

УДК 35.08:174:316.346.656

М. Пашкова

## ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПОНЯТТЯ КОНТРОЛЮ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ НОРМ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЕТИКИ

**Досліджено поняття контролю та адміністративної етики. На основі системного підходу та комплексного аналізу теоретичних та методологічних засад зазначених категорій запропоновано авторське визначення контролю за додержанням норм адміністративної етики.**

**Ключові слова:** контроль, контроль в органах виконавчої влади, адміністративна етика, контроль за додержанням норм адміністративної етики.

Реформа сфери державного управління та побудова демократично-орієнтованої держави потребують суттєвих змін та удосконалення роботи органів влади. Перед державними службовцями постають нові завдання, які вимагають переосмислення принципів функціонування управлінських структур. Підвищення рівня свідомості громадян, процеси глобалізації, запровадження новітніх технологій сприяють переорієнтації діяльності адміністративних структур у бік відкритості та публічності. Будь-яка реформа має на меті покращити соціально-економічний рівень життя усіх верств населення, отже, ставлення суспільства щодо успішності впроваджених новацій також здатне впливати на подальші перспективи розвитку держави. Таким чином, запровадження принципів “нового управління” на основі ринкових механізмів, децентралізації і прозорості, наділяє державних службовців принципово іншими повноваженнями – вони не тільки втілюють політичну волю, а й є учасниками її творення і оцінювання.

Руйнування старих бюрократичних традицій, співпраця державного сектора і бізнес-структур утворили нові проблеми, пов’язані, наприклад, із зловживаннями службовим становищем, здійсненням корупційних дій, конфліктом інтересів тощо. Вирішення актуальних проблем управлінського спрямування потребують запровадження відповідного комплексу заходів, які унеможливають здійснення неправомірних дій із боку чиновників. В наукових працях із питань вдосконалення роботи органів виконавчої влади все частіше наголошується на необхідності дотримуватись етичних норм і принципів в ході реалізації професійної діяльності державних службовців. Високопрофесійна державна служба, яка має чіткі етичні орієнтири, здатна суттєво поліпшити ефективність роботи урядових організацій та відтворити довіру суспільства до представників влади. В цьому сенсі контроль за додержанням норм етики в органах виконавчої влади має особливе значення, оскільки специфіка діяльності таких організацій пов’язана із наданням адміністративних послуг населенню і передбачає використання значних ресурсів.

Мета статті – дослідити теоретико-методологічні основи контролю за додержанням норм адміністративної етики, уточнити поняття “контроль” та “адміністративна етика”, їх концептуальні засади, визначити сутність, специфіку і місце, яке вони займають в управлінській діяльності органів виконавчої влади. На основі проведеного аналізу запропонувати визначення поняття контролю за додержанням норм адміністративної етики.

Вважається, що удосконалення роботи органів державної влади залежить передусім від посилення виконавської дисципліни та здійснення контролю державно-управлінської діяльності [1]. У сучасних наукових джерелах поняття контролю пов'язане з управлінням, державним управлінням зокрема. Аналіз наукових робіт присвячених контролю, його формам, видам та механізмам впровадження, продемонстрував значну кількість різних поглядів, концептуальних засад, моделей та засобів його реалізації в управлінській площині. Наукові досягнення та ґрунтовні напрацювання з питань контролю та адміністративної діяльності належать В. Авер'янову, О. Андрійко, Д. Бараху, В. Гарашуку, В. Горшеневу, Л. Загайновій, М. Лахижі, В. Малиновському, А. Мамішеву, А. Мельник, Н. Нижник, І. Нестругіній, О. Оболенському, О. Сушинському, Ю. Тихомирову, І. Шахову, О. Шоріній, В. Цветкову і багатьом іншим. Різноманітні напрямки етики в управлінні досліджували: В. Бакштановський, Т. Василевська, Д. Васильєв, С. Калюгіна, А. Конов, В. Князев, Н. Лахижа, О. Оганісян, М. Оболонский, Ю. Палеха, М. Рудакевич, В. Толкованов, О. Штир'єв та інші. Проблеми, пов'язані з адміністративною етикою, опрацьовувались як вітчизняними, так і зарубіжними дослідниками, але, на нашу думку, здійснений пошук висвітлював лише окремі напрямки, пов'язані з філософією, психологією, професійною підготовкою, а також розглядався як складова етичної інфраструктури тощо. Натомість недостатньо уваги було приділено саме організаційно-правовому механізму контролю за додержанням правил етичної поведінки, який має створити відповідні умови праці в управлінських структурах, запровадити чіткі та зрозумілі алгоритми додержання етичних норм у професійному спілкуванні та при наданні управлінських послуг.

