи країни Закавказзя у складі Османської Імперії) усвідомлювали необхідність створення мережі стабільно функціонуючих закладів освіти, які б сприяли як отриманню необхідної кваліфікації для ефективного виконання державно-чиновницьких обов'язків, так і закладанню підвалин для відповідних моральних стандартів. Було очевидним усвідомлення того, що по мірі ускладнення соціально-економічних процесів, науково-технічного прогресу, поступового збільшення кількості населення тощо з відповідним збільшенням попиту на компетентних управлінців і чиновників доброчесність останніх не можна було контролювати чи заохочувати до

неї суто бюрократичними заходами: суворими покараннями і репресивними діями, на що об'єктивно не могло вистачити відповідних кадрів і організаційних зусиль центральної чи місцевої влади.

Як не парадоксально, роль «вихователя» в справі прищеплення бажаних моральних стандартів протягом XVII–XVIII ст. почали перебирати на себе, за сприяння і заохочення, зрозуміло, держави, театр і література, тим більше, що зростаючий рівень добробуту й освіти, особливо в містах по мірі збільшення кількості міського населення, дозволяв все більше мати вільного часу і коштів, які була можливість витратити на вистави та книжки. Церква, як добре відомо, протягом Середньовіччя рішуче протилежно світському лицедійству, оскільки справжнім театром з боку церковників вважалася церковна служба (меса у католиків чи літургія у православних), яка імітувала за євангельськими зразками сцени з земного життя Сина Божого, а отже інші ігрові форми розцінювалися як святотатство. Італійська опера, генеза якої пов'язана з традицією церковних музичних мес, приблизно з XVI ст. почала поступово оформлятися в суто світський, жанрово і технічно один з найскладніших, різновидів мистецтва, який став еталонним для оперного мистецтва в цілому в усьому його національно-культурному різноманітті.

В текстуальній чи візуальній формі до населення через вчинки видуманих персонажів і повчальні сюжети доносилися ідеальні взірці поведінки в позитивному вимірі, а також на негативних прикладах глядачі чи читачі застерігалися від вчинення подібного. Показово, що вже на межі XVI–XVII ст. в Лондоні, Парижі та інших містах культурно розвинутих європейських країн діяли театри, так би мовити, демократичного типу, коли одну виставу могли спостерігати як аристократи, так і порівняно незаможні міщани, яким за посередництва акторської гри прищеплялися універсальні чесноти. Ба більше, в такий спосіб поступово всьому населенню пропонували зразки державної літературної мови, як у випадку п'єс Мол'єра чи Шекспіра (ми оминаємо в даному випадку непринципову проблему того, що під прізвиськом актора лондонського театру «Глобус», згодом – всесвітньо відомо, п'єси створювала група освічених англійських аристократів). Можна згадати також і про головного персонажа відомого твору Мігеля Сервантеса «Дон Кіхот» (1605), оскільки автор з прикрістю за допомогою вигаданих героїв і ситуацій намагався показати, що в католицькій Іспанії з тривалими релігійними й інквізиційними традиціями, поява людини, яка по-справжньому, до найменших

дрібниць, притримується християнських норм, викликає реакцію свідомого знуцання й глузування, ставлення як до навіженого. Тобто, вже на межі XVI–XVII ст. іспанський автор замислився над пануванням в свідомості католиків (вочевидь, і не тільки) цинічного лицемірства, подвійних стандартів моралі, небезпечних тенденцій в розвитку європейської християнської цивілізації. Безсумнівно, список типологічно близьких прикладів можна продовжити, але зрозуміла загальна тенденція європейських інтелектуалів за допомогою чи наукових категорій, чи семантично їм близьких слів і словосполучень з арсеналу художньої літератури попередити про негативні тенденції та запропонувати можливі шляхи їх подолання. До речі, художнім образам і сюжетам довгий час віддавалася перевага (наприклад, поряд з суто філософськими творами представники французького енциклопедизму й Просвітництва працювали над численним художніми творами, зміст яких науково-етичною глибиною не поступається академічним працям. Достатньо згадати твори Монтеск'є, Руссо, Вольтера; зрештою, у Франції (і не тільки) і до сьогодні зберігається подібна традиція, про що свідчить творчість Сартра, Камю, Еко та ін.).

