

УДК 35:083:174(73)

В. М. ШАМРАЄВА

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НОРМ СЛУЖБОВОЇ ЕТИКИ У СТРУКТУРАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ США

Проаналізовано досвід Сполучених Штатів Америки з проблем забезпечення норм службової етики у структурах державної влади. Визначено основні положення “морального кодексу” державних службовців щодо виконання посадових обов’язків, політичної діяльності тощо. Окреслено позитивні сторони такої практики та можливості її використання при подальшому вдосконаленні функціонування вітчизняної державної служби.

In the article it is analyzed the experience of the United States of America on the problem of the guarantee of standards of official ethics in the structures of power of the state. It is determined the basic condition “moral code” civil agent for the fulfillment official obligations, political activity, etc The positive sides of this practice and possibility in the process of an improvement in the functioning of domestic civil service are determined.

Сьогодні перед Україною стоїть важливе завдання подальшого адосконалення роботи державних службовців на всіх рівнях. Головною проблемою на цьому шляху постала боротьба з корупцією та неетичною поведінкою державних службовців при виконанні службових обов’язків. У такій ситуації було б доречно при використанні своїх національних інструментів частіше звертатися і до закордонного досвіду, накопиченого демократичними державами за кілька століть. Так, наприклад, Сполучені Штати Америки мають високо розвинуту систему законів та правил, що покликані запобігати порушенню етичних норм, виявляти та корегувати таку проблемну поведінку державних установ і посадових осіб, що суперечить суспільним інтересам.

Проблемами, що пов’язані з розбудовою та функціонуванням державної служби у Сполучених Штатах займається достатньо широке коло як закордонних, так і вітчизняних науковців. Серед таких фахівців доцільно особливо підкреслити роботи В. Аверьянова, Н. Тарасової [2; 4]. Статті з визначеної проблематики досить часто публікуються і в російському періодичному виданні “Вестник государственной службы” [1; 3].

В американській політичній науці прийнято виокремлювати кілька блоків проблем, що пов’язані із забезпеченням етичної поведінки державних службовців: сумнінність органів державного управління;

політична діяльність державних службовців; захист держслужбовців, які повідомили про порушення; конфлікти інтересів та службова етика; кримінальні конфлікти інтересів; розкриття інформації фінансового характеру; кодекси поведінки.

Метою даної публікації є аналіз механізму забезпечення норм службової етики в державних установах США, з відокремленням положень, які можуть бути використані при подальшому реформуванні вітчизняної державної служби.

Основними рисами моделі державної служби, яка існує сьогодні в Сполучених Штатах, є:

- висока роль політичних призначень у системі державної служби, особливо на тих посадах, де мають прийматися ключові стратегічні рішення;

- наявність “системи заслуг”, залежність оплати праці та просування службовими сходами від результатів роботи державного службовця;

- спрощені процедури звільнення державних службовців, заохочення високої мобільності державних службовців;

- висока децентралізація системи державної служби, що пов’язано з наявністю і федеральної державної служби, і державної служби суб’єктів федерації (закони суб’єктів федерації про державну службу співпадають у загальних рисах один з одним та із законом федерального рівня);

- незначна уніфікація державної служби: існують публічні службовці, під якими розуміють всіх тих, хто працює за наймом в установах США; урядові службовці призначаються за політичною ознакою; цивільні службовці – професійні бюрократи (ця категорія становить приблизно 60 % від загальної чисельності державних службовців;

- важливе місце відведено проблемам етики державних службовців.

У 1993 – 1999 рр. у США було проведено найглибшу за останній час реформу державної служби. Її розробкою та впровадженням займалися не кадрові службовці, а посадовці, призначені за політичною ознакою. У 1992 р. було проведено “загальнонаціональну перевірку результатів діяльності”, на основі якої в 1993 р. було прийнято закон про показники та результати діяльності органів державної влади. Результатами реформи стало вдосконалення критеріїв, за якими проводиться оцінка ефективності діяльності державних службовців та скорочення чисельності федеральних державних службовців на 17 %.

