

М.І.Рудакевич,

кандидат педагогічних наук,

доцент кафедри державного і муніципального управління

Тернопільського державного економічного університету

Ідейні основи та нормативні стандарти етики державних службовців країн Європейського Союзу

Проаналізовано теоретичні основи та нормативні стандарти етики державних службовців країн Європейського Союзу, шляхи їх практичного впровадження.

Ключові слова: етика державних службовців, принципи професійної етики державних службовців, етична інфраструктура, кодекс етики поведінки, етична освіта.

Рудакевич М.И. Идеиные основы и нормативные требования этики государственных служащих стран Европейского Союза

Проанализированы теоретические основы, нормативные требования этики государственных служащих стран Европейского Союза и пути их внедрения.

Ключевые слова: этика государственных служащих, принципы профессиональной этики государственных служащих, этическая инфраструктура, кодекс этики поведения, этическое образование.

Rudakevych M.I. Ideological foundations and standarts of ethics of European Union's government officials

Theoretical foundations and standarts of ethics of European Union's government officials, the ways of their practical implementation have been analysed.

Key words: ethics of government officials, principles of government officials' professional ethics, ethical infrastructure, code of ethical behaviour, ethical education.

Потреба адаптації вітчизняної державної служби до вимог Європейського Союзу, про що йдеться в Концепції адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу (2004 р.), зумовлює необхідність осмислення змісту офіційно визнаних норм етичної поведінки державних службовців країн-членів ЄС, механізмів їх впровадження та функціонування [1].

Українські науковці досліджують окремі напрями підготовки державних службовців у контексті європейських стандартів, зокрема культуру праці та спілкування, формування навичок комунікативного менеджменту, соціального діалогу і взаємодії з громадськістю, самоосвіти і самовиховання тощо (Т.Василевська, Л.Воронько, С.Загороднюк, В.Колтун, С.Крисюк, М.Логунова, В.Майборода, Ю.Молчанова, М.Пірен, Л.Приходько, В.Рубцов, В.Саламатов, С.Серьогін, Ю.Сурмін, С.Телешун, С.Хаджирадева та ін.) [2; 3]. Однак саме етичні стандарти державних службовців України поки що не вивчалися. Тому мета даної статті - проаналізувати теоретичні основи та нормативні стандарти етики державних службовців країн Європейського Союзу, шляхи та умови їх практичної реалізації.

Сучасний підхід європейської спільноти до етики державних службовців зумовлений двома основними обставинами: впровадженням нової парадигми державного управління, так званого "менеджеризму", та розбудовою Європейського Союзу як об'єднання демократичних незалежних держав [2; 4; 5]. Теоретичною основою гуманізації технократичної моделі бюрократії послужили новітні концепції етики. Поставивши зав-

дання відновити єдність етики, політики, права й економіки, яку було обґрунтовано практичною філософією Арістотеля, філософи і соціологи Заходу (В.Айхлер, Р.Белл, Ф.Бломе-Дрез, Д.Ваттімо, Е.Левінас, М.Рідель, Б.Сутор, К.Хоман, Г.М.Шьонгер-Манн та ін.) звернулись до природи людини, яка несе в собі “і неповторну персональність, і всіх об’єднуючу спільність” [6]. Вони критично переосмислили етику та її функції в системі знання (так звана “етична революція”) і довели, що етика формує соціальну гармонію в суспільстві на засадах “соціальної паритетності, в якій кожна із сторін є рівноправним партнером” [6, с. 17]. Згідно з такою теоретичною парадигмою ідеальна структура адміністративно-державного управління повинна будуватися на моделі соціальної організації як цілісного організму, яка відповідає таким етичним вимогам: здатність до адаптації, співробітництво із громадянським суспільством, співучасть державних службовців у плануванні і управлінні змінами, створення умов для творчої праці і самореалізації, взаємна довіра та відкриті комунікації [4].

