

Олександр Колтунов

ЕТИЧНА ІНФРАСТРУКТУРА
ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ:
ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА

У статті проведено аналіз сучасного стану складових етичної інфраструктури державної служби України: політична воля; законодавство; механізми підконтрольності і підзвітності; кодекси поведінки; інструменти професійної соціалізації; координуючий орган; умови діяльності державних службовців; участь громадськості

та громадський контроль. **Ключові слова:** етична інфраструктура державної служби, державна служба, державні службовці.

Oleksandr Koltunov. Ethics infrastructure of the public service in Ukraine. The key elements of ethics infrastructure in the public service are analyzed in the article. Author considered political commitment; an effective legal framework; efficient accountability mechanisms; workable codes of conduct; professional socialization mechanisms; supportive public service conditions; the existence of some ethics coordinating body; and public control for ethics in the public service. Key words: ethics infrastructure in the public service, public service, public servants.

Аксіомою сучасного демократичного суспільства є положення про те, що моральну поведінку державного службовця, крім його власної самосвідомості й сумління, забезпечують спеціальні етичні інститути державного і громадського характеру. Їх взаємодія утворює етичну інфраструктуру, яка займає важливе місце у політичній системі сучасного демократичного суспільства. Під етичною інфраструктурою розуміють «сукупність засобів або процесів, які використовуються для регулювання небажаної і стимулювання належної поведінки» [1, с. 25]. Окремі елементи цієї інфраструктури доповнюють і підсилюють один одного, діючи разом, здійснюють синергетичний ефект.

Практичний та теоретичний інтерес щодо дослідження складових етичної інфраструктури державної служби зумовлено низкою факторів. По-перше, про необхідність удосконалення інструментів забезпечення етичної поведінки державних службовців в Україні зазначається регулярно у офіційних документах щодо розвитку інституту державної служби, а також у публічних виступах високопоставлених посадових осіб держави. По-друге, у сучасній науковій літературі висловлюються суперечливі точки зору з приводу компонентів етичної інфраструктури державної служби та їх ролі і функцій у забезпеченні належної професійної поведінки державних службовців.

Проблеми формування та функціонування етичної інфраструктури державної служби останнім часом привертали багато уваги вітчизняних дослідників. Зокрема, цьому питанню присвячені роботи Т. Василевської [2], М. Рудакевич [3], М. Лахижи і О. Черчатого [4], О. Штирьова [5] та інших. Більшість публікацій присвячені вивченню процедур та інституцій, що забезпечують етичну

поведінку державних службовців у політичних системах країн сталої демократії (США, Великобританія) та політичних систем країн, що знаходяться у перехідному стані (наприклад, Польща). Проте комплексна оцінка стану елементів етичної інфраструктури політичного інституту державної служби України залишається поза увагою вітчизняних дослідників.

Метою публікації є проведення аналізу ключових складових етичної інфраструктури державної служби в умовах сучасної України.

Етична інфраструктура може бути представлена у вигляді восьми базових елементів: політична воля державного керівництва; законодавство; механізми підконтрольності і підзвітності; кодекси поведінки; інструменти професійної соціалізації; координуючий орган; спеціальні умови діяльності державних службовців; участь громадськості та громадський контроль [1, с. 26]. Разом ці елементи виконують три основні функції у сфері забезпечення етичної поведінки державних службовців: контроль, керівництво і управління.

Розглянемо детальніше ключові елементи цієї системи та їх стан в умовах сучасної України.

Політична воля державного керівництва. Жодна ініціатива у сфері етики державної влади не буде мати успіху, якщо за нею не стоять воля і бажання політичного керівництва країни реалізувати її на практиці. У офіційних документах державного керівництва України протягом останніх років декларується актуальність і пріоритетність завдання забезпечити належну етичну поведінку службовців [6]. Проте після прийняття у 2000 р. «Загальних правил поведінки державних службовців» [7] важко знайти знакові події, що засвідчують про результати просування у напрямі практичної реалізації цього завдання.