В умовах формування і розвитку нових соціально-економічних відносин за нової індустріальної доби зазнає суттєвих змін й митна діяльність та митні процеси, які набувають нових властивостей, що впливають не тільки на економічне зростання певного локального феодального ринку, а й усієї нації в цілому. Основними історичними різновидами митної політики, які сформувалися й діяли в період з середини XVII до початку XX ст., на думку авторів наукового видання з історії митної діяльності стали «митний протекціонізм і фритредерство, або політика вільної торгівлі» [7, с. 199]. Проте, й за нової митної політики проблема із добросесністю митників залишалася актуальною. Загальновідомим є факт зловживань, здійснених під час проведення митних процедур, які викрив під час ревізії міністр фінансів Франції Ж.-Б. Кольбер. До речі, Кольбер активно проводив політику меркантилізму, і саме завдяки його реформам Франція у цей період перетворюється у центр європейської культури, науки, економічного поступу. У 1662–1663 рр. Ж.-Б. Кольбер, будучи на посаді ревізора Міністерства фінансів, проводить перевірку діяльності митних відкупників і розкриває факти величезних фінансових махінацій. В результаті розслідування по цих фактах до відповідальності було притягнуто понад 500 осіб,

і до державної казни повернуто в еквіваленті понад 600 млн. франків [10].

Очевидно, що і в цей період, і у більш пізній, практично до переходу цивілізації до нового індустріального типу (друга половина XIX – початок XX ст.) професійна мораль (етика) державних службовців, у тому числі митників, як вид професійної моралі, що має особливості моральної свідомості й поведінки людей, продовжує формуватися під значним впливом системи табу (заборон) та заохочень, що санкціонувалася релігією та суспільною мораллю. Однак, необхідно вказати, що саме право у цей період стає основним регулятором взаємовідносин, що виникають в державному управлінні, і зокрема в митній діяльності. Промислова «революція», динамічний розвиток нових технологій, зародження світового валютного та кредитного ринків призводять до того, що зовнішня торгівля набуває світового характеру. А отже, змінюються митні практики і процедури, наповнюється новим змістом діяльність митника. Поступово запроваджується тотальна бюрократизація, уніфікація як організаційних структур, так і діяльності службовців. На зміну Комерц-колегії, яку було ліквідовано у 1810 р., запроваджується Митне відомство, яке «належало до III частини – Державної економії – Міністерства фінансів. Митне відомство створювалось як сукупність установ, підпорядкованих керівництву центрального галузевого органу управління і керувалося статутами 1755, 1819, 1842, 1857, 1882, 1892, 1904, 1910 рр.» [7, с. 231]. У цей період структурується і регламентується не лише система митних органів, але й безпосередньо діяльність посадових осіб, що здійснюють митні процедури, тобто бюрократизуються відносини як всередині ієрархічних державних структур, так і відносини між чиновництвом і суспільством: «Митник міг помилитися при перевірці кількості товару на 8% у більший чи менший бік. За невчасне подання “оголошення” (за два тижні) власник платив штраф до 5% акциденції (загальна сума мита). За декларування не за своїм найменуванням чи помилку в кількості товарів власник сплачував 3% від акциденції. Другою стадією митного контролю був митний огляд. Перевірялися пломби чи наклейки. Клеймувати мали право тільки на митницях першої та другої категорії. Митниці третьої та четвертої категорії цього права не мали» [там само, с. 230–231].

Об'єктивні процеси бюрократизації, з одного боку раціоналізують та уніфікують діяльність чиновництва, що дійсно сприяє спрощенню процедур, їх прозорості, законності,

однак з іншого боку, вони, безумовно, мають й низку негативних наслідків, на які звертали увагу ще К. Маркс, Дж. С. Мілль та ін. На думку дослідниці Т. Е. Василевської «всередині бюрократичних структур відносини будуються таким чином, що керівництво оцінює діяльність підлеглих не за дійсними результатами їхньої праці, а на основі виконання ними інструкцій і наказів; а підлеглі чиновники приховують від керівництва дані про реальний стан справ у тій іншій царині державницької діяльності» [2, с. 19]. Автор наголошує, що етичними наслідками бюрократизації стає не лише знеособлення та маніпулювання людиною, але й «тотальне прилаштовування особи під вимоги “машини економіки” й “машини держави”, уніфікація людських потреб і поведінки призводить до виникнення та функціонування “машинної” моралі, в якій людина сприймається як інструмент, діючий механізм [2, с. 81].

У ХХ ст. на фоні зростання світоглядного нігілізму особливо гостро починає звучати критика європейської системи цінностей як абсолютного стандарту для інших культурних світів (К.-Г. Юнг, К. Леві-Стросс, С. Хантингтон, З. Бауман, Д. Нейсбіт та інш.). Доброчесність як принцип поведінки державного службовця, власне як і інші принципи, піддається екзистенційним сумнівам з позицій скептично-негілістичних міркувань стосовно людської сутності та перспектив прогресу. Легітимація духовно-етичних норм у секуляризованій культурі вже не могла спиратись лише на традиційний етос і релігію, а потребувала публічного дискурсу по обґрунтуванню нормативно-регулятивних принципів.