Принципи, які забезпечують сьогодні етичні аспекти діяльності федеральних та місцевих органів влади, в США були закладені ще за часів становлення американської держави у роки війни за незалежність. Утіленням основних принципів побудови влади у Сполучених Штатах стала Конституція, яка закріпила принцип розподілу влад, систему стримувань і противаг та головний принцип демократичної держави,

згідно з яким державні службовці зобов'язані служити народу, що наділяє їх певним обсягом повноважень.

Основним принципом у функціонуванні американських органів державної влади всіх рівнів є їх сумлінність і робота в межах визначеної законом компетенції. Послідовність і прозорість процесу діяльності органів влади є ключовим компонентом системи, яка покликана забезпечити сумлінність органів державного управління.

Прозорість діяльності забезпечують кілька федеральних законів та низка інших нормативно-правових актів. Основними серед них є закон про адміністративну процедуру та закон про гласність у системі управління США. Відповідно до них державні установи повинні дотримуватися процедур адміністративної діяльності та здійснювати цю діяльність прозоро для суспільства. У свою чергу закон про свободу інформації забезпечує широкий доступ суспільства до документів та інформаційних ресурсів державних установ.

Якщо організації громадянського суспільства або окремі громадяни помічають порушення вказаного принципу, вони можуть звернутися з позовом до федерального суду. Крім цього всі (в тому числі за участю державних службовців усіх рангів) судові процеси з цивільних та кримінальних справ повинні проводитися відповідно до стандартів і закріпленими законом правилами максимальної можливої прозорості.

Головною проблемою у функціонуванні сучасної Української державної служби є раціональне використання коштів, які виділяються державою. У Сполучених Штатах за допомогою низки законів створено публічну систему укладення державних контрактів, що базується на принципі змагання. Уряд має у своєму розпорядженні систему стандартів і процедур, які покликані регулювати використання фінансових ресурсів, що надаються Конгресом. У свою чергу в Конгресі створено Управління загальної бухгалтерської звітності, яке має повноваження перевіряти та давати оцінку програмам різних відомств з метою раціоналізації використання фінансових ресурсів у державних установах. До цього ж Управління органи федеральної влади подають фінансові звіти.

У процесі вдосконалення контролю за діяльністю державних службовців було створено цілу низку так званих кодексів поведінки. Такими правилами охоплені майже всі сфери діяльності державних службовців усіх трьох гілок влади. Передусім кодекси обмежують поведінку службовців, яка може бути розглянута як отримання або вимагання подарунків від джерел, що знаходяться поза межами структури органів державної влади (комерційних структур) або колег; роботу за наймом чи іншу діяльність у недержавних структурах; конфлікти фінансових інтересів; необ'єктивність при виконанні службових обов'язків; пошук іншої роботи під час виконання службових обов'язків, зловживання службовим становищем (використання службового

становища з метою особистого збагачення, незаконне використання службової інформації, державної власності, робочого часу).

Кодекс поведінки службовців виконавчої гілки влади має деякі особливості та встановлює норми поведінки для всіх кадрових співробітників і службовців, які займають свої посади за політичними призначенням. Перш за все Кодекс має диференційований характер, його норми передбачають більш жорсткі санкції щодо посадових осіб вищого гангу. Покарання за порушення кодексу поведінки у виконавчій гілці влади можуть визначитися залежно від порушення та посади окремого службовця від догани до звільнення, коли ж мова йде про кадрового співробітника публічної служби, такі санкції повинні здійснюватися в рамках стандартної процедури адміністративних стягнень, яка застосовується в публічній службі.

У Сполучених Штатах, як і в більшості демократичних держав світу законодавчим шляхом заборонено всім посадовим та службовим особам трьох гілок влади отримувати хабарі чи винагороди, представляти інтереси приватних осіб у державних органах та брати участь у судових позовах, які подані проти органів державного управління. Посадовим особам виконавчої гілки влади заборонено брати участь у розв'язанні будь-якого державного питання, в якому вони самі, члени їх родин, деякі організації, з якими вони пов'язані кадровими або деякими іншими відносинами, мають фінансові інтереси. Даним державним службовцям також заборонено отримувати фінансові виплати чи премії до посадового окладу з приватних джерел в якості винагороди за виконання службових обов'язків в органах державного управління.

