

# GUIDES TO GOOD GOVERN- ANCE

01/15

## Посібник з належного врядування:

Професіоналізм та добросовісність  
державної служби



CENTRE FOR INTEGRITY  
IN THE DEFENCE SECTOR



## ЦЕНТР ДОБРОЧЕСНОСТІ В ОБОРОННОМУ СЕКТОРІ

Діяльність Центру доброчесності в оборонному секторі (CIDS) націлена на сприяння розбудові доброчесності, заходам з протидії корупції та належному врядуванню в оборонному секторі. В співпраці із своїми норвезькими та міжнародними партнерами Центр опікується підвищенням рівня компетенції та знань щодо зменшення корупційних ризиків, а також створенням практичних засобів для цього. CIDS був заснований Міністерством оборони Норвегії в 2012 році.

Висловлені в даній публікації погляди належать її авторам і не обов'язково відображають погляди норвезького Міністерства оборони, а отже не повинні сприйматися як такі.

### ПРО АВТОРІВ

**Франсиско Кардона** є асоційованим міжнародним експертом в CIDS. Пан Кардона є знаним фахівцем з розробки та оцінювання реформ державної служби та державного управління, з питань адміністративного права та судочинства, політики протидії корупції та державного будівництва. Його досвід охоплює відповідні системи Іспанії, в якій він народився, і в якій успішно працював в структурах державної служби, а також міжнародні організації, такі як ОЄСР, та програму SIGMA, в рамках якої він пропрацював 15 років як старший політолог-аналітик з питань державного управління. В програмі SIGMA йому довелося працювати радником приблизно в 25 країнах з перехідною економікою і таких, що розвиваються, в Східній Європі, Африці, Латинській Америці та в Карибському регіоні. Він має юридичну освіту (Університет Валенсії, 1976 рік), а також декілька дипломів магістра з державного управління.

**Свейн Еріксен** працює в CIDS старшим радником, відрядженим до Центру з Норвезького агентства державного управління та електронного врядування (Difi). Пан Еріксен є відомим експертом, що багато років працював у системі державного управління Норвегії. Він добре обізнаний з системами державного управління європейських країн, зокрема держав південно-східної Європи. Він отримав освіту з політології в університеті м. Осло (1978), працював викладачем на факультеті порівняльного державного управління в інституті Європейського Університету, Флоренція (1988). Він також читав лекції в рамках магістерської програми з європейської інтеграції та реформи державного управління в центральній та східній Європі, яку спільно проводили університет м. Грац, Європейська Академія (м. Больцано) та Європейський інститут державного управління, м. Маастріхт.

# ПЕРЕДМОВА

## Посібники з належного врядування

Посібники з належного врядування мають форму низки невеликих брошур, кожна з яких присвячена обговоренню конкретної теми, важливої для належного врядування в оборонному секторі. Такий формат забезпечує легкість читання без зайвого спрощення проблемних питань, які за своєю природою мають багатогранний і, певною мірою, технічний характер. Водночас, посібники розраховані на неспеціалістів та не вимагають професійної підготовки в якійсь певній царині. Читачами таких посібників можуть бути особи, зацікавленні в збільшенні своїх знань стосовно певної теми або кількох тем, які є безпосередньо дотичними до питань належного врядування в оборонному секторі, або ж в державному секторі взагалі; ці матеріали також можуть бути використані в освітніх цілях.

Центр доброчесності в оборонному секторі (CIDS) є науково-практичним центром в структурі Міністерства оборони Норвегії, що веде активну роботу в рамках Програми розбудови доброчесності НАТО. Його мандат охоплює заходи як національного, так і міжнародного рівня, включаючи реалізацію проектів, навчальних курсів, заходи з розбудови компетентності та спроможностей. Системні

підходи до сприяння доброчесності необхідні для того, щоб зменшувати ризик корупції та інших видів неетичної поведінки з одночасним підвищенням прозорості та підзвітності, а кінцевою метою є створення необхідних умов для належного врядування відповідно до принципів демократії і верховенства права. В такій роботі вирішальним чинником є особиста та професійна доброчесність, а також високі етичні стандарти державних службовців.

Авторами посібника Професіоналізм та доброчесність державної служби є Франсиско Кардона та Свейн Еріксен, редагування здійснене Інgrid Бустеруд. Хочу висловити їм подяку за натхненну роботу.

Ми завжди будемо вітати коментарі та відгуки стосовно Посібників з належного врядування (cids@ifs.mil.no). Більш докладно дізнатися про CIDS можна за адресою [www.cids.no](http://www.cids.no).



**Борд Бредруп Кнудсен**  
Директор

# CONTENTS

ВСТУП .....	6
РОЗМЕЖУВАННЯ ПОЛІТИКИ І ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ.....	8
ВІДБІР ПЕРСОНАЛУ І ПРОСУВАННЯ ПО СЛУЖБІ НА ОСНОВІ ПРИНЦИПУ ЗАСЛУГ .....	13
ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ: ІЄРАРХІЧНЕ ПІДПОРЯДКУВАННЯ І ЗОВНІШНІЙ КОНТРОЛЬ ЗАКОННОСТІ .....	15
ОБОВ'ЯЗКИ ТА ПРАВА, НЕСУМІСНІСТЬ ТА КОНФЛІКТ ІНТЕРЕСІВ.....	20

СИСТЕМА ОПЛАТИ ПРАЦІ, ЗАКРІПЛЕНА В ЗАКОНОДАВСТВІ .....	25
УПРАВЛІНСЬКІ ПІДХОДИ ДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЄДИНИХ СТАНДАРТІВ .....	29
ОКРЕМИЙ ПОГЛЯД НА ДІЯЛЬНІСТЬ МІНІСТЕРСТВ ОБОРОНИ ТА ІНШИХ ІНСТИТУЦІЙ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ.....	33
ВИСНОВКИ.....	35

## Вступ

Поняття професіоналізму державної служби тісно пов'язане з системою державної служби, заснованою на принципі заслуг – системою, що ґрунтується на компетентності та доброчесності і спрямована на досягнення цілей суспільного інтересу.<sup>1</sup> Система заслуг є протилежністю системи, де призначення на посади відбуваються не за професійними якостями та здібностями, а за принципами кумівства, політичної чи особистої лояльності або за протекцією.

Сьогодні загально визнано, що професійні державні установи відіграють ключову роль в економічному зростанні та ефективності політики в інших сферах. Все більше досліджень присвячуються зв'язку між рівнем професіоналізму державної служби та ефективністю врядування в країні як показнику рівня розвитку країни, водночас управління кадровими ресурсами в органах державного управління на основі принципу заслуг стає дедалі більш поширеним міжнародним стандартом. Тим не менш, попри те, що багато країн визнають принцип заслуг, на практиці він реалізується далеко не всюди.

Більшість країн відчують потребу у створенні професійної державної служби, що відповідатиме вимогам демократичних держав. Політична демократія, сучасна ринкова економіка та складні за своєю структурою держави і суспільства

вимагають наявності професійних органів державного управління. На цей час система заслуг є єдиним відомим способом досягнення прийняттого рівня професіоналізму органів державного управління.

Система заслуг, як і будь-який інший механізм державного управління, сформувалася не тому, що була інтелектуально чи культурно більш привабливою, ніж інші системи, а тому, що виявилася більш ефективною у вирішенні на практиці політичних, соціальних та економічних проблем у країнах із західною культурною спадщиною, тобто тих, де наріжним каменем суспільства є особиста свобода, а не імперативи певної соціальної групи. Система заслуг також виявилася незамінною для забезпечення правової визначеності і передбачуваності при прийнятті рішень у державному управлінні. У кожній окремій країні державна служба, основана на принципі заслуг, має своє особливе історичне і культурне коріння, проте всі країни також щось запозичували в інших. Європейські країни, історія розвитку системи заслуг у яких стала взірцем для інших – Велика Британія, Франція і Пруссія. Система заслуг у більшості решти країн Європи ґрунтується на ідеях і елементах, запозичених саме в цих держав.

Ефективне врядування, професіоналізм та активний розвиток і забезпечення доброчесності державної служби, як їм і належить, закладені

у структурі та системі управління інституту державної служби, що сприяє ефективності роботи уряду країни та надання державних послуг населенню. Доброчесність – це якість, що характеризується дотриманням твердих принципів або абсолютною готовністю, неухильністю та послідовністю при забезпеченні дотримання загальноприйнятих принципів і стандартів. За відсутності таких цінностей ефективність державної служби в умовах демократії стає неможливою.

Професіоналізм державної служби залежить від декількох чинників, про кожен з яких йтиметься нижче.

- Чітке розмежування політичних посад і посад державної служби.
- Набір і просування по службі на основі принципу заслуг і конкуренції як запорука професіоналізму.
- Принципове забезпечення внутрішньої підзвітності у рамках ієрархічної структури замість зовнішнього контролю за законністю та підзвітністю: їхнє значення для забезпечення підзвітності полягає

у створенні можливості для державних службовців відмовитися виконувати злочинні накази.

- Регламентування прав і обов'язків, зокрема обов'язку щодо неупередженості і доброчесності, та системи вимог щодо несумісності з державною службою та конфлікту інтересів.
- Ефективне регулювання розгляду скарг.
- Наявність нормативно-правових норм, що забезпечують об'єктивне оцінювання рівня ефективності роботи, та достатніх гарантій захисту особистих прав (таких як право бути заслуханим чи право на судовий розгляд).
- Законодавче врегулювання системи оплати праці; прозорість у призначенні складових заробітної плати конкретним державним службовцям у поєднанні з обмеженням таких повноважень у керівництва.
- Управлінські механізми забезпечення дотримання єдиних стандартів в усіх сферах державного управління.

<sup>1</sup> Inghram, Patricia Wallace. 2006. "Building Bridges over Troubled Waters: Merit as a Guide". Public Administration Review 66(4): 486-495

## Розмежування політики і державного управління

Загально визнано, що в ідеалі політика і державне управління мають бути розмежовані, проте це не завжди відбувається у практиці адміністративної (і політичної) діяльності. Демократична політика – це відповідь на дилему між порядком і плюралізмом. Вона також підтримує практику дискусій, згідно з якою публічні обговорення і критика, опозиція, регульована конкуренція і конфлікти не просто дозволяються, але навіть заохочуються та оформлюються законодавчо.<sup>2</sup> З іншого боку, органи державного управління зосереджені виключно на забезпеченні такого громадського порядку, що є гарантією стабільності і безперервного функціонування держави і забезпечує врегулювання і вирішення конфліктів за допомогою передбачених законом інструментів. У системі органів державного управління конфлікти і неефективність вважаються патологією, тоді як упорядкований і чіткий розподіл обов'язків, дотримання встановлених правил та ієрархії вважаються позитивними цінностями.

Це лише доводить, що політика і державне управління – це дві різні суспільні реальності, які в ідеалі мають бути розмежовані за допомогою механізмів, що забезпечують лояльну співпрацю між органами державного управління і демократичними політичними інститутами та підпорядкування перших другим. Легітимність

демократичних політичних інститутів може опинитися під питанням, якщо вони у підсумку виявляються нездатними проводити політику, що забезпечуватиме правову визначеність, верховенство права і задовільну якість державних послуг, а це неможливо за відсутності розвиненої системи професійних органів державного управління. Демократичні політичні інститути повинні отримати легітимність шляхом прямих виборів, проте мусять відплатити за цю легітимність ефективною діяльністю. Легітимність має бути підтверджена як результатами виборів, так і результатами діяльності. Бюрократія теж може втратити легітимність, якщо не управляється демократичними політичними інститутами. Саме тому існує потреба у створенні дієвих механізмів співпраці між цими двома суспільними реальностями.

