

ПРО АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ РОЗРОБЛЕННЯ ТА ВПРОВАДЖЕННЯ ЕТИЧНИХ СТАНДАРТІВ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Анотація. У статті досліджуються питання щодо розроблення етичних стандартів у сфері публічного управління, висвітлюються обставини, що ускладнюють процес запровадження таких стандартів, а також надаються рекомендації щодо ефективнішого впровадження стандартів публічної етики.

Аннотация. В статье исследуются вопросы разработки этических стандартов в сфере публичного управления, освещаются обстоятельства, которые усложняют процесс внедрения таких стандартов, а также предлагаются рекомендации по эффективному внедрению стандартов публичной этики.

Annotation. This article investigates the issue of developing ethical standards in public administration, highlights the circumstances that complicate the implementation of such standards, and gives recommendations for effective implementation of standards of public ethics.

Постановка проблеми. Питання розроблення та впровадження етичних стандартів у сфері публічного управління є сьогодні надзвичайно актуальним питанням для багатьох європейських країн, зокрема й для України. Це підтверджують такі факти, як високий рівень корупції, конфлікт інтересів, неетична поведінка, неефективна реструктуризація та децентралізація управління тощо.

Ступінь наукової розробки теми. Як зазначає Т.Е. Василевська, «публічне управління має в своїй основі низку встановлень, без яких неможливе його існування. До таких встановлень відносять принципи, правила, норми етичного гатунку. Ці правила можуть бути визначеними та усвідомлено впроваджуватися в діяльності органів публічної влади, але можуть бути чітко не сформульованими, проте реалізуватися в практичних діях» [1].

Слід наголосити, що кожна більш-менш стабільна людська спільнота – сім'я, коло друзів чи сусідів, громадська організація, трудовий колектив, професійна спілка, кримінальне угруповання тощо – виробляє свої власні, унікальні правила поведінки членів цієї спільноти. Це зручно – кожен знає як поводити себе в тих чи інших обставинах, чого чекати від інших, що дозволено, а що заборонено. Це – «неписані» правила, які можна викласти на папері (хоча й не завжди, вони можуть бути настільки нечіткими, що часом підкорюються не формулі, а скоріше відчуттю), проте їх не можна ввести в дію «підписавши наказ». Це – до значної міри добровільно взяті на себе правила, хоча у спільноти завжди є важелі – від «м'яких», моральних, до дуже жорстких, навіть жорстоких для того, щоб поставити на місце порушника правил.

У купецькому світі О.Островського існувало «купецьке слово», непорушне, надійніше за вексель [2]. Під це слово укладались мільйонні контракти, навіть з незнайомими. Порушення слова не було карним злочином, але порушник навіки виключався з «колективу» і врешті був приречений на безнадійне розорення. Звичайний купець після банкрутства міг піднятися, заново розпочати справу, порушник слова – ніколи.

Крім «внутрішнього» значення етичні стандарти (правила поведінки) мали і продовжують мати величезне «зовнішнє» значення. Добре відомий кодекс лицарської честі мав досить прагматичну суть. Середньовікові лицарі були професійними військовими найманцями, їх «ціна» залежала від «надійності», від того, наскільки вірно вони служитимуть сюзерену. Будь-який порушник кодексу честі підривав довіру до цілої професії, а відтак нещадно карався колегами. Навіть у війнах дев'ятнадцятого століття полонених офіцерів часто відпускали на волю під слово, що вони більше не братимуть участі у війні.

«Зовнішня» сторона корпоративної етики стає все більш вирішальною для подальшого розвитку державної служби в умовах проголошеної Президентом України В.Ф. Януковичем адміністративної реформи та оптимізації системи центральних органів виконавчої влади [3].

Серцевину професійної етики становлять *етичні кодекси*, в яких виявляються особливості етичного поведіння в конкретній професії, змальовується образ належної поведінки професіоналів, виголошуються вимоги, що висуває до *особистості* працівника його професійне середовище та суспільство в цілому. Існування таких документів є вагомим чинником зміцнення статусу тієї чи іншої професії. Вважається, що кодекси представляють собою значиму складову соціального контролю.

