

Часопис
ПАРЛАМЕНТ

ВИПУСК 4/2017



**ОСОБЛИВОСТІ ПРОХОДЖЕННЯ
ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В АПАРАТІ
ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ**



Громадська організація «Лабораторія законодавчих ініціатив»

Київ, 04071, вул. Нижній Вал, 15, офіс 303

Офіційна сторінка: www.parlament.org.ua

E-mail: info@laboratory.kiev.ua

+38 044 531 37 68





ЧАСОПИС

ПАРЛАМЕНТ

ВИПУСК 4

Особливості проходження державної служби
в Апараті Верховної Ради України



КИЇВ · 2017



USAID

ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



Фонд Східна Європа



ЛАБОРАТОРІЯ
ЗАКОНОДАВЧИХ
ІНІЦІАТИВ
www.parliament.org.ua

Видання та розповсюдження Часопису «Парламент» є частиною проекту, що його реалізує Лабораторія законодавчих ініціатив у рамках Програми USAID «РАДА: відповідальність, підзвітність, демократичне парламентське представництво», що виконується Фондом Східна Європа.

Думки і твердження, висловлені в цій публікації, відображають особисту позицію авторів і можуть не співпадати з позицією USAID.

«ЧАСОПИС ПАРЛАМЕНТ»

НАУКОВО-ПОПУЛЯРНИЙ ЖУРНАЛ

Випуск 4, 2017

Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації
КВ 5474 від 13.09.2001 р., видане Державним комітетом інформаційної політики України.

Засновник і видавець:

ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив»
Київ, 04071, вул. Нижній Вал, 15, офіс 303
info@laboratory.kiev.ua
(+38 044) 531 37 68

Головний редактор:

Світлана Матвієнко

Відповідальний редактор:

Марія Врабель

Оригінал-макет:

Микола Ковальчук

Додрукарська підготовка:

ФОРМ Кашталян Н. І.

Автори:

Олександра Жерибор
Тетяна Чернуха
Ксенія Оуш
Євгеній Азімов
Олег Лагодієнко

Над випуском працювали:

Олександр Заславський
Людмила Речич
Ірина Черпак
Вікторія Баклаженко
Олеся Кириченко

У ВИПУСКУ

ТЕМА	<i>Олександра Жерибор, Тетяна Чернуха, Ксенія Оуш, Євгеній Азімов</i>
	Особливості проходження державної служби в Апараті Верховної Ради України 4
	Список використаних джерел..... 35
ТЕМА	<i>Олег Лагодієнко</i>
	Аналіз міжнародних стандартів щодо регулювання професійної етики держслужбовців 37
	Список використаних джерел. 49

ТЕМА

Особливості проходження державної служби в Апараті Верховної Ради України

*Олександра Жерибор, експертка Лабораторії законодавчих ініціатив
Тетяна Чернуха, експертка Лабораторії законодавчих ініціатив
Ксенія Оуш, експертка Лабораторії законодавчих ініціатив
Євгеній Азімов, експерт Лабораторії законодавчих ініціатив*

Вступ

Цей випуск Часопису “Парламент” присвячено основі внутрішньої організації Верховної Ради України, її інституційної пам’яті та навіть законності ухвалюваних нею законів – її адміністрації. Ефективне, професійне та політично незаангажоване адміністрування роботи парламентарів є необхідною умовою для ефективного функціонування парламенту в цілому.

Як і будь-який інший парламент світу, Верховна Рада України не може бути зведена до депутатського корпусу, парламент як інституція – це внутрішньопарламентські органи, робота яких забезпечується не лише обраними представниками народу, але й призначеними за конкурсом державними службовцями. Незважаючи на те, що в цілому Апарат не є відповідальним політично за дії та рішення, ухвалювані в комітетах та на пленарних засіданнях, він відіграє дуже важливу роль у процесі розробки рішень, оскільки готує проекти висновків комітетів, порядки денні сесій, плани законодавчих робіт та інше. Окрім розробки проектування рішень, спеціальні структурні підрозділи Апарату зніщують експертизу законопроектів (Головне науково-експертне та Головне юридичне управління). Таким чином, інституційна спроможність Верховної Ради України виконувати свої конституційні функції залежить не лише від політичної відповідальності її депутатів, але і від професійності її Апарату.

З іншого боку, майже неможливо оцінити ефективність та професійність Апарату окремо від професійності та ефективності Верховної Ради загалом. Таким чином, наше дослідження особливостей проходження державної служби в Апараті Верховної Ради цілком спиратиметься на загальний контекст її роботи як законодавчого органу. Так, для оцінки роботи українського парламенту візьмемо за взірць Принципи Латимерського дому (La timer House Principles)¹. Останні були сформульовані Секретаріатом Співдружності (Commonwealth Secretariat), який є головним міжурядовим органом та центральним інститутом Співдружності Націй (Commonwealth of Nations). Дозволимо собі розлогу цитату, де викладені та обґрунтовані ці принципи:

Для того, щоб парламент виконував свої функції безперешкодно, членам парламенту було надано особливі свободи, привілеї та імунітети,

1 The Commonwealth Latimer House Principles Practitioner’s Handbook: <http://thecommonwealth.org/sites/default/files/news-items/documents/LatimerHousePrinciplesPH7Jul17.pdf>

якими є:

- **Інституційна автономія** – принцип парламентської незалежності є інституціоналізованим у письмових конституціях. У країнах, які не мають письмової конституції, інституційна автономія та розподіл влади можуть бути встановлені конституційними конвенціями.
- **Адміністративна автономія** – адміністративна незалежність та підзвітність найкраще досягаються парламентськими корпоративними органами (наприклад, парламентськими бюро, комісіями та службовими колективами), відповідальними за нагляд за забезпеченням необхідними приміщеннями, майном, та послугами, відповідно до досвіду низки країн Співдружності та незалежних оглядів ефективності структур управління в парламентських округах. Парламентська автономія також може бути виражена в законодавстві, що встановлює корпоративні органи.
- **Фінансова автономія** – контроль може бути у розпорядженні парламенту чи виконавчого органу або через модель співпраці, в якій парламент визначає свій бюджет, консультуючись із виконавчим органом. Коли парламент не має фінансової незалежності, завжди існує небезпека того, що виконавча влада буде здійснювати невиправданий контроль за витратами на шкоду парламентському процесу.

Політичні партії представляють різні інтереси та проблеми. Партійна організація в парламенті повинна розглядатися як важливий елемент належного нагляду, відповідальності та активної парламентської демократії.

*The Commonwealth Latimer House Principles
Practitioner's Hand-book*

Інституційна автономія українського парламенту, право представницького органу самостійно врегульовувати внутрішні процедури, гарантується 83 статтею Конституції України: “Порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України” та статтею 85, яка закріплює за Верховною Радою право приймати свій регламент.²

Адміністративна автономія – це можливість парламенту самостійно формувати та забезпечувати роботу парламентської служби. Верховна Рада України має Апарат, який забезпечує адміністрування роботи парламенту, однак питання інституційної спроможності Апарату та ступінь повноважень ВРУ самостійно визначати принципи роботи її Апарату, власне, і стане предметом нашого дослідження.

Фінансова автономія – це право Верховної Ради самостійно формувати власний бюджет; це питання ми будемо розглядати в контексті фінансового забезпечення роботи Апарату.

У першій частині ми розглянули інституційну та фінансову автономію українського парламенту з точки зору рівня іституційної та фінан-

2 <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>

сової спроможності його Апарату. Другу частину дослідження ми присвятили аналізу ефективності роботи Апарату у процесі річного та посесійного планування роботи ВРУ, у виконанні плану, а також у процесі законодавчої роботи парламенту. У третій частині ми цілком зосередилися на кадровій політиці, умовах праці та системі мотивації працівників. У четвертій частині ми зосередили рекомендації щодо можливого посилення Апарату ВРУ та, відповідно, і самого парламенту.

З метою виявлення специфіки роботи Апарату Верховної Ради України, Лабораторією законодавчих ініціатив було проведено анонімне закрите опитування працівників структурних підрозділів залучених до законодавчого процесу та секретаріатів окремих комітетів, усього в опитуванні взяли участь 60 працівників Апарату.

Правові та інституційні засади функціонування Апарату Верховної Ради України

Правові засади функціонування Апарату ВРУ визначаються Конституцією України, Регламентом Верховної Ради України³ та Законом України “Про державну службу”⁴. На відміну від правового регулювання державної служби в системі правосуддя, особливості проходження державної служби при законодавчому органі не регулюються окремим законом. З цієї точки зору, український парламент, на жаль, не має достатніх можливостей формувати систему адміністрування, яка би задовольняла усі специфічні його потреби.

Відповідно до Розпорядження Голови ВРУ «Про затвердження Положення про Апарат ВРУ»⁵ від 25.08.2011 №769 Апарат ВРУ є постійно діючим органом (юридичною особою з власним найменуванням та печаткою), який здійснює правове, наукове, організаційне, документальне, інформаційне, експертно-аналітичне, фінансове і матеріально-технічне забезпечення діяльності ВРУ та народних депутатів.

Однак нюанси, які характеризують роботу Апарату ВРУ є типовими для служби при законодавчому органі. Це, з одного боку, необхідність політичної неупередженості, а з іншого – необхідність забезпечувати роботу багатопартійного органу, де кожна фракція, кожний політичний лідер має власну лінію та власне коло інтересів. На це звернули увагу автори Доповіді та Дорожньої карти щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, підготовленої Місією Європейського парламенту з оцінки потреб ВРУ: “Зокрема, фактор багатопартійності парламенту вимагає, щоб адміністрація одночасно поважала керівництво інституції – Голову парламенту, та надавала послуги і підтримку усім депутатам та політичним групам, які вони представляють з урахуванням принципів рівності та свободи дій”⁶.