Побудова професійної та демократичної державної служби передбачає розвиток у двох напрямках. З одного боку, це рух у бік більш структурних змін, спрямованих на розбудову демократичних інститутів, що діють за законом, спроможних водночас забезпечити надання громадянам державних послуг належної якості. З іншого боку, це рух у бік змін більш функціонального характеру, спрямованих на укріплення належного професійного та етичного поведіння у суспільному житті і сприяння застосуванню ефективних методів державного управління. Структурний і функціональний

аспекти взаємопов'язані, оскільки обидва мають на меті посилення визнання суспільством легітимності державної влади.

Саме у сфері структурних змін потреба у розмежуванні політики і державного управління проявляється більш гостро, як і низка не менш важливих питань, таких як система цінностей, пов'язаних з принципом верховенства права, обстоювання загального, або суспільного, інтересу, дотримання громадянських прав, рівність перед законом тощо, оскільки вони завжди вимагатимуть прямого політичного втручання з метою здійснення структурних змін у державі для забезпечення її ефективності. Структурні зміни вимагають формування відповідної політики.

У сфері функціональних змін, тобто у сфері питань функціонування та ефективності системи державного управління, не завжди необхідно здійснювати структурні зміни у державі, хоча іноді цього не уникнути. Функціональні зміни вимагають переважно управлінських дій щодо робочих процесів і процедур, проте вони безпосередньо залежать від ефективності політики і наявності дозволяючого законодавства щодо організації і функціонування органів державного управління та адміністративних процедур.

Формування і розвиток державної служби відносяться головним чином до структурної сфери держави. Інституційний розвиток державної служби є невід'ємною складовою системи державного управління, оскільки передбачає формування у державі нової владної сили (бюрократичної, професійної чи технократичної), що матиме певний рівень автономії відносно політичної влади для того, щоб працювати належним чином. Іншою невід'ємною складовою демократичної держави є структурні механізми демократичного представництва або механізми, завдяки яким політика стає формою вияву суспільного плюралізму. У цьому сенсі розмежування політики і державного управління, попри те, що на практиці ця межа часто розмита,

у цій сфері суспільного життя має структурний характер.

Великою проблемою, з якою зіштовхуються багато країн у процесі розвитку професійної державної служби, є проведення загальноприйнятої і зваженої лінії розмежування між політичним і професійним рівнями державного управління і, водночас, пошук шляхів і способів забезпечення конструктивної співпраці між ними. Необхідно уникати деспотичного, заполітизованого управління ключовими адміністративними системами, зокрема державною службою, при цьому залишаючи владі простір для маневру в сфері державного управління. У різних країнах ЄС та ОЕСР ця проблема вирішувалася по-різному, тоді як країни, що розвиваються, досі знаходяться у пошуку прийнятної формули.<sup>3</sup>

У контексті необхідних реформ у сфері взаємодії політики і державного управління, що вже відбуваються або плануються, було б доречно, якби адміністративне право і практика передбачали такі інструменти, як делегування функції прийняття адміністративних рішень на нижчі рівні адміністративної ієрархії.

Втім, межа між політикою і державним управлінням є нестійкою, взаємодія між цими двома сферами характеризується постійною напругою, і взаємне втручання, відкрите чи приховане, є звичним явищем. Існують протилежні точки зору на результати реформ системи державного управління у деяких країнах ОЕСР протягом останніх двох чи трьох десятиліть.<sup>4</sup> Дехто вважає, що управлінці ввійшли в політику і частково захопили політичне поле. На думку ж інших, навпаки, реформа державного управління дозволила політикам у виконавчій владі більш ефективно контролювати підлеглих

<sup>3</sup> Наприклад, шляхом формування уряду виключно з політиків або із залученням професійних державних службовців; призначення політиків на чітко визначені посади в ієрархічній структурі; призначення на посади державних службовців, пов'язаних з певними політичними силами; застосування "чистої" адміністративної моделі; застосування механізмів "делегування" тощо.

<sup>4</sup> Див. Pollit, Christopher and Geert Bouckaert. 2000. Public Management Reform: A Comparative Analysis. New York: Oxford University Press.

<sup>2</sup> Olsen, Johan P. and B. Guy Peters. 1996. Lessons from experience: Experimental learning in administrative reforms in eight democracies. Oslo: Scandinavian University Press.

їм посадовців. Полліт і Букерт, пропонуючи ретельніше розглянути межу між політикою і державним управлінням, звертають увагу на той факт, що вона пов'язана, але не обов'язково збігається з лінією розподілу між державними службовцями і політиками<sup>5</sup>. Якщо спробувати дати визначення політики, виходячи не з дійових осіб (обрані або призначені політики чи державні службовці), а з процесів, що відбуваються, то виявляється, що і політики, і державні управлінці здійснюють ту саму діяльність або виконують ті самі процеси. Політична діяльність – це не обов'язково те саме, що партійна політика, але, тим не менш, передбачає мобілізацію найрізноманітніших ресурсів для досягнення визначених цілей політики в умовах, коли інтереси різних партій можуть потенційно або реально увійти у конфлікт.

Державним чиновникам нерідко доводиться бути залученими до таких політичних процесів, навіть попри те, що вони є і мусять залишатися нейтральними по відношенню до будь-яких політичних партій. Інколи така політична діяльність забирає значну частину часу, необхідного для здійснення управління. Досвід більшості країн ОЕСР не дає підстав стверджувати, що політики мають бажання взяти на себе функції “стратегічного управління” довіреними їм сферами діяльності, і що радикальна деполітизація практичного державного управління є можливою. Також неочевидно, чи є неодмінним наслідком розвитку бюрократії збільшення політичної влади вищих чиновників, оскільки оцінити ступінь влади такої групи, як державні службовці вищого рангу, дійсно складно.<sup>6</sup> Наприклад, може скластися враження, що організаційні та управлінські якості чиновників у Франції та Німеччині чи у скандинавських країнах цінуються більше, ніж у Бельгії, Греції, Іспанії чи Італії, проте це може пояснюватися характером політичної системи і нормативно-правової та організаційної бази, у

<sup>5</sup> Там само.

<sup>6</sup> Див. Page, Edward C. and Vincent Wright. 1999. *Bureaucratic Elites in Western European States: A comparative Analysis of Top Officials*. New York: Oxford University Press.

рамках яких їм доводиться працювати.

Втім, очевидно, що у країнах ОЕСР, коли політика закріплюється на законодавчому рівні, застосування і виконання цього закону стають головним і майже виключним обов'язком професійної державної служби, а не політиків. Завдяки кільком правовим інструментам, не в останню чергу делегуванню повноважень, політичний процес прийняття рішень перетворюється на майже повністю або виключно адміністративний процес.

Як було сказано вище, взаємопроникнення політики і державного управління є неминучим. Чи слід це розцінювати негативно? Можливо, у цьому контексті варто нагадати, що формування політики і державне управління – це два різні, але пов'язані процеси. Загалом, у континентальних країнах ЄС, що мають доволі сильні традиції у сфері адміністративного права, політику оформлюють шляхом ухвалення відповідного законодавства у парламенті. У традиційному розумінні розмежування політики і державного управління, після того, як політика закріплюється на законодавчому рівні, достатньо просто делегувати повноваження щодо прийняття адміністративних рішень на нижчій рівні ієрархічної структури, що має зробити можливим застосування, впровадження і виконання закону (тобто політики) органами державного управління. Існує законодавство, що визначає порядок ухвалення таких адміністративних рішень і чітку юридичну процедуру делегування повноважень.

Чи означає це, що до того, як політика закріплюється на законодавчому рівні, органи державного управління не беруть жодної участі у її формуванні? Чи означає це, що політику формують і ухвалюють виключно самі політики? Політика описує політичні цілі у практичних термінах. У багатьох мовах немає окремих слів для позначення політики як політичного курсу (англ. policy) і політики як політичного процесу (англ. politics). У Європі слово “політика” прийнято вживати у значенні плану дій, що ухвалюється

і реалізується урядом. Політика – це втілення політичного рішення, що визначає діяльність посадовців органів державного управління. Рішення щодо вибору політичного курсу має включати цілі, загальні рамки адміністративних заходів та рішень щодо політичних інструментів. Політичні інструменти – це засоби, за допомогою яких уряд планує досягнення цілей політики, зокрема закони і нормативні акти, інформування населення та державні послуги. Принцип верховенства права вимагає, щоб будь-яка діяльність уряду відповідала закону, і в країнах з міцними традиціями адміністративного права формування і обговорення політики часто відбуваються у юридичних термінах. Саме тому процес формування політики тісно пов'язаний із законотворчим процесом.

Рішення щодо політики приймають політики, а не органи державного управління. Як правило, у конституції відповідальними за ухвалення рішень визначено окремих міністрів або весь склад ради міністрів. Міністри приймають рішення про зміст політики. Втім, проблеми, які доводиться вирішувати міністрам, настільки складні і специфічні, що в процесі формування політики вони вимушені покладатися на допомогу з боку професійних експертів. Після того, як проблему визначено, міністри ставлять перед професійними експертами комплексне завдання. Останні аналізують ситуацію і пропонують міністрам можливі варіанти політики. Міністри приймають рішення про те, який із варіантів політики обрати, проте процедура формування політики має технічний і адміністративний характер і залежить від того, як вона прописана.

Життєво необхідно підтримувати порядок, за якого політику формують міністри і ради міністрів. Проте, обов'язковий символізм навколо ухвалення урядом рішень не повинен затьмарювати практику, характерну для багатьох держав-членів ОЕСР та ЄС, коли формування політики урядом відбувається за визначеною адміністративною процедурою. Найчастіше це розпорядження ради міністрів з конкретними

адміністративними складовими, такими як типові формуляри, циркуляри, визначені строки, прив'язані до часу проведення засідань ради міністрів, стандарти якості аналізу (наприклад, прогноз бюджетних видатків, оцінка впливу на навколишнє середовище тощо).

Існує один характерний принцип, що застосовується у багатьох країнах ОЕСР і ЄС і закріплений у процедурі формування політики, який полягає в тому, що міжміністерське обговорення політики має відбуватися до ухвалення політики радою міністрів. Як правило, міжміністерські обговорення проходять на найнижчому рівні, і лише тоді, коли узгодити позиції виявляється неможливим, питання передається на рівень вище. Керівництво цим процесом доручається або міністерству, що виступило його ініціатором (як у Німеччині), яке куруватиме питання аж до досягнення узгодженого рішення уряду з його приводу, або генеральному секретаріату уряду (як у Франції). Впродовж міжміністерських дискусій нерідко виникають політичні протиріччя. Врешті-решт, усі рішення надходять до міністра або ради міністрів, проте практично завжди завдяки проведенню попереднього міжміністерського обговорення від них вимагається лише його формальне затвердження. Рішення уряду ухвалюються відповідно до адміністративних процедур. Розроблення і дотримання цих процедур відбувається свідомо. У випадку, коли ефективність формування урядом політики вважається недостатньою, уряд вдається до реформування системи формування політики.

Багато дійових осіб як у політичній, так і адміністративній сфері беруть обов'язкову участь у формуванні та ухваленні політики. Оскільки політичні питання сьогодення мають такий складний і специфічний характер, розвинені держави посилюють спроможності цих дійових осіб. У країнах ОЕСР та ЄС міністри і державні секретарі отримують певну допомогу у рамках семінарів та по партійних каналах. Можливе і збільшення ресурсів, доступних міністрам

(наприклад, бюджетів для укладання контрактів на дослідження проблеми чи бюджетів для оплати послуг політичних радників). Проте, як правило, найбільший внесок у формування міністрами політики роблять державні службовці. Це пояснюється тим, що державні службовці:

1. мають найбільші технічні знання і досвід і краще за будь-кого іншого взаємодіють з іншими державними службовцями і експертами; загальноєвропейська політика переважно формується на цьому бюрократичному рівні ("комітологія");
2. забезпечують безперервність процесу, що є особливо важливим у європейському контексті, оскільки процес формування загальноєвропейської політики не збігається з політичними циклами окремих держав;

3. здатні надавати фахові консультації з питань впровадження політики в процесі її формування, щоб забезпечити її ефективність, результативність і, найголовніше, успішну реалізацію.