Одне із визначень поняття „кодекс” (в пер. з лат. – „книжка”) тлумачить його як сукупність правил, норм, переконань [4]. Кодекс моральний згідно із „Словником з етики” – це сукупність моральних норм, що приписуються до виконання [5]. Очікується, що такі правила мають унормовувати типові, регулярні дії, робити їх передбачуваними та зрозумілими. Однак, на наш погляд, це трактування слід розширити, адже в кодексах ствердження місії, моральних цінностей, принципів і норм професії супроводжується визначенням прийнятних в етичному плані засобів досягнення професійних цілей і встановлення професійно-етичних меж допустимої поведінки.

Нині в українському суспільстві тривають жваві дискусії щодо необхідності та можливості кодифікувати професійно-етичні вимоги до представників різних професій. Звичайно, кодекси не можуть дати відповіді на всі питання, вирішити всі професійно-етичні дилеми, автоматично поліпшити моральну атмосферу в організаціях або подолати кризи довіри громадян, клієнтів до представників тих чи інших професій. Але аргументи „за” створення кодексів ґрунтуються на впевненості в тому, що професійні та корпоративні кодекси дозволяють співтовариству глибше і різнобічно усвідомити природу свого виду діяльності, його значення,

місію, міру відповідальності перед громадянським суспільством за виконання суспільного призначення даної професії. Кодекси створюють для професійного співтовариства можливість стати більш організованим, здатним до морального самовизначення, до об'єднання окремих замкнених груп в автономну професійну корпорацію [6]. Фіксовані етичні правила дозволяють усвідомити особливу роль професіоналів та обов'язки, що накладаються цією роллю, надають можливість завчасно продумати і прийняти суспільно вагомі та етично коректні рішення; в них зберігаються кращі етичні набутки, цінності професії.

Тому *метою* даної статті є дослідження актуальних питань розроблення та впровадження етичних стандартів публічного управління.

Викладення основного матеріалу. Впровадження етичних стандартів у сфері публічного управління ускладнюється щонайменше двома обставинами:

- по-перше – консервативною недовірою населення до щирості і чесності органів влади. Ще за радянських часів спецрозподільники, спецлікарні, спецмашини і спецквартири не сприяли зростанню довіри населення до органів влади. Й сьогодні неетична поведінка деяких службовців (посадових осіб) зафіксує цю недовіру громадян до органів влади.

- по-друге – консервативність етичних норм у колективі. Існуючі етичні проблеми у діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб не виникли вчора, вони мають, на жаль, давню історію. Нові люди з новими ідеями і з новими етичними принципами, які приходять на роботу до органів влади, зустрічають часом відкритий, а скоріше неусвідомлений спротив. Всякий колектив оголошує несвідому (чи свідому) війну порушнику існуючих етичних правил і може «з'їсти» не тільки рядових працівників, але й часом і керівників.

Отже, для вирішення першої проблеми – проблеми довіри – потрібно вирішити другу – реально запровадити в у сфері публічного управління нові відносини, які відповідають сучасним етичним стандартам, що розробляються та впроваджуються міжнародними організаціями. Так, у 1996 році на Генеральній Асамблеї ООН був прийнятий „Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб” (Резолюція 51/59 ГА 82-го пленарного засідання від 12 грудня 1996 р.) [7], який складається із шести статей, що описують загальні принципи поведінки державних службовців, фіксують норми поведіння в ситуаціях конфлікту інтересів і неправомочності, декларування майна, унормовують ставлення до подарунків й інших вигод, конфіденційність інформації, політичну діяльність. Цей документ був рекомендований державам-членам ООН як інструмент, який вони могли б використовувати в боротьбі з корупційними діяннями.

Як зазначається в „Пояснювальній доповіді Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи щодо Кодексу поведінки державних службовців” (п. 33), крім того, що кодекс є публічним документом, він являє собою

послання, адресоване *кожному державному службовцю*. Всі звернення, зафіксовані в етичних кодексах поділяються на 2 групи – ті, які стосуються *особистої чесності* (курсив наш. – *Авт.*) і ті, в яких йдеться про відповідальність керівництва щодо підтримки чесності на державній службі (п.36). Отже, на етичні кодекси в значній мірі покладається функція регулювання особистої поведінки чиновників.