На рівні Закону України “Про державну службу” встановлено лише два нюанси, які виокремлюють специфічні умови призначення державних службовців Апарату ВРУ. По-перше, це порядок призначення Керів-

3 <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>

4 <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19>

5 <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/769/11-pr>

6 <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>

ника Апарату. Керівник Апарату призначається не за конкурсом, а за поданням Голови ВРУ (згідно зі статтею 85 Конституції України та статті 8 Регламенту ВРУ). Щоправда, відповідно до Розпорядження Голови ВРУ №460-к від 19.07.2016⁷ виконання обов'язків Керівника Апарату з 20 липня 2016 року покладено на Першого заступника керівника – керуючого справами. Аналогічна практика використовувалась і в 2015 році – Розпорядження Голови ВРУ 1297⁸ від 16 вересня 2015 року. До 16 вересня 2015 року Керівником Апарату 13 років був Зайчук Володимир, який був звільнений Постановою ВРУ №678 від 15.09.2015 за власним бажанням у зв'язку з досягненням пенсійного віку. Відсутність повноцінного призначення на посаду ставить під питання ефективність та якість функціонування Апарату загалом. Уже два роки Апарат ВРУ не має Керівника, обраного за Регламентом. Відсутність Керівника Апарату, призначення якого було би підтримано ВРУ, саме по собі суперечить праву депутатів на автономне формування адміністрації. Іншим, який становить особливість роботи Апарату є призначення на посади керівників секретаріатів комітетів ВРУ. Завідувач секретаріату призначається на посаду та звільняється з посади розпорядженням Голови ВРУ за поданням комітету та за погодженням з Керівником Апарату ВРУ⁹ (п. 1, ст. 55, Закон України “Про комітети Верховної Ради України” № 116/95 від 04.04.1995). Керівник секретаріату має заступників, які призначаються та звільняються за аналогічною процедурою. Керівники відділів та служб, інші працівники секретаріату комітету призначаються та звільняються Керівником Апарату за поданням комітету. Пропозиції щодо кандидатур на ці дані посади вносяться завідувачем секретаріату на розгляд комітету з дотриманням вимог Закону України “Про державну службу” (п. 4-5, ст. 55, Закон України “Про комітети Верховної Ради України” № 116/95 від 04.04.1995). Незважаючи на те, що секретаріат комітету не належить до патронатної служби ані де-юре, ані за своїми функціями, така система подвійного підпорядкування забезпечується чинним законодавством. Однак ефективність такої системи є сумнівною з огляду на надмірну ускладненість процесу та з огляду на ризики можливих конфліктних ситуацій, а також постійну потребу у виробленні компромісних рішень.

Інші працівники Апарату ВРУ є державними службовцями категорії “Б” та “В”, призначаються на посаду та звільняються з посади відповідно до Закону України “Про державну службу” (Розпорядження Голови ВРУ від 21 лютого 2014 року “Про Порядок добору, прийняття на роботу, переведення на іншу посаду, застосування дисциплінарних стягнень та звільнення з роботи в Апараті” вже застарів, не кореспондується із законом та потребує перегляду). Порядок проведення конкурсів на заміщення вакантних посад цілком регулюється Законом та Порядком проведення конкурсу на зайняття посад державної служби¹⁰ (який затверджується Постановою Кабінету Міністрів України № 246 від 25 березня 2016 р.), оголошення конкурсів проводить та контролює Національне

7 <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/460k/16-pr>

8 <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1297/15-pr>

9 <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/116/95-vp/page>

10 <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-p>

агентство України з питань державної служби. Суб'єктом призначення (у нашому випадку Апаратом) визначаються спеціальні вимоги до кандидатів. Апарат також самостійно визначає внутрішні положення про преміювання, оцінювання, дисциплінарні стягнення (однак внутрішні положення складаються на основі типових положень, які затверджуються КМУ, Міністерством соціальної політики, НАДС та іншими агенціями виконавчої гілки влади).

Якщо ж звертатися до міжнародної практики, то правові засади функціонування парламентської служби визначаються по-різному. Нижче наводимо аналіз міжнародного досвіду щодо ступеню адміністративної автономності парламентів світу з огляду на спосіб регулювання парламентської служби, особливості найму на службу та визначення оплати праці.

Наприклад, у **Словаччині** статус парламентського службовця регулюється законом про державну службу, Регламентом Національних зборів та додатками до нього.¹¹ При цьому, умови оплати праці регулюються законом про державну службу, але штатний розпис затверджується Національною Радою (парламентом) і Міністерством фінансів.

Після утворення П'ятої Республіки у **Франції**, виконавча влада відходить під контроль президента. Французький парламент має головний орган, який визначає статус державних службовців, зайнятих при Національній асамблеї (далі – НА), (передбачає, зокрема, особливі умови найму) – Бюро НА. В межах Бюро є три квестори, які відповідальні за адміністративну та фінансову частину роботи Національної Асамблеї (2 квестори призначаються Урядом, 1 квестор повинен бути призначений опозицією). Саме квестори відповідальні за призначення на посади та фінансове забезпечення підрозділів, так як вони формують бюджет усієї НА.

Службовці НА поділяються на штат помічників депутатів та службовців власне парламентської служби, яка виконує функції парламенту як інституту (моніторинг, контроль над Урядом, робота над проектами законів). Такі державні службовці наймаються та управляються особливим порядком, який гарантує повну політичну незалежність та унеможливує будь-який тиск з боку депутатів. Таке рішення було продиктоване змінами інституційного балансу П'ятої Республіки, що різко розмежували парламентський мандат і міністерський офіс та, у свою чергу, законопроектна робота у парламенті стала цілком технічною за своєю природою.

Депутати мають дуже мало інструментів втручання в роботу адміністрації. Така політика щодо статусу службовців парламентської адміністрації продиктована тим, що вищі державні службовці служать суспільному інтересу, у той час як депутат є представником окремої соціальної групи та відстоює партикулярний інтерес.¹²

Незалежність та автономія від виконавчої влади є суттєвими характеристиками не лише французької, а й британської парламентської адміністративної системи.¹³ Парламент **Великобританії** має повну бю-

11 https://www.nrsr.sk/web/Static/en-US/NRSR/Dokumenty/rules_of_procedure.pdf

12 Civil Servants and Politics: A Delicate Balance. C. Neuhold, S. Vanhoonacker, Luc Verhey. - Springer, 2013. - 246 p.

13 Parliamentary Administrations in the European Union. Anna-Lena Högenauer, Christine Neuhold, Thomas Christiansen. - P.23

джетну та адміністративну автономію, покликану захистити свою оперативну незалежність, а внутрішньоорганізаційні та кадрові політики цілком визначаються внутрішніми правилами та процедурами.¹⁴

У Сеймі **Польщі** статус парламентського службовця регулюється законом про держслужбу та Регламентом Сейму. У персоналу, залученого до законодавчого процесу, є спеціальні умови найму. Польський парламент має повну бюджетну автономію (проект бюджету приймає маршал Сейму за пропозицією начальника канцелярії Сейму, міністр фінансів автоматично включає цей проект до проекту державного бюджету).

В **Австрії** принципи роботи при законодавчому, судовому та виконавчому органах влади регулюються окремими законами.¹⁵ Парламентська адміністрація регулюється на окремих, що різняться від міністерства, та має особливий рівень незалежності.

Функціонально адміністрація Австрійського парламенту є типовою та подібна до функцій Апарату ВРУ. Федеральна Конституція Австрії, стаття 30, параграф 3, B-VG, надає підтримку як федеральному законодавчому органу, так і представникам Австрії в Європейському парламенті. Парламентська адміністрація спирається на штат приблизно 380 осіб, які забезпечують безперебійну роботу внутрішньопарламентських процесів. Їх основним завданням є надання необхідних послуг та документації для комітетів та пленарних засідань, а також допомагати та підтримувати велику кількість інших заходів, починаючи від управління майном, надання відповідної технічної інфраструктури.¹⁶

Натомість у **Німеччині** державна служба парламенту функціонує у тих же правових рамках, що і федеральна бюрократія, що уможливило мобільність законодавчої та виконавчої адміністративної служби.¹⁷

Як бачимо, адміністративно парламенти країн Європи є не рівною мірою незалежними від виконавчої гілки, тому Україна не є особливим випадком у цьому плані. З іншого боку, законодавством України вже передбачено особливе регулювання адміністрування у системі судочинства. Відповідно, є потреба у тому, аби визначити на рівні окремого закону або шляхом внесення змін до Регламенту ВРУ особливості функціоналу, прийняття на роботу та оплати праці для Апарату.

Апарат Верховної Ради: роль та організаційна структура

Планування роботи Апарату ВРУ

Якщо ж вести мову про оцінку ефективності Апарату ВРУ з точки зору виконання плану, то це є досить проблематичним, оскільки більша половина законодавчої роботи проводиться поза планом (див. Малюнок 1). Зазначена проблема породжена так званим законодавчим спамом.

14 Twenty-seventh Report of Session 2012-13: Documents Considered by the Committee on 16 January 2013, Including the Following Recommendations for Debate, Financing of European Political Parties, Report, Together with Formal Minutes. – P. 70.

15 The Austrian Federal Civil Service 2015. Facts and figures, Federal Chancellery of Austria, Directorate General III. –Vienna, 2015. – 115 p.

16 <https://www.parlament.gv.at/ENGL/WWER/PDION/>

17 Parliamentary Administrations in the European Union. Anna-Lena Högenauer,Christine Neuhold,Thomas Christiansen. – P. 73.