Колишні посадовці або службовці виконавчої та законодавчої гілок влади не мають права протягом певного часу після звільнення з державної служби представляти в державних установах інтереси третіх осіб за певним переліком справ. Карні закони встановлюють максимальне покарання у вигляді штрафу в 250 тис. доларів та/або п'ятирічного терміну ув'язнення, однак більшість порушень розглядаються в рамках законів про цивільну відповідальність.

З початку формування законодавчої бази регулювання етичних норм поведінки державних службовців питання конфлікту інтересів та "етика" посадових осіб опинилися в центрі уваги. На першому етапі становлення дані проблеми були предметом регулювання кримінальних законів. Підкуп та отримання хабарів державними службовцями та посадовими особами стали предметом однієї з перших заборон. У процесі становлення державності та розвитку механізмів державного регулювання, виникнення певних проблем було законодавчо закріплено і заборони на інші дії. Перші скандали, що були пов'язані з особистим збагаченням державних службовців за рахунок державних коштів, призвели до появи цілої низки кримінальних законів, які були покликані перешкодити нецільовому

використанню бюджетних коштів, використанню службового становища в особистих інтересах та впливу окремих посадових осіб на прийняття державних рішень. Основні заборони, запроваджені цими законами, зберегли свою дію і на сьогодні.

У 60-х рр. XX ст. за часів адміністрації Дж. Кеннеді, значно підвищився авторитет державної служби завдяки проведенню реформи. На першому етапі федеральні кримінальні статuti були зведені в одну збірку законів Сполучених Штатів. На другому етапі адміністрація Кеннеді перейшла до створення адміністративного (некримінального) кодексу поведінки для посадових осіб виконавчої гілки влади, в якому б зверталася увага не тільки на реальні конфлікти інтересів, але і на діяльність, яка викликає підозри щодо існування таких конфліктів. У процесі проведення реформи було визначено новий підхід, який базувався на переконанні в тому, що довіра суспільства до влади знижується кожний раз, коли в нього формується думка про те, що у функціонуванні влади присутній конфлікт інтересів. Новим адміністративним кодексом охоплювалося значно більше коло дій, ніж ті дії, на які встановлювалися заборони в рамках кримінального кодексу.

У розвиток започаткованих реформ у 1965 р. Президент Ліндон Джонсон видав Адміністративний наказ 11222, який містив шість основних принципів поведінки на державній службі. У документі визначалося, що службовці повинні уникати будь-яких дій, які можуть створити уяву: 1) використання службового становища у власних корисних цілях; 2) висловлювання переваги будь-якої організації чи приватній особі; 3) створення перешкод роботі органів держави або економіки; 4) втрати повноти самостійності або об'єктивності при прийнятті рішень; 5) прийняття державних рішень поза рамками офіційних каналів; 6) зневага довірою суспільства до сумлінності органів державної влади.

Порушення визначених стандартів викликало не ув'язнення або штрафні санкції, а адміністративні покарання, такі як догана, тимчасове усунення від виконання службових обов'язків чи звільнення з посади. Результатом реформування стало значне підвищення вимог до кваліфікації та поведінки державних службовців і запровадження механізму певного контролю за дотриманням даних кодексів.

У середині 70-х рр. XX ст. Конгрес повернувся до проблем кодексів та запровадив відомчі інститути контролю, в тому числі й інститут так званих "головних інспекторів". До обов'язків головних інспекторів було введено проведення перевірок програм і напрямків того відомства, яке він курує, підготовка рекомендацій щодо підвищення рівня економності та ефективності таких програм діяльності, а також попередження та виявлення зловживань в рамках таких програм та діяльності. Однак лише механізму контролю за виконанням законів, які регулюють діяльність інститутів та поведінки службовців, виявилось недостатньо. Існувала

необхідність і в запровадженні профілактичних заходів. У 1978 р., одночасно з прийняттям Закону про головних інспекторів, Конгрес ухвалив закон про службову етику в державних органах і створив відповідне Управління (УСЕДО).