Етичні кодекси вважаються важливим засобом боротьби з корупцією та закритістю державного управління. Необхідність у кодифікуванні основних етичних вимог до представників виконавчої влади обумовлена певними потребами:

- в зміцненні *довіри* громадян;
- в забезпеченні *ефективної діяльності* державного управління;
- в *удосконаленні відносин* на державній службі;
- в *уніфікації* вимог до державних службовців.

Так, кодекси орієнтовані на забезпечення поваги до державної служби з боку широкого загалу, на встановлення продуктивної та здорової атмосфери у професійних колективах, на обмеження свавілля у відносинах із громадянами та у внутрішньо-професійних відносинах. Крім того, як зазначалося Комітетом міністрів Ради Європи в травні 2000 року, різноманітність завдань, які виконуються сучасною державною адміністрацією (членами якої є особи із різним вихованням та походженням) підвищує необхідність кодифікації правил поведінки порівняно з попередніми періодами, коли більш гомогенний персонал виконував схожі функції та поділяв подібні цінності (п. 25).

Отже, кодекси здатні, з одного боку – регулювати управлінські та службові відносини чиновництва, з іншого – сприяти створенню позитивного ставлення до владних структур.

Етичні кодекси можуть стати основою для формування соціальної відповідальності професійної групи та кожного із її представників і підставою для суспільної оцінки дій професіоналів. Сукупність етичних приписів необхідна задля вияву чітких орієнтирів службової поведінки та створення певних шаблонів, які роз'яснюють поведінку, для підвищення рівня раціональності та моральності у професійній діяльності управлінців. Закріпленні ззовні моральні приписи відкривають працівникам можливості для достатньо вільного орієнтування в стандартних, повсякденних ситуаціях, позбавляючи їх від необхідності кожен раз здійснювати моральний вибір. Визначення єдиних етичних стандартів поведінки окреслює рамки дозволеного, й може стати мірилом, дійовим фактором *оцінки* професійно-етичних якостей і норм поведінки як складових професіоналізму співробітників при прийомі, проходженні публічної служби та кар'єрному просуванні, отже, кодекс постає інструментом кадрової політики.

Якщо коротко визначити мету етичних кодексів державних службовців, то вона має три основних аспекти, які зафіксовані в

„Пояснювальній доповіді Рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи [8] щодо Кодексу поведінки державних службовців...” (п. 31), а саме:

- опис етичного клімату, який панує на державній службі;
- фіксація стандартів етичної поведінки, які очікуються від державних службовців;
- повідомлення суспільству, чого очікувати під час спілкування від поведінки та ставлення державних службовців до громадян.

К. Льюїс вважає, що кодекси поведінки мають реалізувати три основних цілі: стимулювати високі стандарти поведінки; посилити довіру громадян; допомогти в прийнятті рішень. В залежності від того, яка із зазначених цілей переважає, визначається основне функціональне призначення цього документу [9].

Нині професійні кодекси виконують різні функції та існують в різних форматах: демонструють, що певна група є професією; проголошують набір ідеалів, до яких мають прагнути професіонали; мають дисциплінарний характер, оскільки визначають мінімум умов, яких необхідно дотримуватися члену професії; формулюють етикет професії. Крім того, існують єдині кодекси, які включають в себе і низку ідеалів, і набір дисциплінарних правил, і норми професійної поведінки [10].

Етичні кодекси задають орієнтири (ідеали, цінності, якості, норми) для самовдосконалення працівників і значний виховний вплив. Однак, на наш погляд, виписані правила поведінки мають змальовувати образ не стільки „ідеального” (як відомо, ідеал – це досконалий взірєць чогось), як „належного” представника влади – такого, яким він повинен бути сьогодні, зараз, а не колись у гіпотетичному майбутньому. Нам з нашої недавньої історії відомий етичний кодекс, що змальовував ідеал – це так званий Моральний кодекс будівника комунізму. Нині існує думка, що цей документ був досить продуманим, логічно вивіреном, проте його втілення було неможливим в силу опису в ньому „ідеальної” людини. Відірваний від реального життя, штучно створений документ приречений на „нереалізованість”. В цьому контексті досить актуально звучить думка великого філософа сучасності М. Мамардашвілі про те, що блиск захмарних ідеалів подавляє та присипає особистість. Парадоксальним є те, що саме з цього починається руйнація особистості, неповага до себе, дезорганізація людини. „Ідеали далекі, а я нічого не вартий, і справа моя нічого не варта...”, – лейтмотив такого ставлення [11].