Ця ситуація провокує низку ризиків: Апарат не може ефективно асистувати у плануванні роботи ВРУ, оскільки парламент не тримається затвердженого плану, а також ситуативно створює стихійний порядок денний, чим заважає Апарату управляти обсягами робіт та навантаженням на працівників.

Процес вироблення рішень, умовно можна поділити на 2 типи:

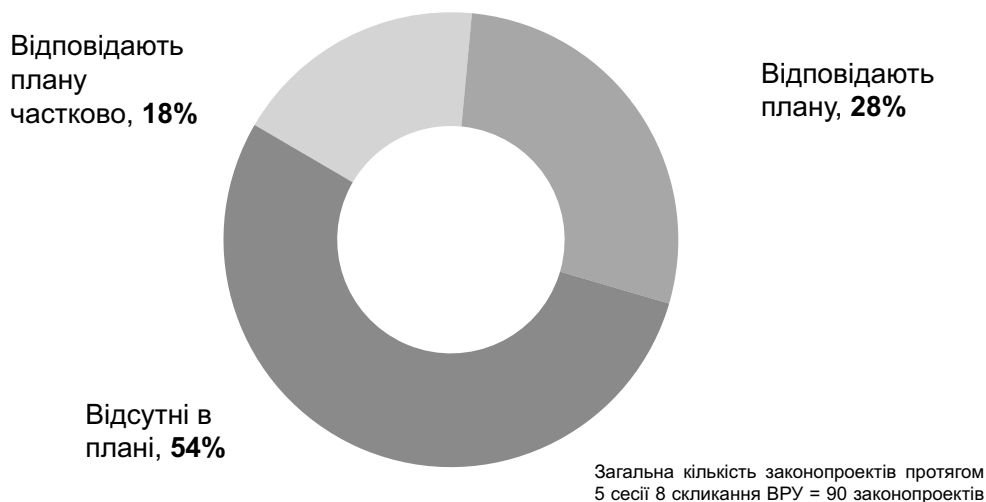
1. Стратегічне планування План законодавчого забезпечення реформ в Україні – технічний план на основі вже підготовлених пророблених рішень в тому числі інших установ, зовнішніх до ВРУ.
2. Проміжне планування – порядки денні сесій, сюди також можна віднести посесійне планування роботи комітетів.

Керівництво парламенту не є відповідальним за формування єдиної лінії парламенту, адже його основна роль полягає у фасилітуванні та організації. На відміну від Кабінету Міністрів, де йдеться про колективну відповідальність Кабінету та особисту відповідальність власне керівництва (прем'єр-міністра), на рівні парламенту радше можна говорити про відповідальність партії або окремого депутата. Тут у процесі прийняття рішень беруть участь усі політичні сили (на відміну від Уряду, сформованого коаліцією), представлені у парламенті, в тому числі, опозиційні, а голоси депутатів є особистими та гласними. Така ситуація ускладнює планування роботи органу, оскільки політична боротьба в середині парламентських сил значною мірою унеможлиблює чітке слідування плану. Відсутність чіткого плану і ненормованість навантаження, відтак, є імплікацією парламентської служби при ВРУ.

Малюнок 1

Наявність прийнятих законів у програмних документах ВРУ

5 Сесія 8 скликання ВРУ

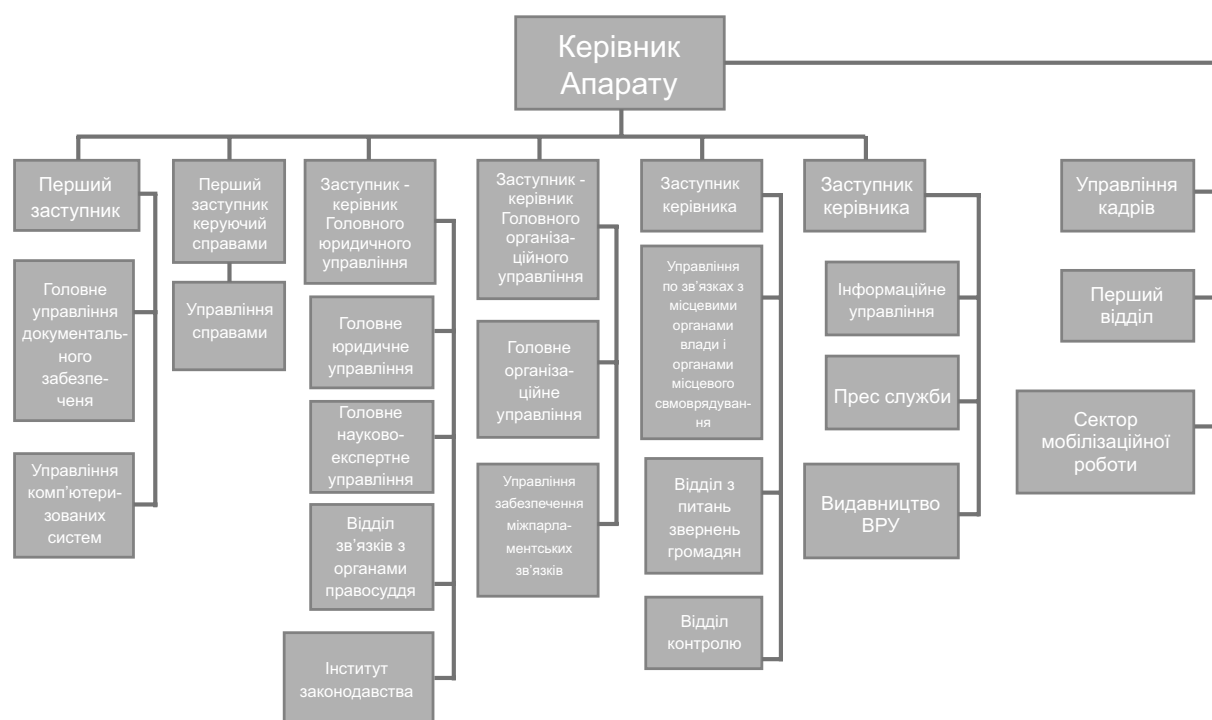


При цьому важливо зазначити, що робота Апарату не є відірваною від роботи депутатів, адже за даними опитування, 50% працівників Апарату комунікують з депутатами майже щодня, а 33% респондентів зазначили, що комунікують з депутатами раз на тиждень. Якщо ж намагатися оцінити якість такої комунікації народних депутатів України з працівниками Апарату (співробітниками секретаріатів та структурних підрозділів, залучених до законодавчого процесу), то за оцінками самих співробітників Апарату ця співпраця є достатньо ефективною (так вважають 89% опитаних). При цьому варто зазначити, що лише 11% опитаних вважають її неефективною, а дуже ефективною не вважає ніхто з респондентів. Ці дані свідчать про загалом задовільний рівень комунікації між членами парламенту та Апаратом, однак також вказує на наявність системних проблем.

Структуру Апарату Верховної Ради України можна зобразити графічно.

Малюнок 2

Структура Апарату Верховної Ради України



Структура Апарату була затверджена Постановою ВРУ “Про структуру апарату ВРУ”¹⁸ від 20.04.2000 №1678-III сімнадцять років тому і з того часу не змінювалась. Відповідно до цієї постанови Апарат включає такі самостійні підрозділи: керівництво Апарату; три секретаріати керівництва, в т.ч. Голови ВРУ; секретаріати комітетів, депутатських фракцій та груп; десять управлінь; 4 відокремлені відділи; окремий сектор мобілізаційної роботи, а також Інститут законодавства ВРУ.

18 <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1678-14>

- Голова ВРУ
 - o Керівник Апарату;
 - o Перший заступник Керівника Апарату;
 - o Перший заступник Керівника Апарату – керуючий справами;
 - o Заступник Керівника Апарату – керівник Головного юридичного управління;
 - o Заступник Керівника Апарату – керівник головного організаційного управління;
 - o Заступник керівника Апарату (зав'язки з ОМС);
 - o Заступник керівника Апарату (прес-служба);
 - o Секретаріат Голови ВРУ, Першого заступника Голови, Заступника Голови;
- Управління:
 - o Головне науково-експертне управління (6 відділів);
 - o Головне юридичне управління (5 відділів);
 - o Головне управління документального забезпечення апарату (15 відділів);
 - o Головне організаційне управління (5 відділів);
 - o Інформаційне управління (4 відділи);
 - o Управління комп'ютеризованих систем (5 відділів, 2 сектори);
 - o Управління забезпечення міжпарламентських зв'язків Апарату (3 відділи);
 - o Управління по зв'язках з місцевими органами влади і органами місцевого самоврядування Апарату (2 відділи);
 - o Управління кадрів (7 відділів);
 - o Управління справами (8 відділів);
- Відділи:
 - o Відділ зав'язків з органами правосуддя;
 - o Відділ з питань звернень громадян;
 - o Відділ контролю;
- Сектор мобілізаційної роботи;
- Секретаріати комітетів (28);
- Секретаріати депутатських фракцій і груп (8);
- Інститут законодавства ВРУ (6 відділів).

Структура Апарату та його гранична чисельність затверджуються Верховною Радою, а штатний розпис та чисельність працівників структурних підрозділів – Головою ВРУ. Питання щодо структури Апарату відносяться до предмета відання Комітету з питань Регламенту та організації роботи ВРУ. Гранична чисельність Апарату останній раз змінювалась в 2006 році у зв'язку зі збільшенням чисельності комітетів ВРУ і нині встановлена на рівні 1115 штатних одиниць.

