

Пашкова Мілена Олегівна

провідний фахівець відділу підготовки науково-педагогічних та наукових кадрів ОРІДУ НАДУ при Президентові України

**АДМІНІСТРАТИВНА ЕТИКА В ОРГАНАХ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ:
РЕЗУЛЬТАТИ ЕКСПЕРТНОГО ОПИТУВАННЯ
ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ**

В статті представлено результати експертного опитування державних службовців органів виконавчої влади з питань додержання норм адміністративної етики. Отримані дані виявили, наскільки вільно респонденти орієнтуються в нормативно-правовому полі, що встановлює правила етичної поведінки, розуміють ключові терміни чинного законодавства з питань етики, ідентифікують суб'єктів контролю органів виконавчої влади, які здійснюють перевірку додержання правил етики державними службовцями. Спираючись на результати експертного опитування, автор розкриває проблемні питання, які потребують врегулювання з точки зору забезпечення ефективного контролю за додержанням норм адміністративної етики.

Ключові слова: адміністративна етика, контроль за етикою поведінки, державні службовці органів виконавчої влади.

Pashkova Miliena

**ADMINISTRATIVE ETHICS IN THE EXECUTIVE BODIES:
RESULTS OF PUBLIC SERVANTS OPINION'S POLL**

In the article the analysis of the public servants' opinions on administrative ethics issues has done. Ethic issues in the executive bodies have been considered, namely, public servants' understanding of legislative regulations that determine norms of ethics as well as control bodies interactions while examining the ethical behavior realization. Based on poll results the author revealed problems in order to

improve certain components of mechanism of control providing for implementation administrative ethics standards.

Keywords: administrative ethics, control providing for ethical behavior, public servants of executive bodies.

Пашкова Милена Олеговна

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЭТИКА В ОРГАНАХ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ
ВЛАСТИ: РЕЗУЛЬТАТЫ ЭКСПЕРТНОГО ОПРОСА
ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ**

В статье представлены результаты экспертного опроса государственных служащих органов исполнительной власти по вопросам, которые касаются соблюдения норм административной этики. Полученные данные демонстрируют, насколько свободно респонденты ориентируются в нормативно-правовом поле, устанавливающем правила этического поведения, понимают ключевые термины действующего законодательства по вопросам этики, а также идентифицируют субъектов контроля органов исполнительной власти, которые проверяют соблюдение правил этики государственными служащими. Опираясь на результаты анкетирования, автор раскрывает проблемные вопросы, требующие урегулирования с точки зрения обеспечения эффективного контроля за соблюдением норм административной этики.

Ключевые слова: административная этика, контроль за этикой поведения, государственные служащие органов государственной власти.

Постановка проблеми. Нормативно-правові засади, які встановлюють і регламентують етику поведінки державних службовців, останнім часом набувають особливого значення. З появою Закону України «Про правила етичної поведінки» від 17 травня 2012 року, в якому визначаються керівні норми, умови та стандарти етичної поведінки уповноважених осіб, конкретні вимоги до етики працівників органів державної влади [1], на порядку денному постали нові питання, пов'язані з упровадженням і реалізацією положень

закону в практику роботи державних службовців, а також необхідністю здійснювати контроль за їх додержанням. В своїй роботі О. Сушинський вказує, що «організація виконання законодавства є видом управлінської суспільно значимої діяльності...», і далі автор продовжує, що однією із засад подальшого розвитку державної служби є «неухильне дотримання службовцями вимог законодавства, етичних норм і правил поведінки...» [2, с. 46–47]. Схожі думки висловлювали Т. Василевська, В. Князєв, О. Оболенський, М. Рудакевич, Л. Стельмащук та інші науковці, зазначивши, що ефективний розвиток державної служби ґрунтується не тільки на основі неухильного додержання положень законодавства, але й на засадах моральних принципів і норм, відповідальності перед суспільством і самим собою. В свою чергу, ми можемо додати, що етичні правила мають бути системно впровадженими в сферу професійної діяльності службовців, мати дієвий «зворотний зв'язок» та гнучкі механізми застосування. Для ефективного запровадження норм етики, перш за все, необхідно з'ясувати, наскільки державні службовці обізнані з правилами етичної поведінки, зі змістом нормативно-правових документів, які їх встановлюють та регламентують, інакше кажучи, виявити, наскільки управлінське середовище готове сприймати і, відповідно, реалізовувати законодавчі ініціативи, визначені в стратегічних програмах і планах розвитку державної служби.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. В наукових працях В. Авер'янова, О. Андрійко, Ю. Битяка, І. Жданова, Л. Загайнової, С. Калюгіної, В. Конопльова, Н. Нижник, Л. Стельмащук, О. Сушинського, Н. Харченко та інших розглядаються різноманітні аспекти управлінської діяльності й особлива увага приділяється вдосконаленню нормативно-правових актів, які виступають основою регулювання, в тому числі питань етичного характеру, та впливають на подальший конструктивний розвиток державного управління і державної служби в цілому. Зокрема, на думку Л. Стельмащук, «впровадження реформ нормативно-правової бази з питань контролю впливатиме на системне

