**Тема 14 Етична інфраструктура державної служби. Елементи етичної інфраструктури.**

Як вже зазначалося підтримка адміністративної етики може здійснюватися на організаційному рівні – через інституційні впливи, та на особистісному рівні – через моральнісну саморегуляцію державних службовців. Розглянемо другий – інституційний – напрямок підтримки етики державного службовця.

Чинниками бюрократичних деформацій можуть бути не лише особисті недоліки морального ґатунку окремих державних службовців, але й недоліки бюрократичної системи управління як такої. Діяльність державних структур не викликатиме довіри громадян, якщо вона забезпечуватиметься лише *сподіваннями* на моральність представників бюрократії. Громадяни відчуватимуть себе незахищеними перед можливими свавільними діями чиновника в ситуації, коли те чи інше вирішення проблеми ґрунтуватиметься на власному розумінні бюрократа морально прийнятного чи неприйнятного.

В суспільстві виникає необхідність в колективних гарантіях морально орієнтованої праці бюрократії, які надають держава та професійне співтовариство, встановлюючи й підтримуючи певне організаційне середо- вище. За визначенням Ф.Селзніка, вбудовування моральної компетенції в структуру підприємства є однією з найважливіших задач планування інститутів та підтримки державної та приватної колективної відповідальності.

Якщо вести мову про державні гарантії, то крім правових, вони можуть мати етичний, або етико-правовий характер. Громада потребує передбачу- ваності поведінки чиновництва, а отже ретельної розробки, фіксації та спеціальної підтримки професійно-етичних засад діяльності бюрократії.

Для налагодження сприятливого для продуктивної професійної діяльності етичного клімату, для посилення етичної чутливості державних службовців державне управління в Україні вимагає створення дієвих механізмів підтримки професійної етики.

За допомогою ***інституціональних засобів*** здійснюється гарантування достойної поведінки державних службовців з боку держави й професійного співтовариства та скеровування державних службовців на засвоєння суспільно визнаних цінностей професії. Сукупність засобів, що вживаються для регулювання неналежної і заохочення належної поведінки державних службовців називають ***етичною інфраструктурою*** державної служби.

 ***Етична інфраструктура державної служби*** *– сукупність засобів, що використовуються для регулювання неналежної і заохочення належної поведінки державних службовців.*

Елементами етичної інфраструктури є:

* політична воля *–* жодна ініціатива в сфері етики державної служби не буде успішною, якщо за нею не стоять воля і бажання керівництва країни. Без реальної політичної та фінансової підтримки будь-які реформи приречені на

провал. Крім того політичне керівництво країни власним прикладом повинно підтримувати високі етичні стандарти поведінки;

* законодавство *-* певний набір законів, більш менш однаковий для більшості країн, що фіксує критерії поведінки для державних службовців. Законодавство країни має забезпечувати процедури нагляду, проведення розслідувань та застосування покарань. Крім того закони та інші правові норми повинні бути відредаговані таким чином, щоб в них не містилося суперечностей, аби не ставити державних службовців в ситуацію вибору – який саме закон краще виконувати.
* кодекси поведінки – нормативні акти, в яких визначаються стандарти поведінки для держслужби в цілому або для окремих органів влади;
* певні умови підтримки державної служби – достатньо великий набір факторів, які впливають на поведінку працівників: рівне ставлення до всіх службовців незалежно від посади та оплати праці, механізми захисту державних службовців від свавілля керівництва і т. д. На державній службі необхідно створити такі умови, щоб у працівників не виникало відчуття незахищеності;
* координуючі органи *–* органи державної влади, які відповідають за проведення етичної реформи держслужби і за управління адміністративною етикою;
* механізми звітності та нагляду *–* процедури звітності, проведення внутрішнього та зовнішнього аудиту діяльності державних органів, парламентського нагляду і т. д. та органи, що здійснюють нагляд. В перелік цих процедур включаються й такі, які фіксують вимоги до поведінки державних службовців в екстраординарних ситуаціях та описують механізми службових викриттів тощо;
* механізми професійної соціалізації – процедури, методи, програми навчання державних службовців стандартам поведінки;
* суспільний нагляд за діяльністю державних службовців – процедури, що забезпечують доступ громадян до інформації, що збирається та зберігається органами державної влади, прозорість процесів державного управління, присутність представників громадськості на засіданнях органів державного управління, участь незалежних експертів при проведенні атестацій державних службовців, можливість громадян, чиї права були порушенні діями чиновників, мати вичерпну інформацію про службові розслідуваннях з цього приводу тощо (Д.В.Васильєв, П.Ю.Дробишев, А.В.Конов).