2. Доброчесність як сутнісна ознака діяльності посадовця на сучасному етапі розвитку митної служби

Якісні зміни в духовно-культурному житті західноєвропейських країн початку ХХ ст., зокрема, яскраво виражене зменшення нормативно-регулятивного потенціалу абсолютного змісту морального ідеалу, зниження впливу традиційних духовно-етичних цінностей відбувалися на фоні перебігу Першої Світової війни, знецінення людського життя, тотального зубожіння, розгортання революційних процесів. При цьому необхідно вказати на дихотомію у функціонуванні соціуму та ціннісно-нормативної системи суспільства: з одного боку, технологічний прогрес, розвиток економіки та науки значною мірою демократизують відносини в суспільстві, а з іншого боку, це призводить до масового приходу у владу непрофесійних, малоосвічених,

з низькими морально-етичними якостями службовців. Загальновідомо, що цілком демократично приходять до влади у Німеччині малоосвічений єфрейтор Гітлер, лідером СРСР стає Сталін, який навіть не закінчив духовної семінарії та мав кримінальне минуле, Італію очолює маловідомий журналіст Муссоліні. При цьому ідеї психоаналізу, які цього часу набувають значної популярності, не просто пояснюють вади людської поведінки, але виправдовують практично будь-які вчинки і виводять на рівень норми такі моральні якості, які тривалий попередній період вважалися гріховними, аморальними.

В контексті цих процесів Друга Світова війна вразила усе людство не лише небувалою масштабністю, кількістю жертв, зброєю масового знищення, якої досі не було, але й нелюдською жорстокістю, небаженою антигуманністю, у тому числі й стосовно мирного населення. Соціальна та духовна криза людства у ХХ столітті поставила світ перед проблемою виживання. В зв'язку із чим із середини ХХ ст. й понині у світі розгортається повернення до абсолютного змісту традиційних цінностей на основі їх узагальнення і переосмислення через їх конкретизацію, ситуаційну деонтологічну раціональність, нормативну освіченість та активізуються зусилля з інституалізації етики в глобальному світі. Водночас, стверджується думка про те, що інституціональна глобальна етика може спиратись на різні форми віри, але підсилення її регулятивного потенціалу залежить від розвитку критичного мислення, раціональних обґрунтувань і аргументів. Інформаційна цивілізація потребує глибоких змін не тільки в економічних відносинах, у сфері соціального та політичного життя, але й у моральних характеристиках особистості. Це передбачав ще на початку ХХ століття великий гуманіст А. Швейцер, зробивши висновок щодо більшої значимості морального прогресу у порівнянні з науково-технічним [17]. Якщо дотримуватись цього підходу, то прогрес моралі буде виявлятися і в майбутньому – у розширенні сфери її застосування та постійному розширенні діапазону морального вибору особистості.

Тому абсолютно закономірним виглядає процес інституціоналізації етики державних службовців, який буквально охопив світ у ХХ столітті: «70-ті роки ХХ ст. дослідники навіть назвали “етичною декадою” в історичному розвитку вивчення та практики державної адміністрації. Безумовно, “ера етики” в публічному адмініструванні продовжується й донині [2, с. 34]. В цей час активно ведуться наукові дослідження морально-етичних проблем, в державній службі широко запроваджуються

етичні кодекси, якими встановлюються етичні стандарти поведінки службовців, розробляються заходи щодо запобігання корупції, причому не лише у межах певного різновиду державної служби чи країни, але й на міжнародному рівні.

Усвідомлення взаємозалежності рівня корупції та морального стану суспільства, у тому числі й державних службовців, знайшло відображення у Міжнародному кодексі поведінки державних посадових осіб, прийнятому Генеральною Асамблеєю ООН 12 грудня 1996 р., та в Рекомендаціях Комітету міністрів Ради Європи «Про кодекси поведінки державних службовців» (2000 р.) [11]. При цьому важливим стає не лише формування ціннісного світу особистості державного службовця та його моральних якостей, але в умовах стрімкого розвитку технологій, техніки, інновацій актуалізується власне зміна типу держслужбовця. Реформи, що наразі здійснюються, потребують високих професійних якостей службовця, більшої орієнтації на бізнеспроцеси, готовності держслужбовця працювати під жорстким політичним тиском. Тобто, попередній тип кар'єрного чиновника поступається місцем типу держслужбовця-менеджера, який здатний вирішувати складні завдання сьогодення, а його праця оцінюється за досягненнями та передбачає оплату, подібну до комерційного сектору. Однак, відсутність зв'язку між ефективною й якісною працею держслужбовця та її оплатою на тлі небаченого розмаху процесів всезагальної меркантилізації інтересів, коли гроші та матеріальний успіх стали основною рушійною силою, призводить до процвітання корупції.

