

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ЕТИЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ТА ЇЇ АКТУАЛЬНІСТЬ ДЛЯ УКРАЇНИ

Постановка проблеми. Державна служба є ключовим елементом системи державного управління, від ефективного функціонування якого залежить додержання конституційних прав і свобод громадян, послідовний і сталий розвиток країни.

Як зазначено в Концепції адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу (Указ Президента України від 05.03.2004 р. № 278/2004), з огляду на стратегічне завдання України щодо здійснення системних перетворень реальних (внутрішніх) передумов для вступу до Євросоюзу наближення державної служби до загальноприйнятих засад для країн - членів ЄС набуває особливо актуального значення.

Одним із проблемних питань діючої системи державної служби, яке потребує подальшого вирішення, є нормативне врегулювання вимог професійної етики державних службовців. Проте не лише визначення морально-етичних принципів службової поведінки державних службовців, а й законодавче закріплення механізму їх запровадження і дотримання має велике соціальне значення та є головною тенденцією сучасного розвитку державної служби зарубіжних країн.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Професійна етика державних службовців України з перших років незалежності стала об'єктом уваги вітчизняних науковців і практиків, які в зростанні ролі гуманітарного, морально-етичного чинника вбачають основну закономірність демократичного розвитку суспільства (В.Б. Авер'янов, В.Д. Бакуменко, Б.А. Гаєвський, В.Д. Горбатенко, С.Д. Дубенко, В.Л. Коваленко, В.М. Князєв, В.І. Луговий, В.К. Майборода, В.А. Малахов, І.Ф. Надольний, Н.Р. Нижник, О.Ю. Оболенський, Є.В. Ромат, В.П. Тронь, В.В. Цветков та ін.).

Формулювання завдання дослідження. Незважаючи на те, що вже напрацьована певна емпірична і теоретична база знань, не осмисленими в концептуальному плані залишаються підходи до переведення етичних цінностей і норм поведінки державних службовців у практичну площину, шляхи їх формування і ефективного функціонування.

Виклад основного матеріалу. Світовий досвід свідчить, що етизація державної служби дає можливість гуманізувати суспільні відносини та істотно підвищити ефективність діяльності державних органів. Тому етична підготовка державних службовців є важливим напрямом адміністративних реформ країн Євросоюзу та розвинутих країн світу.

Незважаючи на відмінності у підходах різних країн до формування організаційної культури державних службовців, незмінною є її мета – забезпечити професійну діяльність службовців в інтересах громадян і суспільства, а також запобігти можливим зловживанням владою і порушенням закону [1, с.148].

Етика державних службовців у країнах ЄС формується в руслі розбудови етичної інфраструктури як відповідь на вимогу гармонізації службової етики і боротьби з корупцією. Згідно із Страсбурзькою рекомендацією Комітету Міністрів Ради Європи (травень, 2000) щодо унормування поведінки державних службовців було запропоновано модель (зразок) Кодексу поведінки державних службовців, відповідно до якого мали бути розроблені національні кодекси. Цей акт сприяв не лише прийняттю національних кодексів, а й створенню спеціальних державних інституцій з проблем етики, впровадженню етичної освіти тощо.

Документ містить два розділи: 1) інтерпретація та застосування; 2) загальні принципи.

Перший розділ містить три статті, що визначають:

1) осіб, яких стосується кодекс – усі державні службовці, які працюють в державному органі влади; положення Кодексу можуть стосуватися також осіб, які працюють у приватних організаціях, але перебувають на державній службі (ст. 1);

2) статус Кодексу – цей документ становить частину положень, які регулюють діяльність державних службовців, тому кожен зобов'язаний дотримуватися положень Кодексу (ст. 2);

3) мету Кодексу – документ має три цілі: а) визначити стандарти чесності та поведінки, яких мають дотримуватися державні службовці; б) допомогти їм відповідати цим стандартам; в) інформувати суспільство про поведінку, на яку воно має право сподіватися від державних службовців (ст. 3).

Другий розділ “Загальні принципи” включає принципи, які окреслюють етичні межі службової діяльності, а також норми і правила їх реалізації. Це, зокрема, відданість, законність, політична нейтральність і лояльність до законної політики, органів державної влади; чесність, неупередженість та ефективність у служінні суспільним інтересам; ввічливість у службових відносинах, належна повага до прав, обов'язків та інтересів інших; неупередженість і об'єктивність під час прийняття рішень, недопущення конфлікту інтересів, зловживання службовим становищем, турбота про суспільну довіру, підзвітність безпосередньому керівнику, право доступу і конфіденційність у роботі з офіційною інформацією та документами, ефективність та економічність у використанні персоналу, суспільних та офіційних ресурсів тощо.

Головні вимоги Кодексу – перевірка чесності кандидата на державну службу, на підвищення по службі чи призначення на посаду (ст. 24), а також контроль за дотриманням етичних вимог (ст. 25, 28).