Трактуючи поняття контролю, науковці виділяють принаймні два основних підходи, сутність яких полягає у тому, контроль може розглядатись як первинна або вторинна функція. Так, на думку професора О. Сушинського, "контроль... передусім, первинна іманентна функція, котра є ознакою дієздатності будь-якого суб'єкта, зокрема це встановлююча, констатуюча, відновлююча та спрямовуюча діяльність інституцій..." [2]. На відміну від запропонованої ідеї первинності контролю, професор О. Андрійко стверджує, що "особливістю контролю є те, що він здійснюється з метою перевірки дотримання і виконання поставлених завдань, прийнятих рішень, тобто фактично після здійснення інших функцій управлінської діяльності" [3], тобто, "контроль передбачає перевірку вже виконаної роботи, тому він має, так би мовити, похідний, "вторинний" характер" [4]. Зазначені ідеї представляють концептуальні основи контролю, завдяки яким науковці розкривають його як власно дієвість (здатність до дій), або як елемент управлінської діяльності.

Багатогранні й різнопланові особливості контролю, його потенціал у сфері управлінської діяльності проявляють свою сутність через функції, види, принципи, організаційні форми (взаємозв'язки) тощо. Вітчизняні науковці, зважаючи на класиків менеджменту (М. Мескона, М. Альберта, Ф. Хедоурі), зазначають, що "контроль – це одна із важливих функцій, яка дає змогу не лише виявляти, але й запобігати помилкам і недолікам і в управлінській діяльності органів виконавчої влади, і в діяльності підпорядкованих їм організацій" [5].

Принципи контролю відповідають засадам державного управління, отже науковці виокремлюють: законність, системність, систематичність, дієвість, гласність та прозорість (О. Андрійко) [6]; систематичність, гласність, дієвість, об'єктивність, плановість, комплексний підхід до оцінки стану справ, особиста відповідальність керівника за стан та

організацію контролю (О. Полінець) [7]; універсальність, систематичність, безсторонність, реальність контролю, дієвість, результативність, гласність (В. Гарашук) [8]; систематичність, оперативність, об'єктивність, дієвість, гласність (А. Мамішев). Так, наприклад, А. Мамішев [9], зважаючи на завдання і повноважень фінансового контролю, пропонує:

- принцип систематичності вбачати в регулярному провадженні контролю стосовно до певного об'єкта або групи об'єктів;
- принцип оперативності пов'язувати з високим ступенем підготовки до контрольного заходу та дотриманням чіткого плану в ході його виконання;
- принцип дієвості характеризувати системністю виявлених порушень та вжитими заходами для виправлення недоліків за підсумками контролю;
- принцип гласності здійснювати, ґрунтуючись на широкому та правдивому висвітленні результатів контролю. Огляд запропонованих принципів контролю дозволяє виокремити певні спільні та окремі відмінні риси, які, власне, відображають специфіку застосування контролю та відповідають пріоритетним напрямкам розвитку сфери державного управління. Як зазначає доктор юридичних наук, професор Г. Атаманчук, ефективність впровадження принципів контролю відповідає досягнутому рівню системності у сфері державного управління, що, своєю чергою, призводить до гармонізації та комплексності суспільного життя [10].