Керівництво Апарату діє згідно з Розпорядженням Голови ВРУ від 30.09.2015 №1366 "Про розподіл обов'язків між Керівником Апарату ВРУ та заступниками Керівника Апарата ВРУ".¹⁹

Якщо ж говорити про ступінь налагодженості співпраці між струк-

¹⁹ <http://zakon.rada.gov.ua/go/1366/15-pr>

турними підрозділами Апарату, то згідно з опитуванням 70% працівників Апарату вважають її достатньо ефективною. При цьому, у більшості випадків комунікація всередині Апарату відбувається безпосередньо (37% зазначили, що більшість питань вирішуються шляхом прямої комунікації, а 42% безпосередньо вирішують принаймні половину питань). Лише 21% опитаних працівників Апарату зазначили, що комунікація відбувається шляхом письмової кореспонденції та через обмін документами.

Респондентам також було запропоновано визначити основні проблемні аспекти цієї комунікації. Узагальнивши, можна виокремити такі:

- Недостатня самостійність працівників Апарату у вирішенні питань у межах встановлених повноважень та компетенцій.
- Незаповнені вакантні посади, тобто недостатність ресурсу (як людського, так і часового).
- Затягування у вирішенні певних питань, невідповідність визначеним Регламентом строкам.
- Інші проблемні аспекти, зумовлені “людським фактором”.

Перевага вирішення питань шляхом прямої комунікації, недостатня самостійність посадових осіб навіть в межах компетенції, а також визначення “людського фактора” як одного з проблемних аспектів роботи в середині самого Апарату є сигналом того, що внутрішні процедури не є регламентованими достатньо чітко, а посадові особи стикаються з перепонами у здійсненні своїх дискреційних повноважень. Також така ситуація є ознакою того, що ці повноваження визначені недостатньо прозоро як на рівні Регламенту, постанов та розпоряджень, так і на рівні посадових інструкцій. Ця теза додатково посилюється тим, що за результатами опитування 40% респондентів не вважають Регламент та процедури ВРУ чіткими та зрозумілими.

Фінансова автономія Верховної Ради України

Де-юре фінансова автономія ВРУ забезпечується правом ВРУ приймати власний кошторис, що декларує Закон України №1861 від 10.02.2010 “Про регламент ВРУ”: “Кошторис Верховної Ради на наступний рік затверджується ВРУ під час прийняття проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік у другому читанні”. Також, згідно з Регламентом, складання кошторису організовує та забезпечує Голова ВРУ, проект якого готує та вносить Комітет з питань Регламенту.²⁰ Проект Кошторису формується на основі бюджетного запиту, який складає Апарат за формою визначеною Міністерством фінансів (остання редакція наказу № 554 від 15.06.2015). Згідно з інструкцією, затвердженою цим наказом, бюджетний запит складається з урахуванням граничних обсягів видатків та надання кредитів загального фонду державного бюджету на плановий бюджетний період та інших обмежень, які щороку доводяться Мінфіном до головних розпорядників. ВРУ, як і будь-яка інша бюджетна

²⁰ Відповідно до Постанови ВРУ №22 від 04.12.2014 «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання» до предмета відання Комітету з питань Регламенту та організації роботи Верховної Ради України відносяться питання кошторису ВРУ

установа, не становить винятку. Державний бюджет на рік, також має окрему статтю бюджетних видатків, передбачену на фінансування ВРУ. Таким чином, фінансова автономія парламенту України не є повною, оскільки виконавча гілка має значні важелі впливу на процес формування бюджету установи.

Ситуацію гарно ілюструє приклад з формуванням Кошторису ВРУ на 2016 рік. “Українська Правда” порівняла проект державного бюджету на 2016, граничні обсяги видатків визначені Мінфіном та проект Кошторису ВРУ, виявивши, що: “У своєму бюджетному запиті Верховна Рада розписує свої витрати в рамках суми, яку попередньо їй визначив Мінфін. Також у цьому документі йдеться, які потреби не покриті фінансуванням, скільки коштів потрібно додати і чому. Загалом у бюджетному запиті Верховна Рада обґрунтовувала необхідність виділення додаткових коштів до попередньо запланованих у розмірі 472,6 млн грн.”²¹ Ця ситуація ілюструє той факт, що Верховна Рада не є цілком незалежною у визначенні свого бюджету.

Слід зазначити, що Кошторис ВРУ на 2017 рік так і не був затверджений. Згідно з офіційною відповіддю від Апарату ВРУ на запит про доступ до публічної інформації від ІА “Українські новини” (від 10.10.2017) “Проект постанови ВРУ від 21 грудня 2016 року “Про фінансове забезпечення діяльності ВРУ” (№ 5573), який передбачав затвердження Кошторису ВРУ на 2017 рік, не було прийнято 17 січня 2017 року”. Тобто громадянам не відомо, за яким кошторисом функціонує ВРУ у 2017 році.

Кошторис на 2018 рік було прийнято згідно з Регламентом ВРУ 7 грудня 2017 року разом із прийняттям проекту державного бюджету на 2018 рік, однак сам кошторис не наводиться (станом на 25 грудня 2017 року)²². Відтак невідомо чи відповідає він проекту Кошторису, внесеному Регламентним комітетом 07.12.2017, тобто в день голосування.

Обмежена фінансова автономність ВРУ не є, на жаль, єдиною проблемою. Значно загрозливішою виглядає ситуація зі звітністю та прозорістю публічних фінансів ВРУ. Зокрема, Регламентом визначено, що Голова ВРУ “не пізніше як через два місяці після закінчення бюджетного року забезпечує подання на розгляд Верховної Ради звіту про виконання кошторису Верховної Ради за минулий рік”. На жаль, останній такий звіт, доступний публічно, можна знайти за 2010 рік²³, однак на сайті розпорядника інформації, порталу ВРУ, неможливо знайти жодного такого звіту. Єдиний кошторис, оприлюднений на сайті ВРУ, це кошторис за 2015 рік.²⁴

З огляду на викладене вище, Верховна Рада України не готова до повної фінансової автономії, а вимоги до прозорості та підзвітності, визначені законодавством, не виконуються.

21 <http://www.pravda.com.ua/articles/2015/12/23/7093462/>

22 <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2247-19>

23 <http://stop-x-files-ua.org/spravzhnij-zvit-pro-vykonannya-koshtorysu-verhovnoji-rady/>

24 http://iportal.rada.gov.ua/documents/gosp_fin_dij_doc/koshtorysy_vytrat_doc/118285.html

Ефективність роботи Апарату на основі аналізу законодавчої процедури

Апарат виконує експертний супровід законодавчого процесу. Його функції та повноваження регламентовано Законом України №1861 від 10.02.2010 “Про Регламент ВРУ” та Розпорядженням Голови ВРУ №428 від 22.05.2006 “Про затвердження Положення про порядок роботи у Верховній Раді України із проектами законів, постанов, інших актів ВРУ”.²⁵ Основними напрямками діяльності Апарату в частині супроводження законодавчої процедури є:

- Організація та проведення експертизи законопроектів;
- Розробка законодавчих актів;
- Доопрацювання проектів законодавчих актів;
- Візування законопроектів у другому та наступних читаннях;
- Реєстрація законопроектів та ведення відповідних баз даних;
- Контроль проходження законопроектів у комітетах;
- Підготовка перспективних і поточних планів законопроектної роботи ВРУ, проектів порядку денного сесії та розкладу пленарних засідань ВРУ;
- Забезпечення діяльності комітетів, надання їм організаційно-інформаційної і консультативно-методичної допомоги в процесі розробки та опрацювання поданих на розгляд законопроектів;
- Ведення обліку та узагальнення пропозицій і зауважень, висловлених під час обговорення законопроектів на пленарних засіданнях;
- Оформлення законодавчих актів, прийнятих ВРУ, передання їх на підпис Голові ВРУ та Президенту;
- Складання протоколів пленарних засідань та засідань Погоджувальної ради.

Першим кроком законодавчої процедури є реєстрація законопроекту в Апараті Верховної Ради. Реєстрацію здійснює сектор реєстрації законопроектів відділу з питань планування та обліку проходження законопроектів Головного організаційного управління Апарату ВРУ в день внесення законопроекту, якщо такий законопроект відповідає встановленим Законом вимогам:

- Підписаний особою, яка має право законодавчої ініціативи;
- Містить положення щодо порядку набрання ним чинності;
- Вноситься разом з проектом постанови, списком авторів законопроекту, пропозицією щодо кандидатури доповідача на пленарному засіданні та пояснювальною запискою (документи подаються письмово разом з електронним файлом);
- Якщо законопроект повинен призвести до зміни показників бюджету, то він має бути поданий з фінансово-економічним обґрунтуванням;
- Якщо законопроектом вносяться зміни до інших законів (передбачається можливість внесення змін лише до тексту первинного законодавчого акта), то він має бути поданий з порівняльною таблицею. Крім того, такі зміни повинні бути зазначені в розділі «Прикінцеві положення» або в окремому законопроекті;
- Якщо законопроект вноситься за погодженням з органами вико-

25 <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/548/97-pr>

навчої чи судової влади, то він має бути поданий з такими погодженнями

Після реєстрації законопроект не пізніш як у п'ятиденний строк направляється Головою Верховної Ради (його Заступником) через відділ службової кореспонденції управління діловодства Головного управління документального забезпечення апарату ВРУ в комітет, який визначається головним з підготовки і попереднього розгляду. З цією метою сектор реєстрації законопроектів готує відповідний проект резолюції Голови ВРУ, а сектор тиражування документів відділу організаційної техніки управління технічної роботи з документами Головного управління документального забезпечення апарату ВРУ виготовляє копії законопроекту та доданих до нього документів.