Перехід до “нового управління”, який супроводжувався розгортанням процесів децентралізації, впровадженням ринкових механізмів регулювання, на зразок управління за контрактом, автономних агентств тощо, а також освоєння ділового менеджменту - змістили акценти в діяльності державних службовців на результати й ефективність служіння певним групам споживачів. Традиційний підхід до управлінської діяльності змінився на режим роботи прозорої і відкритої державної служби, інформаційно пов’язаної із громадянським суспільством [4, с. 2]. Це зумовило непередбачувані наслідки для етики державних службовців. По-перше, включення державних службовців у процес прийняття політичних рішень і оцінювання їх наслідків зумовило руйнування ієрархічної системи відповідальності і породило протиріччя із традиційним політичним нейтралітетом державної служби. По-друге, спрямованість державних службовців на підприємницький пошук призвела до того, що результати праці набули для них важливішого значення, ніж засоби її здійснення, що спричинило різке зростання внутрішніх конфліктів інтересів, а з ними і ризик ерозії традиційних етичних цінностей - честності, справедливості, рівності тощо. Поглиблення зв’язку між державним і приватним сектором зумовило загрозу зловживань з боку державних службовців, зовнішнього тиску на них приватних структур тощо. Традиційна веберівська бюрократична етика державних службовців виявилася неспроможною розв’язати нові проблеми. Постало питання: якою повинна бути нова етика, щоб отримувати бажані результати і як вона повинна бути операционалізована практично?

Аналізуючи загальні цінності, які мотивують поведінку людини, зарубіжні вчені й практики знайшли відповідь у так званій “етиці відповідальності”, яка реалізує об’єктивні потреби людини у самоповазі, відчутті власної значущості, професійній самореалізації у праці на загальне благо. Розширення частини повноважень державних службовців внаслідок децентралізації і делегування стимулює зростання самооцінки і міри відповідальності за прийняті рішення, їх відповідність державній політиці. Набуття більшої самостійності і відповідальності забезпечує належну поведінку державного службовця, яка більшою мірою, ніж у минулому, ґрунтується на персональній позиції, а не на вказівках їх керівників. Новий підхід до етики державних службовців вимагав органічного поєднання традиційної етики правил, яка регулюється правовими засобами, і етики відповідальності, яка включає саморегулювальні механізми особистості. Тому акцент було зроблено на змінах в інструкціях і законодавстві, структурах і організаційній культурі,

на розвитку нових засобів її утвердження: етичних кодексів, “гарячих” ліній, етичних комісій, етичних агентств, фахівців з етики тощо [5].

Розумінню суті етики державних службовців допоможе ще одне зауваження. По-перше, етика не є самоціллю. Вона служить зміцнюючим засобом у розвитку нової системи демократичних відносин у державній службі. Цей процес є ланцюгом неперервних змін на шляху до більш досконалого суспільства, які щоразу вимагають нових правил поведінки. Тому етика державних службовців - не стан, якого повинні досягти службовці, а неперервний процес етичного самовдосконалення. Орієнтирами для нього служить етичний кодекс, що допомагає визначати цілі і способи, якими державний службовець повинен користуватися, щоб виконати службовий обов'язок.

Розбудова “спільного Європейського дому” - інший суттєвий чинник посилення уваги країн Західної Європи до етичних проблем державної служби і розбудови нової етики. В огляді “Філософія в Європі”, виданому за підтримки ЮНЕСКО в 1993 р., опублікована стаття К.-О.Апеля “Чи можлива універсалістська етика?” [7]. У пошуках взаємної довіри і загального консенсусу європейська спільнота усвідомила, що альтернативи мирному і взаємно шанобливому спілкуванню культур не існує, а тому засобом досягнення універсального порозуміння вона обрала дискурсивну етику. Універсалістська прагматична етика відповідальності здобула належне політико-інституційне визнання і стала своєрідною ідеологією, яка втілюється й у внутрішньодержавне життя країн-учасниць ЄС, і у міждержавні відносини. Наведемо її суттєві характеристики.

Центральним поняттям дискурсивної етики є “політична співвідповідальність”. Її базову аксіому К.-О.Апель формулює так: “Автентична реалізація “доброго життя” окремої людини чи спільноти можлива лише за умови забезпечення рівного права на таку ж реалізацію усім іншим особам і спільнотам” [7, с. 495]. Основні моральні цінності дискурсивної етики - повага гідності, рівність і відповідальність усіх і кожного. Якщо хтось має особливі права за рахунок інших, це створює сприятливе середовище для маніпулювання. Принципи “доброго життя” мають бути єдиними для всіх, а тому “добре життя” окремої людини, колективу, спільноти й людства в цілому потребує свідомої і добровільної згоди на принципові самообмеження. Механізмом регулювання взаємин і взаємодії суб'єктів добровільної згоди є етика дискусії, яка виступає “спільною мовою”, що являє собою процедурні норми полеміки. А власне етичні норми взаємодії суб'єктів виникають у дебатах як компроміс, досягнутий за універсальними правилами аргументованого обговорення. Основні ідеї дискурсивної етики втілені в спільних цінностях Ради Європи, Копенгагенських критеріях для країн Європейського Союзу та у визнанні консенсусу як основного засобу прийняття рішень. На саміті глав урядів країн-учасниць ЄС у 1993 р. було прийнято основні стандарти міждержавної взаємодії, які ґрунтуються на християнських засадах: людські права, фундаментальні свободи, демократія, законність, мир, повага до інших, дух солідарності Європи і світу в цілому, рівні можливості для розвитку, рівність сприяння, охорона екологічних систем, персональна відповідальність тощо.