На відміну від аналогічних установ в інших державах УСЕДО відразу створювалося як орган, який відповідає за реалізацію програм превентивних заходів (надання інформації про особисте фінансове положення, консультативна та інформаційна діяльність), а також за формування політики, яка забезпечує дотримання етичних норм у всіх органах виконавчої гілки влади. Розслідування та правозастосування здійснюють інші органи у структурі виконавчої гілки влади, наприклад управліннями головних інспекторів окремих відомств та Міністерством юстиції. Таким чином, УСЕДО уникає подвійності в компетенції, не поєднуючи ролі консультанта та поліцейського.

Найбільш розвинутою є система кодексів поведінки в рамках функціонування судової гілки влади. Існують окремі кодекси поведінки для федеральних суддів та інших службовців судових органів, також функціонують комітети, які покликані тлумачити норми даних кодексів. Розроблено та встановлено процедуру розгляду та заслуховування скарг на дії федеральних суддів. У випадку серйозних порушень судді мають право зняти з посади за результатами рішення Палати представників та процедури імпічменту з боку Сенату. По відношенню до знятих таким чином суддів Міністерство юстиції має право порушити кримінальну справу. За менші порушення до суддів можуть бути застосовані інші санкції – наприклад, може бути винесена оприлюднена чи неоприлюднена догана або перелік справ, що передаються на розгляд.

У рамках законодавчої гілки влади не існує як таких окремих кодексів. Американський парламент зобов'язаний згідно з Конституцією і в Сенаті, і в Палаті представників займатися визначенням кваліфікації осіб, що там працюють, установлювати для них певні стандарти поведінки. На сьогодні в кожній палаті Парламенту існує власний комітет з етики, який сформовано з представників палати, кожна палата має свої правила поведінки, які доповнюють норми, що закріплені в кримінальних законодавчих актах. Дані комітети надають консультації членам Конгресу, приймають скарги, за необхідності рекомендують своїм палатам запровадження відповідних санкцій. Незважаючи на виборність посад, які вони займають, члени Палати представників або Сенату можуть бути звільнені самими парламентарями за негідну поведінку або вчинок.

Окрему сферу регулювання формують механізми оприлюднення інформації фінансового характеру. Високопосадовці судової, виконавчої та законодавчої гілок влади зобов'язані надавати інформацію про своє фінансове становище, доступ до такої інформації є відкритим для будь-якої особи без жодних обмежень. Такі дані необхідно подавати по

прибутті на федеральну державну службу або при висуненні кандидатури на чергові посади в даній службі, а також щорічно та при звільненні з державної служби. За допомогою такого механізму суспільство отримує змогу формувати думку про майбутню або колишню безпристрасність посадової особи, наявності в неї конфліктів інтересів та правдивості наданих відомостей про свій фінансовий стан та фінансові зобов'язання.

Такі звіти повинні містити інформацію про більшість видів майна та джерела прибутків; про зобов'язання, подарунки, кадрові посади, які займає посаовець; про збереження бізнесових зв'язків з колишнім роботодавцем; про придбання, продаж чи обмін певних видів майна. Ті особи, що надають визначені дані вперше, повинні позначити і імена своїх основних клієнтів, якщо до зарахування на державну службу вони займалися наданням платних послуг. Посадові особи середньої ланки в установах та органах виконавчої гілки влади надають дещо коротші звіти про своє фінансове становище, які зберігаються у відомчих архівах та не оприлюднюються.

Надання даних фінансового характеру посадовими особами та службовцями федеральних державних установ забезпечує уряду один із найнадійніших механізмів превентивного контролю. Вивчення таких даних дозволяє уряду попередити потенційні конфлікти між фінансовими інтересами та діями службовців і його службовими обов'язками. В умовах виявлення можливості такого конфлікту установа може змінити обов'язки службовця або запропонувати йому заходи, які покликані попередити виникнення реальних конфліктів. Серед таких найпопулярнішими є: відвід (відсторонення від участі у прийнятті рішень, які потенційно можуть викликати конфлікт інтересів), позбавлення певних повноважень, відмова від недержавних посад або від участі у створенні довірчого фонду, який не надає інформації про свою діяльність.