Можливість для державних службовців долучитися до формування політики забезпечується завдяки системі управління, оснований на принципі заслуг. Її може бути поліпшено шляхом підвищення кваліфікації (наприклад, у рамках підготовки, набору та відбору персоналу), забезпечення організаційної спеціалізації (наприклад, створення уповноважених підрозділів з питань політики або *chargés de mission*), збільшення бюджетів або поглиблення внутрішньоміністерської співпраці чи запровадження адміністративних інструментів, що роблять можливим, наприклад, делегування обов'язків.

## Відбір персоналу і просування по службі на основі принципу заслуг

З поправкою на відмінності між країнами та їхню специфіку, основні характеристики державної служби у країнах розвиненої демократії, незалежно від того, побудована вона на засадах кар'єрного розвитку чи на системі посад, можна підсумувати наступним чином:

- набір державних службовців і їхнє просування по службі відбуваються на конкурсній основі, а не на старих методах відбору, оснований на протекціонізмі і хабарництві; чітко визначено можливі підстави для переведення на іншу посаду, пониження у посаді або звільнення державних службовців;
- на державних службовців покладається суворий обов'язок щодо дотримання політичної нейтральності і безсторонності;
- посади державної служби визначаються на центральному рівні і класифікуються за категоріями чи рангами;
- розмір заробітної плати визначається законодавством і залежить від категорії і стажу роботи, а не якості і обсягу реально виконаної роботи (хоча наразі у деяких країнах впроваджується система оплати праці залежно від її ефективності, але поки з нестабільними і неоднозначними результатами);
- нагляд за функціонуванням системи в цілому здійснюється за допомогою

потужних механізмів та інститутів контролю, зокрема незалежних комісій з питань державної служби (головним чином у країнах Британської Співдружності) або незалежного судового контролю у сфері управління державною службою (головним чином у країнах із системою загального адміністративного права).<sup>7</sup>

Професіоналізм і політична нейтральність державної служби вимагають її автономії від політичних сил та інших зацікавлених груп. Державна служба як інститут об'єднує у собі різні професії і спеціальності, проте має здатність сформувати єдину загальну практику і правила поведінки, а також набір цінностей і власну корпоративну культуру (*esprit de corps*), що, у свою чергу, служить легітимації її існування і діяльності. Професіоналізація державної служби у демократичних країнах можлива лише за допомогою використання системи заслуг. Ця система лежить в основі сучасної бюрократії.<sup>8</sup> Бюрократія – а відтак і основні складові системи заслуг – протягом приблизно останніх трьох десятиліть стала об'єктом звинувачень, поміж іншим, у тому, що вона душить законну владу уряду, підриває мотивацію до більшої ефективності, розмиває відповідальність і заважає оперативному реагуванню з боку

<sup>7</sup> Cardona, Francisco. 2004. "Civil Service, Democracy and Economic Development". *Viešoji Politika ir Administravimas* (7): 16-22.

<sup>8</sup> Dreyfus, Françoise. 2000. *L'invention de la bureaucratie: Servir l'État en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis (XVIII-XX siècles)*.

адміністративних органів. Ця критика, що лунає головним чином з боку прибічників ультраліберальних поглядів у сфері економіки, не є ані оригінальною, ані новою. Вона нагадує критику Маркса, який описував державний апарат як "жахливий організм-паразит, що облуптує французьке суспільство задушливою оболонкою".

<sup>9</sup> Втім, у першому випадку предметом критики є передусім неефективність, придушення індивідуальних свобод і підприємництва, у другому ж – використання бюрократії як інструменту придушення в руках правлячого класу.

Якщо державна бюрократія дійсно є настільки згубною, як її прийнято останнім часом зображати, то важко зрозуміти, яким чином інститут, що сприяв економічному зростанню розвинених країн, може бути настільки неспроможним запропонувати дієві рішення. Можливо, критика на адресу державної служби, основаної на принципі системи заслуг, викликана або нерозумінням дійсного характеру проблем, які покликана вирішувати система заслуг, або масштабною ідеологічною спробою підірвати авторитет держави та її інститутів.

Фактично, протягом останніх років тридцяти відбувалися постійні нападки і наполегливі спроби принизити державу та людей, що працюють на неї.<sup>10</sup> Державний сектор в цілому і урядова бюрократія зокрема стали об'єктом безжалюбних атак з боку певних політиків, представників наукових кіл, деяких аналітичних центрів і мас-медіа з метою послаблення їхньої легітимності. Намагання принизити державу має на меті її делегітимацію і, натомість, піднесення ролі ринку.<sup>11</sup> Справді, такі дії мали негативний

<sup>9</sup> Marx, Karl. 1852. The Eighteenth Brumaire of Louis Bonaparte.

<sup>10</sup> Див. Suleiman, Ezra. 2003. Dismantling Democratic States. Princeton University Press.

<sup>11</sup> Легітимація – це процес пояснення і обґрунтування правомірності інституційного порядку. Див., зокрема, Berger, Peter L. and Thomas Luckmann. 1966. The Social Construction of Reality. New York: Anchor Books, Garden City.

Легітимація – це здатність системи породжувати і підтримувати віру в те, що чинні політичні інститути є найбільш прийнятними у даному суспільстві, тоді як ефективність означає реальний результат – наскільки система виконує основні функції держави з метою задоволення потреб більшості населення і впливових груп. Effectiveness or its lack may either foster or hamper legitimacy. Див. Lipset, Seymour Martin. 1960. Political Man. The Social Bases of Politics.

вплив на суспільне сприйняття урядової бюрократії і, відповідно, на привабливість державного сектора. Це змусило ОЕСР у 2000 році заявити, що для того, щоб зробити державні організації привабливим місцем роботи, "найбільш важливим завданням" є ініціювати "комплексний внесок у формування позитивного і переконливого іміджу державного сектора та умов роботи у ньому".<sup>12</sup>

Професіоналізм державної служби має таку потужну складову, як доброчесність. Управління на основі принципу заслуг має супроводжуватися активними діями, спрямованими на підтримання і заохочення доброчесності працівників системи державної служби. Довіра до державних інститутів зрештою залежить від їхньої спроможності в ефективний і надійний спосіб вирішувати суспільні проблеми. Така спроможність, у свою чергу, залежить від рівня професіоналізму і доброчесності персоналу та якості правової бази, що регулює його діяльність. Крім цього, правовий порядок, який забезпечує державна служба, здатен призвести як до підвищення, так і до зниження рівня надійності і довіри з боку громадян.

Спроможність національних органів державного управління здійснювати свою діяльність у нейтральний і безсторонній спосіб і захищати суспільний інтерес залежить не лише від компетентності, кваліфікації і моральних якостей кожного окремого державного службовця, але й від якості правового й адміністративного середовища, у якому вони працюють. Це середовище здатне як перешкоджати, так і сприяти розвитку можливостей органів державного управління для залучення і мотивування кваліфікованих працівників, крім того воно впливає на функціонування механізмів захисту професійної автономії державних службовців і забезпечення їхньої відповідальності.

New York: Doubleday & Company, Garden City.

<sup>12</sup> Äijälä, Kirsi. 2000. "Public sector – an employer of choice? Report on the competitive public employer project". Звіт ОЕСР. Доступний за адресою: <http://www.oecd.org/austria/1937556.pdf>

## Відповідальність: ієрархічне підпорядкування і зовнішній контроль законності

Професіоналізм вимагає, щоб державні службовці мали певний ступінь професійної автономії, а це входить у протиріччя з тим фактом, що органи державного управління, зокрема міністерства, – це ієрархічні структури, і державні службовці підпорядковані і підзвітні політичному керівництву. Державні службовці – особливо ті, що виконують функції, пов'язані з обмеженням прав громадян, – зобов'язані бути безсторонніми, але при цьому готовими виконувати вимоги міністрів у рамках реалізації політики. Дотримання обов'язку щодо збереження лояльності саме у собі не є достатньою гарантією безсторонності і доброчесної співпраці між політиками і державними службовцями.

Поняття лояльності має бути врівноважене з іншими важливими міркуваннями, такими як нейтральність та професійна етика. Можна стверджувати, що для досягнення в країні високих стандартів врядування державні службовці повинні мати певну професійну автономію. В деяких ситуаціях їм має бути дозволено і їх слід заохочувати діяти, виходячи з їхньої власної професійної оцінки. Це не означає, що державні службовці звільняються від відповідальності. Кожного разу, коли вони діють без попередніх вказівок, їхні дії та рішення мають підлягати наступній перевірці, за результатами якої, у випадку необхідності, їхні повноваження

можуть бути додатково уточнені.

Компетентність державних службовців має передбачати глибоке знання поточних проблем, здатність брати на себе ініціативу і пропонувати рішення, щоб забезпечити безперервне виконання державних функцій, ефективно виконання законів і реалізацію державної політики. У професійному державному управлінні державні службовці повинні мати можливість казати владі правду і відмовлятися виконувати неправомірні або сумнівні з етичної точки зору політичні вказівки. Відданість державних службовців конституції і законності завжди має переважати їхню лояльність до чинного уряду.

У країнах з ефективним врядуванням державні службовці, як правило, мають значну професійну автономію. На жаль, це рідкість у країнах, де система врядування потребує істотного вдосконалення. У подібних країнах поширеними є такі дві типові ситуації: а) державних службовців усунуто від процесу прийняття адміністративних рішень, що швидше за все означає, що державна служба має працювати виключно за вказівками або в інтересах політичної еліти; у цьому випадку всі рішення завжди є політичними; б) як наслідок, державні службовці не в змозі або не мають мотивації надавати професійну підтримку, окрім як на



вимогу політичного керівництва або відповідно до однозначно прописаних правових зобов'язань за умови, що вони не суперечать партійним політичним інтересам.

Натомість, професійна автономія означає, що державні службовці на регулярній основі беруть участь у прийнятті адміністративних рішень. Від них очікується, що вони вільно висловлюватимуть свою фахову думку і будуть захищені законом від переслідування з боку політичного керівництва, якщо їхні оцінки суперечитимуть побажанням політичної партії. Маючи професійну автономію, державні службовці можуть сміливо "казати правду владі у вічі", що за її відсутності було б неможливим. З цієї точки зору професійна автономія є передумовою професіоналізму і доброчесності, а в підсумку – ефективного врядування.

Відносно нещодавно було оприлюднено звіт про Австралію, який засвідчує, що професійна автономія державних службовців залишається позитивним чинником навіть у розвинених країнах.<sup>13</sup> Звіт демонструє (мабуть, цілком очікувано), як скептично налаштовані посадовці звинувачують багатьох міністрів у відсутності бажання брати участь у креативній, інноваційній і стратегічній діяльності державної служби. На їхню думку, міністрів найбільше цікавлять власний зиск, "гарна картинка" у ЗМІ і загравання з суспільством (виходячи з результатів опитувань суспільної думки і "досліджень" фокусних груп), а не формування політики на основі фактичних даних. Посаду політичних радників міністрів було запроваджено саме через те, що міністри не могли точно оцінити необхідний рівень і види підтримки з боку державної служби, а також через бажання працювати з радниками, яких вони призначили самі. Міністри ж стверджували, що прагнули бути вчасно поінформованими і заздалегідь отримувати "попередження"

про можливі небезпеки і ймовірні наслідки їхніх рішень, принаймні як спосіб управління ризиками. Деякі високопосадовці погодилися з цим спостереженням. Крім цього, на їхню думку, можливість пропонувати міністрам альтернативні ідеї стосовно політики, навіть такі, що розходилися з офіційною політикою уряду, була, проте міністри були готові вислухати відверті та сміливі поради лише за умови суворої конфіденційності. Міністрів надзвичайно засмучували випадки витоку і розголошення інформації з боку державної служби, і, на їхню думку, така віроломність була неначе ударом у серце взаємної довіри між міністрами та посадовцями, необхідної для відповідального врядування (навіть попри наявність доказів, що більшість витоків мала місце з міністерських кабінетів, а не від професійних державних службовців).