Вочевидь, що абсолютно недостатньо написати хай і найкращий кодекс етики. Він залишиться стосиком паперу, якщо не працювати над його втіленням щоденно і щогодинно. Потрібно роз’яснювати його суть працівникам, проводити тренінги, поставити собі на меті таку ситуацію, коли за виконанням вимог такого кодексу буде слідкувати не начальник, а кожен член колективу – тоді це стане справжньою етикою. Не виключається, особливо на перших етапах, і силове його впровадження через включення норм кодексу до посадових обов’язків і можливість суворого покарання порушників адміністративними заходами. Хоча,

повторимо, адміністративний тиск є чужим для справжньої етики спільноти, працюючий кодекс самопідтримується і самовдосконалюється.

Розробка кодексів є лише одним із елементів широкого етичного реформування в організаціях публічної влади. Необхідність забезпечення довіри громадян та ефективного функціонування влади спонукають до побудови цілої етичної інфраструктури публічного управління, що допомагає виділити й упорядкувати його етичний простір, дозволяє чітко виписати ціннісно-нормативні складові професійної етики представників влади.

Термін „інфраструктура” (підструктура) позначає комплекс елементів для влаштування життєдіяльності, які носять підлеглий, допоміжний і забезпечувальний характер для певних відносин. Етична інфраструктура публічної влади визначається як сукупність засобів, що використовуються для регулювання неналежної і заохочення належної поведінки державних службовців [12], парламентарів, представників місцевої влади.

Вперше поняття „етична інфраструктура державної служби” було вжито в 1996 році в доповіді ОЕСР „Етика на державній службі”. Ідея побудови етичної інфраструктури знайшла в подальшому підтримку і у теоретиків, і у практиків державного управління.

Елементами етичної інфраструктури є: 1) політична воля, 2) законодавство, 3) механізми звітності та нагляду, 4) кодекси поведінки, 5) певні умови підтримки публічного управління, 6) координуючі органи, 7) механізми професійної соціалізації, 8) суспільний нагляд за діяльністю представників центральної та місцевої влади.

Разом ці елементи утворюють етичний режим, або системну сукупність взаємно підтримуючих заходів. При цьому дослідники звертають увагу, що необхідно забезпечити таку взаємодію даних елементів, яка б дозволила домогтися взаємного посилення їхньої дії, необхідного для того, щоб на їх основі виникла зв'язна й інтегрована інфраструктура.

За допомогою етичної інфраструктури здійснюється системне управління етикою в публічному управлінні: планування етичної роботи, мотивація, моніторинг етичного клімату в організаціях публічного управління, етичний аудит та оцінка, корегування поведінки, управління конфліктами, санкціонування неналежної поведінки та позбавлення недоліків. Етична інфраструктура сприяє широкому впровадженню професійної етики в практику публічного адміністрування, забезпечує обставини, які мотивують представників влади на дотримання етичних стандартів та вияв етичної чутливості в своїй діяльності.

Отже, інституціональні впливи поряд із моральною саморегуляцією представників влади мають значний управлінський потенціал для підтримки етики в публічному управлінні.

Слід також підкреслити, що у більшості європейських країн громадяни добре обізнані про необхідність активного проведення навчання

стандартам етичної поведінки. У зв'язку з цим Радою Європи ще у середині 1990-х років було розпочато серйозну роботу щодо узагальнення, популяризації та розповсюдження стандартів публічної етики. Так, у 1999 році Конгресом місцевих і регіональних влад Ради Європи було ухвалено Рекомендацію 60 (1999) [13] щодо політичної етики обраних представників на місцевому і регіональному рівнях.