У жовтні 2003 р. відбулося визнання на міжнародному рівні корупції як проблеми, що властива всім суспільствам: в мексиканському місті Мерида було підписано «Конвенцію ООН проти корупції», до якої приєдналися 164 держави-члени ООН. Для того, щоб Конвенція дійсно стала дієвим правовим інструментом боротьби з корупцією, у 2009 р. держави-члени схвалили механізм оцінювання її впровадження, який складається з двох частин: самооцінки державою свого прогресу і зовнішнього оцінювання незалежних експертів. З метою імплементації Конвенції ООН проти корупції Україною у цей час було прийнято низку антикорупційних регуляторних актів: Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» (2011), Національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 рр. та Державну програму щодо запобігання та протидії корупції на 2011–2015 рр. Наразі ці нормативні акти втратили свою чинність, але натомість прийнята низка законів та підзаконних актів, які спрямовані на подолання

корупції в Україні, створена розгалужена система антикорупційних органів (Національне агентство з питань запобігання корупції, Національне антикорупційне бюро України, Державне бюро розслідувань, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, Спеціалізована антикорупційна прокуратура, Вищий антикорупційний суд), утворена експертна організація «Трансперенсі Інтернешнл Україна». 26 жовтня 2014 року набув чинності Закон України «Про запобігання корупції». Цей Закон визначає правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень.

Необхідно вказати, що обґрунтування антикорупційних заходів, професійно-етичних принципів, цінностей і норм діяльності чиновництва, як на міжнародному рівні, так і в Україні, у цей час відбувається не лише для державної служби загалом, але й для митної адміністрації.

Митна діяльність, будучи специфічною окремою сферою держслужби кожної країни, відрізняється типовими етичними проблемними ситуаціями, що виникають у професійній діяльності митника. Тому, прийняття за ініціативою Всесвітньої Митної Організації у 1993 році Арушської декларації з митної етики стало прикладом створення міжнародних нормативних актів, які відображають актуальні професійно-етичні проблеми, ризики, і що найголовніше, цінності організаційної культури митної адміністрації. Що цікаво, коли з'явилася ця декларація, то її назва у перекладі звучала як «Про чесні дії митника» (або як варіант перекладу «Про доброчесність митника»). У преамбулі цієї декларації зазначалося: «Митні адміністрації у всьому світі відіграють важливу роль у спрощенні торгівлі, зборі податків, захисті громади та національній безпеці. У цьому контексті будь-яке порушення етичних норм у сфері митної справи може спотворити торговельні та інвестиційні можливості, підірвати довіру громадськості до державного управління та, зрештою, поставити під загрозу добробут всіх громадян. Етика є передумовою належного функціонування митної адміністрації» [19 (переклад наш. Н.В.)].

Необхідно вказати, що протягом багатьох років Всесвітня митна організація є ключовим гравцем у вирішенні складних проблем розвитку та вдосконалюванні митної справи, а також просуванні принципів професійної етики та боротьби із корупцією в митній

сфері. За інформацією з офіційного сайту ВМО питання етики вперше з'явилося в порядку денному ВМО наприкінці 1980-х років, завершившись у 1993 році прийняттям вищезазначеної Арушської декларації з митної етики. Ця декларація містить конкретні елементи, спрямовані на підвищення ефективності адміністрування членів і зменшення або усунення можливостей для корупції. Вона є центральним елементом створеної ВМО системи для боротьби з корупцією та розвитком етики. Стратегія та програма з етики ВМО продовжує розвиватися: були створені інституційні механізми, зокрема, робоча група з питань етики, яка зараз називається підкомітетом з питань етики, розроблені технічні завдання та інструменти підтримки, такими як Керівництво з етики, Типовий кодекс етики та поведінки, План дій з етики, самооцінка етики [19].

Десять років потому (2003 р.), ВМО на засіданні Ради оновила прийняту Арушську декларацію та розробила «Керівництво з розвитку етики», що стало повноцінним інструментом у цій сфері з надання допомоги країнам-членам у реалізації та запровадженні положень переглянутої Арушської декларації. У червні 2005 року ВМО, відповідно до рекомендацій, висловлених на 3-му «Глобальному форумі з боротьби з корупцією та піднесенням етики», підготувала у співпраці з адміністраціями-членами першу версію «Кодексу найкращих практик з етики» та сформувала базу даних з найкращих практик, пов'язаних з етикою.