Також законопроект направляють у такі комітети:

- 1) Комітет, до предмета відання якого належать питання бюджету;
- 2) Комітет, до предмета відання якого належать питання боротьби з корупцією;
- 3) Комітет, до предмета відання якого належать питання з оцінки відповідності законопроекту зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції.

Крім того, кожен законопроект не пізніш як у триденний строк направляється бюджетним комітетом до КМУ для здійснення експертизи щодо його впливу на показники бюджету.

Головний комітет має 30 днів на попередній розгляд законопроекту та на ухвалення висновку щодо доцільності його включення в порядок денний сесії. До висновку головного комітету додаються висновки інших комітетів, які повинні бути надані у 21-денний строк з дня отримання законопроекту для надання висновку.

За дорученням Верховної Ради, Голови Верховної Ради або за зверненням головного комітету законопроект також може бути направлений до комітету, до предмета відання якого належать питання регламенту. Регламентний комітет також у 21-денний строк з дня отримання законопроекту повинен надати висновок на відповідність його оформлення та реєстрації вимогам чинного законодавства. Якщо такий висновок регламентного комітету негативний, то законопроект повертається суб'єкту законодавчої ініціативи. Якщо відповідні комітети не надали у встановлений термін необхідні висновки, то головний комітет розглядає законопроект без них.

Після розгляду законопроекту головний комітет може ухвалити такі висновки:

- 1) повернути його суб'єкту законодавчої ініціативи; Голова Верховної Ради (його заступник) повертає законопроект без його включення до порядку денного сесії в 15-денний строк після отримання висновку головного комітету;
- 2) включити його до порядку денного сесії; питання про включення законопроекту до порядку денного сесії розглядається Верховною Радою протягом 30 днів після ухвалення відповідного висновку головного комітету, але не раніше ніж через два дні після його отримання народними депутатами.

Важливо зазначити, що чинним законодавством не передбачена від-

повідальність головного комітету за відсутність висновку після закінчення передбаченого строку. Разом з тим, у разі відсутності висновку, суб'єкт законодавчої ініціативи має право звернутись до Верховної Ради для розгляду питання щодо законопроекту на пленарному засіданні та прийняття рішення щодо його включення до порядку денного сесії. Верховна Рада має на це 15 днів.

Апарат Верховної Ради узагальнює пропозиції комітетів щодо проекту порядку денного сесії і після його обговорення та схвалення Погоджувальною радою вноситься Головою Верховної Ради на затвердження Верховною Радою. На підставі затверженого розкладу пленарних засідань сесії Верховної Ради Апарат готує порядок денний на кожен день пленарного тижня.

Зареєстрований та включений до порядку денного сесії законопроект при підготовці до першого читання повинен бути направлений для проведення наукової експертизи, а при підготовці до всіх наступних читань – для проведення юридичної експертизи та редакційного опрацювання. За проведення відповідних експертиз відповідають відповідні структурні підрозділи Апарату Верховної Ради. Експертні висновки повинні бути подані до Верховної Ради у 14-денний термін з моменту надходження відповідного звернення. Важливо зазначити, що Апарат не затверджував методичні рекомендації щодо підготовки висновків та уніфіковану структуру висновків.

Після включення законопроекту до порядку денного сесії, головний комітет здійснює його підготовку до першого читання за процедурою, яка аналогічна процедурі розгляду для включення до порядку денного (описана вище). Пропозиції, поправки та висновки до законопроекту подаються до Апарату Верховної Ради або до комітету, який визначений головним. Головний комітет розглядає та приймає рішення щодо кожної пропозиції, яка надійшла. Висновок головного комітету, а також висновки інших комітетів повинні бути надані сектором документального забезпечення та реєстрації учасників пленарних засідань відділу організаційного забезпечення пленарних засідань ВРУ Головного організаційного управління Апарату ВРУ народним депутатам не пізніше як за сім днів до дня розгляду законопроекту на пленарному засіданні. Далі законопроект повинен бути розглянутий в першому читанні. Верховна Рада має право:

- 1) прийняти законопроект за основу і в цілому;
- 2) прийняти законопроект за основу і доручити головному комітету підготувати його до другого читання;
- 3) відхилити законопроект;
- 4) повернути законопроект суб'єкту законодавчої ініціативи;
- 5) направити законопроект на повторне перше читання;
- 6) опублікувати законопроект для всенародного обговорення.

На повторне перше читання законопроект подається головним комітетом у визначений ВРУ строк, але не пізніше 30 днів після дня його попереднього розгляду. Пропозиції та поправки до повторного першого читання вносяться в 10-денний строк після дня попереднього першого читання.

Якщо законопроект було прийнято за основу, то далі головний комітет веде його підготовку до другого читання. Пропозиції та поправки до

другого читання вносяться через апарат ВРУ або головний комітет в 14-денний строк після дня прийняття законопроекту за основу. Головний комітет розглядає та приймає рішення щодо кожної пропозиції, яка надійшла. Підготовлений до другого читання законопроект та супровідні документи повинні бути надані сектором документального забезпечення та реєстрації учасників пленарних засідань апарату ВРУ народним депутатам не пізніше як за десять днів до дня розгляду на пленарному засіданні. При цьому, законопроект повинен також бути завізований керівниками Головного юридичного управління і редакційного відділу Головного управління документального забезпечення апарату ВРУ. Якщо законопроект завізований із зауваженнями, їх також надають депутатам.

Далі законопроект повинен бути розглянутий в другому читанні. Верховна Рада має право:

- 1) прийняти законопроект в другому читанні і доручити головному комітету підготувати його до третього читання;
- 2) відхилити законопроект;
- 3) прийняти законопроект в другому читанні та в цілому;
- 4) направити законопроект на повторне друге читання.

Пропозиції та поправки до повторного другого читання вносяться в 10-денний строк після дня попереднього другого читання, а сама процедура підготовки до повторного другого читання аналогічна до процедури підготовки до другого читання.

Якщо було прийнято рішення направити законопроект на розгляд у третьому читанні, то поправки вносяться в 5-денний строк після дня попереднього читання. Підготовлений до третього читання законопроект та супровідні документи повинні бути надані народним депутатам не пізніше як за п'ять днів до дня його розгляду. Вони також повинні бути завізовані керівниками юридичного і редакційного підрозділів Апарату Верховної Ради.

Далі законопроект повинен бути розглянутий в третьому читанні. Верховна Рада має право:

- 1) прийняти законопроект в цілому і направити його на підпис Президенту;
- 2) відхилити законопроект;
- 3) схвалити законопроект в цілому та винести його на всеукраїнський референдум;
- 4) перенести голосування.

Якщо законопроект прийнято в цілому, то його текст не пізніше як у десятиденний строк оформлюється головним комітетом, візується головою комітету, керівником секретаріату комітету, керівником Головного юридичного управління, а також керівником протокольного відділу Головного управління документального забезпечення Апарату ВРУ та подається Керівником апарату ВРУ на підпис Голові ВРУ. Голова ВРУ підписує закон не раніше двох і не пізніше п'яти днів з дня його подання після чого направляє його через протокольний відділ, який присвоює законопроекту порядковий номер із зазначенням дати прийняття, на підпис Президенту. Підписаний Президентом закон публікується в газеті «Голос України» та у Відомостях Верховної Ради України.

Протокольний відділ щоденно подає сектору обліку та статистики законопроектів відділу з питань планування та обліку проходження законопроектів Головного організаційного управління Апарату ВРУ інформацію про дати підпису законів Головою ВРУ та Президентом. Контроль за етапами проходження законопроекту здійснює Головне організаційне управління Апарату ВРУ.

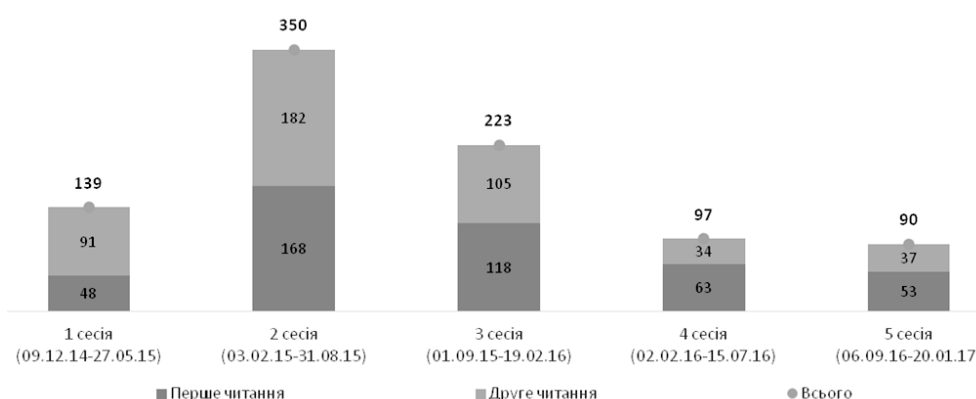
Варто зазначити, що у разі виявлення порушень законодавчої процедури, народні депутати мають право звернутись до Голови ВРУ з пропозицією про внесення уточнень до прийнятого закону. В такому випадку Голова не може підписати закон до моменту розгляду відповідних пропозицій.

Крім того, законопроект може бути повернутий Президентом для повторного розгляду. Такий законопроект повинен бути підготовлений головним комітетом та розглянутий позачергово на пленарному засіданні не пізніше як через 30 днів після його повернення з пропозиціями Президента. Якщо закон прийнятий після повторного розгляду, він оформлюється головним комітетом та подається на підпис Голові ВРУ, який підписує та невідкладно направляє його Президентові.