Визначальним елементом етичної інфраструктури державної служби, серцевиною професійної етики є **етичні кодекси** державних службовців.

Кодекс етичний (моральний) – в пер. з лат. – “книжка” – сукупність моральних правил, вимог, норм, що приписуються до виконання. В етичних кодексах фіксуються:

* норми та правила, що усвідомлюються та увійшли у практику більшості представників професії, є історичним завоюванням суспільства та професійного середовища;
* вимоги, приписи, які є раціонально та морально обґрунтованими, але часто порушуються*.*

 ***Кодекс етичний в системі держаної служби*** *– сукупність професійно-етичних цінностей, принципів, норм, вимог до державного службовця, що приписуються до виконання.*

Необхідність у кодифікуванні основних етичних вимог до представників різних гілок державної влади обумовлена певними потребами:

* в зміцненні *довіри* громадян;
* в забезпеченні *ефективної діяльності* державного управління;
* в *удосконаленні відносин* в державному управлінні;
* в *уніфікації* вимог до державних службовців.

Необхідність кодифікації правил поведінки, – як зазначається Міжгалузевою групою з корупції Ради Європи, – зважаючи на різноманітність завдань, які виконуються сучасною державною адміністрацією (членами якої є особи з різним вихованням та з різних соціальних верств), зараз є більшою, ніж раніше, коли більш гомогенний персонал виконував подібні функції та поділяв подібні цінності.

Метою етичних кодексів у державному управлінні є:

* опис етичного клімату, який панує в державному управлінні;
* фіксація стандартів етичної поведінки, які очікуються від державних управлінців;
* повідомлення суспільству, чого очікувати під час спілкування від поведінки та ставлення державних управлінців до громадян.

Кодекси поведінки представляють собою чіткий і стислий виклад:

* головних принципів поведінки, дотримання яких організація очікує від своїх членів;
* цінностей, які вона поділяє.

В кодексах державних службовців зазвичай розглядаються питання, відповіді на які, за задумом розробників, будуть сприяти професіоналам гідно виконувати їхню професійну місію та допоможуть запобігати, навчать протистояти та примусять уберегтися від корупційних дій. Крім опису загальних принципів та цінностей професії найвагомішими питаннями державної служби, що потребують етичної кодифікації є проблеми:

* конфлікту інтересів (ситуацій, коли особистий інтерес державного службовця, або його залежність від інших може стати на заваді належному виконанню його професійних обов’язків),
* службових привілеїв,
* послуг та подарунків,
* участі в об’єднаннях та політичної або іншої неупередженості,
* поводження з конфіденційною, службовою інформацією,
* використання державних ресурсів,
* побічної діяльності,
* працевлаштування після закінчення державної служби,
* норм поведінки на робочому місці та у спілкуванні з громадянами,
* прав співробітників,
* службових викриттів тощо.

Загалом, професійні етичні кодекси містять у собі опис достойної та суспільно-значимої поведінки людини в межах її професійної діяльності, фіксують моральні цінності та професійно-етичні норми поводження в сфері професії.

В залежності від соціокультурної ситуації в тій чи іншій країні кодекси поведінки державних службовців можуть мати статус закону, підзаконного нормативного акту або етичної декларації.

Процес входження етичних кодексів в життя професійної групи є досить складним. Необхідними умовами для ефективного функціонування кодексів є:

* розробка та прийняття кодексу;
* доступність Кодексу всім представникам професії;
* широкомасштабне визнання Кодексу державними службовцями;
* демонстрація можливого використання Кодексу у щоденній практиці державної служби;
* набуття навичок спілкування;
* пропагування позитивних зразків поведінки;
* встановлення внутрішніх процедур контролю за дотриманням професійно-етичних вимог;
* заохочення співробітників за етичну поведінку;
* застосування санкцій проти порушників кодексу.