Крім глобальних зусиль, було розроблено та запроваджено багато інших заходів для вдосконалення митної етики на національному та регіональному рівнях. До них відносяться Декларація Мапуту, прийнята в березні 2002 року керівниками митних адміністрацій на африканському континенті; Алматинська постанова про етику (розроблена та прийнята в Алмати, Казахстан, у січні 2007 року); і Найробіська резолюція про етику (Найробі, Кенія, лютий 2007 р.). Однією із важливих подій 2019 року стало відкриття Програми митної чесності та протидії корупції (А-ІСС), яка відбулася з нагоди 10-ї сесії Комітету з питань зміцнення спроможності (КІП) та 18-ї сесії підкомітету з етики (SCE) ВМО, з 8 до 12 квітня 2019 р.. Представники митних адміністрацій та партнерських установ, які взяли участь у Програмі митної чесності та протидії корупції відзначили важливість доброчесної поведінки митників та присвятили колегію питанням «вимірювання етики в митниці», що є наразі найважливішою частиною програми А-ІСС. Головна тема колегії так і визначалася: «Моніторинг та вимірювання поваги до етики

для створення клімату цілісності та поваги до закону». Своїм завданням Команда керівництва програми вбачає «збір та аналіз поведінкових даних для кращого розуміння поведінки осіб та розробки державної політики, що сприяє зміні поведінки» [19].

Вдосконалення етики митників на національному рівні та формування добросчесної поведінки службовців митної системи в Україні відбувалося у загальному контексті антикорупційної реформи, започаткованої в Україні у 2015 році. Так, у структурі Державної Фіскальної Служби згідно з наказом ДФС від 29.10.2018 № 690, було утворено Департамент з питань запобігання та виявлення корупції Державної фіскальної служби України, та прийнята низка розпорядчих документів ДФС з питань запобігання та виявлення корупції. Зокрема, Порядок організації роботи спрямованої на запобігання та виявлення корупції у Державній фіскальній службі України, територіальних органах ДФС, Університеті державної фіскальної служби України, державних підприємствах, які перебувають у сфері управління ДФС (проект), Антикорупційна програма ДФС, Правила етичної поведінки в органах Державної фіскальної служби та інші. У контексті досліджуваної нами проблеми, показовим є факт, що **основним критерієм** оцінки діяльності керівників структурних підрозділів ДФС, територіальних органів ДФС, Університету державної фіскальної служби України, державних підприємств, які перебувають у сфері управління ДФС, згідно з розпорядчими документами виступав стан дотримання законодавства, яке регулює відносини, що виникають у сфері запобігання корупції, зокрема ефективності антикорупційних заходів із виконання положень антикорупційної програми [13]. При цьому значно посилювалася відповідальність керівників структурних підрозділів ДФС за недотримання антикорупційного законодавства підпорядкованими ним службовцями: «Керівники структурних підрозділів ДФС... несуть персональну відповідальність за організацію та стан роботи з питань запобігання корупції у підпорядкованих структурних підрозділах» [там само]. Згідно з Порядком організації роботи спрямованої на запобігання та виявлення корупції у Державній фіскальній службі України, створювався спеціально уповноважений на ці дії Департамент, який мав досить широкі повноваження і не лише щодо вивчення та оцінки стану організації роботи щодо запобігання корупції в системі фіскальної служби, але й щодо проведення службового розслідування (перевірки), встановлення ефективності заходів, запланованих та вжитих для реалізації антикорупційної програми

як безпосереднім керівником посадової особи, яка скоїла корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення, так і керівником підпорядкованого підрозділу ДФС, який не забезпечив ефективного контролю за дотриманням підлеглими антикорупційного законодавства. З метою запобігання корупції Департамент був зобов'язаний здійснювати профілактичну роботу вчинення працівниками ДФС корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень, порушень вимог антикорупційного законодавства, для чого у межах своєї компетенції вивчав кандидатів на посади до системи органів ДФС з використанням поліграфу, виявляв ризики конфлікту інтересів, а також ризики, сприятливі для вчинення корупційних правопорушень в діяльності посадових і службових осіб ДФС, та сприяв їх усуненню; надавати допомогу в заповненні декларацій та здійснював аналіз стану додержання суб'єктами декларування антикорупційного законодавства; вести облік працівників ДФС, притягнутих до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень; брати участь у проведенні експертизи проектів організаційно-розпорядчих документів, що видаються ДФС з метою виявлення причин, що призводять чи можуть призвести до вчинення корупційних правопорушень.