У доповіді, присвяченій ситуації у Канаді, Комісія з питань державної служби також зазначає, що незалежність від партійної політики є однією з ключових цінностей державної служби.<sup>14</sup> Починаючи з 1908 року, вона лежала в основі визначення функцій і обов'язків державних службовців. Тим не менш, збільшення уваги і тиску як на державну службу в цілому, так і на кожного окремого державного службовця викликало питання щодо належної взаємодії між державними службовцями і обраними посадовцями. Попри декілька спроб визначити за допомогою кодексів та законодавчих актів рамки і критерії цінностей та етичних норм державних службовців питання залишається складним. Доповідь містить міркування стосовно принципу лояльності до чинного уряду.

Автономію неможливо відокремити від відповідальності. Державна система заохочень і обмежень обумовлює політичний вибір і рішення державних посадовців. Особливе значення має система стримувань і противаг у державному

секторі, тобто механізми, запроваджені з метою зменшення кількості помилок або неналежних дій і забезпечення доброчесності і професіоналізму державної служби. Система стримувань і противаг передбачає спільну відповідальність і рівний доступ до інформації, завдяки чому жодна особа чи установа не має абсолютного контролю над прийняттям рішень. Досягти професіоналізму державної служби неможливо, якщо державні інститути, зокрема міністерства та інші державні органи, не будуть організовані і не функціонуватимуть у такий спосіб, що реально дозволить державним службовцям користуватися власною професійною автономією і заохочуватиме їх до цього. Особливості організації, що заважають розвитку професіоналізму, зводять нанівець переваги меритократичних механізмів. Наприклад, який сенс наймати освічених і досвідчених людей, якщо не давати їм можливості повною мірою скористатися своєю кваліфікацією в інтересах суспільства у рамках організації, що їх найняла?

Багато разів відзначалося, що відхилення від принципу заслуг, і особливо, мабуть, у вигляді політизації державної служби, трапляються практично в усіх країнах. Втім, рівень поширеності партійного протекціонізму і кланової політики у державних інститутах – а відтак і їхні соціальні і політичні наслідки – значно відрізняються у різних географічних регіонах, особливо між півднем і північчю Європи.

Порівняльний аналіз рівня поширеності партійного протекціонізму у державній службі у 15-ти країнах Східної і Західної Європи показав, що у Німеччині та Австрії рівень протекціонізму вищий, ніж у Болгарії.<sup>15</sup> Тим не менш, ми не можемо на підставі цього висновку стверджувати, що рівень професіоналізму у Болгарії вищий, ніж у Німеччині та Австрії. Таку оцінку було зроблено, виходячи з припущення,

що у Німеччині, як і, можливо, в Австрії, державні службовці у таких органах, зокрема міністерствах як державних інститутах, мають значно більше професійної незалежності, що є глибше вкоріненою, ніж у Болгарії.<sup>16</sup>

Схожі аргументи ми знаходимо у дослідженні, в якому порівнюється рівень розвитку протекціонізму в Швеції та Греції. З одного боку, у Греції<sup>17</sup> державні органи недостатньо відмежовані від громадських інститутів, зокрема у політичній сфері, тоді як у Швеції держава вже дуже давно надійно захищена "правом на бюрократичну автономію", що означає суспільний договір, спрямований на забезпечення незалежності бюрократії від політичного впливу.<sup>18</sup> В інших дослідженнях робиться висновок, що в таких країнах, як Велика Британія,<sup>19</sup> Нідерланди,<sup>20</sup> Норвегія і Данія, теж існують механізми захисту професійної автономії державних службовців і запобігання втручанням політичних партій у діяльність органів державного управління.<sup>21</sup> З іншого боку, Іспанія та Італія подібні до Греції в тому, що бюрократична автономія не має належного захисту, хоча тут мають місце помітні варіації за географічною ознакою, зокрема між півднем та північчю Італії.<sup>22</sup> Згідно з

16 Щодо бюрократичної автономії у Німеччині див. Shefter, Martin. 1994. *Political parties and the State: The American Historical Experience*. Princeton: Princeton University Press. 36-45.

17 Papakostas, Apostolis. 2001. "Чому в Скандинавії немає куміства? Порівняння шведських та грецьких етапів розвитку". // *Clientelism, interests, and democratic representation. The European experience in historical and comparative perspective*. Simona Piattoni (ed.) 31-53. Cambridge: Cambridge University Press

18 Piattoni, Simona. 2001. "Historical Comparative Perspectives". *Clientelism, interests, and democratic representation. The European experience in historical and comparative perspective*. Simona Piattoni (ed.) 1-30. Cambridge: Cambridge University Press.

19 O'Gorman, Frank. 2001. "Patronage and the reform of the state in England, 1700-1860". // *Clientelism, interests, and democratic representation. The European experience in historical and comparative perspective*. Simona Piattoni (ed.) 54-76. Cambridge: Cambridge University Press.

20 van Randerad, Nico and Dirk Jan Wolfram. 2001. "Constraints on clientelism: The Dutch path to modern politics, 1848-1917". // *Clientelism, interests, and democratic representation. The European experience in historical and comparative perspective*. Simona Piattoni (ed.) 101-121. Cambridge: Cambridge University Press.

21 Приблизно на початку 19-го століття набір кадрів до органів державного управління був у своїй основі меритократичним (Feldbæk, Ole. 2000. "The historical role of the Nordic countries in Europe". *European Review*, 8 (1): 123-128). Таким чином, професійна автономія державної служби утвердилася ще до того, як у другій половині XIX століття парламентські вибори на партійній основі поступово стали нормою, змушуючи масові політичні партії мобілізувати громадян за допомогою програм дій, а не обіцянок покровительства.

22 Hopkin, Jonathan and Alfio Mastropaolo. 2001. "From patronage

13 Wanna, John. 2008. "Independence and responsiveness – re-tying the Gordian knot". *The Australian Journal of Public Administration* vol. 67 (no. 3): 340-344.

14 Furi, Megan. 2008. *Public service impartiality: Taking Stock*. Ottawa: Public Service Commission of Canada. Доступно за адресою: <http://www.psc-cfp.gc.ca/plcy-pltq/rprt/impairt/impairt-eng.pdf>.

15 Kopecky, Petr et al. 2012. *Party Patronage and Party Government in European Democracies*. Oxford: Oxford University Press. 367.

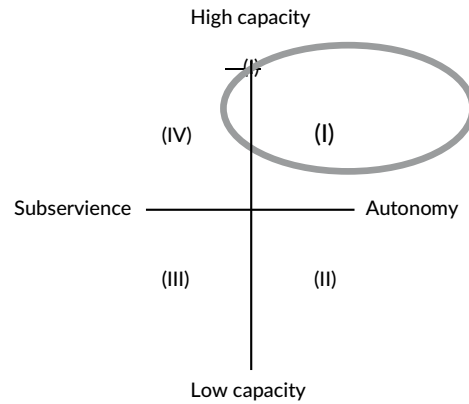
іншими дослідженнями, кумівство є поширеним у державній службі у деяких країнах Південної Європи.<sup>23</sup>

Ймовірно, існує не лише одна, а декілька форм протекціонізму, характерних для певних країн, кожна з яких вочевидь матиме свої специфічні наслідки. Інститути, що не мають професійної автономії, можуть легко стати жертвою зловживань з боку політичних партій, в той час як незалежні структури здатні запобігти вкоріненню подібної згубної практики. Крім цього, можна зробити припущення, що потужні, компетентні інститути впливають на поведінку політичних партій, змушуючи їх усвідомити необхідність конкуренції на основі не лише ідеології чи обіцянок захисту, але й реальних планів дій. Таким чином, здатність продемонструвати власну компетентність у сфері врядування стає основним завданням політичних лідерів. Фукуяма розглядає рівень спроможностей і автономії навіть у більш широкому сенсі як ключові показники загальної якості врядування.<sup>24</sup>

Це означає, що істотний брак професіоналізму і доброчесності державної служби<sup>25</sup> може бути симптомом серйозних системних проблем у сфері державного врядування, що ставлять під загрозу демократію і верховенство права, а не лише свідчать про недостатній рівень компетентності державних службовців.

Графіки спроможностей і автономії на діаграмі нижче у поєднанні дають схематичне уявлення про чотири можливі ситуації у системі державної служби.

ДІАГРАМА 1: СПРОМОЖНОСТІ І АВТОНОМІЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ



Коло у квадранті (I) відповідає ідеальному поєднанню значних спроможностей і належного рівня автономії. Квадрант (III) теж може означати реальну ситуацію: посадовці без належної кваліфікації не отримують широкої свободи дій. Втім, якщо обмеження, що застосовуються до них, не відповідають стандартам, якість врядування страждає з двох причин: через брак кваліфікації та неналежне регулювання. Ситуації, представлені у квадрантах (II) і (IV), являють очевидну проблему. Який сенс давати широку свободу дій некваліфікованим державним службовцям (II) або позбавляти висококваліфікованих свободи у розумних межах (IV)?

Ця дискусія демонструє, що у рамках програм підвищення рівня професіоналізму і доброчесності державної служби слід приділяти увагу як розвитку спроможностей, так і розширенню автономії. Зосередження лише на одному з аспектів (чи то посиленню спроможностей, чи розширенню автономії) може виявитися недостатнім. Необхідний ступінь автономії залежить від спроможностей державних службовців: чим більші спроможності, тим ширшою має бути автономія. І, як ми вже зазначали, якими б не були спроможності

державних службовців, політичні і правові рамки, у яких вони працюють, мають ключове значення для ефективності їхньої роботи.

Підбиваючи підсумки, професіоналізм і доброчесність мають бути невід'ємною ознакою органів державного управління, чиїм завданням є служити суспільним інтересам у надзвичайно

складних умовах. Цього неможливо досягти за відсутності механізмів захисту професійної автономії державних службовців і запобігання будь-якому втручанням політичних партій у здійснення державного управління та впливу з боку зацікавлених груп.

to clientelism: comparing the Italian and Spanish experiences". // Clientelism, interests, and democratic representation. The European experience in historical and comparative perspective. Simona Plattoni (ed.) 152-171. Cambridge: Cambridge University Press.

23 Ongaro, Edoardo, 2009. Public management reform and modernisation: Trajectories of administrative change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

24 Fukuyama, Francis, 2013. "What is Governance?". Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, 26 (3): 347-368.

25 Діаграма побудована на основі даних, наведених у Fukuyama 2013: 362.

## Обов'язки та права, несумісність та конфлікт інтересів

Природа діяльності державних службовців пов'язана з обов'язками, яких не мають працівники приватного сектору, наприклад відданість конституційним цінностям (обов'язок ставитися однаково до всіх громадян, бути безпристрасними, уникати конфліктів інтересів, виступати проти незаконних або сумнівних з погляду етики наказів тощо). Вони також мають певні деонтологічні та юридичні зобов'язання. Той факт, що державні службовці покликані захищати, поважати і пропагувати конституційні цінності, деонтологічні та юридичні зобов'язання, навіть зіштовхуючись з невідповідними наказами керівництва або тиском з-поза меж своєї організації (наприклад, пов'язаним з приватними інтересами), означає, що вони, в свою чергу, повинні бути захищені від зловживань каральними повноваженнями, які має керівництво.

Система прав, обов'язків та дисциплінарних правил є невід'ємною частиною інституту підзвітності державної служби. Механізми підзвітності мають сприяти етичній поведінці державних службовців, утримуючи їх від неетичних дій та виводячи таку поведінку на поверхню. Механізми підзвітності закладають основи діяльності державної служби, перевірки її результативності та дотримання належних процедур.