В багатьох країн існує дворівнева система кодексів поведінки державного службовця, яка складається з:

1. Загального “Кодексу поведінки” – зрозумілого кожному базового документу, де викладені глобальні цілі й задачі, сформульовані загальні норми етично прийнятної поведінки представників державної служби;
2. Формальних “Етичних правил” або “Стандартів поведінки” – збірки норм, опису стандартів, що конкретизують цей Кодекс, визначають порядок реалізації вимог, викладених у Кодексі.

В кодексах 1-го рівня описуються основні правила поведінки, що є загальними для всього чиновництва. У такому вигляді, як свідчить досвід, вони погано пристосовані до втілення у практичну діяльність. Тому дана модель етичної регуляції включає в себе так звані кодекси 2-го рівня – це документи, що є специфічними для окремих організацій державної служби. Такі кодекси приймаються органами виконавчої влади та детально описують типові етичні проблемні ситуації, що виникають у професійній діяльності.

У Австралії та Новій Зеландії існують вичерпні всебічні кодекси, на базі яких конкретні міністерства та відомства створюють свої спеціальні

кодекси, що відображають специфіку їхньої діяльності та професійно- етичних проблем.

У США реалізується дещо інший підхід – тут у доповнення до Етичного кодексу, що містить 14 основних принципів етичної поведінки державних службовців, існує об’ємний документ – Постанова про норми етичної поведінки, що детально описує різноманітні етичні дилеми, з якими стикаються державні службовці.

У деяких країнах не має єдиного, загального для всіх сфер державної служби кодексу, а окремі відомства та галузі створюють свої внутрішньо орієнтовані етичні документи.

*В Україні вперше про необхідність розробки етичного кодексу державної служби заговорили після прийняття Національної програми боротьби з корупцією, затвердженої Указом Президента у квітні 1997 р. Програмою передбачалося запровадження в Україні Кодексу честі чи Кодексу поведінки державного службовця. Розробкою цього документу впритул зайнялася робоча група створена у Центрі правових реформи при Міністерстві юстиції України. Однак проект Кодексу основних правил поведінки державних службовців не було винесено на парламентське обговорення.*

*Натомість весною 2000 р., до України, як і до інших країн-членів Ради Європи, надійшов рекомендований Комітетом Міністрів Ради Європи так званий Модельний кодекс державного службовця. На основі Модельного кодексу Головним управлінням державної служби України були сформовані “Загальні правила поведінки державного службовця”. Документ затверджено наказом Головдержслужби 23 жовтня 2000 р. та зареєстровано в Міністерстві юстиції 7 листопада 2000 р. Він розповсюджує свою дію і на представників судової влади, якщо для них не затвердженні окремі правила поведінки з урахуванням особливості роботи в цих органах. Діяльність парламентарів в Україні регулюється Регламентом Верховної Ради.*

*З 2000 року у Верховну Раду України було подано ще декілька законопроектів Кодексів поведінки державних службовців, які або були відхилені, або не виносилися на розгляд українського парламенту.*

Наказом Головного управління державної служби України від 4 серпня

2010 р. № 214 затверджено нові “Загальні правила поведінки державного службовця”, які зареєстровано в Мiн’юстi 11 листопада 2010 р. за

№ 1089/18384. “Загальні правила” встановлюють основні вимоги до етики працівників органів державної влади, що займають посади, віднесені до відповідних категорій посад державних службовців згідно з Законом України “Про державну службу”. При прийнятті на державну службу державний службовець повинен ознайомитися з “Загальними правилами”, про що робиться письмовий запис у його особовій справі.

Нові зміни до “Загальних правил поведінки державного службовця” прийняті Наказом Нацдержслужби України від 28.09.2012 № 194.

Крім “Загальних правил” роль професійно-етичного кодексу в державному управлінні в Україні відіграє Закон України “Про правила етичної поведінки” (від 17.05.2012 № 4722-VI).

