

Лекція 9. ЕТИКА ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В ЄС

План.

1. Ідейні основи.
2. Етична інфраструктура.
3. Кодексу поведінки державних службовців країн Ради Європи.

1. В огляді “Філософія в Європі”, виданому за підтримки ЮНЕСКО в 1993 р., опублікована стаття К.-О.Апеля “Чи можлива універсалістська етика?” [7]

Універсалістська прагматична етика відповідальності здобула належне політико-інституційне визнання і стала своєрідною ідеологією, яка втілюється й у внутрішньодержавне життя країн-учасниць ЄС, і у міждержавні відносини. Наведемо її суттєві характеристики:

1) Центральним поняттям дискурсивної етики є “політична співвідповідальність”. Її базову аксіому К.-О.Апель формулює так: “Автентична реалізація “доброго життя” окремої людини чи спільноти можлива лише за умови забезпечення рівного права на таку ж реалізацію усім іншим особам і спільнотам” [7, с. 495];

2) Основні моральні цінності дискурсивної етики - повага гідності, рівність і відповідальність усіх і кожного. Якщо хтось має особливі права за рахунок інших, це створює сприятливе середовище для маніпулювання.

3) Принципи “доброго життя” мають бути єдиними для всіх, а тому “добре життя” окремої людини, колективу, спільноти й людства в цілому потребує свідомої і добровільної згоди на принципові самообмеження.

4) Механізмом регулювання взаємин і взаємодії суб’єктів добровільної згоди є етика дискусії, яка виступає “спільною мовою”, що являє собою процедурні норми полеміки. А власне етичні норми взаємодії суб’єктів виникають у дебатах як компроміс, досягнутий за універсальними правилами аргументованого обговорення.

2. Договір про Європейський Союз, підписаний **7 лютого 1992 року** у Маастрихті, набув чинності 1 листопада 1993 року, відповідно до нього було прийнято основні стандарти міждержавної взаємодії:

- 1) людські права;
- 2) фундаментальні свободи;
- 3) демократія;
- 4) законність;
- 5) мир;
- 6) повага до інших;
- 7) дух солідарності Європи і світу в цілому;
- 8) рівні можливості для розвитку, рівність сприяння;
- 9) охорона екологічних систем, персональна відповідальність тощо.

У Копенгагенських критеріях (червень 1993 м. Копенгаген, Європейська рада, обов'язкові для кожного кандидата в ЄС) спільні цінності об'єднані в три групи:

- 1) стабільні інститути, що гарантують демократію, верховенство закону, людські права, захист меншин;
- 2) наявність конкурентоспроможної у межах ЄС ринкової економіки;
- 3) готовність взяти на себе зобов'язання членства в Союзі, включаючи політичні, економічні і монетарні вимоги [8, с. 41].

На цій основі формуються етичні інфраструктура, яка виконує такі основні функції:

- визначати стандарти службової поведінки;
- заохочувати і підтримувати етичну поведінку;
- боротися з порушенням її норм.

3. 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 Страсбургську рекомендацію щодо нормування поведінки державних службовців країн-членів Ради Європи. Це нормування повинно здійснюватися на основі національних кодексів поведінки державних службовців, розроблених відповідно до модельного кодексу.

Зміст модельного Кодексу відобразив досвід регулювання поведінки державних службовців країн розвинутої демократії. Він містить два розділи: 1) інтерпретація та застосування; 2) загальні принципи.

Стаття перша вказує на те, що правила кодексу поширюються на всіх службовців, які працюють у державному органі влади; вони можуть стосуватися також осіб, які працюють у приватних організаціях, але виконують державні замовлення; положення Кодексу “не стосуються обраних представників народу, членів уряду та осіб, які обіймають судову посаду”. Таке широке тлумачення терміна “державний службовець” зумовлено тим, що в багатьох країнах Європи до категорії державних службовців належать не лише кар'єрні (адміністративні) службовці, а й особи, які займають політичні посади, починаючи від президента країни.

Стаття третя формулює мету документа. Кодекс переслідує три цілі: а) визначити стандарти чесності та поведінки, яких мають дотримуватися державні службовці; б) допомогти їм відповідати цим стандартам; в) інформувати суспільство про поведінку, на яку воно має право сподіватися від державних службовців.

Визнання Кодексу складовою частиною умов праці державного службовця, шляхом включення його положень у трудовий договір (контракт), надає його нормам обов'язкового характеру; дотримання їх контролюється і оцінюється. Оскільки така дія Кодексу вступає в силу з моменту підтвердження державним службовцем факту ознайомлення (п. 2. ст. 2), на адміністрацію накладається обов'язок систематичного інформування державних службовців про його положення, а також відповідальність за створення умов для їх виконання (п. 3. ст. 2).

У такому підході до регулювання поведінки державних службовців виявляється поєднання моральних і правових регуляторів.

Другий розділ “Загальні принципи” включає засади, які окреслюють етичні межі службової діяльності, а також норми і правила їх реалізації:

- 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.

Звертає на себе увагу той факт, що вимога законності діяльності державного службовця названа основною. Причому дотримання закону та інструкцій повинно здійснюватися відповідно до етичних норм, пов’язаних із виконанням службового обов’язку (п. 1. ст. 4).

Закон визначає нижню межу - мінімум моралі, яка для всіх обов’язкова.

До головних вимог Кодексу належать ще й такі: перевірка чесності кандидата на державну службу (ст. 24) і вимога виконання службового обов’язку “політично нейтрально, не намагаючись протидіяти здійсненню політики, рішенням або законним заходам, які приймають владні органи” (ст. 4).

Особливістю Кодексу є наголос на взаємності обов’язків державних службовців: виконавців і тих, хто контролює їх діяльність або здійснює керівництво.

Так, ст. 25 “Підзвітність керівництву” наголошує на обов’язку ієрархічної підзвітності в системі державної служби, яка поєднується з відповідальністю керівних і контролюючих осіб:

по-перше, за виконання власних функцій, відповідно до політики та цілей органу державної влади;

по-друге, за дії чи помилки персоналу, якщо вони не вжили необхідних запобіжних заходів;

по-третє, зобов’язує цих осіб вживати конкретних заходів щодо запобігання корупції підлеглих.

Відповідальність керівника за дотримання підлеглими положень Кодексу підсилює ст. 28, яка зобов’язує його у випадку порушень вживати дисциплінарні заходи.

Кодекс унормовує порядок завершення державної служби. У ст. 26 визначаються правила етичної поведінки після завершення державної служби чи при переході на іншу роботу. У ній сформульовані також заборони, пов’язані з недопущенням можливих зловживань.

Доповнює порядок завершення державної служби ст. 27, в якій міститься заборона державним службовцям виявляти привілейоване ставлення чи надавати доступ до державних установ колишнім службовцям.

Кодекс вирішує також проблему дієвості норм професійної етики. Основне навантаження покладається на служби управління персоналом і безпосереднього керівника.

У ст. 28 розкриті політико-правові аспекти функціонування Кодексу поведінки:

- 1) у ній визначена процедура прийняття Кодексу, який затверджується міністром або керівником органу державної влади;
- 2) міститься вимога до службовця поводитися відповідно до норм Кодексу; це означає бути обізнаним із його положеннями та змінами до нього, а в разі невпевненості у правильності дій керівництва - звертатися до відповідного джерела;
- 3) етичним правилом діяльності кадрової служби, безпосереднього керівника є ознайомлення кандидата на посаду з Кодексом поведінки ще на етапі ведення переговорів стосовно умов його роботи.