Наступна категорія – види контролю, які мають цільову спрямованість, форми, суть, очікувані результати тощо. Доктор юридичних наук, професор О. Андрійко пропонує класифікацію видів контролю: за змістом контролю; за сферами контролю; за суб'єктами, що здійснюють контроль; за обсягом повноважень контрольного органу; за характером відносин суб'єкта контролю з підконтрольним об'єктом [11]. Відомий російський вчений, доктор юридичних наук, професор О. Альохін представляє види контролю: за обсягом досліджуваної діяльності (загальний та спеціальний); за стадіями проведення контролю (попередній, поточний, наступний); за суб'єктами контролю. Своєю чергою кандидат наук з державного управління А. Мамішев диференціює види контролю за: організаційною приналежністю (зовнішній та внутрішній), інформаційним забезпеченням (документальний і фактичний), частотою проведення (безперервний (систематичний), періодичний та одиничний) та за обсягами охоплення (наскрізний, тематичний, комплексний, форми здійснення контролю можуть бути у формі перевірки, ревізії та аудиту) [12]. Види контролю, відповідно покладених завдань, можуть перетинатись і доповнювати один одного, але кожному з них призначено виконувати своє конкретне завдання в практичній площині.

Окремі науковці пропонують за організаційними формами поділяти контроль на державний, муніципальний, незалежний, контроль власника, відомчий, позавідомчий, громадський, приватний, аудит [13]. В органах виконавчої влади практично кожна структура, посадові особи в межах своїх повноважень певною мірою контролюють виконання прийнятих рішень, дотримання законодавства тощо. В наукових джерелах немає єдиного погляду, єдиного підходу до поняття контролю в управлінні, але, з погляду на організаційні взаємозв'язки в органах виконавчої влади, розглядають зовнішній (надвідомчий) і внутрішній (відомчий), або контроль за діяльністю органів виконавчої влади та контроль в органах виконавчої влади. На думку професора О. Андрійко, система надвідомчого контролю охоплює досить широкий спектр діяльності (включаючи державну службу) і залежить від процесів структурної перебудови

державного управління, тоді як відомчий контроль здійснюється в самій системі управління з вертикальною підпорядкованістю суб'єктів [14]. Прийнято розглядати систему державної служби як комплекс інституційних (організаційних та правових) структур, а також власно державних службовців – осіб, які на професійній основі реалізують діяльність державних органів. В тексті Закону України “Про державну службу” (1993 р.) зазначається, що “державна служба в Україні – це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів. Ці особи є державними службовцями і мають відповідні службові повноваження” [15 (Розд. I, п. 1)]. Таким чином, можна зазначити, що контроль, маючи поліструктурні взаємозв'язки, впливає на інші елементи управлінської діяльності, але основне його призначення – це підвищення ефективності діяльності органів влади. Незважаючи на різні трактування контролю, дослідники єдині в тому, що сам по собі контроль не існує, а реалізується через суб'єкт-об'єктні відносини в організаційно-правовому полі, виступаючи частиною процесу управління, контроль потребує механізмів його реалізації.