Законодавство з питань адміністративної етики складається з сукупності нормативно-правових актів, які встановлюють принципи і правила поведінки, санкції за їх порушення, а також систему управління, що забезпечує їх практичну реалізацію у професійній діяльності державних управлінців.

В Україні базовий закон «Про державну службу» встановлює принципи державної служби, систему управління державної служби, інститут службового розслідування, порядок декларування доходів [8]. Крім того, принципи етичної поведінки службовців, загальні обов'язки державних службовців, порядок розв'язання конфліктів інтересів та відповідальності за порушення цих правил

встановлені «Загальними правилами поведінки державних службовців» [7]. Слід звернути увагу, що декларування відомостей про наявні або можливі конфлікти інтересів вітчизняним законодавством не передбачено.

Законодавство про свободу інформації представлено в Україні, перш за все, Законом «Про інформацію», який за основними характеристиками відповідає міжнародним стандартам прав на інформацію. За оцінками експертів проблемні питання у цій сфері пов'язані, в першу чергу, з невідповідністю нормам цього закону підзаконних актів, недотриманням законодавства з боку органів влади, слабкістю механізмів, що забезпечують реалізацію прав громадян на інформацію [9, с. 29, 81]. Цей факт вказує на необхідність удосконалення нормативно-правового регулювання з метою створення ефективного механізму забезпечення права на інформацію про діяльність органів державної влади.

Досвід правового регулювання адміністративної етики у країнах розвинутої демократії показує, що в деяких країнах є окремі спеціальні закони про службову етику, наприклад, у Сполучених Штатах (*Ethics in Government Act*, *Ethics Reform Act*) [10] й Ірландії (*Ethics in Public Office Act*) [11]. Такі закони, по-перше, встановлюють порядок декларування доходів, майна, конфліктів інтересів у фінансовій сфері і, по-друге, передбачають заснування установи, що координує процедуру декларування і здійснює управління адміністративною етикою загалом. Вивчення цього досвіду дозволяє визначити можливі перспективи нормотворчої діяльності з питань адміністративної етики в Україні.

Ще один елемент законодавства про службову етику — це законодавство про службові викриття. Під «службовими викриттями» розуміють надання службовцем керівництву або засобам масової інформації відомостей про незаконні або неефективні дії державних органів чи посадових осіб. Досить часто порушення можуть бути виявлені лише зсередини державного органу, тому службові викриття розглядають як інструмент забезпечення прозорості функціонування органів влади, як доповнення до зовнішніх механізмів контролю [12, с. 24]. Практика службового викриття також набула розвитку у США. У 1978 році Законом «Про реформу цивільної служби» (*Civil Service Reform Act*) принципи системи заслуг були доповнені ще одним — принципом захисту державних службовців, які викривають неналежну поведінку колег. Спеціальний контролюючий орган (*Merit System Protection Board*) набув повноваження

призупиняти рішення про звільнення, переведення на менш кваліфіковану роботу, тимчасове відсторонення від виконання посадових обов'язків, що були вжиті до осіб, які здійснили службове викриття. Аналогічні закони були прийняті за останні роки в інших країнах. Наприклад, у Сполученому Королівстві у 1998 р. (Public Interest Disclosure Act) [13]. Перспективи запровадження таких інститутів в Україні викликає певні застереження. Для визначення ефективності такої системи було б корисно попередньо з'ясувати, як такий інститут «впишеться» у ціннісні орієнтації представників вітчизняного корпусу державних службовців.

Зазначимо, що спроби у розвитку вітчизняного законодавства з адміністративної етики були зроблені за останні роки. Так, Головне управління державної служби України у 2007 р. презентувало і провело широке громадське обговорення законопроекту «Про добросесну поведінку осіб, уповноважених на виконання функцій держави, органів місцевого самоврядування» [14]. У законопроекті пропонувалося визначити загальні вимоги до поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави, якими вони мають керуватися під час виконання службових обов'язків і згідно з якими громадськість може оцінювати добросесність, неупередженість та ефективність їх діяльності. Законопроект визначає моральні стандарти поведінки, алгоритми поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави, в ситуаціях, що провокує корупційні дії. У Верховній Раді України цей проект було відхилено у 2009 р.