На додачу до дисциплінарних правил механізми підзвітності повинні охоплювати внутрішні адміністративні процедури (вимогу письмового документування дій чи запитів), перевірку та оцінку роботи установ, або такі процедури, як викривання незаконних дій (що може підштовхувати державних службовців до оприлюднення протиправної поведінки інших осіб або відмови виконувати прохання зробити щось неналежне). Вони також можуть бути зовнішніми по відношенню до державної служби, наприклад включати такі механізми нагляду, як законодавчі або парламентські комітети, інститут омбудсмена чи аудиторські палати.

Етичні кодекси, кодекси поведінки та етичні настанови сприяють поширенню атмосфери доброчесності, та все ж вони мають обмежений правовий вплив. Як справедливо зазначено у «Керівних принципах з питань етики» Міністерства оборони Норвегії, їхнє завдання – не створювати нові норми, а пояснювати наявні правила та поширювати знання про них.<sup>26</sup>

Узгодженість положень законодавчих актів, етичних норм, навчальних програм та практики – це запорука належної роботи державної служби.

<sup>26</sup> Міністерство оборони Норвегії. 2011. «Керівні принципи з питань етики щодо контактів з бізнесом та промисловістю в оборонному секторі». За адресою: [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fd/reglement/ethical-guidelines-for-business-and-industry-in-the-defence-sector\\_2011\\_s-1001-e\\_web.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fd/reglement/ethical-guidelines-for-business-and-industry-in-the-defence-sector_2011_s-1001-e_web.pdf)

По суті, високі стандарти етичної поведінки, яка очікується від державних службовців, є лише одним боком медалі, а з іншого її боку знаходяться різноманітні чинники створення для державних службовців достойних умов роботи та життя, а не невинуватих привілеїв. Сюди входять такі базові принципи, як гарантії зайнятості та збереження посади, перспективи кар'єрного зростання, справедлива оплата праці та суспільна пошана.

Для стимулювання належної поведінки державних службовців вкрай важливу роль відіграє справедливе і неупереджене управління кадрами. Це гарантія того, що процедури найму та підвищення службовців державного сектору ґрунтуються на професійних стандартах, за відсутності дискримінації, і до мінімуму зведені інші фактори, такі як політичні міркування чи протекція. Якщо державні службовці вважають, що їм замало платять, їх перевантажують роботою, і їм не надають достатніх гарантій, у них буде менше стимулів до покращання своєї діяльності, в тому числі у розрізі етичної поведінки. Кадрову роботу, що необхідна для підтримки доброчесності у державному секторі, можуть доповнити та зміцнити внутрішні плани установ із заохочення доброчесності.

Коли йдеться про обов'язки державних службовців, потрібно розрізняти дві основні категорії: службові та конституційні обов'язки. Права державних службовців повинні відповідати обом типам обов'язків. Виконання обов'язків державними службовцями має забезпечити дисциплінарна система. Таким чином, необхідно домогтися повної та чіткої узгодженості прав, обов'язків та дисциплінарних норм, як на законодавчому рівні, так і при їх реалізації. За відсутності такої узгодженості права можуть легко перетворитися на привілеї, чого жодним чином не можна допустити.

Державні службовці мають уникати ситуацій та заходів, несумісних з їхнім статусом. Така норма повинна бути частиною обов'язків

державних службовців. Обов'язок цей має бути тим необхіднішим та жорсткішим, чим вищою є посада державного службовця, хоча це не означає, що на нижчому рівні правила щодо несумісної поведінки мають бути м'якшими – чим менше винятків, тим краще.

Найбільш серйозні приклади несумісності:

1. *Несумісність між двома посадами у державному секторі:* жодному державному службовцю не дозволяється займати дві або більше оплачувані посади у державному секторі. Причиною цього є необхідність уникати нагромадження різних повноважень та оплати в одних руках заради справедливого розподілу зайнятості в державному секторі. Працевлаштування в державному секторі є дефіцитним товаром, яким не повинні монополювати ті, що вже знаходяться в системі, натомість воно має бути доступним для всіх членів суспільства. Винятком з цього загального правила може бути дослідницька чи викладацька діяльність державних службовців, що водночас працюють позаштатними університетськими викладачами, або ж творча діяльність митців та письменників.
2. *Несумісність з роботою у приватному секторі заради збереження безсторонності:* державна служба має бути неупередженою. На законодавчому рівні та на практиці має бути проведена чітка межа між приватними інтересами та публічною сферою, між ринком та державою. Для державних службовців, що мають повноваження приймати рішення, тобто працівників таких органів регулювання, як податкова служба, установи, що видають ліцензії, дозволи на будівництво та субсидії, органи планування міської забудови, та ін., має існувати заборона працювати в компаніях або корпораціях, над якими вони мали повно-

важення здійснювати нагляд як державні службовці. Ця заборона стосується будь-яких юридичних стосунків, паралельної роботи чи працевлаштування після закінчення державної служби. В останньому випадку повинен бути запроваджений період "охолодження" у два-три роки. Складність такого механізму пов'язана з його реалізацією, яку може полегшити система адміністративних санкцій, особливо штрафів. Більше того, державні службовці не повинні бути власниками приватних компаній, що мають контракти або партнерські стосунки з державним сектором. В подібних випадках приватні інтереси можуть поставити під загрозу належне виконання державним службовцем своїх обов'язків. Володіння незначною кількістю акцій великих компаній може допускатися, якщо вони є часткою приватних інвестицій, і така власність не впливає на політику цих компаній, але все ж кожний випадок володіння акціями має розглядатися окремо залежно від посади даного державного службовця. Найкращим виходом з можливого конфлікту інтересів, пов'язаного з володінням акціями компаній, було б позбутися цих активів шляхом продажу чи передачі їх в управління сліпим фондом. Подібним чином має також обмежуватися активна участь державних службовців в роботі громадських організацій, особливо якщо ці ГО отримують фінансування з державних програм.

Загалом суміщення посади в державній службі з роботою або інтересами в приватному секторі має бути заборонене, оскільки очікується, що державні службовці мають приділяти свою енергію виключно державній службі. Втім, можуть існувати певні винятки: наприклад, якщо у державного службовця є сімейний бізнес, що вимагає його уваги і є повністю відо-

кремленим від його офіційних службових обов'язків (не передбачається аніякого перетинання зі сферою службових повноважень), йому може бути дозволено управляти таким бізнесом.

3. *Несумісність з політичною діяльністю заради збереження політичної нейтральності:* державна служба повинна бути політично нейтральною, оскільки має обслуговувати кожний уряд, що є сьогодні при владі. Можливо, занадто суворо забороняти державним службовцям брати участь у будь-якій партійній політичній діяльності, але такий варіант все ж може існувати. Принаймні, державним службовцям має бути заборонено займатися політичною діяльністю чи підтримкою політичних партій в робочий час, а також залучатися до керування політичними партіями. Якщо державний службовець стає членом парламенту, міністром або політичним радником, він має бути звільнений від пов'язаних з державною службою обов'язків на час здійснення політичної діяльності.

4. *Несумісність з приватними інтересами:* це має регулюватися чіткими юридичними положеннями стосовно конфлікту інтересів. Державні службовці, зокрема ті, що мають повноваження обмежувати права особи, повинні бути неупередженими, тобто безпристрасними з точки зору як політики, так і власних фінансових інтересів, впроваджуючи в життя політику уряду при владі і працюючи заради загального блага шляхом безстороннього виконання законів. Треба робити все можливе для запобігання реальним та очевидним конфліктам інтересів. Для забезпечення виконання норм щодо несумісності та конфлікту інтересів необхідно контролювати джерела походження доходів державних службовців. Для цього в багатьох країнах

державні службовці, особливо наділені повноваженнями, що впливають на права та власність інших осіб, зобов'язані декларувати власні статки та статки своїх близьких, а також оприлюднювати інформацію про свої фінансові та особисті інтереси.

Дієвість процесу декларування статків може ставитися під сумнів, оскільки він є бюрократичним, дорогим в управлінні, його ефективність складно контролювати. Внаслідок цього його можна легко обходити, створюючи відчуття безкарності. Вважається, що альтернативою може бути чітко визначене положення кримінального кодексу про незаконне збагачення, що дозволить поліції, прокурорам та слідчим суддям уважно вивчати випадки підозрілого збагачення, розміри якого не відповідають рівню офіційної винагороди.<sup>27</sup> В багатьох країнах розслідування випадків підозрілого збагачення досі заборонене.

5. Подарунки: отримання подарунків має бути повністю заборонене, включно з так званими "значками і ручками" (тобто товарами малої вартості). Якби хтось щиро-сердно наполягав на врученні подарунку, державні службовці зобов'язані ввічливо відмовитися. Подарунки можуть набирати форму грошей, предметів, послуг, подаро- жей, розваг, і будь-яких пільг, які можуть прямо чи опосередковано пов'язуватися з виконанням державним службовцем своїх посадових обов'язків. Подарунки можуть бути першим кроком в напрямку хабарництва і отже повинні бути повністю заборонені, особливо якщо вони є знаком подяки за щось, що державний службовець зробив впродовж виконання своєї роботи. Вони завжди ставитимуть під сумнів безсторонність, незалежність, та свободу дій державного службовця. Якщо суспільна

традиція вимагає або виправдовує подарунки, що надаються чи приймаються, такі подарунки мають прозорим чином декларуватися перед організацією-роботодавцем і оприлюднюватися перед громадськістю. В таких випадках може бути доцільним створювати відкриті реєстри подарунків.

6. Адміністративні рішення: всі особи, що діють від імені органів управління, повинні бути виключені з процесу прийняття адміністративних рішень або укладання державних контрактів, якщо вони мають приватну зацікавленість у результаті такого рішення. Наприклад, певна адміністративна процедура може безпосередньо впливати на особу, що бере участь у цій адміністративній процедурі від імені органу управління, або на родича цієї особи. В такому випадку державного службовця належить відсторонити від процедури прийняття рішень з питань, що впливають на нього особисто або на його найближче коло інтересів. Це можна зробити різними шляхами, наприклад залучивши до вирішення питання незалежну третю сторону, або не надаючи цьому державному службовцю документів чи будь-якої іншої інформації, що стосується його приватних інтересів, або ж службовець має утриматися від голосування з даного питання чи не брати участі в обговоренні відповідних пропозицій та планів. Кожна сторона повинна мати право оскаржити рішення, що приймаються за таких умов. Такі заходи вимагатимуть наявності повного і детального переліку причин, що мають привести до утримання від голосування чи обговорення, а також відповідних оперативних процедур. Найкраще, якби ці процедури містилися у загальному законі про адміністративні процедури.

<sup>27</sup> Martinez, Richard. « La déclaration de patrimoine est-elle efficace ? » Непублікований рукопис, 27 вересня 2014.

Механізми підзвітності, що забезпечують добросовісність та професійність, є найкращими засобами підтримки дисципліни в державній службі. Ігнорування обов'язку запобігати чи не виконувати правила щодо несумісностей та конфлікту інтересів має зазнавати серйозного покарання відповідно до принципів пропорційності та справедливості для забезпечення добросовісності, безсторонньої та гідної довіри державної служби. Як сказав про це Європейський Омбудсман, «Важливо не лише, щоб органи управління були хорошими, але також щоб громадяни бачили, що хороше управління насправді здійснюється».<sup>28</sup>

Основна причина існування права керівництва карати (*ius puniendi*) полягає в тому, що таке право посилює внутрішню дисципліну та відповідальність за правопорушення і погану роботу, сприяючи виконанню державними службовцями своїх обов'язків. Дисциплінарні процедури є інструментами управління, і їхнє використання входить до сфери відповідальності органів керівництва. Саме керівники відповідають за належну поведінку своїх підлеглих.