В нашій країні вже є досвід укладення кодексів 2-го рівня. Наприклад, в 2003 р. були прийняті “Норми поведінки в системі податкової служби України”, а 7 лютого 2006 р. Наказом Державної податкової адміністрації №59 затверджено “Кодекс професійної етики працівника державної податкової служби України”; існує “Кодекс честі працівника внутрішніх справ” (Додаток до наказу МВС України від 11 січня 1996 р. №18), “Правила професійної етики посадових осіб Рахункової палати” (затверджені постановою Колегії Рахункової палати від 15 січня 2008 р. №1-4) тощо.

В зарубіжних державах практикується й створення Кодексів поведінки державних службовців окремих регіонів, які ґрунтуються на загально- національних Етичних кодексах, проте акцентують увагу на проблемах особливо гострих для тієї чи іншої місцевості.

Крім офіційно затверджених Етичних кодексів окремі державні установи укладають свої власні правила поведінки для співробітників. В таких кодексах, розроблених на основі загальних правил поведінки на державній службі, особлива увага приділяється болючим етичним питанням та ризикам, з якими стикаються ці організації. Вважається, що крім основоположних принципів та цінностей організації, тут мають міститися поради та ілюстративні приклади, які б могли допомогти працівникам у вирішенні практичних завдань. Крім того, кодекси мають надавати посилання, яким документом, або чиєю допомогою можна скористатися при вирішенні складної професійно-етичної дилеми.

Однак реакція на функціонування Етичних кодексів є не однозначною. Якщо узагальнити претензії до формату “кодексу” як регулятивного механізму, то вони полягають в недостатній повазі до особистості державного службовця. Теоретики та практики піддають критиці існуючі етичні кодекси державних службовців через:

* в недемократичності;
* звуженні прав і свобод людей, що знаходяться на державній службі;
* руйнації бар’єрів між суспільним та приватним життям державних службовців;
* створенні перепон для подальшої кар’єри того чи іншого державного службовця (обмеженні вибору місця роботи після відставки);
* примусовому характері, оскільки в кодексах акцент робиться на послухові, тим самим висловлюється неповага до особистості службовця;
* використанні кодексу як засобу політичної боротьби;
* неефективності механізму впровадження кодексу в життя.

Така ситуація посилює значимість морального, а не адміністративного врегулювання певних сторін професійного життя.

Дієвими кодекси етики стають тоді, коли вони світоглядно усвідом- люються, входять у особистісний світ людини, закріплюються внутрішньо та реалізуються на практиці.

До певних умов підтримки державної служби, що спроможні забезпечити рівне ставлення до всіх службовців незалежно від посади та оплати праці, та є механізмами захисту державних службовців від свавілля керівництва відносять **службові викриття**.

Службові викриття є одним із інструментів, що забезпечує прозорість та ефективність державного управління. Функціональне навантаження скарг як механізму підтримки професійної етики високо поціноване у світі та широко використовується в практиці державних служб інших країн. Під “службовим викриттям” розуміється надання державними службовцями керівництву чи ЗМІ інформації про незаконні, неетичні або неефективні дії державних органів чи окремих посадових осіб. Вважається, що службові викриття контролюють держслужбу зсередини, тим самим доповнюючи зовнішні форми контролю, що здійснюють органи нагляду, керівництво або громадськість. Процедура службового викриття здебільшого закріплюється законодавчо та включається у внутрішні інструкції державних органів.

Особлива роль лежить на **координаторах етичної роботи** на державній службі. Такими координуючими органами можуть бути центральні міністерства та відомства, парламентські комітети, або ж спеціально створенні структури – етичні комітети (комісії).

 ***Етичні комітети в системі державної служби*** *– це спеціальні органи, що відповідають за застосування Етичних кодексів, стандартів поведінки на практиці та консультують державних службовців з питань етичного характеру.*

Завдання органів-координаторів етичної роботи відображені на *рис. 13.*

На етичні комітети покладаються функції:

* забезпечення виваженості рішень, що приймаються;
* проведення розслідування випадків неналежного поводження представників влади і застосовувати при необхідності дисциплінарних санкцій;
* блокування зловживань, що пов’язані із складністю ситуацій (в ситуаціях, які не можуть бути зведеними до виконання певних норм, оскільки мають складний характер і не можуть бути кодифікованими).