У Копенгагенських критеріях, які є обов'язковими для кожного кандидата в ЄС, спільні цінності об'єднані в три групи:

- 1) стабільні інститути, що гарантують демократію, верховенство закону, людські права, захист меншин;
- 2) наявність конкурентоспроможної у межах ЄС ринкової економіки;

3) готовність взяти на себе зобов'язання членства в Союзі, включаючи політичні, економічні і монетарні вимоги [8, с. 41].

Етика державних службовців у країнах ЄС формується в руслі розбудови етичної інфраструктури як відповідь на вимогу гармонізації службової етики з суспільними цінностями і боротьби з корупцією [5; 9]. Її елементи виконують такі основні функції - визначати стандарти службової поведінки, заохочувати і підтримувати етичну поведінку, боротися з порушенням її норм. Виходячи з того, що саме в кодексі як сукупності принципів і норм у найбільш загальній формі визначається соціальне призначення професійної діяльності, вимоги спільноти до моральних якостей державних службовців, їх взаємин із громадянами, державою, колегами тощо, Комітет Міністрів Ради Європи у травні 2000 р. прийняв Стратсбургську рекомендацію щодо нормування поведінки державних службовців країн-членів Ради Європи. Це нормування повинно здійснюватися на основі національних кодексів поведінки державних службовців, розроблених відповідно до запропонованого документа [9, с. 101-108]. Зміст модельного Кодексу відобразив досвід регулювання поведінки державних службовців країн розвиненої демократії. Його прийняття, як показав наш аналіз, сприяло розробці національних кодексів, створенню спеціальних державних інституцій з проблем етики, впровадженню етичної освіти тощо [9, с. 23-66].

Проаналізуємо основні характеристики Кодексу поведінки державних службовців країн Ради Європи, оскільки саме цей документ розкриває суть і зміст засад їх професійної етики. Документ містить два розділи: 1) інтерпретація та застосування; 2) загальні принципи.

Важливою особливістю документа є формулювання його призначення, а також визначення кола осіб, на поведінку яких поширюються етичні норми. Вони закріплені в першому розділі, що містить три статті. Стаття перша вказує на те, що правила кодексу поширюються на всіх службовців, які працюють у державному органі влади; вони можуть стосуватися також осіб, які працюють у приватних організаціях, але виконують державні замовлення; положення Кодексу “не стосуються обраних представників народу, членів уряду та осіб, які обіймають судову посаду”. Таке широке тлумачення терміна “державний службовець” зумовлено тим, що в багатьох країнах Європи до категорії державних службовців належать не лише кар'єрні (адміністративні) службовці, а й особи, які займають політичні посади, починаючи від президента країни. Стаття третя формулює мету документа. Кодекс переслідує 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.

Інше важливе положення визначає статус даного Кодексу. “Цей документ, - зазначається у ст. 2, - становить частину положень, які регулюють діяльність державних службовців, тому кожен зобов'язаний дотримуватися положень Кодексу”. Визнання Кодексу складовою частиною умов праці державного службовця, шляхом включення його положень у трудовий договір (контракт), надає його нормам обов'язкового характеру; дотримання їх контролюється і оцінюється. Оскільки така дія Кодексу вступає в силу з моменту підтвердження державним службовцем факту ознайомлення (п. 2. ст. 2), на адміністрацію накладається обов'язок систематичного інформування державних службовців про його положення, а також відповідальність за створення умов для їх виконання (п. 3. ст. 2). Доцільність такого положення пояснюється як моральним правом держа-

ви вимагати від кожного працівника відданості особливому набору професійних цінностей і стандартів, так і тим, що не всі державні службовці добровільно приймуть професійні етичні вимоги. Тому Кодекс повинен містити відповідні міри покарання, аж до “виключення з рядів професійних державних службовців”. У такому підході до регулювання поведінки державних службовців виявляється поєднання моральних і правових регуляторів.