Державні службовці мають притягатися до відповідальності за свої дії або їхню відсутність, якщо це порушує їхні визначені законом обов'язки. Відповідальність щодо державних службовців може бути трьох типів: дисциплінарна, карна та цивільна (патримоніальна). Питання дисциплінарної та карної відповідальності вирішуються шляхом застосування двох різних

видів процедур: відповідно дисциплінарної (адміністративної) та кримінальної. Патримоніальна або цивільна відповідальність встановлюється водночас з дисциплінарною чи кримінальною відповідальністю, оскільки через причинно-наслідковий зв'язок вона пов'язана з адміністративним порушенням або кримінальним правопорушенням, яке вчинив державний службовець.

На додачу до загальних юридичних норм дисциплінарного характеру для державної служби можуть існувати окремі дисциплінарні положення для певних груп державних службовців, які регулюються спеціальними правовими документами. Наприклад, численні норми, що стосуються дисципліни в органах поліції, збройних силах або судовій владі, можуть бути притаманними лише цим органам і відрізнятися від положень, що регулюють загальне проходження державної служби. Існування таких норм пояснюється специфічністю завдань та функцій працівників цих органів. В деяких випадках організації особливо делікатного характеру, як, наприклад, розвідка, матимуть особливі дисциплінарні правила. Загальний підхід полягає в тому, що чим більше діяльність державних службовців може потенційно обмежити основоположні права громадян або зашкодити національним інтересам, тим більш вимогливими мають бути застосовні до них норми поведінки і тим жорсткішими мають бути виправні заходи.

## Система оплати праці, закріплена в законодавстві

Схема оплати праці повинна бути єдиною для всієї системи державної служби. Вона має гарантувати однаковий рівень оплати за один і той самий обсяг виконаної роботи. Іншими словами, співробітники, що обіймають посади, які передбачають виконання однакового обсягу роботи, повинні мати однакову заробітну плату. Рівень винагороди за виконану роботу повинен ґрунтуватися на системі тарифних розрядів, а система тарифних розрядів, в свою чергу, необхідна для того, щоб забезпечити логічну структуру оплати праці. Система тарифних розрядів дозволяє експертам з оцінювання визначити рівень, на якому повинні бути розміщені посади згідно певної ієрархії, визначити рівні оплати праці та можливості зростання заробітної плати. Система тарифних розрядів забезпечує основу, згідно якої можна порівнювати посади і досягати рівності в оплаті праці. Вона також полегшує процес моніторингу і контролю за практичною стороною оплати праці. Систему тарифних розрядів можна створити в результаті проведення спрощеної процедури атестації посад, згідно якої робочі місця, як правило, групуються за категоріями.

Ніде у світі в державному секторі не існує досконалої системи оплати праці. Важливо переконатися в тому, щоб тарифні розряди були чітко визначеними, що дозволить їх легше розрізняти між собою, крім цього необхідно забезпечити опис та оцінку посад, що, в свою

чергу, призведе до більшої відповідності між широкими індивідуальними посадовими профілями, обов'язками і тарифними розрядами. Тим не менш, для оцінки посад не існує жодного незаперечно ефективного методу. Оцінка посади, тобто систематичне визначення її відносної цінності, здебільшого робиться за необхідністю і, як правило, є результатом політичних домовленостей в більшості державних структур по всьому світу. Все ж певна раціоналізація або аналіз є корисними при визначенні змісту посадових завдань і оцінці посади. Фактично, функціональний зміст посади, її місце в ієрархії посад та перелік професійних компетенцій, необхідних для її отримання, повинні бути частиною описання посадових обов'язків та основним керівним критерієм під час оцінки посади. Ці питання мають першорядне значення при впровадженні посад (і посадовців) до структури тарифних розрядів.

В законі повинна бути встановлена чітка диференціація між тарифними розрядами та посадами. Тарифний розряд стосується саме державних службовців, а посада належить державі. Це означає, що державний службовець може бути звільнений з певної посади, але його тарифний розряд і пов'язаний з ним рівень винагороди «слідуватиме» за службовцем куди б він не рухався. Це особливо важливо для старших державних службовців і менеджерів середньої ланки. Вони можуть бути звільнені зі

<sup>28</sup> Європейський Омбудсман, рішення від 27 березня 2014 р. у справі 2522/2011/ (VIK) СК: Звинувачення про упереджений підхід робочої групи з оцінки ризиків щодо токсичних хімікатів Європейського агентства з безпеки харчових продуктів (EFSA). Звинувачення стосувалися наступних видів неналежного управління: порушення обов'язків щодо безсторонності, незалежності та об'єктивності [статті 8 та 9 ЄСГАВ]. На думку Омбудсмана, «EFSA не розвіяв враження громадян, що існує потенційний конфлікт інтересів. Це є прикладом неналежного управління».

своїх посад і призначені на інші посади згідно з їхніми спроможностями. У цих випадках вони позбавляються посади, але не тарифного розряду. Встановлення індивідуальних зарплат для міністрів та керівників відомств повинно бути заборонене законом. Схема оплати праці має бути встановлена відповідно до закону про державну службу (або закону про заробітну плату) і в рамках конкретних сум, що визначають щороку відповідно до закону про бюджет. Тому міністри і керівники відомств не можуть призначати зарплату окремим особам. Особу буде призначено на посаду в державній службі залежно від необхідних освітніх кваліфікацій і посадових обов'язків, і тільки закон буде визначати рівень винагороди для цієї посади. Обсяги грошової допомоги повинні бути переглянуті і зведені до мінімуму. Прийнятною може бути тільки виплата добових для офіційних відряджень та допомога членам родини, як наприклад виплати на дітей, чоловіка або дружину, чи інших утриманців. Будь-які інші пільгові виплати виправдати вкрай важко.

Оплата відповідно до рівня продуктивності службовця (PRP) є політично привабливою і відображає певну логіку: платять більше тому, хто демонструє більшу ефективність. З політичних міркувань система PRP може допомогти продемонструвати готовність зробити державних службовців більш відповідальними за допомогою регулярного моніторингу їхнього рівня продуктивності. Система оплати відповідно до рівня продуктивності стала популярним інструментом в багатьох організаціях приватного сектору. Тим не менше, лише деякі з країн ОЕСР можна вважати такими, що мають системну, офіційну політику у галузі PRP (Данія, Фінляндія, Корея, Нова Зеландія, Швейцарія та Сполучене Королівство).<sup>29</sup> У багатьох випадках під систему

29 Ми згадуємо ОЕСР для привертання уваги до найбільш розвинених країн світу, які також мають найскладніші системи державного управління. Вони можуть бути використані як зразки країнами, що розвиваються. Варто відзначити, що труднощі з якими зіштовхуються країни ОЕСР в питанні PRP, можуть зростати величезним чином, якщо менш розвинуті системи державного управління намагатимуться ввести підхід PRP до своєї системи державних послуг.

PRP підпадає тільки управлінський персонал або окремі відомства чи установи. Крім того, варто відзначити, що багато громадських організацій стверджують, що використовують підхід PRP, але на практиці часто існує розрив між так званою системою оплати праці, що залежить від продуктивності, та її реальним функціонуванням, що має тільки слабкі ознаки присутності зв'язку з продуктивністю.

Ключове питання полягає в тому, чи оплата за продуктивність праці є фіксованою надбавкою до основної заробітної плати одержувача, чи використовується в якості разових платежів, які службовці повинні щоразу «заробляти» протягом кожного оціночного періоду. Останніми роками деякі країни ОЕСР розробили систему надбавок за заслуги. Розмір виплат значно варіюється в різних країнах-членах ОЕСР, але, як правило, це досить скромний відсоток від основної заробітної плати, особливо у випадку неуправлінського персоналу. Надбавка за заслуги, як правило, є меншою, ніж разова премія, і часто вона є нижче максимально дозволених 5 % від основної заробітної плати. Премія за системою PRP зазвичай є вищою, але в цілому, як правило, її граничний рівень складає менше 10 % від основної заробітної плати для державних службовців. Для управлінців розмір премії за продуктивність є більшим і становить в середньому 20 % від основної заробітної плати.

Оцінка продуктивності праці за своєю природою є складним питанням для значної частини державного сектору, здебільшого через важкість встановлення чітких цілей і пошуку відповідних кількісних показників їх досягнення. Моніторинг та вимірювання продуктивності праці, а особливо те, як проводиться оцінка ефективності роботи персоналу, це складний процес, оскільки він включає значний елемент суб'єктивного управлінського судження. Досвід показує, що намагання запровадити надзвичайно формалізовані і докладні рейтингові системи в державних організаціях мали невеликий успіх і спричинили виникнення суперечливих та

громіздких бюрократичних процедур. Дійсно, дуже важко провести різницю між середніми показниками більшості співробітників, які працюють задовільно, незалежно від того, наскільки складними і формальними є критерії оцінки продуктивності. З урахуванням цих обмежень спостерігається рух у бік створення менш детальних рейтингових систем (за трибальною шкалою) із зосередженням уваги на відмінностях між найсильнішими і найслабкішими працівниками, а також на більш широкому використанні системи квот (в Канаді, Німеччині, Кореї, Швейцарії, Сполученому Королівстві і Сполучених Штатах).<sup>30</sup>

Позитивний вплив системи PRP на мотивацію персоналу тісно пов'язаний з тим, наскільки добре здійснюється процес оцінки. Вкрай важливо мати ясно визначений процес оцінки продуктивності, побудований на основі чітко визначених індивідуальних і групових цілей, а не на стандартних посадових критеріях або порівнянні показників продуктивності, перш ніж запроваджувати будь-який зв'язок між продуктивністю і оплатою праці. Певні умови, такі як прозорість, чіткі механізми заохочення і довіра з боку вищої та середньої ланки, є передумовами до створення культури, орієнтованої на продуктивність. Політика з підтримки системи PRP буде контрпродуктивною в неадекватному управлінському середовищі і може збільшити кількість проблем, пов'язаних з довірою, та навіть привести до корупції і протекціонізму, якщо ці умови не будуть виконані.

Схоже, що оплата праці на основі продуктивності мотивує меншість співробітників державного сектору, в той час як переважна більшість просто не розглядає її як стимул працювати краще. Дослідження, проведені ОЕСР, показують, що більшість державних службовців, особливо на не-управлінських посадах, вважають, що основна заробітна плата і те, як вона співвідноситься з

30 Marsden, David. 2009. "The paradox of performance related pay systems: why do we keep adopting them in the face of evidence that they fail to motivate?" LSE Research Online, опубліковано в квітні 2009 року. Доступно за адресою: [http://eprints.lse.ac.uk/23639/1/The\\_paradox\\_of\\_performance\\_related\\_pay%28LSERO%29.pdf](http://eprints.lse.ac.uk/23639/1/The_paradox_of_performance_related_pay%28LSERO%29.pdf)

більш широким ринком праці, є важливішим, аніж додаткові надбавки до заробітної плати за продуктивність.<sup>31</sup> Так є не тільки тому, що рівень винагороди за продуктивність часто обмежений в державному секторі, а й тому, що зміст роботи і перспективи кар'єрного розвитку виявились сильнішими стимулами для державних службовців. Система PRP навряд чи зможе мотивувати переважну більшість співробітників, незалежно від того, якою ця система буде.

Таким чином, значення і вплив системи PRP не варто переоцінювати. Фактичні дані вказують на необхідність застосовувати широкий підхід до поліпшення системи управління ефективністю, а не перейматися вузькоспрямованою компенсацією за продуктивність.

Якщо система оплати на основі продуктивності праці реалізується в рамках розумної системи управління, це може стати ефективним важелем досягнення змін, як шляхом змінення ставлення працівників до роботи, так і шляхом перегляду організації праці. Виявляється, що система PRP сприяє підвищенню продуктивності зовсім не через фінансові стимули, а швидше завдяки вторинним чинникам: до змін призводить розширення прав управлінців, що є результатом застосування системи PRP.

Отже, як свідчать попередні дані, ми не рекомендуємо запроваджувати систему PRP в державну службу. В епоху, коли важливо створювати надійні, передбачувані державні послуги, які здатні повернути довіру досить скептично налаштованої громадськості, можливо, буде розумніше вибрати систему оплати праці для службовців державного сектору на основі тарифних розрядів замість схеми оплати за продуктивність.