вирішення проблем державної служби, що буде запорукою істотного підвищення якості управлінських послуг, зміцнення потенціалу державної служби, покращення ефективності державного управління...» [3, с. 506]. Наголошують на необхідності розв'язання питань етичного характеру вітчизняні науковці – Т. Василевська, В. Діуліна, В. Колтун, М. Нинюк, М. Оганісян, М. Рудакевич, М. Свірін, О. Штиршов і багато інших. Слід згадати роботи російських авторів (В. Бакштановського, Д. Васильєва, П. Дробишева, О. Конова, О. Оболонського, Ю. Согомонова та інших), які багато уваги присвятили питанням адміністративної етики. В публікаціях доктора юридичних наук, професора О. Оболонського, досліджуються правові та політичні аспекти етики управлінської діяльності. Зокрема, О. Оболонський зазначає, що специфіка державної служби така, що створити повний і формалізований перелік приписів чи заборон досить складно, не кажучи вже про досить обмежені процесуальні юридичні можливості довести факти цих порушень. В цьому випадку регуляторами виступають такі інструменти впливу, як моральне засудження колег чи керівників або прийняття до уваги наявності етичних порушень у державного службовця в разі вирішення питань кар'єрного просування чи при атестації – і вони спрацьовують більш ефективно, ніж догана чи позбавлення премії [4]. Далі автор продовжує: «дестабілізуючі фактори етичних засад держслужби можна компенсувати укріпленням, підтвердженням і зрозумілим формулюванням загальних принципів та моральних норм поведінки службовців, а також створенням механізмів, які забезпечували б їх додержання, включаючи консультаційну допомогу службовцям, або захист від невинного чи незаконного неетичного свавілля з боку керівників» [4, с. 54]. Отже, встановлення лише правових норм і правил етичної поведінки не гарантує їх додержання – постає потреба поєднати норми закону в комплексі з дієвими організаційними інструментами, виявити готовність самих державних службовців здійснювати покладені завдання в умовах відкритості та підзвітності, чутливо реагувати на порушення етичних норм і правил, свідомо дотримуватись правил етики поведінки.

Виділення невіршених раніше частин загальної проблеми. Серед низки питань, пов'язаних з адміністративною етикою, найменш дослідженим, на наш погляд, й досі залишається питання забезпечення контролю за додержанням норм етики. Також в контексті вирішення етичних питань досить незначна роль, на жаль, приділяється проведенню емпіричних досліджень серед державних службовців з питань адміністративної етики.

Формулювання цілей статті. В цій роботі ми пропонуємо розглянути окремі компоненти системи забезпечення контролю за додержанням норм адміністративної етики, спираючись на результати експертного опитування, яке було проведене влітку 2013 року серед державних службовців органів виконавчої влади Півдня України. Взагалі, експертне опитування містило широке коло питань і передбачало з'ясувати, наскільки державні службовці ознайомлені з нормативно-правовою базою з питань етики, яке вони мають уявлення про суб'єктів, уповноважених здійснювати контроль за етичною поведінкою, а також дізнатися, які види контролю вважають найбільш/найменш ефективними стосовно перевірки додержання норм адміністративної етики, та багато інших. Аналіз результатів опитування дозволить не тільки встановити реальну картину, яка існує на даний момент, а й виявити напрямки, які необхідно вдосконалювати з точки зору додержання норм етики державними службовцями в органах виконавчої влади.