Специфіка діяльності органів виконавчої влади дозволяє використовувати значні економічні, людські, фінансові, адміністративні та інші ресурси, здійснювати на легітимній основі примусові заходи, саме тому набуває особливої уваги необхідність здійснювати контроль за діяльністю органів виконавчої влади з метою унеможливлення зловживання наданими посадовцям повноваженнями, боротьби з корупцією та задля зміцнення виконавської та управлінської дисципліни. Отже, ідеї системного вирішення питань функціонування органів влади безпосередньо пов'язані із реформуванням державної служби, оскільки реалізація управлінської діяльності здійснюється за допомогою інституту державної служби, який має забезпечувати ефективну роботу всіх державних органів в інтересах суспільства та на захист прав особистості. Реалізація реформ в управлінській системі, на нашу думку, має суттєво вплинути на перегляд і прийняття відповідних законодавчо-нормативних актів, які повинні відповідати світовим і Європейським стандартам, а також враховувати етичний чинник, оскільки саме критерії етичності в діяльності посадових осіб визначатимуть поведінку і сприятимуть прояву моральних принципів у професійній діяльності кожного окремого службовця. Досліджуючи зарубіжний досвід із питань адміністративної етики, Д. Васильєв [16] наголошує, що однією з найважливіших рушійних сил реформування державної служби в зарубіжних країнах стало зростання потреб із боку суспільства щодо ефективності роботи державних службовців та якості надання ними послуг. З одного боку, це змушує використовувати в державному управлінні принципи і методи менеджменту, з іншого – запроваджувати заходи, які спрямовані на покращення іміджу державних службовців в очах громадян. Відомі американські спеціалісти у сфері етики (Д. Томпсон та Ф. Денніс) зазначають, що парадоксальність етики проявляється у тому, що в повсякденній роботі державних службовців вона здається менш важливим компонентом, аніж інші, але, впливаючи на вирішення усіх проблем, може стати навіть більш важливою за інші. Другий парадокс пов'язаний із зовнішньою діяльністю особи, яка працює в публічній сфері, і проявляється в тому, що негативне враження від вчинків посадової особи підриває суспільний престиж державної служби і довіру до уряду, отже, до демократії загалом [17]. Тобто, поєднання високої персональної відповідальності та визначених законодавчих норм і критеріїв повинні слугувати

суспільним інтересам, інтересам громадян, в чому й полягає головне призначення державної служби, оскільки довіра громадян є однією із фундаментальних засад демократії.

Розглядаючи етичний компонент через призму управлінських взаємовідносин, ми зіштовхуємось із таким поняттям, як адміністративна етика. Відомий вчений-правознавець, доктор юридичних наук, професор В. Цветков зазначає, що терміни “етика управління” або “адміністративна етика” мають неоднозначні тлумачення [18]. В підтвердження цього пропонуємо наступні визначення окремих авторів:

1. Штика Л. Г.: адміністративна етика – сукупність правил і форм поведіння з людьми у службово-посадових взаєминах, що дає змогу продемонструвати повагу до них, сприяючи встановленню між керівниками і підлеглими атмосфери взаємного визнання і розуміння, поваги один до одного.

2. Васильєв Д. В., Дробишев П. Ю., Конов А. В.: адміністративна етика – правила, які дозволяють реалізувати певні ідеали і уявлення в щоденну практичну діяльність державних службовців.

3. Калюгіна С. Н., Харченко Н. П. адміністративна етика як один із видів професійної етики являє собою кодекс поведінки, який пропонує певний тип людських відносин, що є оптимальним з точки зору виконання державними службовцями їх професійної діяльності, а також соціально-філософське тлумачення культурно-гуманістичного призначення цієї професії.

4. Оболонський О. В.: вважає, що моральні цінності є культурною основою адміністративної етики і важливою умовою організаційної ефективності.

5. Кудрика Б.: адміністративною етикою в літературі називають етику відносин між суспільством, урядом і політиками.

6. Кудрика Б. (зважає на визначення зарубіжних вчених): Террі Л. Купер: розглядає адміністративну етику як суттєву базу зобов’язань, кінцевого результату роботи адміністрації та її наслідків. Він наголошує на підвищенні контролю над прийняттям адміністративних рішень, що стане засобом забезпечення етичної поведінки відповідно завдань, обов’язків та системи управління, а також засобом підзвітності. Денніс Ф. Томсон: адміністративна етика містить аналіз моральних принципів, на якому має ґрунтуватися поведінка державних офіційних осіб всередині організацій.