Необхідно розуміти, що корупційні правопорушення в митній системі виникають у переважній більшості в системі зв'язків між працівником (особою, уповноваженою на виконання функцій держави) та суб'єктом господарювання, що здійснює оформлення своєї діяльності в митних органах. В зв'язку із чим, показовим є факт, що до компетенції вищезазначеного Департаменту належало так само упередження корупційних правопорушень та пов'язаних з корупцією порушень, що вчиняються суб'єктами декларування, для чого цей підрозділ здійснював аналіз повноти відображення у них відомостей, їх порівняння з відомостями з реєстрів, баз даних, інших інформаційно-телекомунікаційних систем державних органів, органів влади, органів місцевого самоврядування, що можуть містити інформацію про об'єкти декларування, які мають відобразитися в декларації [13].

Крім того, були розроблені Правила етичної поведінки в органах Державної фіскальної служби, які затверджені наказом ДФС від 03.04.2019 р. № 257. Ці Правила встановлювали загальні вимоги до етичної поведінки посадових і службових осіб та інших працівників ДФС, якими вони зобов'язані керуватися під час виконання своїх службових чи представницьких повноважень та повинні дотримуватися як під час виконання своїх службових

обов'язків, так і в позаробочий час [15]. Важливим є те, що метою прийняття цих Правил було не лише впровадження високих етичних стандартів поведінки працівників ДФС, добросовісного, чесного та професійного виконання ними посадових обов'язків, а також формування у них «нульової» толерантності (нетерпимості) до корупції. При цьому основним результатом, наслідком дотримання працівниками цих Правил та іншого законодавства, яким регулюється діяльність ДФС, вбачалося зміцнення суспільної довіри та забезпечення повної впевненості громадян України (платників податків, суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності та ін.) у неприйнятному ставленні до корупції та порушень загальноприйнятих у суспільстві норм поведінки працівниками [15]. Згідно із затвердженими Правилами добросовісна поведінка працівників ДФС полягала не тільки у зобов'язанні неухильно дотримуватись загальновизнаних етичних норм поведінки, бути взірцем добропорядності, вихованості і культури, з повагою ставитись до прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, об'єднань громадян, не проявляти свавілля або байдужості до їхніх правомірних дій та вимог, дотриманні високої культури спілкування, але й у постійному поліпшенні своїх умінь, знань і навичок відповідно до функцій та завдань займаної посади, підвищенні свого професійного та культурного рівня [15].

У 2018 році в результаті реорганізації ДФС було утворено Державну митну службу України. Наразі в структурі центрального апарату Держмитслужби утворено спеціалізований структурний підрозділ, основним завданням якого є підготовка, забезпечення і контроль за здійсненням заходів щодо запобігання корупції відповідно до вимог антикорупційного законодавства, – це відділ з питань запобігання та протидії корупції. У межах своїх повноважень відділ проводить перевірку повідомлень щодо можливих корупційних дій посадових осіб ДМСУ, відстежує можливі ситуації щодо конфлікту інтересів осіб, що працюють в системі митної служби, здійснює перевірку своєчасності подання посадовими особами електронних декларацій та ін.. Важливо, що в ДМСУ розроблена і затверджена Антикорупційна програма на 2020–2022 роки, у якій особлива увага приділена забезпеченню повноти оцінювання корупційних ризиків у діяльності Держмитслужби та її територіальних органів.

Крім того, Держмитслужба після реорганізації, зберігаючи наступність, запровадила Правила етичної поведінки працівників Державної митної служби України, а також затвердила Кодекс

етичної поведінки працівників Державної митної служби України [8]. Показово, що Правила етичної поведінки містять розділ «Доброчесність», де зазначається: «Працівники Державної митної служби України зобов'язані діяти доброчесно, а саме: спрямовувати свої дії на захист публічних інтересів та недопущення конфлікту між приватними та публічними інтересами, уникати виникнення реального та потенційного конфлікту інтересів у своїй діяльності; не використовувати службове становище в приватних інтересах чи в неправомірних приватних інтересах інших осіб, у тому числі не використовувати свій статус та інформацію про місце роботи з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб; не розголошувати інформацію, що стала відома Працівнику у зв'язку з виконанням посадових обов'язків, зокрема персональні дані фізичних осіб, конфіденційну та іншу інформацію з обмеженим доступом, крім випадків установлених законом» [8].

Однак, не зважаючи на запроваджені в Україні антикорупційні реформи, створення нової інституційної системи запобігання корупції, удосконалення правової бази та певного покращення показників щодо боротьби із корупційними правопорушеннями, слід констатувати незначний прогрес у цій сфері та практично незадовільний результат у подоланні негативних явищ, пов'язаних з корупцією. Причинами такого стану у проекті Закону «Про Антикорупційну стратегію на 2020–2024 роки» вказуються, зокрема, недоліки чинного законодавства з питань запобігання корупції і його застосування, тривале становлення нових антикорупційних інститутів, відсутність стійкого несприйняття корупції в суспільстві, відсутність належного механізму моніторингу і оцінки виконання Антикорупційної стратегії, недостатній рівень прозорості діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування [1].