Серед складових етичної інфраструктури виокремлюють *кодекс етичної поведінки* — нормативний акт, що визначає стандарти поведінки для державних службовців загалом, або для службовців окремих органів влади. Кодекси поведінки, як правило, окреслюють досить стандартне коло питань. Серед них — правила поведінки у ситуаціях, що породжують конфлікти інтересів: отримання подарунків, позик, кредитів; політична активність; використання службової інформації; працевлаштування; службові контакти з родиною тощо. Крім того, помітне місце у кодексах поведінки займають правила користування посадовими привілеями і можливостями (транспортні засоби, житло, відрядження тощо). Зазначимо, що Кабінет Міністрів Ради Європи у 2000 році у Рекомендації № R (2000) 10 запропонував країнам-членам Ради Європи розробити і впровадити кодекси поведінки державних службовців. Як зразок до рекомендації було додано «Модельний кодекс поведінки державних службовців» [15, с. 223–230].

В Україні у 2000 році наказом Головного управління державної служби України були затверджені «Загальні правила поведінки державного службовця» [7]. Привертає увагу той факт, що правила передбачають досить слабку систему контролю за їх додержанням в органах влади: функція контролю покладається лише на керівників (п. 27), зовнішні механізми контролю не передбачені документом. Такий підхід породжує низку питань: чи спроможні безпосередні керівники без спеціальної підготовки оцінити належним чином поведінку підлеглого? Чи вдасться забезпечити в країні єдність етичних вимог, коли тлумаченням положень «Загальних правил» буде займатися не окремий орган, а різні керівники з невизначеним ступенем підготовки і різним баченням стандартів поведінки? Відповідь на ці питання скоріше є негативною. Крім того, за авторськими оцінками, «Загальні правила» відіграють досить незначну роль як регулятор поведінки вітчизняних державних службовців. Про це свідчать також спеціальні дослідження [16, с. 220]. Таким чином, механізм забезпечення належної поведінки державних службовців в Україні явно потребує суттєвого оновлення.

На думку експертів, для європейських країн характерним є наявність кодексів етичної поведінки двох рівнів [17, с. 1]. Кодекс першого рівня містить загальні стандарти поведінки всіх категорій державних службовців. Цей документ зазвичай лише окреслює орієнтири для більш детальних правил. На базі цього документа окремі органи державної влади (міністерства, відомства) розробляють кодекс другого рівня. В ньому вже детально описують потенційні проблемні ситуації, які можуть виникнути у службовця в процесі виконання посадових обов'язків, і встановлюють детальні правила поведінки у таких ситуаціях. На наш погляд, ідея запровадження дворівневої моделі етичних кодексів актуальна для вітчизняних умов і потребує подальшого вивчення. У перспективі роль кодексів поведінки другого рівня могли б виконувати окремі розділи регламентів органів виконавчої влади. Саме в них було б зручно описати конкретні типові ситуації, що породжують конфлікти інтересів у діяльності посадових осіб цих установ, і визначити порядок розв'язання і запобігання таким конфліктам інтересів.

У багатьох країнах, де здійснюється управління адміністративною етикою, створюється профільний *координуючий орган з питань адміністративної етики*. До функцій такого органу відносять: організацію досліджень у сфері службової етики; розробку