Викладення основного матеріалу. В експертному опитуванні взяли участь 100 осіб – державних службовців, представників органів виконавчої влади Півдня України. Більшість респондентів (45 %) – державні службовці віком від 26 до 35 років, третина респондентів – 36–45 років, решта розподілилась у вікових рамках 46–55 років і 18–25 років. Дві третини опитаних (70 %) мають дипломи освітньо-кваліфікаційного рівня «спеціаліст», решта (30 %) – «магістр», при цьому половина респондентів обіймає посади керівників, і половина працює на посадах спеціалістів. Також було з'ясовано, що більшість опитаної аудиторії мають стаж державної служби – від 5 до 10 років, на останній посаді (від 3-х років і більше) працюють близько 75 %

респондентів, при цьому 47 % представляють органи виконавчої влади районного рівня, 27% - обласного рівня, решта – працюють в територіальних підрозділах центральних органів виконавчої влади. Таким чином, ми можемо зазначити, що в експертному опитуванні взяли участь молоді, досвідчені державні службовці, які мають солідний стаж роботи в органах виконавчої влади, добре обізнані зі специфікою управлінської діяльності – отже, ми маємо підставу спиратись на результати анкетування як такі, що відображають реальне уявлення респондентів про нормативні засади та організаційні взаємозв'язки і процеси, які забезпечують додержання норм адміністративної етики.

Звернувшись до респондентів з проханням самостійно назвати закони, положення, правила тощо, які регулюють правила етичної поведінки державних службовців, ми отримали наступні відповіді: трохи більше половини опитаних (66,6 % керівників і 55 % спеціалістів) назвали Закон України «Про правила етичної поведінки», близько половини вказали Закон України «Про державну службу», Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції». Також серед відповідей зазначена Конституція України, Закон України «Про місцеві державні адміністрації» тощо. І лише 8,3 % керівників і 9,3 % спеціалістів згадали про Загальні правила поведінки державного службовця (далі – Загальні правила поведінки), тоді як саме цей документ задовго до появи Закону України «Про правила етичної поведінки» встановлював «вимоги до етики державних службовців, стандарти етичної поведінки, які мають відповідати очікуванням громадськості» [5]. Попередні дослідження, які торкалися питань правової обізнаності державних службовців у сфері професійної етики, демонструють схожі результати. Так, в 2001–2002 роках на базі Української Академії державного управління при Президентові України (зараз – Національна академія державного управління при Президентові України) було проведено експертне опитування, в ході якого 20 % респондентів визнали, що нормативно-правові важелі «від законів до посадових інструкцій» реально впливають на поведінку службовців, і лише 4 % опитаних вважають, що на

поведінку посадових осіб впливають норми Загальних правил поведінки державних службовців [6]. Порівняння даних 2002 року і результатів опитування 2013 року дає нам підстави зазначити, що в цілому спостерігається невисокий рівень обізнаності опитаних щодо нормативно-правових документів, які регулюють правила етичної поведінки, тоді як окремі документи (Загальні правила поведінки) використовуються взагалі формально – отже, неможливо й очікувати, що правила етики будуть додержуватись та відповідно виконуватись.

Наступне запитання анкети мало намір розкрити, наскільки державні службовці знайомі зі змістом нового Закону України «Про правила етичної поведінки». Серед запропонованого переліку позицій, які згідно з чинним законом відносяться до етичних правил поведінки, були зазначені й хибні (наприклад, «Виконувати будь-які доручення керівника», «Дотримуватись правил спілкування» та «Виконувати позапланові завдання»). Цікавим виявився той факт, що респонденти більшістю голосів (84 % керівників і спеціалістів) надали перевагу пункту, що не відноситься до етичних правил, зазначених в законі, а саме – «Дотримуватись правил спілкування». Решта відповідей розподілила голоси таким чином: 78 % керівників вибрали пункт «Бути толерантним до політичних, ідеологічних та релігійних переконань інших» та «Не допускати конфлікту інтересів», 62 % зазначили «Бути політично неупередженим», 58 % вказали, що до етичних правил поведінки відносяться «Запобігати одержанню неправомірних вигід, дарунків, пожертв» та «Діяти в інтересах держави або громади у відносинах з іншими особами». Серед спеціалістів 76 % опитаних вибрали позицію «Бути толерантним до політичних, ідеологічних та релігійних переконань інших», 66 % вказали «Не допускати конфлікту інтересів», трохи більше 40 % позначили «Запобігати одержанню неправомірних вигід, дарунків, пожертв» та «Діяти в інтересах держави або громади у відносинах з іншими особами», і 38 % вказали позицію «Бути політично неупередженим». Найнижчі відсоткові показники припадали на положення, які стосуються фінансової відповідальності, а саме – «Подавати

декларацію про майно, доходи, витрати, зобов'язання фінансового характеру» (їх вибрали лише 18 % керівників і 26 % спеціалістів). Результати відповідей респондентів продемонстрували, що державні службовці досить невпевнено ідентифікують законодавчо встановлені правила етичної поведінки, перш за все, через недостатній рівень знань положень закону. Крім того, переважна більшість керівників і спеціалістів асоціюють етику поведінки з політичною неупередженістю, недопущенням конфлікту інтересів, і в меншій мірі – з питаннями фінансової підзвітності, тоді як досвід зарубіжних країн, наприклад, Канади [7] та Польщі [8, с. 28–32], свідчить, що серед основних засад (принципів), які визначають етичність діяльності державних службовців, серед інших зазначений принцип звітності (фінансової відповідальності і фінансового контролю за витратами уповноважених посадових осіб).