У 2006 році Центром експертизи з питань реформування системи місцевого самоврядування Ради Європи було підготовлено до друку підручник кращих європейських практик громадської етики на місцевому рівні, узагальнених Керівним Комітетом Ради Європи з питань місцевої і регіональної демократії. Потрібно зазначити, що структура цього підручника базується на пакеті модельних ініціатив з питань впровадження стандартів публічної етики на місцевому і регіональному рівнях, який був розглянутий та затверджений на міжнародній конференції у м. Нордвйкерхаут (Голандія) у березні 2004 року [14].

Слід зазначити, що окремі українські громади вже розробили в рамках проекту «Моделювання та механізм розвитку громадської етики на місцевому рівні», який впроваджувався протягом 2007-2008 років Радою Європи у співробітництві з ВГО «Клуб мерів», Центром досліджень питань регіонального і місцевого розвитку та сприяння адміністративній реформі, власні кодекси етичної поведінки для посадових осіб органів місцевого самоврядування (наприклад, Артемівськ, Бориспіль, Вінниця, Славутич, Тростянець, Українка тощо) [15]. Ці документи, зокрема, дають можливість вирішити такі важливі питання, як:

- підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, зокрема щодо надання більш якісних послуг населенню;
- забезпечення більшої прозорості у діяльності органів місцевого самоврядування, а також більш ефективної взаємодії між владою та громадою;
- чітке визначення випадків конфлікту інтересів та поведінки посадових осіб у разі їх виникнення;
- збільшення громадської довіри до діяльності органів влади;
- більш чітке визначення випадків звільнення з посади службовців, зокрема, при виявленні серйозних порушень публічної етики чи інших випадків, які суперечать закону, кодексу поведінки чи умовам контракту про прийняття на роботу;
- забезпечення певного рівня стабільності в управлінні персоналом, підвищення професійного рівня службовців.

Висновки. Підсумовуючи вищезгадане, можна зробити висновок, що розроблення та впровадження етичних стандартів у сфері публічного управління є досить комплексним завданням, реалізація якого має включати в себе наступні етапи:

I. Одним з основних елементів муніципального плану заходів щодо боротьби з корупцією має стати розробка Муніципального кодексу етики (Кодексу добродесної поведінки посадових осіб, уповноважених на виконання функцій територіальної громади). Рекомендується, щоб підготовлений Кодекс був структурованим чітким юридичним документом, який би складався з основної та загальної частин, які в свою чергу мають поділятися на розділи (підрозділи), а бути також статті (якщо це є необхідним). Кодекс не повинен бути перевантаженим, а досить стислим, зрозумілим та лаконічним документом. Для його розробки рекомендується взяти за основу підготовлений українськими фахівцями та експертами Ради Європи український модельний кодекс щодо стандартів публічної етики на місцевому рівні. Рекомендується також:

1. Розробити (як додаток до кодексу) перелік (госарій) найбільш вживаних термінів, в якому дати тлумачення (пояснення) найбільш вживаних (або дискусійних) понять та термінів;
2. Підготувати (як додаток до кодексу) інструкцію щодо впровадження єдиних стандартів в одязі для муніципальних службовців («*Dress Code*»). Одяг має допомагати діловому спілкуванню, а не ускладнювати його;
3. Висвітлити в Кодексі наступні поняття та «проблемні» питання:
 - «конфлікт інтересів»;
 - подарунки, права посадових осіб щодо відмови в отриманні подарунків;
 - відповідальність посадових осіб за порушення кодексу, санкції;
 - інструменти практичного впровадження Кодексу;
 - як муніципальний службовець може відмовитись від виконання незаконних (неетичних) наказів керівництва;
 - межі застосування кодексу (коло посадових осіб, на яких поширюється дія кодексу).

II. Впровадженням стандартів якості у роботу органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що обумовлює доцільність проведення сертифікації якості їх діяльності по системі ISO.

III. Реалізація інформаційних заходів, серед яких слід виділити наступні:

- розміщення проекту муніципального кодексу етики та інших документів з питань впровадження етичних стандартів у місцевих ЗМІ (у тому числі електронних), на сайті міської ради;
- видання спеціалізованої друкованої продукції (буклети, брошури та ін.) з питань впровадження етичних стандартів на місцевому рівні;
- проведення опитувань громадської думки, анкетування (у тому числі й анонімного) з питань можливих шляхів подолання корупції, оцінки діяльності місцевої влади та впровадження етичних стандартів на місцевому рівні;
- створення «телефону довіри»;

- проведення регулярних прийомів громадян відповідними керівниками органів місцевого самоврядування (у тому числі проведення спілкування по телефону та в режимі on-line);
- розміщення окремого стенду (анонімної скриньки) з питань впровадження етичних стандартів та боротьби з корупцією у приміщенні міської ради.