проектів законів і правил (кодекси, стандарти поведінки); проведення навчання етичним стандартам і організацію методичного забезпечення цього процесу; координацію і контроль за діяльністю інших органів виконавчої влади у сфері додержання норм адміністративної етики, проведення розслідувань фактів незаконної поведінки; виконання інших функцій (розгляд апеляцій, взаємодія з громадськими і зарубіжними організаціями) [12, с. 25]. Аналогічний орган з 1978 р. існує у Сполучених Штатах. Це Служба урядової етики (US Office of Government Ethics) [18]. Його керівника призначає на п'ятирічний термін президент за згодою сенату. У Великобританії з 1994 р. існує Комітет зі стандартів публічного життя (United Kingdom Committee on Standards in Public Life) [19]. Основною формою роботи цього комітету є підготовка і публікація щорічних звітів про стан етики публічної влади. Відомою практикою є виконання окреслених функцій структурними підрозділами певних державних органів (наприклад, у Франції, Польщі, Фінляндії) [12, с. 30].

В Україні певні функції такого координуючого центру з питань адміністративної етики покладені на Головне управління державної служби України. Так, згідно з положенням, цей центральний орган виконавчої влади здійснює заходи щодо додержання етики поведінки державного службовця, а також проводить службові розслідування фактів порушення етики поведінки державного службовця [20]. У структурі Голодержслужби існують Управління організації професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, а також Контрольно-інспекційне управління з відділами з питань запобігання проявам корупції, контролю за дотриманням законодавства з питань державної служби, спецперевірок та службових розслідувань.

Наступний елемент етичної інфраструктури — це *механізми підконтрольності і підзвітності*. Він передбачає процедури звітності, проведення внутрішнього і зовнішнього аудиту діяльності службовців і державних органів, процедури нагляду з боку парламенту, голови держави тощо. Оцінюючи ситуацію в Україні, слід згадати декілька інструментів контролю за поведінкою державних службовців. Це інститути внутрішнього контролю: атестація державних службовців, щорічна оцінка, поточний контроль.

Під час атестації, що здійснюється раз на три роки, оцінюються «результати роботи, ділові та професійні якості, виявлені працівниками під час виконання службових обов'язків, визначених

типовими професійно-кваліфікаційними характеристиками посад і відображених у посадових інструкціях, що затверджуються керівниками державних органів відповідно до Закону України «Про державну службу» та інших нормативно-правових актів» [21]. Зазначимо, що знання правил ділового етикету є обов'язковою вимогою типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців всіх рівнів [22]. Таким чином, стиль поведінки державного службовця начебто має підлягати оцінюванню під час проведення атестації. Але у переліку пунктів типової характеристики посадовця, яка подається до атестаційної комісії, про це навіть не згадується. Так, у документі йдеться про те, що «службова характеристика повинна містити аналіз виконання державним службовцем посадових обов'язків; відомості про обсяг, якість, своєчасність і самостійність виконання роботи, ділові якості (ініціативність, відповідальність), стосунки з колегами, знання та користування державною мовою під час виконання службових обов'язків, інформацію про підготовку, перепідготовку, підвищення кваліфікації тощо» [21]. На думку автора, було б корисним, як мінімум, доповнити перелік відомостей про службовця, що проходить атестацію, оцінкою рівня знань положень «Загальних правил поведінки державних службовців», умінь і навичок застосовувати їх у професійній діяльності.

Щорічна оцінка виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань проводиться, як правило, безпосередньо керівниками органів влади, керівниками структурних підрозділів. Процедура щорічної оцінки передбачає обов'язкову характеристику етики поведінки службовця і стилю поведінки [23]. Але у типових формах документації щорічної оцінки йдеться лише про стиль міжособистісного спілкування. Тому вважаємо за доцільне доповнити порядок проведення щорічної оцінки державних службовців пунктом про перевірку рівня знань і навичок щодо дотримання положень «Загальних правил поведінки державних службовців».

Поточний контроль за дотриманням посадовцями органів державної влади «Загальних правил поведінки державних службовців» — це функція тих службовців, хто керує роботою або контролює діяльність інших посадовців [7]. У разі виявлення порушень, ці службовці самі застосовують відповідні дисциплінарні заходи або пропонують зробити це керівнику вищого рівня. Для з'ясування дієвості цих заходів і їх ефективності було б доцільно вивчити

практику використання норм Загальних правил поведінки державних службовців.