Про незадовільний стан боротьби із корупцією в митній системі свідчить дослідження «Корупція в Україні: сприйняття, досвід, ставлення. Аналіз загальнонаціональних опитувань 2015–2018». За результатами цього дослідження, які були використані при формуванні Пояснювальної записки до проекту Закону України «Про Антикорупційну стратегію на 2020–2024 роки», було встановлено що з позиції населення у 2018 році корупція була найбільш поширеною у таких сферах: судова система (62,2%); медичні послуги (55%); прокуратура (54,3%); митниця (51,6%); приватизація та сфера земельних відносин (45,1%). За результатами дослідження, проведеного у 2020 році, було

встановлено, що з позиції населення найбільш корумпованими інституціями/сферами є: митниця (4,5 із 5 балів); суди (4,43); Верховна Рада України (4,37); прокуратура (4,33). Позиція представників суб'єктів господарювання у цілому співпала із думкою громадян [14].

Разом з тим, у вищезазначеному документі відзначаються й певні успіхи та досягнення в реалізації антикорупційної політики в Україні за останні п'ять років, а саме: підвищився рівень імплементації міжнародних антикорупційних стандартів, який мав визначатися рівнем виконання міжнародних рекомендацій та зобов'язань, ступенем відповідності стандартам міжнародних ініціатив (ініціатив з прозорості видобувних галузей, будівельного сектору, Індексу відкритості бюджету тощо), найкращу динаміку зростання продемонстрував показник громадської участі (з 23 балів у 2015 році до 33 балів у 2019 році), який наразі у два з половиною рази перебільшує середній світовий показник (14 балів) та є найкращим серед країн регіону, включених до рейтингу; також повільно й недостатньо, але зростає значення Індексу сприйняття корупції [там само]. Автори Пояснювальної записки наголошують, що досвід таких країн, як Грузія та Польща, показує, що істотний прорив у протидії корупції можливий навіть за період у 3–5 років за умови проведення державою швидких та ефективних змін. Концентрація зусиль на впровадженні антикорупційної політики дозволить Україні у найближчі роки наздогнати показники Індексу сприйняття корупції східноєвропейських країн-членів ЄС, а за 10 років – досягти середньоєвропейських значень цього індексу.

Вважаємо, що дійсно поступово змінюється наше суспільство, його моральна зрілість, у громадян формується правосвідомість, стверджуються цінності доброчесності у державно-управлінській царині. Безумовно, це є наслідком як подій Революції гідності, так й послідовної інституціоналізації антикорупційної політики держави, тобто сполученням моральних та інституціональних механізмів регуляції моральних якостей та чеснот як держслужбовців, так і суспільства загалом.

Висновки

Держмитслужба України, як і державна служба загалом, мають широке поле для зловживань чиновництва. Однак, в умовах глибинних суспільних трансформацій, демократизації суспільного розвитку, формування глобальної етики як якісно нового типу нормативної регуляції, проблема посилення етичних вимог до

бюрократії виступає як необхідність. Професійний розвиток митників, як власне й держслужбовців загалом, неможливий поза сформованими моральними якостями, серед яких суттєве місце займає доброчесність. Державні службовці покликані служити державі та суспільству, керуючись при цьому вимогами, які висуває до них суспільство. Рівень суспільної моралі та домінуючі у соціумі моральні цінності визначають модель поведінки як самих громадян, так і чиновництва у цьому суспільстві. Відзначаючи, що духовний, моральний розвиток особистості є індивідуальним особистісним розвитком будь-якої людини, примусити до якого неможливо, і саме він виступає внутрішнім регулятором поведінки індивіда, хочемо вказати на роль зовнішньої регуляції поведінки. Якраз зовнішня регуляція поведінкових орієнтирів для держслужбовців і забезпечується професійною етикою й мораллю та підтримується інституціональним середовищем. Проблема взаємовідносин та взаємовпливу професійної і загальнолюдської моралі завжди була дискусійною. Проте, в процесі історико-культурних змін існує тенденція наповнення духовно-етичних цінностей абсолютним, загальнолюдським змістом і міра людяності та прийнятності професійним середовищем вимог професійної етики залежить від ступеня відповідності її моральних настанов загальноприйнятим ціннісним орієнтаціям.