Робота над законопроектами в Апараті Верховної Ради в цифрах

Малюнок 3

Структура прийнятих законопроектів в цілому за етапами

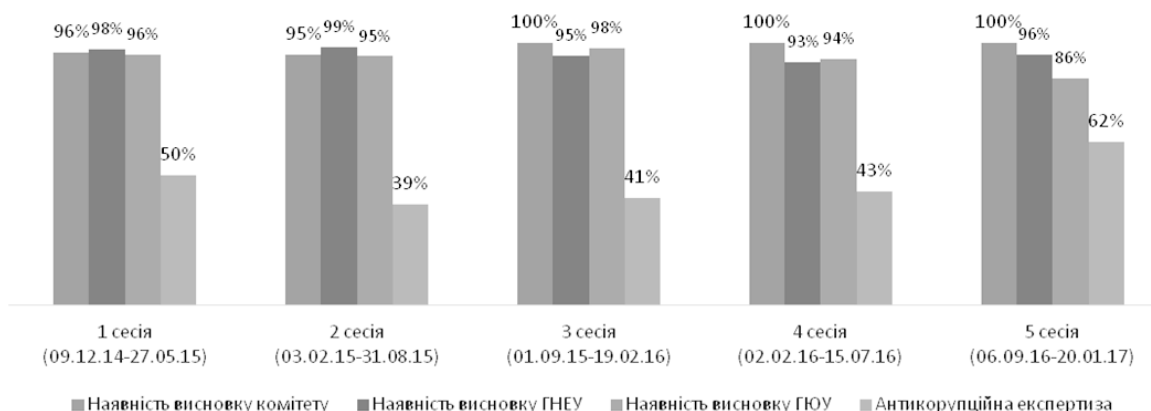


Варто зазначити, що частка нових законів від усіх ухвалених зменшилась майже в два рази в 2016-2017 роках порівняно з 1-3 сесією – з 14% (в середньому за 1-3 сесію) до 7% (в середньому за 4-5 сесію). Також важливо, що все більше законопроектів приймається в першому читанні та в цілому (Малюнок 3).

Так, частка законопроектів, які були прийняті в першому читанні та в цілому зросла з 34,53% за першу сесію та до 58,89% за другу сесію. Щодо супровідних документів, то висновки головного комітету, Головного науково-експертного управління та Головного юридичного управління були в наявності для понад 90% прийнятих законопроектів (Малюнок 4).

Малюнок 4

Наявність висновків до прийнятих законопроектів в цілому



Щодо завантаженості комітетів, то найбільше законопроектів за 5 сесію повинні були розглянуті: Комітетом з питань бюджету – 363 (з них для 27 він був визначений як головний); Комітетом з питань запобігання корупції – 217 (з них для 28 він був визначений як головний); та Комітетом з питань європейської інтеграції – 234 (з них для 73 він був визначений як головний). Така кількість необхідних для розгляду законопроектів прямо відповідає обов'язкам зазначених комітетів, які визначені Законом “Про регламент ВРУ” (вже було зазначено, що після реєстрації законопроекту його направляють до даних комітетів для надання висновків). Найменше законопроектів за 5 сесію було направлено до Комітету з питань фінансової політики і банківської діяльності – 18 та Комітету з питань промислової політики та підприємництва – 26.

Необхідно пам'ятати, що наявність висновків до законопроектів не передбачає, що вони є якісними та рекомендованими для прийняття – висновок може бути і негативним. Відповідно до даних дослідження проекту «Дослівно» (заснований та реалізований Комітетом виборців України) майже половина законопроектів є неякісними. Дослідження базувалось на висновках Головного науково-експертного управління Верховної Ради. Так, зі 100 законопроектів за червень-вересень 2017 року 57 отримали негативні висновки ГНЕУ (головні причини – юридична недосконалість та суперечність іншим законам). При чому, протягом 5 сесії 8 скликання всупереч висновку ГНЕУ для 53 законопроектів прийнятих в першому читанні та в цілому: 2 або 4%. Всупереч зауваженням ГНЕУ 25 або 42%, а всупереч висновку ГЮУ для 37 законопроектів прийнятих у другому читанні – 3 або 8%. Всупереч зауваженням ГЮУ: 25 або 68%. Як бачимо, Апарат не має повноважень прямо впливати на процес проходження законопроектів на жодному з етапів законодавчого процесу, а негативні висновки не обов'язково впливають на кінцеве рішення.

На етапі реєстрації супровідні документи перевіряє Головне організаційне управління, однак в управлінні замало механізмів для відмови у реєстрації відповідних законопроектів, а процедура перевірки окремих вимог не є чітко регламентованою.

З огляду на те, що під час підготовки законопроекту до другого читан-

ня “Висновки, підготовлені за результатами експертизи, направляються головному комітету для врахування при розгляді законопроекту та прийняття рішення стосовно подальшої роботи над ним”, то врахування/неврахування висновків експертних управлінь до першого читання є предметом рішення головного комітету і, відповідно, не є обов’язковими до врахування депутатами під час голосування.

Оскільки висновки комітетів не є уніфікованими по структурі, а предмети кожного з таких висновків не є чітко визначеними, то важко судити про повноту та якість цих висновків. Аналогічною є ситуація і з висновками, які готуються Головним науково-експертним та Головним юридичним управліннями.

З огляду на нечіткість формату висновків та з огляду на необов’язковість наявності висновку від комітету, до предмета відання якого належить питання конституційного права, чи суперечить законопроект положенням Конституції та законам України, доводиться констатувати, що станом на сьогодні Верховна Рада України не має достатньої інституційної спроможності, аби гарантувати законність актів, які вона ухвалює²⁶.

Умови праці в Апараті ВРУ

Конкурси на заміщення вакантних посад та кадрова політика

Принципи управління персоналом регулюється Законом України

“Про державну службу” та низкою підзаконних актів Кабінету Міністрів та НАДС. Наказом НАДС також затверджено Порядок визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій “Б” і “В”²⁷, на які має спиратися орган державної служби при визначенні спеціальних вимог для кандидатів. Таким чином, Закон про державну службу, Постанова Кабміну та Наказ НАДС визначають загальні вимоги до кандидатів, суб’єкт призначення (Апарат ВРУ) визнає спеціальні вимоги. Згідно з порядком проведення конкурсу НАДС уповноважений переглядати документи на оголошення конкурсів підготовлені суб’єктом призначення.

Згідно з доповіддю²⁸ Олени Сміян, заступника керівника Управління кадрів, Апарату ВРУ було відмовлено в оголошенні конкурсу на заміщення десяти вакантних посад НАДС, оголошено конкурс лише на дві, у зв’язку із тим, що спеціальні вимоги кваліфіковано як завищені. Також важливо зазначити, згідно з інформацією наданою на запит Лабораторії законодавчих ініціатив, у період з 1 травня по 1 серпня Апаратом Верховної Ради України було проведено 6 конкурсів на зайняття 40 вакантних посад. Згідно із Законом про державну службу, якщо протягом року посада є вакантною, то підлягає скороченню. Якщо не буде можливості встановлювати вимоги відповідно до ЗУ про комітети, то буде скорочена частина Апарату, який не зможе виконувати функції, які сьогодні на нього покладені.

26 У цьому розрізі цікавим є дослідження Лабораторії законодавчих ініціатив “Вплив конституційного судочинства на законодавчу діяльність Верховної Ради України” (Кириченко Ю., Малишев Б. Часопис “Парламент”, випуск 4/2016), де проаналізовано випадки, коли Конституційним Судом було визначено закони та інші правові акти ВРУ (або їхні окремі положення) неконституційними. Більше того, у дослідженні також наводяться приклади і фактичного відновлення парламентом неконституційних законодавчих положень. Така ситуація сигналізує про системні проблеми у роботі інституції та потребу у забезпеченні “фільтрів” неконституційних законодавчих ініціатив.

27 <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0647-16/paran12#n12>

28 Круглий стіл “Парламентська служба”. Програма USAID РАДА (24 листопада, 2018 року). Режим доступу: <https://www.youtube.com/watch?v=jYxmibYKTcs>

Чинним законодавством не врегульована ситуація із секретаріатами фракцій, які створюються на період діяльності фракцій, а призначення на ці посади (до нововведень реформи) здійснювалося на основі Трудового Кодексу України. Чинний закон про держслужбу передбачає строковий трудовий договір, який не враховує можливість того, що фракція може припинити діяльність в період скликання. Спроба віднести цих працівників до патронатної служби поки виявилася невдалою (було розроблено і навіть прийнято ВРУ закон про внесення відповідних змін до Закону про держслужбу, але його було заветовано, тобто закінчення повноважень чинної ВРУ не дасть підстав для звільнення працівників секретаріатів фракцій, так само як і для найму нових).

НАДС доопрацювано тести на зайняття вакантних посад державних службовців, де зазначені спеціальні вимоги. Тобто, були загальні вимоги (знання Конституції, ЗУ про держслужбу та ЗУ про запобігання корупції), однак спеціальні питання розроблені НАДС стосуються змісту роботи органів виконавчої влади. При проведенні тестування неможливо підтвердити спеціальні вимоги до претендентів.

Оплата праці

Питання щодо оплати праці працівників Апарату регулюються Постановою КМУ №15 від 18.01.2017 “Питання оплати працівників державних органів”. Зазначена постанова встановлює посадові оклади державних службовців і ділить їх на дев'ять категорій з урахування територіальної приналежності. Найнижча категорія – спеціаліст державного органу (2000-4200 грн в залежності від місяця діяльності), а найвища – керівник державного органу (9115-13000 грн). Державні службовці Апарату ВРУ також отримують надбавку в 10% та надбавку за ранг (від 200 грн до 1000 грн). Крім того, посадові оклади керівних працівників, державних експертів та головних спеціалістів Апарату ВРУ, які здійснюють підготовку висновків щодо проектів нормативно-правових актів та/або фахову, наукову, юридичну експертизу проектів таких актів, підвищуються ще на 20%. Хоча в Постанові №15 не йде мова про встановлення надбавок за вислугу років для працівників Апарату ВРУ, проте така можливість передбачена чинним Законом України “Про державну службу” та чинним штатним розписом.