7. Смольков В. Г.: адміністративна етика – вид професійної діяльності, який можна трактувати як науку про вживання моральних принципів у поведінку посадових осіб апаратних структур державної влади.

8. Палеха Ю. І.: адміністративна етика – це норми і закони поведінки, дотримуючись яких керівник чи державний службовець визначає етичні стандарти до виникаючих в установі проблем, самостійно аналізує ці стандарти і несе особисту професійну відповідальність за прийнятті рішення.

У наведених дефініціях поняття адміністративної етики розглядається в контексті правил (сукупності правил), норм закону тощо, а також асоціюється (вбачається) видом професійної діяльності службовців. У матеріалах Головного управління державною службою (з липня 2011 р. Національне Агентство України з питань державної служби (НАДС)) професійна етика визначає: службову культуру публічного службовця, дозволяє оцінити рівень виконання службових обов’язків, забезпечити належний правовий рівень поведінки учасників управління, а також раціональність у здійсненні службового процесу

[19]. Вітчизняні науковці розглядають етику державної служби як інституціональну етику, що “впливає з місії та філософії організації, презентує систему взаємозалежних професійно-етичних цінностей, принципів, норм і механізмів їхньої підтримки” [20]. Отже, адміністративна етика, фокусуючи загальноприйняті суспільством моральні норми у площину управлінської діяльності, потребує інструментів реалізації. Закріплені законодавчо норми набувають легітимність і перетворюються в етичні правила, дотримання яких є обов’язковим для усіх чиновників, і, як зазначає професор Т. Василевська: “законодавча невизначеність істотно впливає на рівень моральності чиновництва, ускладнює або унеможливує реалізацію законослужняності” [21]. В Україні в 2012 р. прийнятий Закон “Про правила етичної поведінки”, який встановлює вимоги щодо неухильного дотримання етичних правил з боку уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування осіб [22].

Отже, досліджуючи теоретико-методологічні основи визначення контролю за додержанням норм адміністративної етики, ми можемо зазначити, що контроль – це явище багатогранне і комплексне, він інтегрований в адміністративну площину задля реалізації пріоритетних напрямків сфери державного управління. Вивчення та систематизація різних наукових підходів дозволяє нам зробити такі висновки: контроль і адміністративна етика є складовими управлінської діяльності; контроль практично проявляє свою сутність через суб’єкт-об’єктні відносини за допомогою форм, видів та методів, які визначаються метою і спрямуванням перевіркою діяльності; адміністративна етика встановлює моральні критерії, яких необхідно дотримуватись. Таким чином, ми можемо запропонувати таке визначення: *контроль за додержанням норм адміністративної етики в органах виконавчої влади – вид (спосіб здійснення) діяльності суб’єктів управління, призначений для перевірки додержання правил етичної поведінки службовцями органів виконавчої влади відповідно законодавчо встановлених норм (авт.)*. Такий контроль здійснюється із метою підвищення ефективності покладених на державних службовців завдань і потребує запровадження організаційно-правового механізму, що дають змогу комплексно забезпечувати і гнучко регулювати додержання норм етики в урядових структурах. Але цей напрямок потребує подальших наукових розвідок.

### Література

1. Загайнова Л. І. Організація системи контролю за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / Л. І. Загайнова. — Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Aiv/2009\\_2/ZAGAYNOVA.htm](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Aiv/2009_2/ZAGAYNOVA.htm).
2. Сушинський О. І. Теоретико-методологічні засади контролю у сфері публічної влади [Текст] : автореф. дис. на здоб. наук. ступ. д. держ. упр. : спец. 25.00.01 “Теорія та історія державного управління” / О. І. Сушинський ; Ін-т політ. та етнонац. досл. НАН України. — К. : [б. в.], 2003. — 40с.
3. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади [Текст] : монографія / О. Ф. Андрійко. — К. : Наукова думка, 2004. — С. 46, 47.
4. Управління в органах виконавчої влади України [Текст] : навч. посіб. / [уклад. : Оргинський В. Л., Кісіль З. Р., Ковалів М. В]. — К. : Центр учбової літератури, 2008. — 296 с.