IV. Робота з громадськістю, що обумовлює необхідність здійснення наступних кроків:

- утворення та підтримка діяльності громадської ради при відповідних органах влади;
- проведення громадських слухань;
- проведення за участю громадських організацій тематичних конференцій, круглих столів, семінарів;
- утворення молодіжної ради, проведення системної роботи щодо залучення талановитої молоді до роботи в органах місцевого самоврядування;
- проведення спільних засідань органів місцевого самоврядування та громадської (молодіжної) ради, запрошення представників громадськості до участі у засіданнях місцевої ради (її виконавчого комітету).

V. Просвітницька діяльність, організація навчання службовців, представників громадських організацій щодо стандартів публічної етики та інструментів їх впровадження, а також підвищення професійного рівня посадових осіб та проведення регулярного оцінювання (самооцінки) їх діяльності.

VI. Впровадження стратегії концепції соціального партнерства між владою, громадськими організаціями та приватним сектором (у тому числі шляхом впровадження «соціальних контрактів»).

На нашу думку, реалізація цих завдань сприятиме покращенню роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування, забезпеченню більш повної підтримки дій влади з боку населення, становленню громадянського суспільства, більш ефективному здійсненню ринкових перетворень та реалізації адміністративної реформи в Україні.

Використані джерела:

1. Василевська Т.Е. Професійно-етичні кодекси у сфері публічної влади / Т. Е. Василевська // Збірник «Впровадження стандартів публічної етики на місцевому і регіональному рівнях: українська практика та європейський досвід». - Київ, 2008. – С. 8.
2. Островский А.Н. Бесприданница / А. Н. Островский. – М., 1984. - 80 с.
3. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України № 1085/2010 від 09 грудня 2010 р. // Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/12584.html>
4. Словарь иностранных слов. – 8-е изд. – М.: Русский язык, 1981. – С. 239.
5. Словарь по этике / Под ред. И. Кона. – М.: Политиздат, 1983. – С. 131.
6. Бакштановский В.И., Согомонов Ю.В. Медиа-этнос как предмет гуманитарной экспертизы: первые выводы // [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.internews.ru/books/notepad2/index.html>

7. [Електронний ресурс] / Режим доступу: www.un.org/ru
8. [Електронний ресурс] / Режим доступу: www.coe.int
9. Льюис К.У. Этический вызов на государственной службе / К. У. Льюис // Государственная служба: Зарубежный опыт. - М., 1995. – С.11.
10. Де Джордж Р.Т. Деловая этика / Р. Т. Джордж де / Пер. с англ. – М.: Прогресс, РИПОЛ КЛАССИК, 2003. –С. 571.
11. Мамардашвили М.К. Как я понимаю философию / М. К. Мамардашвили / Изд. 2-е. – М.: Прогресс, Культура, 1992. – С. 194.
12. Васильев Д.В., Дробышев П.Ю., Конов А.В. Административная этика как средство противодействия коррупции / Д. В. Васильев, П. Ю. Дробышев, А. В. Конов. – М.: Московский Центр Карнеги, 2003.– С. 7.
13. [Електронний ресурс] / режим доступу: www.coe.int/local
14. European Handbook on the Implementation of the Model Initiatives Package on Public Ethics at Local and Regional Levels. - Council of Europe, Strasbourg, 2006. - 80 p.
15. Толкованов В.В., Щербак Н.В., Василевська Т.Е., Удовиченко В.П. Впровадження стандартів публічної етики на місцевому і регіональному рівнях: українська практика та європейський досвід / В. В. Толкованов, Н. В. Щербак, Т. Е. Василевська, В. П. Удовиченко. – Київ: «Крамар», 2008. - 212 с.

Рецензент: д.ю.н., професор Баймуратов М.О.