Працівники Апарату розподіляються серед груп оплати праці та посад державних службовців таким чином:

- Група 1 – посади керівників (оклад 13 тис. грн, надбавка за ранг 1000 грн): Керівник Апарату ВРУ та керівник (секретар) Інституту законодавства ВРУ;
- Група 2 – посади перших заступників керівників (оклад 12 тис. грн., надбавка за ранг 900 грн): перші заступники Керівника Апарату ВРУ та Інституту законодавства ВРУ;
- Група 3 – посади заступників керівників (оклад 11 тис. грн., надбавка за ранг 800 грн): заступники Керівника Апарату ВРУ та Інституту законодавства ВРУ;
- Група 4 – посади керівників самостійних структурних підрозді-

- лів (оклад 7 500 - 9 570 грн., надбавка за ранг 700 грн): керівники самостійних підрозділів Апарату ВРУ (головних управлінь, секретаріатів комітетів, секретаріатів депутатських фракцій та груп, служб, управлінь, відділів, секторів) та Інституту законодавства ВРУ;
- Група 5 – посади заступників керівників самостійних структурних підрозділів (оклад 7 464 - 8 250 грн., надбавка за ранг 600 грн): заступники керівників самостійних підрозділів Апарату ВРУ (головних управлінь, секретаріатів комітетів, секретаріатів депутатських фракцій та груп, служб, управлінь, відділів, секторів) та Інституту законодавства ВРУ;
 - Група 6 – посади керівників підрозділів у складі самостійних структурних підрозділів (оклад 6 400 – 7 300 грн., надбавка за ранг 500 грн): керівники підрозділів у складі самостійних структурних підрозділів і їх заступники (експертних груп, управлінь, інспекцій, відділів, відділень, секторів) Апарату ВРУ та Інституту законодавства ВРУ;
 - Група 7 – посади головних спеціалістів (оклад 5 900 – 6 000 грн., надбавка за ранг 400 грн): головні спеціалісти (державні експерти, головні консультанти, експерти, головні наукові консультанти, наукові консультанти, головні казначеї, головні інспектори) Апарату ВРУ та Інституту законодавства ВРУ;
 - Група 8 – посади провідних спеціалістів (оклад 4 600 грн., надбавка за ранг 300 грн): провідні спеціалісти (старші консультанти, провідні казначеї) Апарату ВРУ та Інституту законодавства ВРУ;
 - Група 9 – посади спеціалістів (оклад 4 200 грн., надбавка за ранг 200 грн): спеціалісти (консультанти) Апарату ВРУ та Інституту законодавства ВРУ.

Для працівників патронатних служб Голови ВРУ, його першого заступника, заступника та керівника Апарату розміри посадових окладів встановлюються окремим додатком до Постанови. Так, для керівника секретаріату Голови ВРУ розмір посадового окладу встановлено на рівні 9 900 грн., для його заступника – 9 453 грн, для керівника секретаріату першого заступника та заступника Голови ВРУ – 9 447 грн., для пресекретаря Голови ВРУ – 8 529 - 9 382 грн., керівника підрозділу в секретаріаті Голови ВРУ – 7 392 - 8 131 грн.

Постанова також регламентує порядок застосування стимулюючих виплат державним службовцям та передбачає надбавки за інтенсивність праці та за виконання особливо важливої роботи. Разом з тим, в Постанові відсутні згадки про те, що такі надбавки можуть застосовуватись до державних службовців Апарату ВРУ.

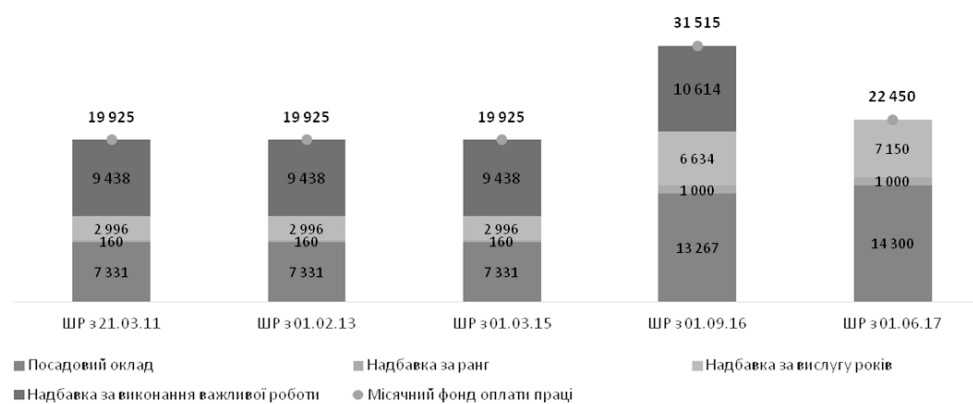
Чинні оклади, надбавки та загальний фонд оплати праці працівників Апарату ВРУ встановлені штатним розписом, який затверджено Розпорядженням Першого заступника Керівника Апарату ВРУ №777-к від 30.05.2017. Аналіз структури та динаміки оплати праці було проведено вибірково з виокремленням в окремі категорії керівництва Апарату ВРУ, структурних підрозділів Апарату ВРУ, секретаріатів комітетів ВРУ.

В керівництві Апарату було обрано дві посади: керівник Апарату (категорія А) та заступник керівника Апарату (категорія Б). Для першої

встановлений оклад в 14 300 грн, надбавка за ранг 1000 грн та надбавка за вислугу років у розмірі 50% від окладу (7150 грн). Зазначені суми відповідають Постанові КМУ №15. Так, оклад для групи 1, до якої і належить Керівник Апарату, встановлений на рівні 13 тис. грн (про це вже було зазначено вище), але до нього також нараховується надбавка в 10%, що в сумі і дає 14,3 тис. грн. Варто зазначити, що штатний розпис чомусь передбачає можливість вибору між мінімальним (800 грн) та максимальним значенням (1000 грн) для надбавки за ранг, хоча в Постанові КМУ №15 чітко встановлено єдине значення – 1000 грн. Більше того, недоцільність такого розподілу підтверджується аналізом фонду оплати праці інших категорій працівників, який виявив, що для всіх встановлено максимальне значення відповідної надбавки. Заступник керівника Апарату відноситься до Групи 3, тому його посадовий оклад становить 12 100 грн (11 000 грн оклад + 10% надбавка). Він також отримує надбавку за ранг в розмірі 800 грн та надбавку за вислугу років 6 050 грн (надбавка за вислугу років в розмірі 50% окладу встановлена для всього керівництва Апарату ВРУ). Графічно динаміку та структуру фонду оплати праці Керівника та його заступника (його оклад також повністю відповідає Постанові №15) зображено на Малюнку 5 та Малюнку 6 відповідно.

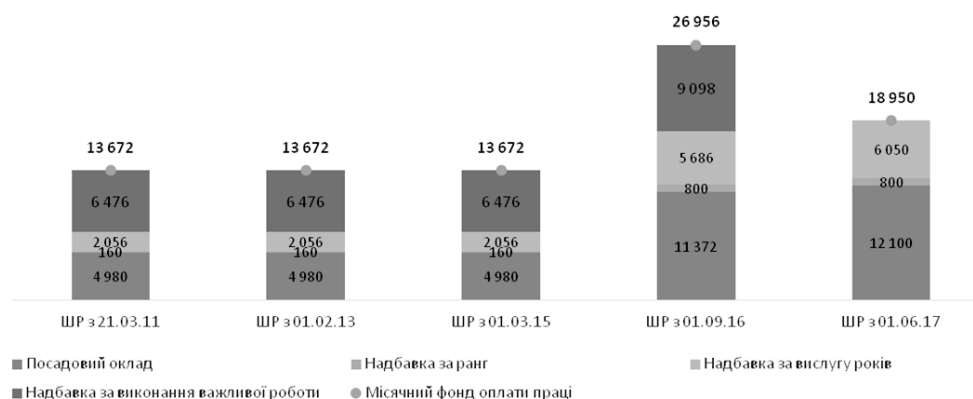
Малюнок 5

Фонд оплати праці керівника Апарату ВРУ



Малюнок 6

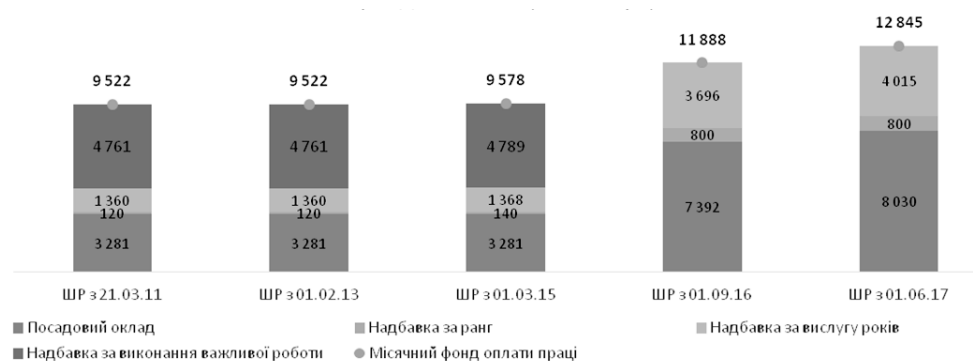
Фонд оплати праці заступника керівника Апарату ВРУ



Рівень оплати працівників структурних підрозділів Апарату було розглянуто на прикладі керівника управління з питань проходження законопроектів та роботи з комітетами і депутатськими фракціями, яке входить в Головне організаційне управління, а також на прикладі головного консультанта та керівника відділу по роботі з комітетами, депутатськими фракціями та групами. Починаючи з 1 червня 2017 року посадовий оклад керівника управління (Категорія Б, група 6) становив 8 030 грн (7 300 грн та 10% надбавки), надбавка за ранг 800 грн, а надбавка за вислугу років 4 015 грн (50% від окладу), що відповідає нормам Постанови КМУ №15. Для керівника відділу (категорія Б, група 6) оклад був встановлений на рівні 7 590 грн (6 900 грн та 10% надбавки), надбавка за ранг – 800 грн, надбавка за вислугу років 3 416 грн (45% від окладу), а для головного консультанта (категорія В, група 7): оклад – 6 490 грн (5900 грн та 10% надбавки), надбавка за ранг 500 грн, надбавка за вислугу років – 2 596 грн (40% від окладу). Графічно динаміку та структуру фонду оплати праці зазначених працівників зображено на Малюнках 3, 4 та 5.