Що стосується *зовнішнього контролю* — обов'язкового елементу системи управління поведінкою державних службовців, то вище вже згадувалося завдання Головного управління державної служби України здійснювати заходи щодо «додержання етики поведінки державних службовців. Проведений аналіз показав, що Регламент роботи Голодержслужби не містить інформації стосовно того, як це завдання має виконуватися на практиці [24]. Таким чином, завдання здійснювати контроль за додержанням правил етичної поведінки службовців в органах влади закріплено за Голодержслужбою України, але без встановлення процедур його виконання.

Підсумовуючи вищезазначене, можна сказати, що в Україні такий механізм підконтрольності і підзвітності знаходиться ще на початковій стадії формування. Гальмує його фактична відсутність законодавства з питань службової етики і спеціалізованих установ, які забезпечують його дотримання.

Механізми професійної соціалізації включають усі процедури, методи, програми навчання державних службовців стандартам поведінки. У Сполучених Штатах, наприклад, існує ціла індустрія навколо популяризації положень федерального Закону про запобігання шкідливим формам політичної активності (Act to Prevent Pernicious Political Activities of 1939). Цей закон встановлює правила поведінки службовців федеральних органів виконавчої влади у сфері політичних відносин [25]. Так, передбачено спеціальне навчання для новопризначених службовців федеральних органів, видаються навчальні відеоматеріали, буклети, які у доступній формі доводять основні положення закону, інформація поширюється за допомогою Інтернету.

В Україні для державних службовців передбачено обов'язкове підвищення кваліфікації «не рідше одного разу на п'ять років» (стаття 29) [8], створена система професійної освіти, яка складається з Національної академії державного управління з її інститутами, магістерських навчальних програм у вищих навчальних закладах, регіональних центрів підвищення кваліфікації кадрів і аналогічних центрів у кожній області. Можна зробити висновок, що формування професійних навичок дотримання етичних стандартів поведінки має лише підстави для створення у вигляді вимоги проходити навчання і системи професійної освіти.

Останній за нашим викладом елемент системи управління поведінкою державних службовців — це *умови здійснення державної служби*. Сюди можна віднести досить широкий перелік факторів, які спеціально створені для гарантування і підтримання певного стилю поведінки чиновника. Наприклад, оплата праці, рівні відносини у колективі, незалежно від місця посади у системі ієрархії, механізми захисту службовця від свавілля керівництва, камери спостереження у приміщеннях, де службовці спілкуються з громадянами, тощо. Ефективність такого елементу системи управління поведінкою державних службовців можна оцінювати лише тоді, коли він існує у розвиненому і дієвому стані. Проте зазначимо, що вітчизняна специфіка, яка полягає у досить повільному відношенні до законодавства, потребує уваги і розвитку саме тих елементів системи управління адміністративною етикою, які здійснюють опосередкований вплив на поведінку державних службовців.

На завершення визначимо основні підсумки та окреслимо перспективи подальших розвідок теми, що розглядається.

Дослідження показало, що в Україні бракує ряд елементів етичної інфраструктури державної служби, а саме: координуючого органу з питань адміністративної етики; системного контролю з боку політичних інститутів громадянського суспільства за додержанням норм етичної поведінки в органах державної влади; регламентації поведінки державних службовців у конкретних ситуаціях, що забезпечують розв'язання або запобігання конфліктам інтересів в органах державної влади на користь додержання стандартів належної етичної поведінки.

Низка елементів етичної інфраструктури державної служби має інституційне оформлення (наприклад, професійна соціалізація, кодекс етичної поведінки, механізми внутрішнього і зовнішнього контролю), але усі вони потребують розвитку і удосконалення для виконання покладених на них функцій.

Подальше вивчення теми потребує компаративного аналізу моделей етичних інфраструктур країн, що мають сталу демократичну політичну систему, а також визначення комплексних показників рівня додержання етичної поведінки державних службовців у країні.