5. Нижник Н. Контроль у сфері державного управління / Н. Нижник, О. Машков, С. Мосов // Вісник УАДУ при Президентіві України [Текст]. — 1998. — № 2. — С. 37—45.
6. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади... — С. 20.
7. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади [Текст] : навч. посіб., за заг. ред. д. ю. н., проф. Н. Р. Нижник та к. н. держ. упр., доц. В. М. Олуйка. — Львів : [б. в.], 2002. — 351 с.
8. Мамішев А. В. Зміст і призначення контролю в механізмі управління / А. В. Мамішев // Економіка, фінанси, право [Текст]. — 2003. — № 3. — С. 10.
9. Мамішев А. В. Зміст і призначення контролю в механізмі управління... — С. 7.
10. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления [Текст] : курс лекц. / Г. В. Атаманчук. — М. : Юр. лит., 1997. — 400 с.
11. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади... — 300 с.
12. Мамішев А. В. Зміст і призначення контролю в механізмі управління... — С. 5—10.
13. Шапошнікова О. М. Теоретичні положення контролю як функції управління [Електронний ресурс] / О. М. Шапошнікова // Проблеми сучасного державного управління : зб. наук. пр. — Донецьк : ДонДУУ, 2010. — С. 338—344. — Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/portal/soc\\_gum/znpdduu/du/2010\\_152/35.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/znpdduu/du/2010_152/35.pdf).
14. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади... — С. 136.
15. Про державну службу : Закон України № 4050-VI від 16.12.1993 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1993. — № 52. — Ст. 490.
16. Административная этика как средство противодействия коррупции [Текст] / [Д. В. Васильев, П. Ю. Дробышев, А. В. Конов]. — М. : Моск. Центр Карнеги, 2003. — 46 с.
17. Thompson D. Paradoxes of Government Ethics / D. Thompson, F. Dennis // Public Administration Review [Text]. — 1992. — Vol. 52. — № 3.
18. Цветков В. В. Демократія – Управління – Бюрократія: в контексті модернізації українського суспільства [Текст] / В. В. Цветков, В. П. Горбатенко. — К. : Ін-т держави і права ім. Корецького НАН України, 2001. — 348 с.
19. Професійна етика публічної служби та запобігання конфлікту інтересів [Електронний ресурс] : Порогова програма корпорації “Виклики тисячоліття” / Т. Мотренко ; Головне управління державної служби України. — К. : [б. в.], 2010. — Режим доступу : <http://nads.gov.ua/document/266106/ethics.pdf>.
20. Василевська Т. Е. Особистісні виміри етики державного службовця [Текст] : монографія / Т. Е. Василевська. — К. : НАДУ, 2008. — 336 с.
21. Василевська Т. Е. Етичні виміри громадянськості державного службовця / Т. Е. Василевська // Публічне управління: теорія і практика [Електронний ресурс]. — 2011. — № 1 (5). — Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2011-1/doc/3/05.pdf>.
22. Про правила етичної поведінки [Текст] : Закон України № 4722 VI від 17.05 2012 р. // Урядовий кур’єр [Текст]. — 2012. — № 116.

**M. Pashkova**

**THEORETICAL AND METHODOLOGICAL BASES OF INVESTIGATION  
OF CONTROL PROVIDING  
FOR ADMINISTRATIVE ETHICS STANDARDS IMPLEMENTATION**

**The concept of control and administrative ethics are researched. On the basis of system approach and complex analysis of theoretical and methodological grounds of mentioned categories the author's definition of control of compliance with the rules of administrative ethics is suggested.**

**Key words: control, control in administrative executive bodies, administrative ethics, control of compliance with the rules of administrative ethics.**