Одна з таких причин є цілком очевидною. Оплата праці на основі тарифних розрядів забезпечує більш високий рівень передбачуваності для співробітників і знижує ймовірність свавілля

31 OECD. 2005. "Performance-related Pay Policies for Government Employees". Доповідь ОЕСР від 20 травня 2005 року. Див. також Cardona, Francisco. 2008. "Performance related Pay in the Public Service in OECD and EU Member States". Доступно по адресою: <http://www.oecd.org/countries/romania/38651281.pdf>

при визначенні індивідуальної заробітної плати співробітника. Це дуже важливо в разі, якщо державні органи прагнуть повернути довіру самих державних службовців як передумову завоювання довіри населення в цілому. Інша причина полягає в тому, що навіть якщо схема оплати за продуктивність гіпотетично працюватиме добре, співвідношення витрат і вигод системи, ймовірно, скомпрометує її через бюрократичні складності, які будуть необхідними для управління схемою оплати праці на основі продуктивності в державних організаціях, і для того, щоб система продовжувала діяти. Крім того, з бюджетної точки зору система оплати праці на основі продуктивності може виявитися несумісною з обмеженим бюджетом асигнувань на реформування державної служби в перехідний період. При застосуванні схеми PRP державні витрати можуть легко вийти з-під контролю.

Це не означає, що оцінка ефективності не є можливою або цінною для державної служби, навпаки. Проблема виникає тоді, коли велика частина платні прив'язана до оцінки продуктивності. Основною метою оцінки повинно бути не збільшення або зменшення зарплати, а планування кар'єри і професійного розвитку. Оцінка результатів роботи використовується в деяких країнах, наприклад, у навчальній діяльності з метою направити процес навчання в потрібне русло та оцінити потреби в навчанні в тому чи іншому адміністративному підрозділі. Також вона може використовуватись з метою оцінити можливості підвищення особи в певний момент часу, або для заохочення переведень і відряджень (горизонтальна мобільність) для того, щоб потрібна людина отримала потрібну посаду в потрібний час, відповідно до принципу управління людськими ресурсами.

Позитивним аспектом системи службової

атестації є те, що вона може сприяти налагодженню конструктивного і регулярного діалогу між старшим і молодшим персоналом з питань досягнення цілей організації і ролі кожної особи в їх досягненні. Або, як говорить Марсден у своїй публікації: «це поява нового каналу для вираження голосу співробітника, цього разу на індивідуальному, а не на колективному рівні».<sup>32</sup> Це може надати співробітникам підвищене відчуття участі в процесі і стимулювати їх на творчий внесок для досягнення цих цілей. Управлінці можуть також вважати її корисним інструментом для заохочення працівників прийняти цілі організації.

У будь-якому випадку, схема службової атестації повинна бути розроблена і застосована на практиці таким чином, щоб її легітимність не викликала сумнівів. Це важливо з багатьох причин. Серед іншого це означає, що система службової атестації передбачає існування справедливої і збалансованої системи розподілу індивідуальних обов'язків в рамках організації, прозорого механізму встановлення організаційних цілей та інформування про них співробітників, індивідуальної процедури оцінки, прописаної заздалегідь в законі або в чітких внутрішніх інструкціях, можливості здійснення внутрішнього і зовнішнього огляду та нагляду за процедурою і результатами атестації, та зрештою, люди мають бути впевнені в тому, що результати їхньої атестації будуть використані належним чином.

Правила органів державної служби повинні містити положення, які зобов'язують керівників забезпечувати зворотний зв'язок щодо роботи своїх підлеглих за допомогою «діалогу з питань ефективності» або оцінки роботи, виконаної підлеглими. Натомість, керівникам слід уникати застосування винагород на основі продуктивності.

<sup>32</sup> Там само

## Управлінські підходи до забезпечення єдиних стандартів

Систему державної служби потрібно сприймати не тільки як спосіб управління людськими ресурсами, а й, що важливіше, як конституційний інструмент управління країною. Це означає, що системи державної служби мають щонайменше дві складових: організаційну та управлінську. Перша стосується ролі державної служби як державної інституції для управління країною, а друга – її важливої участі у захисті основних цінностей політичних систем, прав громадян, демократії, верховенства права, а також загальних інтересів країни. Згідно управлінського аспекту державна служба – це схема управління людськими ресурсами, де потрібно застосовувати управлінські технології. Центр уваги зміщується від питань управління до розгляду здебільшого економічних питань, пов'язаних з ефективністю діяльності. Державна служба розглядається в якості робочої сили – тобто значного державного потенціалу, яким необхідно управляти максимально ефективно і раціонально, наскільки це можливо, з тим, щоб досягти позитивного співвідношення «ціни і якості» для державної скарбниці. Як інституційний, так і управлінський вимір мають бути включені в систему державної служби в збалансованій формі, але до них слід ставитися по-різному як до напрямків реформування.

Важливо, наприклад, запобігти надмірній увазі до ефективності процесу управління шляхом

прищеплення ідей щодо неупередженості державних службовців та їхньої професійної автономії. Добре налагоджені демократичні устрої мають ефективні механізми стримування і протипагу для захисту професіоналізму та добросовісності державної служби. Оскільки система управління підприємствами приватного сектору не надає великого значення робочій силі, за винятком того, що це є виробничим ресурсом, а тоталітарні політичні режими традиційно плутають інституційні і управлінські аспекти системи державної служби, деякі західні демократії, як правило, відокремлюють їх в сфері управління державним сектором, хоча і не завжди успішно. Проте, ми можемо зробити висновок, що розділення цих двох вимірів є необхідною умовою для розуміння і втілення демократичного управління, оскільки це вимагає не тільки демократичної легітимності законно обраних політичних діячів, але і законності як важливого компоненту державної діяльності, яку провадять органи незалежної та мерітократичної бюрократії в процесі напрацювання державної політики, в сфері державних витрат, реалізації законів та надання державних послуг.

Політики і влада несуть відповідальність за якість державної служби. Ключове питання політики полягає в тому, щоб знайти і зберегти баланс між ефективністю, раціональністю, законністю, незалежністю, відповідальністю та

іншими цінностями, які сприяють збереженню необхідних характеристик системи. Таким чином, завжди існує необхідність в прийнятті політичних рішень. Державна служба як інститут держави має встановлювати правову визначеність шляхом передбачуваного процесу прийняття рішень для того, щоб зробити владу надійною і гідною довіри власних громадян, а також інших держав та іноземців. Цього можна досягти тільки шляхом рішучих політичних зусиль, що здійснюватимуться протягом довгого часу.

Це показує, що управління системою державної служби є насамперед політичною відповідальністю. Функція державного управління, безсумнівно, є обов'язком влади. Кожен виборний орган в демократичній державі зобов'язаний виконувати свої функції органу державної служби належним чином. Це є складовою частиною поняття «суспільний інтерес країни». Для його ефективного впровадження ця загальна політична відповідальність повинна бути належно організованою і застосовною на практиці. Створення положень про види організації і способи управління є звичайними складовими правил державної служби.

Процес управління наданням державних послуг повинен бути спрямований на досягнення основних політико-конституційних цінностей і цілей рівності перед законом, справедливості, рівності можливостей у працевлаштуванні і просуванні в державній службі. Верховенство права та прозорі процедури конкурсного відбору на основі заслуг є життєво важливими. Система управління державною службою повинна стати на захист неупередженості державної служби, принципів законності та належності правової процедури в державному управлінні. Це робить дії та рішення держави передбачуваними, управління державними справами – надійним, а державну службу більш професійною. Політична рішучість є необхідною для того, щоб забезпечити наявність цих цінностей в процесі управління державною службою. Управлінці середнього і молодшого рівня в своїй

роботі повинні відповідати такій політичній волі і реалізувати її в професійний спосіб. Неузгодженість між політикою і управлінням спотворює і може зрештою скомпрометувати систему державної служби.

Приватний сектор не пов'язаний з цими конституційними цінностями в тій самій мірі, як державний сектор. Це є однією з причин, чому бізнес-менеджмент – не найкращий підхід до управління державним сектором, в тому числі сферою управління людськими ресурсами. Крім того, бізнес-орієнтовані управлінські підходи призводять до зворотних результатів. Державна служба є не лише системою в руках політиків, за допомогою якої можна управляти людськими ресурсами. Крім цього, і в першу чергу, це державний інститут для управління країною. Вона є інструментом демократичного державного управління. Повинен бути встановлений баланс між державною службою як системою управління людськими ресурсами (управлінський аспект) та як інститутом держави (конституційний аспект).

Таким чином, процес управління державної служби передбачає наявність політичної волі і адміністративної відповідальності з метою переконатися, що система державного управління по-перше, виконує свої обов'язки відповідно до принципів верховенства права та загальних принципів публічного права, а по-друге, що процес державного управління дозволяє фактично забезпечувати досягнення ефективним чином цілей державної політики, проголошених законно обраною владою. Гарантування дотримання цих двох напрямків можливе тільки в рамках публічного, а не трудового права. Адміністративне право враховує як політико-конституційний аспект державної служби, так і аспект ефективності управління, в той час як трудове законодавство враховує тільки, або в основному, цей останній аспект.

Процес управління персоналом повинен бути належним чином інституціоналізованим. Те, як ця інституціоналізація організована, матиме вирішальне значення для майбутньої роботи

системи як такої. Якщо управління державною службою розглядається в якості загальної функції управління, що притаманна владі – відбір, просування по службі, винагороди і дисциплінарні санкції щодо державних службовців повинні відповідати загальним стандартам професійних заслуг, принципам конкуренції, законності і справедливості. Створення таких стандартів і моніторинг процесу управління персоналом в державних установах є важливими завданнями для центрального підрозділу з питань управління. Звичайно, центральний підрозділ з питань управління не обов'язково повинен брати безпосередню участь у комплектуванні штатами та мікро-управлінні персоналом в різних урядових установах. Натомість він повинен готувати проекти постанов уряду, пов'язані з діяльністю державної служби, долучатися до розробки загальних правил і стандартів, давати рекомендації і стежити за процесами управління кар'єрою службовців в різних установах. Завдання для такого центрального підрозділу повинні включати в себе: набір, відбір, кар'єрний розвиток персоналу, питання оплати праці та атестації, навчання і повторного прийняття на службу. Завдання моніторингу повинні бути пов'язані із застосуванням правил, здійсненням стратегій, а також питаннями кадрового забезпечення та використанню бюджетних асигнувань для потреб персоналу.

Такі централізовані спроможності в сфері управління державною службою є необхідними, тому що державна служба повинна реалізувати конституційні принципи і цінності протягом усього процесу державного управління. Процес управління державною службою повинен відповідати певному стандарту. У приватному секторі, що регулюється трудовим законодавством, навіть якщо певний центральний орган і встановлює загальні принципи кадрової політики для всього підприємства, його менеджери, як і раніше, мають відносно велику свободу дій при прийнятті осіб на роботу і веденні переговорів щодо умов праці і заробітної

плати в більш-менш децентралізований спосіб. В державних структурах така децентралізована автономія, якщо вона є істотною, буде мати негативний вплив на реалізацію низки конституційних принципів (справедливості, рівності перед законом, рівної оплати за рівний обсяг виконаної роботи та ін.) і може зруйнувати сприйняття ідеалів державної служби.

Поняття державної служби як інституту держави розуміється, якщо кожне державне відомство чи міністерство виступає в якості незалежного роботодавця без координації такої діяльності. Як правило, це ускладнює процес управління або негативно впливає на конституційні аспекти, пов'язані з державною службою. Процес управління державною службою з боку влади повинен бути розроблений як система відповідальності, що поширюється від рівня уряду до міністерств і державних установ і визначає відповідний розподіл завдань і обов'язків.