Особливістю Кодексу є наголос на взаємності обов'язків державних службовців і тих, хто контролює їх діяльність або здійснює керівництво [3, с.151-153].

На основі даного Модельного кодексу на сьогоднішній день більшість країн-членів ОЕСР (Великобританія, Австралія, Франція, Канада, Іспанія, Нідерланди, Нова Зеландія, Швеція) вже ввели в дію Етичні кодекси (кодекси поведінки) державних службовців.

Так, наприклад, у Великобританії громадянська служба розглядається як "почесний обов'язок шляхетних людей", як знак довіри до них з боку суспільства. Поведінка "слуг суспільства" регламентується етичним Кодексом державного службовця, якому немає аналога у світовій практиці, тому що він врегульовує поведінку всіх категорій службовців [2].

Документ містить дві частини: 1) вимоги до службової діяльності міністрів; 2) вимоги до решти службовців. Його своєрідність полягає в тому, що він, з одного боку, регламентує етику професійної діяльності службовців, починаючи від надання послуг населенню і завершуючи політичними консультаціями міністрам, а з другого – визначає взаємні обов'язки службовців і міністрів [3, с.131].

У світі відома британська “традиція” державної служби, що регламентується моральним кодексом і підзвітна парламентському комітету з бюджетного контролю. Британського бюрократа характеризують висока самодисципліна, чесність, моральність, турбота про “суспільний гаманець”, професійна честь, прагнення завжди знайти найкраще рішення, адже за кожним актом професійного вибору стоїть держава і благо громадянина.

Також, документом, який регламентує поведінку вищих посадових осіб у державі і не має аналогів у практиці інших держав, є Кодекс міністра, який був прийнятий у 1990 р. замість документа під назвою “Питання процедури для міністрів”, що відіграв роль інструкції прем'єр-міністра стосовно належної поведінки його кабінету. Кодекс слугує

своєрідною присягою кожного нового уряду і “особистим зобов’язанням” кожного міністра. Вперше кодекс міністра був оприлюднений у 1992 р. [3, с.137 – 138]

Оцінюючи “новий підхід” до державного управління у Великобританії з погляду утвердження етики державних службовців, можна зробити висновок, що система заходів – децентралізація, реформа структури державної служби, зокрема її менеджеризація і запровадження ринкових механізмів, заохочення етичної поведінки державних службовців тощо стимулювала їх внутрішню активність і прагнення до самореалізації.

У Франції, як і в більшості країн Європи, етика державного службовця означає, насамперед, повагу до закону. Як і у Великобританії, вирішальною в успішному реформуванні державної служби визнано моральну мотивацію – свідоме ставлення державних службовців до реформ як до особистих цілей [1, с.152].

Виділяють чотири умови успіху функціонування етичних кодексів на основі зарубіжного досвіду (США, Великобританія, Швейцарія тощо) реалізують у французькій практиці: 1) усвідомлення реальної потреби в закріпленні етичних норм; 2) участь державних службовців у розробці кодексу; 3) розробка практичних рекомендацій із впровадження етичних вимог і їх опрацювання в процесі етичної освіти; 4) участь керівництва організації у цьому русі.

Практичними засобами функціонування кодексів є вручення службовцям пластикових карток з текстом кодексу; цільові семінари з окремих етичних проблем; оприлюднення в межах організації щорічних підсумків дисциплінарних стягнень, попереджень, а також повідомлення про винагороди; періодичні видання з професійної етики, спеціальні програми Internet тощо [3, с.149 – 150]

Отже, об’єктом особливої уваги ЄС є законодавчі та інституційні засоби утвердження етики на державній службі, які утворюють етичну інфраструктуру. Її елементи, як засвідчив аналіз досвіду Великобританії і Франції, аналогічні тим, які існують в етичній системі США. Західні країни виявились одностайними стосовно того, що умовами професійної етики державних службовців є, насамперед, рівень моральної культури суспільства, політичні традиції управління, активність громадянського суспільства, професійна чесність вільних ЗМІ, які висвітлюють діяльність владних структур і державних службовців тощо. Що стосується етичних стандартів, то вони мають відображати також соціальні й політичні цінності конкретної держави і мати нормативно-правове закріплення.

З огляду на важливість зазначених функцій та світову практику професійна етика і в Україні набуває визнаної нормативності. Позитивним є законодавчо-нормативне виділення в соціально-правовому інституті державної служби України етики державного службовця як окремого інституту; закріплення системи етичних цінностей як стандартів професійної діяльності державних службовців усіх рівнів державного управління. Зокрема, питання дотримання етичних стандартів у сфері державної служби регламентується статтею 5 Закону України "Про державну службу".

Основними досягненнями на шляху впровадження етичного аспекту у вітчизняному законодавстві можна вважати таке:

По-перше, приймаючи Присягу, кожен державний службовець публічно бере на себе моральний обов'язок "вірно служити народу України".