Фінансові звіти державних службовців можуть бути використані і при розслідуванні кримінальних та адміністративних справ, якщо в них міститься інформація, яка розкриває порушення будь-якого закону або є неправдивою. При цьому така система фінансового звітування не покликана виявляти випадки незаконного збагачення, бо вказувати загальну суму накопичень і майна дана форма не вимагає.

Обмеження на політичну діяльність державних службовців почали законодавчо запроваджуватися в середині ХХ ст. Вони отримали назву Закону Хетча – за назвою першого комплексного закону в даній галузі. Запровадження таких обмежень мало подвійну мету. По-перше, захистити службовців від тиску кандидатів на виборні посади про надання їм сприяння під час виборів. По-друге, захистити суспільство від використання державними службовцями повноважень і ресурсів своїх установ для надання допомоги певним кандидатам. На етапі становлення заборони були доволі жорсткими, але нещодавно до Закону Хетча було внесено низку поправок,

завдяки яким більшість службовців отримали можливість деякої особистої участі в політичній діяльності.

На сьогодні Закон Хетча, як і раніше, забороняє такі види діяльності, як: використання посадових повноважень або впливу для втручання у виборчий процес; запити та отримання фінансових ресурсів від імені кандидата; реалізацію політичної діяльності при виконанні службових обов'язків на території установ федерального уряду або вдягненим у форму державного службовця; стимулювання або перешкоджання політичній діяльності іншої особи, яка пов'язана діловими відносинами з установою, в якій працює даний державний службовець. Виконання Закону сьогодні забезпечує Управління адвоката з особових справ (УАОС). Покаранням за порушення заборон може бути призначено звільнення, відсторонення від виконання посадових обов'язків строком не менше 30 днів без збереження заробітної плати.

На дане Управління покладено також і виконання Закону 1989 р. про захист службовців, які повідомили про порушення. Термін "службовець, який повідомив про порушення" стосується співробітників організацій, які звертають увагу суспільства або уповноважених посадових осіб на порушення кодексів поведінки. УАОС забезпечує надійний канал, за допомогою якого державний службовець має змогу надати інформацію про порушення закону, а також має змогу захистити авторів таких сигналів.

Головною метою правової бази, що була сформована в Сполучених Штатах, полягає в тому, щоб забезпечити сумлінну діяльність державних інститутів, організацій та окремих державних службовців. Починаючи з Конституції, США створювали взаємозалежну систему законів і правил, яка б гарантувала їх дотримання. Дана система була покликана підвищувати рівень відповідальності державних службовців за рахунок установлення послідовних, об'єктивних і демократичних процедур ведення державних справ; шляхом установлення справедливих, послідовних і готових до практичного виконання стандартів етичної поведінки.

Ця система складалася та розвивалася протягом достатньо тривалого проміжку часу і продовжує вдосконалюватися сьогодні при виникненні таких нових завдань, як зміна ролі та галузі діяльності самих органів влади, а також впливі нових технологій на роботу державної служби.

Українська держава в сучасних трансформаційних умовах повинна вивчати багатий, накопичений століттями досвід провідних держав світу з метою його раціонального використання в подальших реформах системи державного управління.

Література:

1. *Агафонов С. И.* Государственная служба и переход к рынку (уроки зарубежного опыта) / С. И. Агафонов // Вестник государственной службы. – 1994. – № 8. – С. 47–55.

2. *Аверьянов В. Б.* Аппарат государственного управления: содержание деятельности и организационные структуры / В. Б. Аверьянов. – К. : Наукова думка, 1996. – 206 с.

3. *Исаенко А. Н.* Система управления государственными служащими США / А. Н. Исаенко // Вестник государственной службы. – 1993. – № 12. – С. 77–90.

4. *Тарасова Н. Н.* Государственные работники США / Н. Н. Тарасова. – М. : Наука, 1992. – 187 с.

Надійшла до редколегії 01.12.2008 р.