Необхідно створити центральний орган з достатніми повноваженнями і ресурсами для управління державною службою по горизонталі – на рівні міністерств і державних інституцій. Це є умовою розвитку добре налагодженої системи державної служби. Ця установа може бути міністерством або органом державної служби, чи агенцією, або навіть автономним органом, що діє при міністерстві або комісії. Необхідно щоб хтось узяв на себе повну відповідальність за координацію процесу управління державною службою в цілому від імені уряду.

Не всі ці методи виявилися однаково ефективними. Ефективність певного механізму (міністерство, незалежна комісія, незалежний орган при міністерстві та ін.) залежить від контексту в країні. Проте, досвід багатьох країн в усьому світі показує, що управління державною службою повинно бути частиною політичної відповідальності, як ми вже говорили раніше. Це означає, що ізольована, неполітична агенція державної служби, швидше за все, буде приречена на провал, якщо контекст державного управління країни є політизованим, тобто



якщо втручання з боку політиків є регулярним, постійним і нав'язливим. Найвищий рівень відповідальності за реформи і управління державною службою має бути політичним, бо тільки політики можуть врівноважувати інших політиків.

З іншого боку, наявність сильних спроможностей на центральному рівні не означає, що все повинно відбуватися в центрі. Деякі види діяльності мають бути децентралізовані на рівні галузевих міністерств і відомств. Проте, широкомасштабна децентралізація може завдати шкоди в питанні професіоналізму самої державної служби, а також стати причиною роздрібнення стратегічної кадрової політики. Крім того, як зазначено в доповіді Організації Об'єднаних Націй, проблемою децентралізованого підходу є підвищена ймовірність виникнення конфліктів між різними суб'єктами і установами – міністерствами, відомствами або органами управління персоналом, у випадку, якщо центральні механізми координації є слабкими, неефективними, або їх взагалі не існує.<sup>33</sup>

Успіх децентралізації залежить також від кваліфікації керівників середньої ланки і фахівців в сфері людських ресурсів. Більша автономія і децентралізація відповідальності потребують значних капіталовкладень в підвищення рівня кваліфікації управлінців на всіх рівнях. Зусилля з децентралізації повинні поєднуватися з процесом підготовки управлінських кадрів, щоб забезпечити необхідні професійні навички управління персоналом. Децентралізація вимагає додаткової координації і жорстких процедур підзвітності. Координація та моніторинг систем з високим рівнем децентралізації може накладати нові адміністративні обмеження, збільшувати обсяг паперової роботи і, врешті-решт, сприяти більшій бюрократизації. Таким чином, між централізацією і децентралізацією повинен бути встановлений розумний баланс.<sup>34</sup> Це тягне за собою пошук відповіді на питання: що має бути децентралізовано до рівня галузевих міністерств, а що має бути збережено на центральному рівні?

## Окремий погляд на діяльність міністерств оборони та інших інституцій сектору безпеки

Як військовослужбовці, так і цивільні особи є державними службовцями. Таким чином, військові і безпекові інституції не можуть досягти високого рівня професіоналізму будучи окремими острівцями досконалості. Натомість, вони вбудовані в національну систему державної служби. Вони є частиною національної системи управління в ширшому сенсі. Це особливо варто пам'ятати в контексті розширення НАТО. Важливість основних цінностей НАТО значною мірою отримала чергове підтвердження після розпаду Східного блоку, коли ключові прихильники розширення НАТО на схід стверджували, що розширення Альянсу сприятиме зміцненню демократичних режимів в посткомуністичних державах.<sup>35</sup> В документах НАТО було встановлено прямий зв'язок між включенням нових країн до співтовариства країн Альянсу, заснованого на спільних цінностях, і досягненням свободи та безпеки. Підтримка демократії, верховенства права і прав людини не тільки розглядається як моральне зобов'язання, а й також як інструмент політики безпеки, що сприяє зміцненню миру і стабільності.<sup>36</sup> Малоюмовірно, щоб основні цінності НАТО

могли бути реалізовані без професійної державної служби, якою управляють відповідно до принципу заслуг. Як було зазначено вище, існує добре відоме співвідношення між, з одного боку, механізмами неупередженої, професійної і незалежної державної служби та, з іншого боку, розвитком і зміцненням демократії, основаної на верховенстві права. Більш докладно це означає, що існування надійних систем розбудови професіоналізму в оборонних установах може запобігти двом можливим загрозам належному демократичному і цивільному контролю над збройними силами, а саме: домінування військового блоку над міністерствами і цивільним керівництвом, з одного боку, та зловживання міністерством оборони та іншими безпековими установами власною політичною позицією – з іншого. Демократія несумісна із військовим пануванням в державі та з невинуватим маніпулюванням державною владою представниками політичної еліти, навіть через примус.

Професіоналізм, сили та засоби інституцій безпеки держав-членів НАТО важливі не тільки для спроможностей Альянсу реалізувати свої колективні цілі і цінності. Вони можуть також мати важливе значення для можливостей держав-членів отримати повагу та підтримку з боку своїх союзників і уникнути стигматизації як другогорядних членів, що непокоїть нові

33 Організація Об'єднаних Націй, 2005р. «Unlocking the Human Potential for Public Sector Performance», Доповідь про стан державного сектору у світі в 2005р. Доступна за адресою: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan021616.pdf>

34 Для більш глибокого аналізу питань децентралізації системи управління персоналом див. Demke, Christoph et al. 2006. «Decentralisation of HR Practices: a European Comparative Perspective». Документ, представлений на Конференції Європейській групи державного управління, що проходила в Мілані у вересні 2006 року. Доступний за адресою: <http://soc.kuleuven.be/io/egpa/HRM/milan/Hammerschmid-Meyer&Demmke2006.pdf>

35 Reiter, Dan. 2001. «Why NATO Enlargement Does Not Spread Democracy», *International Security* 25 (4): 41-67.

36 НАТО. «The Study on NATO Enlargement». «За рахунок інтеграції більшого числа країн у нинішню спільноту цінностей і інституцій, відповідно до цілей Вашингтонського договору і Лондонської декларації, розширення НАТО гарантуватиме свободу і безпеку для всіх своїх членів відповідно до принципів Статуту ООН.» Дослідження доступне за адресою: [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_24733.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_24733.htm)

держави-члени.

Вищенаведене свідчить про важливість довіри до спроможності НАТО управляти своїм складним порядком денним. Оскільки Альянс діє через органи державного управління та військові установи держав-членів, вкрай важливо, щоб ці внутрішні механізми були надійними і гідними довіри в очах інших держав-членів. Надійність і довіра можуть бути забезпечені тільки високим рівнем професіоналізму і поваги до спільних цінностей НАТО. Абсолютно логічним є те, що успішне міжнародне співробітництво вимагає належних функціональних національних інституцій і навпаки – дисфункціональні внутрішні інституції стають на заваді спільним діям і є причиною поширення побоювань і підозр щодо егоїстичних індивідуальних дій окремих держав-учасниць.

Між тією мірою, до якої держава-член НАТО виконує свої зобов'язання перед НАТО, особливо щодо основних цінностей НАТО, та готовністю партнерів по Альянсу «рішуче прийти на допомогу один одному в кризовій ситуації» може існувати зв'язок. Можна передбачити обставини, за яких на політичному рівні буде важко переконати союзників у необхідності зробити великі пожертви, щоб допомогти державам-членам, які не відповідають основним вимогам НАТО.<sup>37</sup> Більш складні загрози безпеці, які виникли після падіння «залізної завіси», можливо, зробили такі сценарії більш вірогідними.

Якщо надійності і міждержавної довіри не може бути досягнуто, неможливим буде міжнародне співробітництво зобов'язального характеру, націлене на результат, втіленням чого і є НАТО. За відсутності ефективних механізмів, що працюють на основі довіри, транснаціональні проблеми повинні будуть вирішуватися шляхом більш довільних та менш ефективних механізмів співпраці за допомогою рекомендацій необов'язкового характеру, отримувачі яких не можуть прийняти зобов'язання щодо рішучої реалізації спільних зусиль або просто будуть не в змозі це зробити.

Таким чином, поняття загальної безпеки на основі надійної колективної оборони є не просто продуктом формальних зобов'язань і військової взаємосумісності. Довіра, заснована на спільних цінностях та політичній надійності, є не менш важливою. Добре налагоджена державна служба є невід'ємною частиною політичної надійності. Саме тому, професіоналізм і добросовісність в державній службі є важливими елементами національної та міжнародної безпеки. Коротше кажучи, належне врядування також може розглядатися як питання безпеки. Професіоналізм і добросовісність в збройних силах, міністерстві оборони та інших органах сектору безпеки мають наслідки, що виходять далеко за рамки дієвих і ефективних систем управління людськими ресурсами.

## ВИСНОВКИ

1. Професіоналізм у державній службі вимагає неухильного застосування принципу заслуг в сфері управління людськими ресурсами. Фаворитизм, кумівство, протекціонізм та клієнтелізм є ворогами неупередженості та, в кінцевому рахунку, перешкодою для розвитку професійної державної служби.
2. Професіоналізм вимагає стабільності. Необхідні «ноу-хау» не можуть виникнути і набути стійкості без стабільних державних послуг. Політизація – ворог стабільності, оскільки зазвичай призводить до заміни низки державних службовців при зміні уряду.
3. Професіоналізм вимагає відокремлення політики від управління та тонкого налаштування їхньої взаємодії. Автономія державної служби повинна бути захищеною юридично та на управлінському рівні. Це важливе значення автономії повинно бути вплетене в стосунки між посадовими особами, обраними з політичних міркувань, та адміністративними посадовими особами, призначеними за заслуги, навіть вважаючи, що незалежна державна служба і на-
- лежне державне управління є частиною безперервних політичних зусиль. Також це є метою, яку ще треба повною мірою досягти в багатьох країнах. Делегування адміністративних рішень може сприяти професіоналізму.
4. Професіоналізм вимагає надзвичайної добросовісності з боку державних посадових осіб, як виборних, так і призначених. Закони і система управління повинні заохочувати і захищати чесність і підзвітність державних службовців. Навчання і дисциплінарні заходи є необхідними інструментами управління. Кодекси поведінки та плани підвищення рівня добросовісності можуть бути корисними для визначення поведінки державних посадових осіб.
5. Військові установи та органи сектору безпеки не зможуть досягти сталої професіоналізації свого персоналу, якщо загалом державне управління в країні придушене тягарем корупції, протекціонізму та політизації. Досягти професіоналізму і добросовісності в окремо обраній державній установі практично неможливо, та й це досягнення неминуче буде недовгим.

<sup>37</sup> Напр. див. "Freies Land?" Frankfurter Allgemeine Zeitung, опубліковано 28 квітня 2014р.

В посібнику *Професіоналізм та доброчесність державної служби* обговорюються принципи та стандарти державної служби, основаної на системі заслуг. Система заслуг ґрунтується на принципах компетентності та доброчесності, що є необхідними підвалинами належного та ефективного державного врядування. Чітке розмежування політичних посад та посад державної служби, прийняття та підвищення на службі, правила щодо обов'язків та прав, закріплена в законодавстві система оплати праці – ці та інші основні принципи обговорюють автори посібника Франсиско Кардона та Свейн Еріксен.

**Посібники з належного врядування** мають форму низки невеликих брошур, кожна з яких присвячена обговоренню конкретної теми, важливої для належного врядування в оборонному секторі. Читачами таких посібників можуть бути особи, зацікавлені в збільшенні своїх знань стосовно певної теми або кількох тем, які є безпосередньо дотичними до питань належного врядування в оборонному секторі, або ж в державному секторі взагалі; ці матеріали також можуть бути використані в освітніх цілях.

Публікація Центру доброчесності в оборонному секторі

Макет: [www.melkeveien.no](http://www.melkeveien.no)

Переклад: Служба письмових перекладів, Міжнародний секретаріат НАТО



CENTRE FOR INTEGRITY  
IN THE DEFENCE SECTOR

[www.cids.no](http://www.cids.no)