Вирізняють 3 типи нині існуючих на державних службах світу етичних комітетів, у залежності від того, які функції є основними в їхній діяльності та яке місце в їхній роботі займає процес оцінки:

* Комітети–“радники”**,** основною задачею яких є проведення досліджень та вироблення рекомендацій для проведення етичних реформ державного управління; це - своєрідні консультаційні експертні ради, вони не мають повноваження для реалізації запропонованих рекомендацій та оцінювання дій державних службовців.

**ОРГАНИ-КООРДИНАТОРИ**

(**ЕТИЧНІ КОМІТЕТИ, КОМІСІЇ)**

**відповідають за практичне застосування етичних кодексів, норм поведінки**

* **просувають професійно-етичні стандарти**
* **навчають, консультують з питань етичного характеру**
* **проводять розслідування професійно- етичних порушень**

## Рис. 13. Завдання органів-координаторів етичної роботи

Типовим прикладом комітету–“радника” є Комітет із стандартів публічної сфери (Committee on Standards in Public Life) у Великобританії. Основною задачею цього органу є вироблення рекомендацій для поліпшення етичного клімату на державній службі. При цьому CSPL готує звіти про стан дотримання працівниками професійно-етичних стандартів поведінки, приймає участь в обговоренні етичних питань державної служби, надає консультаційні послуги з питань адміністративної етики. Однак Комітет не займається впровадження своїх рекомендацій в практику державної служби та координацію роботи по викриттю неетичної поведінки працівників. Дослідники констатують і відсутність у CSPL широкої мережі консультаційної допомоги державним службовцям.

* Комітети–“менеджери”, головна функція яких – розробка та впровадженні стандартів поводження державних службовців, відповідальність за реалізацію прийнятих етичних норм поведінки та контроль за їх дотриманням.

Існуюче в США Управління державної етики (Office of Government Ethics) займається розробкою та координацією реалізації етичних стандартів і програм у виконавчій владі, питаннями етичного навчання у відділеннях та установах. При цьому втілення професійно-етичних норм поведінки, вирішення конфліктів інтересів, навчання та консультування державних службовців з питань професійної етики покладене на певні посадові особи (Designated Ethics Official) в департаментах та агентствах.

OGE же централізовано розробляє етичні стандарти та здійснює загальне управління роботою по підтримці адміністративної етики, яку проводять окремі державні установи.

* Комітети –“сторожові пси”, пріоритетною задачею яких є проведення розслідувань випадків неетичної чи незаконної поведінки державних службовців та формулювання оцінки таких дій.

Прикладом функціонування комітетів–“сторожових псів” є діяльність Незалежної комісії проти корупції (Independent Commission Against Corruption) в Гонконгу. Рівень корупції в цій країні був надзвичайно високим, суспільство втратило надію на її приборкання. Однак діяльність ICAC дала позитивні результати в протистоянні корупційним діям. Комісія має широкі повноваження у перевірці банківських рахунків, у конфіскації будь-якої документації, в оголошенні громадян у розшук та їх арешті. Здобута комісією інформація через Міністерство юстиції передається у судові інстанції. Крім того ICAC веде широку пропагандистку роботу серед громадян стосовно засобів протидії корупції.

Етичні засади професії підтримуються не лише офіційними механізмами,

але й професійною спільнотою. Більш того, почасти професійні групи здійснюють саморегуляцію на основі неписаних етичних встановлень. Професіонали як самоорганізована група підтримують корпоративний дух, честь професії та встановлюють репутаційний контроль за дотриманням професійної етики. В цій діяльності суттєвим організаційним ядром виступають асоціації державних службовців, які в багатьох країнах функціонують як дійові суб’єкти професійно-етичних регуляцій. Асоціації виробляють свої етичні кодекси та контролюють їхнє виконання.