В анкеті державним службовцям було запропоновано розкрити значення окремих ключових понять, які зустрічаються в тексті Закону України «Про правила етичної поведінки»: «толерантність» (толерантно ставитись до політичних поглядів, ідеологічних та релігійних переконань інших), «сумлінність» (сумлінно виконувати службові повноваження, рішення та доручення органів і осіб, яким вони підпорядковані) і «неупередженість» (виконувати свої службові повноваження політично неупереджено). Отримані дані продемонстрували наступне: 18 % державних службовців, які працюють в структурних підрозділах обласних державних адміністрацій, 23,4 % представників районних державних адміністрацій, і 58 % службовців територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади взагалі не надали відповіді на це запитання, що може свідчити про певні труднощі з інтерпретацією запропонованих понять. Наведемо окремі визначення, які зустрічались в анкетах респондентів: «толерантність» інтерпретувалась як «незалежність», «самостійність», «володіння собою», «вміння виступати», «зрозумілість» тощо. «Сумлінність» на думку окремих осіб є «добročесністю», «терпимістю», «доброзичливістю», «відповідальністю» і т.д. «Неупередженість» пов'язували з «відсутністю інформації про що-небудь»,

«прийняттям звернення людей», «розумінням ситуації», «переконливістю», «терпимістю» і т.п. Отже, вказані приклади яскраво демонструють відсутність єдиного розуміння, єдиних підходів у державних службовців щодо трактування понять, які зустрічаються в законодавстві, а також виявляють певні труднощі, пов'язані з інтерпретацією їх змісту. Безумовно, така ситуація викликає занепокоєння і сигналізує про необхідність вироблення пояснень до окремих положень закону.

Окрім запитань, які стосувались законодавства, респонденти розкривали бачення організаційних взаємозв'язків суб'єктів контролю, які перевіряють додержання норм етики в органах виконавчої влади. Зокрема, державним службовцям було запропоновано назвати, який орган влади уповноважений розглядати факти порушення етики державними службовцями, а також, хто в організації (на рівні органу влади, який респонденти представляють) здійснює контроль за етикою поведінки. Отримані відповіді на перше запитання продемонстрували наступне: уповноваженим органом влади, що розглядає факти порушення етики поведінки, 64 % опитаних назвали Національне Агентство України з питань державної служби (НАДС), що, власне, й закріплено в Затвердженому Указом Президента України від 08.07.2011 року №769/2011 Положенні про Національне Агентство України з питань державної служби (ст.4, п.15), згідно з яким НАДС проводить у встановленому порядку службові розслідування фактів порушення етики поведінки [9]. Решта опитаних зазначили: Обласну державну адміністрацію (17 %), органи судової влади (11%), Адміністрацію Президента України (6 %), Кабінет Міністрів України (2 %). Стосовно суб'єктів, які здійснюють контроль на рівні органу влади, опитані вказали, що контроль за етикою поведінки покладений на: підрозділи з питань кадрової (організаційної, документообігу, контрольної, правової) роботи (34,5 %); керівників підрозділів (27,3 %); заступників керівників організації (22,6 %); керівників організації (14,8 %); і лише одна особа зазначила, що сам державний службовець може здійснювати контроль за етичною поведінкою. На основі отриманих відповідей ми можемо сказати, що державні службовці

покладають контроль за додержанням норм етики на підрозділи (служби, посадових осіб тощо), чия діяльність пов'язана з кадровими питаннями (працевлаштуванням, кар'єрним просуванням тощо). Отже, респонденти «довіряють» перевірку додержання етичних норм зовнішнім структурам і не покладають здійснення контролю за етикою поведінки на безпосередніх керівників (лише третина зазначила, що керівники підрозділів здійснюють етичний контроль), і що найважливіше – практично ніхто не вказав таку форму, як самоконтроль, тобто, державні службовці не покладаються на себе. Також варто зазначити, що жоден опитаний не вказав на можливість контролю за етичною поведінкою з боку колег – цей вид контролю на рівні організації взагалі не розглядався респондентами.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. На основі даних експертного опитування ми отримали реальну картину сприйняття державними службовцями окремих напрямків, пов'язаних з адміністративною етикою в органах виконавчої влади. Спираючись на результати, ми можемо зазначити наступне:

- основою додержання правил етичної поведінки є знання законодавства і орієнтація в

правовому полі, яке встановлює та регламентує норми етики в органах виконавчої влади, отже, нагальним питанням постає необхідність посилити цю компоненту діяльності державних службовців. Надзвичайно актуальною залишається необхідність надати роз'яснення положень (термінів) законодавства з метою уникнення їх чисельних трактувань, що забезпечить єдине розуміння цих положень серед державних службовців органів влади;

- варто наголосити на уніфікації уявлення у державних службовців організаційних

взаємозв'язків суб'єктів, які беруть участь в регулюванні етики поведінки в органах влади, а на рівні установи – про повноваження та шляхи взаємодії усіх учасників. Важлива роль покладається на керівників структурних підрозділів, які повинні не тільки бути добре обізнаними з питань

адміністративної етики, а й мати легітимні засади для здійснення контролю за додержанням правил етики з боку підлеглих, що в свою чергу необхідно закріпити в нормативних документах (положенні про структурний підрозділ, в посадових інструкціях тощо).

- також особливу увагу необхідно приділити корпоративній етичній культурі, яка б встановлювала моральні критерії на рівні організації та впливала на формування професійних етичних норм, підвищувала рівень відповідальності кожного державного службовця. Але основним і найпотужнішим елементом, що забезпечує дотримання правил етики поведінки, виступає самоконтроль. Він синтезує в собі багато чинників – набутий власний досвід і моральні настанови, професійну освіту, можливість удосконалювати професійні навички, знання нормативно-правових засад тощо, які допоможуть приймати етично виважені управлінські рішення. Також до переліку елементів, які забезпечують додержання норм адміністративної етики, можна додати створення відповідних структур, які б надавали консультаційну підтримку у вирішенні конкретних етичних проблем, проведення етичної перевірки (моніторингу, експертизи, аудиту тощо) професійної діяльності державних службовців, громадський контроль та висвітлення в ЗМІ результатів перевірки тощо. Отже, ефективна реалізація законодавчо закріплених норм адміністративної етики залежить від злагодженої роботи усіх зазначених елементів, виступає засадою сталих етичних взаємовідносин та сприяє забезпеченню контролю за додержанням норм адміністративної етики в органах виконавчої влади.

Література.

1. Про правила етичної поведінки: Закон України від 17.05 2012 № 4722 VI // Урядовий кур'єр 04.07.2012. – № 116.

2. Сушинський О. І. Організаційно-правові засади виконавчої влади. Ефективність державного управління: Збірник наукових праць Львівського регіонального інституту державного управління Української Академії

державного управління при Президентіві України / За заг. ред. А. О. Чемериса. – Львів: ЛРІДУ УАДУ. – 2002. – Вип. 1/2. – С. 44–51.

3. Стельмащук Л. Напрямки реформування нормативно-правової бази в контексті контролю у системі державної служби. Л. Стельмащук // Збірник наукових праць «Ефективність державного управління». – 2009. – Вип. 18/19. – С. 504–509.

4. Оболонский А. В. Гражданское общество и правовое государство. Этические аспекты регулирования государственной службы. С. 53–64. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ecsocman.hse.ru/data/2011/01/12/1214867301/Obolonski.pdf> – Назва з екрану.

5. Головне управління державної служби України. Наказ від 04.08.2010 за № 214. Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця [Із змінами, внесеними згідно з наказами Головного управління державної служби N 300 (z1261-10) від 29.11.2010, N 176 (z0973-11) від 19.07.2011]. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z1089-10> – Назва з екрану.

6. Розвиток людського ресурсу адміністративної реформи в Україні: стан та перспективи. Монографія за заг. ред.. д-ра соц. наук, проф.. М. І. Мельника. – Київ. Нора-прінт. – 2007. – 160 с.

7. The Ethical Infrastructure in the Public Administration. The Experience of Several Countries. Treasure Board of Canada Secretariat. Office of Public Values and Ethics. – April, 2002. http://www.tbs-sct.gc.ca/veo-bve/theethicsinfrastructureinthepublicadministration_e.asp – Назва з екрану.

8. Civil Service in Poland. Iolanta Itrich-Drabarek, Kamil Mroczka, Lukasz Swietlikowski – Faculty of Journalism and Political Sciences, University of Warsaw, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR Warsaw. – 2012. – С. 9–38.

9. Положення про Національне Агентство України з питань державної служби Затверджене Указом Президента України від 08.07.2011 року № 769/2011 // Урядовий кур'єр 23.07.2011. – № 133.