По-друге, стаття п'ята деталізована в Загальних правилах поведінки державного службовця (2000 рік). Особливо позитивним є те, що вони розроблені відповідно до вимог Ради Європи до державних служб на нашому континенті та виражають вимоги до моральної сутності державного службовця, призначення його діяльності, характеру його взаємин з державою, довіреною особою якої він виступає, та суспільством, "слугою" якого він є. В даний час Загальні правила є основним інструментом по зменшенню упередженості в прийнятті адміністративних рішень. Але, поряд з наведеним, слід відзначити деяку неповноту сучасної нормативно-правової бази, що регламентує етику

державних службовців. Так, Загальні правила визначено надто узагальнено. А відповідно до пункту 26 їх порушення є підставою для застосування дисциплінарних стягнень, тоді як відповідно до пункту 22 статті 92 Конституції України відповідальність за дисциплінарні порушення визначається виключно законами України.

Висновки. З огляду на те, що чинне законодавство досить узагальнено регулює питання професійної етики державних службовців (що породжує проблеми у правовій сфері), було б доцільно прийняти спеціальний законодавчий акт з питань професійної етики і на державній службі, і на службі в органах місцевого самоврядування, а також "Кодекс етики посадової особи органів державної влади". Для цього існує кілька вагомих причин.

Перше – Радою Європи було рекомендовано, щоб уряди держав-учасниць прийняли національні кодекси поведінки державних службовців як засіб протидії корупції. Додатком до Рекомендацій № Р (2000) 10 був Модельний Кодекс поведінки державних службовців Ради Європи.

Друге – відчуваючи вимоги часу та суспільства, керівництво державних органів, кадрові служби почали більше уваги приділяти впровадженню нових традицій, які створюють належний морально-психологічний клімат в системі державної служби. Прикладом зазначеного є схвалений Колегією ДПА України 23 квітня 2004 року Кодекс честі працівника органів державної податкової служби України, який має за мету посилення передусім самоконтролю податківців за дотриманням моральних норм у професійній діяльності і поведінці.

Третє – слід зазначити й інший, не менш важливий аспект. Йдеться про внутрішні параметри функціонування кожного колективу, в якому, власне, і проходять службу посадові особи та службовці. На рівні колективу спрацьовують також і елементи суспільної моралі прикладного характеру, наприклад, пов'язані з необхідністю дотримання норм етикету, які також набуваються у процесі морального саморозвитку. Прикладом ініціативи і творчого підходу до розробки корпоративної етики може бути система заходів, розроблена КРУ м. Києва в 2001-2003 рр., основною метою яких є пропагування етичної поведінки [2].

Тому, для поліпшення законодавчої бази «аби система державного управління України та її кров і плоть – державна служба – стали органічною частиною європейського адміністративного простору та дієвим чинником покращення якості життя людини» протягом останніх років ряд заходів здійснює Національне агентство з питань державної служби України. Як наслідок, Указом Президента України від 05 березня 2004 року була схвалена Концепція адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу, в якій серед пріоритетних напрямків було визначено вдосконалення нормативного регулювання вимог професійної етики. У розвиток цього питання Указом Президента України від 11 березня 2006 року була схвалена Концепція подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності», якою передбачено розроблення та прийняття Кодексу поведінки державних службовців.

Анотація

У статті проаналізовано зарубіжний досвід етизації державної служби з метою використання його конструктивних елементів у вітчизняній практиці. Обґрунтовано необхідність впровадження Етичного кодексу державного службовця України, як дієвого механізму формування моральності державних службовців.

Ключові слова: етика, професійна етика, етична поведінка, етизація державної служби

Аннотация

В статье проанализирован зарубежный опыт этизации государственной службы с целью использования его конструктивных элементов в отечественной практике. Обоснована необходимость внедрения Этического кодекса государственного служащего Украины как действенного механизма формирования моральности государственных служащих.

Ключевые слова: этика, профессиональная этика, этическое поведение, этизация государственной службы

Annotation

The article analyzes the foreign experience of introduction ethics into a public service on purpose to use its constructive elements in a domestic practice. It also grounds the necessity of implementing the Ethical Code of the state employee of Ukraine as an effective mechanism of formation morality of the state employees.

Keywords: ethics, professional ethics, ethical behavior, inject ethics into public service.

Список використаних джерел:

1. Бралатан В.П. Професійна етика: навч. посібник / В.П. Бралатан, І.В. Гуцаленко, Н.Г. Здирко. – К. : Центр учбової літератури, 2011. – 251 с.
2. Верех С.М. Етика поведінки державних службовців: стан, проблеми і шляхи їх вирішення – [Електронний ресурс] / С.М. Верех – Режим доступу : <http://www.kds.org.ua/blog/etika-povedinki-derzhavnih-sluzhbovtsiv-stan-problemi-i-shlyahi-ih-virishennya>
3. Рудакевич М.І. Професійна етика державних службовців: теорія і практика формування в умовах демократизації державного управління: Монографія. – Т.: Вид-во АСТОН, 2007. – 400 с.