Доброчесність як моральна вимога, якраз виступає тією цінністю, якої з одного боку, суспільство вимагає від чиновництва й саме її потребує, а отже вона виступає як загальнолюдська цінність, що лежить в основі соціальної регуляції. З іншого боку, доброчесність як один із основних принципів діяльності державних службовців, і митників, зокрема, є інституційно закріпленою як професійна норма-вимога. При цьому значною складовою змісту цієї норми виступає її антикорупційне наповнення. Таким чином, реалізація цього потенціалу, а саме максимальне сполучення системи внутрішніх цінностей та моральних настанов, що особисто прийняті самим службовцем із зовнішньою системою моральної регуляції, яка інституалізується та підтримується державою, може дійсно вплинути на формування етичної, ефективної, дієздатної, професійної державної служби.

Список використаних джерел:

1. Антикорупційна стратегія на 2020–2024 роки: проект. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/09/Antykoruptsijna-strategiya-na-2020-2024-roky-za-rezultatamy-publichnyh-obgovoren-16.09.2020.pdf>

2. Василевська Т. Е. Особистісні виміри етики державного службовця : монографія. К. : НАДУ, 2008. 336 с.
3. Вебер М. Протестантська етика і дух капіталізму / пер. з німец. О. Погорілого. К. : Основи, 1994. 261 с.
4. Гийу А. Византийская цивилизация / пер. с франц. Д. Лоевского; Предисл. Р. Блока. Екатеринбург: У-Фактория, 2005. 552 с.
5. Гуревич А. Я. Категории средневековой культуры. 2-е изд., испр. и доп. М. : Искусство, 1984. 350 с.
6. Гуревич А. Я. Проблемы генезиса феодализма в Западной Европе. М. : «Высшая школа», 1970. 224 с.
7. Історія митної діяльності: Україна в європейському контексті : наукове видання / за ред. В. В. Ченцова; Авт. кол.: К. М. Колесников (керівник авторського колективу), Д. В. Архирейський, О. О. Дячок, О. В. Морозов, С. В. Шуляк та ін. О. : Пласке, 2010. 541 с.
8. Кодекс етичної поведінки працівників Державної митної служби України, 2020. URL: <https://customs.gov.ua/roboata-sluzhbi>
9. Конвенція ООН проти корупції / Конвенцію ратифіковано Законом N 251-V від 18.10.2006. URL: https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_c16.
10. Малов В. Н. Жан-Батист Кольбер – реформатор XVII века (1619–1683) // Новая и новейшая история. 2002. № 3. URL: http://gallery.economicus.ru/cgi-in/frame_rightn.pl?type=school&links=../in/kolber/brief/kolber_b1.txt&name=mercantilism&img=bio.jpg
11. Международный Кодекс поведения государственных должностных лиц : Резолюция 51/59 Генеральной Ассамблеи ООН от 12.12.1996 г. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/int_code_of_conduct.shtml
12. Настольная книга государственного служащего (Комментарий к Федеральному закону «Об основах государственной службы Российской Федерации») / отв. ред. В. И. Шкатулла. М. : ОАО «Изд-во «Экономика», 1999. 678 с.
13. Порядок організації роботи спрямованої на запобігання та виявлення корупції у Державній фіскальній службі України, територіальних органах ДФС, Університеті державної фіскальної служби України, державних підприємствах, які перебувають у сфері управління ДФС : проект / Наказ ДФС від квітня 2019 р. URL: <http://sfs.gov.ua/pro-sfs-ukraini/struktura-/apararat/departament-z-pitan-zapobigannya/povidomlennya/antikoruptionsiya-diyalnist-/>
14. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про Антикорупційну стратегію на 2020–2024 роки». URL: <https://nazk.gov.ua/uk/antykoruptionsija-strategiya/>

15. Правила етичної поведінки в органах Державної фіскальної служби : Наказ ДФС від 03.04.2019 р. № 257. URL: <http://sfs.gov.ua/pro-sfs-ukraini/struktura-/aparatt/departament-z-pitan-zapobigan-nya/povidomlennya/antikoruptionsiyna-diyalnist/>

16. Словарь средневековой культуры / под ред. А. Я. Гуревича. 2-е изд., испр. и доп. М. : РОССПЭН, 2007. 624 с.

17. Швейцер А. Культура и этика URL: https://www.gumer.info/bogoslov_Buks/Philos/Schweitzer/_Index.php

18. Шишков А. М. Средневековая интеллектуальная культура. М. : Издатель Савин С. А., 2003. 592 с.

19. Ethique // Organisation mondiale des douanes. URL: <http://www.wcoomd.org/fr/topics/integrity/overview.aspx>