Другий розділ “Загальні принципи” включає засади, які окреслюють етичні межі службової діяльності, а також норми і правила їх реалізації. Це, зокрема, такі як законність, відданість, політична нейтральність і лояльність до політики уряду, рішень місцевих органів 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 тощо. Звертає на себе увагу той факт, що вимога законності діяльності державного службовця названа основною. Причому дотримання закону та інструкцій повинно здійснюватися відповідно до етичних норм, пов’язаних із виконанням службового обов’язку (п. 1. ст. 4). Це підтверджує відому тезу про те, що закон визначає нижню межу - мінімум моралі, яка для всіх обов’язкова.

До головних вимог Кодексу належать ще й такі: перевірка чесності кандидата на державну службу (ст. 24) і вимога виконання службового обов’язку “політично нейтрально, не намагаючись протидіяти здійсненню політики, рішенням або законним заходам, які приймають владні органи” (ст. 4).

Особливістю Кодексу є наголос на взаємності обов’язків державних службовців: виконавців і тих, хто контролює їх діяльність або здійснює керівництво. Так, ст. 25 “Підзвітність керівництву” наголошує на обов’язку ієрархічної підзвітності в системі державної служби, яка поєднується з відповідальністю керівних і контролюючих осіб, по-перше, за виконання власних функцій, відповідно до політики та цілей органу державної влади; по-друге, за дії чи помилки персоналу, якщо вони не вжили необхідних запобіжних заходів; по-третє, зобов’язує цих осіб вживати конкретних заходів щодо запобігання корупції підлеглих. Відповідальність керівника за дотримання підлеглими положень Кодексу підсилює ст. 28, яка зобов’язує його у випадку порушень вживати дисциплінарні заходи.

Кодекс унормовує порядок завершення державної служби. У ст. 26 визначаються правила етичної поведінки після завершення державної служби чи при переході на іншу роботу. У ній сформульовані також заборони, пов’язані з недопущенням можливих зловживань. Доповнює порядок завершення державної служби ст. 27, в якій міститься заборона державним службовцям виявляти привілейоване ставлення чи надавати доступ до державних установ колишнім службовцям.

Кодекс вирішує також проблему дієвості норм професійної етики. Як уже зазначалося, окремими статтями (ст. 24, 25, 28), визначено їх призначення і правила функціонування. Основне навантаження покладається на служби управління персоналом і безпосереднього керівника. У ст. 28 розкриті політико-правові аспекти функціонування Кодексу поведінки. По-перше, у ній визначена процедура прийняття Кодексу, який затверджується міністром або керівником органу державної влади. По-друге, міститься вимога до службовця поводитися відповідно до норм Кодексу; це означає бути обізнаним із

його положеннями та змінами до нього, а в разі невпевненості у правильності дій керівництва - звертатися до відповідного джерела. По-третє, оскільки положення Кодексу є частиною умов трудової угоди, етичним правилом діяльності кадрової служби, безпосереднього керівника є ознайомлення кандидата на посаду з Кодексом поведінки ще на етапі ведення переговорів стосовно умов його роботи.

Таким чином, європейська інтеграція, що здійснюється на основі ідеї політичної співвідповідальності, має чотири виміри. Перші три: економіка (economy), ефективність (efficiency) та результативність (effectiveness) були доповнені четвертим - етичним (ethics). Об'єктом особливої уваги ЄС є законодавчі та інституційні засоби утвердження етики державної служби, які являють собою етичну інфраструктуру. Західні країни виявились одноставними стосовно того, що необхідними умовами професійної етики державних службовців є 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, крім загальних вимог, визначених у модельному Кодексі, повинні відображати також соціальні й політичні цінності конкретної держави і мати нормативно-правове закріплення. Питаннями етики у державних органах опікуються референти з етики. Це компетентні особи, які виконують свої обов'язки незалежно від керівництва; вони помічники і посередники між керівництвом та службовцями, які одночасно виконують функцію захисту прав державних службовців.

Формування етичної інфраструктури спрямоване, насамперед, на створення дієздатних структур, які б забезпечували якісну етичну підготовку державного службовця, контроль його діяльності та науково-методичну підтримку розв'язання етичних проблем. Аналіз звіту Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) про "Реформування систем менеджменту людських ресурсів у державній службі" (1996 р.) дев'яти країн-членів ОЕСР (Австралія, Велика Британія, Канада, Іспанія, Нідерланди, Нова Зеландія, Франція, Швеція) засвідчив, що в більшості з них уже введено етичні кодекси; створені і діють спеціальні інстанції на зразок Комітету стандартів публічної служби у Великобританії (1994 р.), запроваджено етичну освіту тощо [9]. Комплексний аналіз звіту, а також досвіду Великобританії і Франції дає змогу зробити висновок, що етична інфраструктура формується в руслі менеджменту людськими ресурсами і в контексті організаційної культури державної служби, ядром якої є морально-етичні цінності.