1. Ethics in the Public Service: Current Issues and Practice / Prepared by Sally Washington and Elia Armstrong. — Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development, 1996. — 66 p.

2. Василевська Т.Е. Особистісні виміри професійної етики державного службовця: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра наук з держ. упр.: спец. 25.00.03 / Т.Е. Василевська; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — К., 2010.

3. Рудакевич М.І. Формування етики державних службовців в умовах демократизації і професіоналізації державного управління: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра наук з держ. упр.: спец. 25.00.03 / М.І. Рудакевич; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — К., 2007.

4. Лахижа М. Етичні засади у діяльності публічної адміністрації Польщі [Електронний ресурс] / М. Лахижа, О.Черчатий; Головне управління державної служби України // Режим доступу: www.guds.gov.ua/control/uk/index.

5. Штиршов О. Створення етичної інфраструктури державної служби в Україні на сучасному етапі розвитку // Актуальні проблеми державного управління. — О.: ОРІДУ УАДУ, 2007. — Вип. 2(30). — С. 186–193.

6. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента від 22 липня 1998 року № 810/98 Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу: Указ Президента України від 5 березня 2004 року № 278/2004, Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005–2010 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 червня 2004 року № 746, Про План заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що випливають з її членства в Раді Європи: Указ Президента України від 20 січня 2006 року № 39/2006.

7. Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця: Наказ Голодержслужби України від 23.10.2000 № 58 // Офіційний вісник України. — 2000. — № 45. — Ст. 1971.

8. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 № 3723-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 52. — Ст. 490.

9. Громадянин у пошуках інформації: українські реалії. — К.: Агентство «Україна», 2005. — 180 с.

10. Ethics in Government Act of 1978 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.law.cornell.edu/uscode/html/uscode05a/usc_sup_05_5_10_sq3.html

11. Ethics In Public Office Act, 1995. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.irishstatutebook.ie/1995/en/act/pub/0022/index.html>

12. Васильев Д.В. Административная этика как средство противодействия коррупции / Д.В. Васильев, П.Ю. Дробышев, А.В. Конов // «Рабочие материалы» Московского Центра Карнеги. — 2003. — № 4. — 46 с.

13. Public Interest Disclosure Act 1998 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1998/ukpga_19980023_en_1

14. Проект Закону про добросчесну поведінку осіб, уповноважених на виконання функцій держави, органів місцевого самоврядування № 2362 від 10.04.2008 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=32266

15. Антикоррупционные документы и инструменты: международный и национальный опыт борьбы с коррупцией. — М.: Прав-Издат, 2004. — 302 с.

16. Рудакевич М.І. Етика державних службовців: Монографія. — К.: НАДУ, 2003. — 359 с.

17. Васильев Д. Кодекс поведения государственных служащих: европейский опыт и российская действительность // Брифинг Московского Центра Карнеги. — 2002. — Т. 4. — Вып. 7. — 4 с.

18. US Office of Government Ethics. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.usoge.gov>

19. The Committee on Standards in Public Life [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.public-standards.gov.uk>

20. Про затвердження Положення про Головне управління державної служби України: Постанова Кабінету Міністрів України від 26 вересня 2007 р. № 1180 // Офіційний вісник України. — 2007. — № 74. — Ст. 2757.

21. Про затвердження Положення про проведення атестації державних службовців: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.2000 № 1922 // Офіційний вісник України. — 2001. — № 1. — Том 1. — Ст. 27.

22. Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців. — К.: Соцінформ, 1999. — 89 с.

23. Про затвердження Загального порядку проведення щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань: Наказ Голодержслужби України від 31.10.2003 № 122 // Офіційний вісник України. — 2003. — № 48. — 2546.

24. Про затвердження Регламенту Головного управління державної служби України та його територіальних органів: Наказ Голодержслужби України від 16.02.07 № 54.

25. Hatch Act for Federal Employees [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.osc.gov/ha_fed.htm