Особливу роль у впровадженні етичних стандартів відіграє етична освіта державних службовців. Вона повинна бути неперервною і професійно-спрямованою. Цілісне уявлення про зміст і підходи до її здійснення дає Програма міжнародної літньої школи "Етика в управлінні: нові виклики для державних службовців" (Львів, 2000), проведеної відомими фахівцями із США і Польщі [10, с. 271, 272]. Як свідчить тематика Школи, етика державних службовців розглядається в кількох значеннях: як система, що інтегрує конституційні, організаційні та індивідуальні цінності; як основа нового менеджменту і організаційної культури; як антикорупційний засіб. Останнє значення етики є метою і наслідком реалізації попередніх значень. Тобто етичні знання подаються як органічний елемент професійної діяльності державних службовців, володіння яким сприяє високій ефективності управлінської діяльності й авторитету службовців у суспільстві.

Професійна етика державних службовців є елементом загальноприйнятої в Європейському Союзі системи управління якістю в державній адміністрації, що отримала

назву “Спільної оцінної рамки” [2, с. 16]. Контроль за її дотриманням здійснюється в рамках щорічної оцінки державної служби за базовими показниками ОЕСР/SIGMA: правовий статус державних службовців; законність, відповідальність та підзвітність державних службовців; неупередженість та чесність державних службовців; ефективність в управлінні державною службою і кадровий контроль; професіоналізм і стабільність державних службовців; підготовка державної служби до європейської інтеграції [2, с. 6].

Таким чином, професійна етика державних службовців у країнах Західної і Центральної Європи розглядається як практичний інструментарій морально-правового регулювання службової діяльності, спрямованої на ефективне виконання професійної ролі на благо громадян і суспільства. Її базовими принципами виступають служіння, законність й відповідальність, політична нейтральність і лояльність, чесність, прозорість і відкритість, які представлені в модельному Кодексі поведінки державних службовців, рекомендованому Комітетом Ради Європи. Виконання вимог кодексу забезпечує комплексна етична система.

Практичні завдання з реформування державної служби в Україні обумовлюють напрями подальшого дослідження європейського досвіду. Зокрема, актуальним є вивчення практики розробки національного кодексу етики державних службовців і формування етичної інфраструктури державної служби, з’ясування ролі в цьому процесі політичних лідерів держави, осмислення досвіду добору кадрів, їх атестації і кар’єрного просування за морально-професійними якостями, аналіз системи неперервної етичної освіти на робочому місці, методів стимулювання, а також інструментів і процедур, які врегульовують небажану поведінку тощо.

Список використаних джерел

1. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу: Указ Президента України // Офіц. вісн. України. - 2004. - № 3.
2. Професійна державна служба: що зроблено і що далі?: Доп. про основні результати діяльності у 2004 році. - К.: Голов. упр. держ. служби України, 2004. - 19 с.
3. Державне управління в умовах інтеграції України в Європейський Союз: Матеріали наук.-практ. конф. / За заг. ред. В.І.Лугового, В.М.Князева. - К.: Вид-во УАДУ, 2002. - 392 с.
4. Ethics and Accountability in a Context of Governance and New Public Management EGPA Annual Conference, Leuven 1997. - IOS Press, 1998. - 300 p.
5. Системы общегосударственной этики поведения: Пособие Транспаренси Интернешнл / Под ред. Д.Поупа. - Берлин, 1996. - 114 с.
6. Айхлер В. Етичний реалізм. - К., 2001. - 192 с.
7. *Apel K.-O.* Une etique universaliste est-elle possible? / La philosophie en Europe, UNESCO. - Paris: Gallimard, 1993. - P. 487-504.
8. Bulletin of the European Communities. - Luxemburg: EUR/OP, 1993. - N 6. - V. 26. - P. 41.
9. Рудакевич М.І. Етика державної служби (зарубіжний досвід). - К.: Ультра, 2002. - 109 с.
10. Рудакевич М. Етика державних службовців: Монографія. - К.: Вид-во НАДУ, 2003. - 360 с.