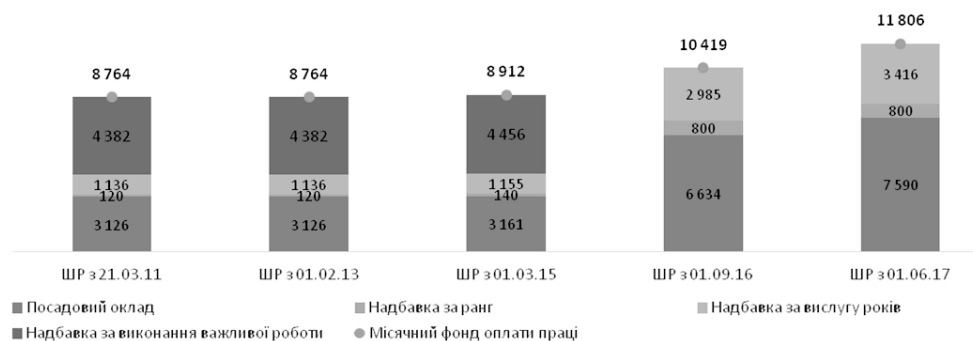
Малюнок 7

Фонд оплати праці керівника управління ВРУ



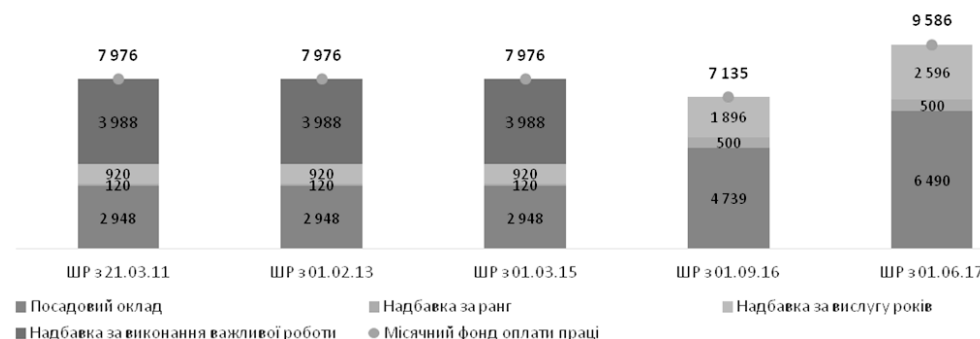
Малюнок 8

Фонд оплати праці керівника відділу ВРУ



Малюнок 9

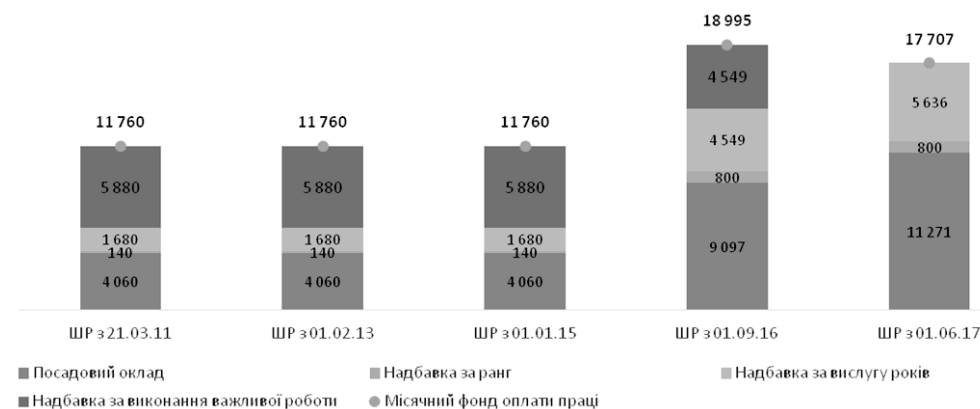
Фонд оплати праці головного консультанта відділу ВРУ



Щодо секретаріатів комітетів, то тут як приклад було взято комітет з питань Регламенту на організації роботи ВРУ, а конкретно фонд оплати праці керівника секретаріату, головного консультанта та консультанта. Починаючи з 1 червня 2017 року посадовий оклад керівника секретаріату (Категорія Б, група 4) становив 11 271 грн (8 670 грн та 30% надбавки), надбавка за ранг 800 грн, а надбавка за вислугу років 5 636 грн (50% від окладу). Для головного консультанта (категорія В, група 7) оклад був встановлений на рівні 7 670 грн (5 900 грн та 30% надбавки), надбавка за ранг – 500 грн, надбавка за вислугу років 3 068 грн (40% від окладу), а для консультанта (категорія В, група 9): оклад – 4 620 грн (4200 грн та 10% надбавки), надбавка за ранг 500 грн, надбавка за вислугу років – 1 617 грн (35% від окладу). Відповідні суми повністю відповідають положенням Постанови КМУ №15. Графічно динаміку та структуру фонду оплати праці працівників секретаріатів комітетів ВРУ зображено на малюнку 10, 11 та 12.

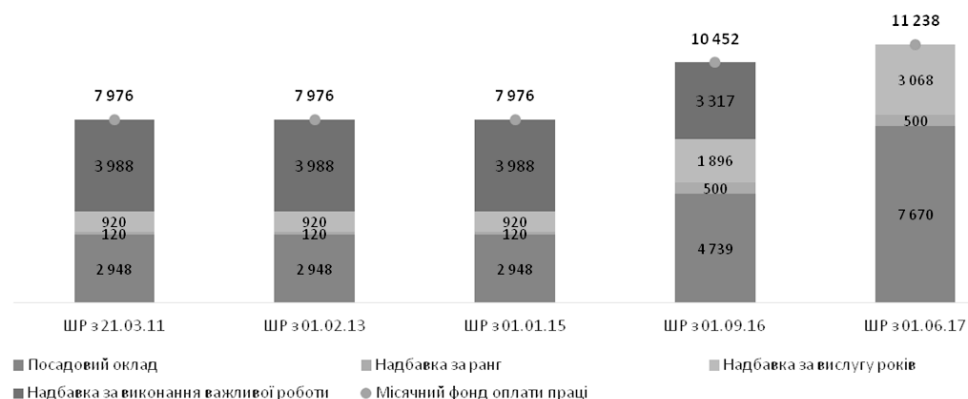
Малюнок 10

Фонд оплати праці керівника секретаріату комітету ВРУ



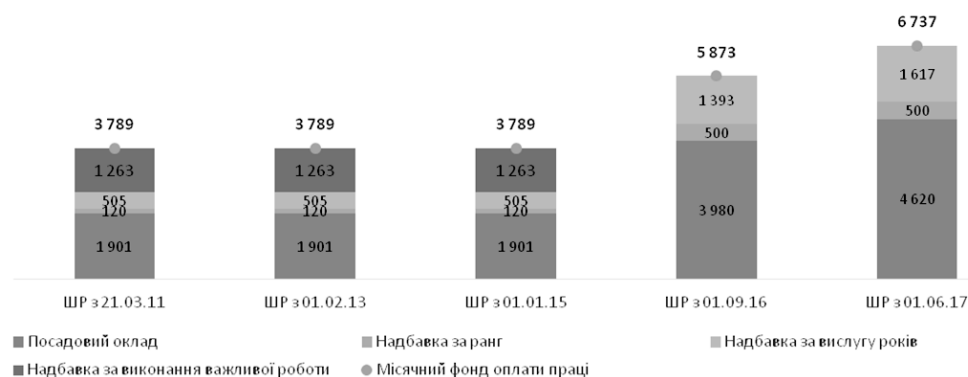
Малюнок 11

Фонд оплати праці головного консультанта секретаріату комітету ВРУ



Малюнок 12

Фонд оплати праці консультанта секретаріату комітету ВРУ



Варто зазначити, що до прийняття нового Закону “Про державну службу” в кінці 2015 року значна частина (від 30% до 50% в залежності від категорії) фонду оплати праці співробітників Апарату ВРУ формувалась за рахунок надбавки за виконання важливої роботи. При цьому, заробітна платня майже не змінювалась протягом 4 років, якщо розглядати штатний розпис за період з 21.03.11 по 01.03.2015, хоча дохід значно зменшився у доларовому еквіваленті за вказаний період. Наприклад, головний консультант відділу ВРУ отримував в 2011 році 1004 долари (основний фонд оплати праці у перерахунку за офіційним курсом НБУ на дату початку дії штатного розпису), а в 2015 році – лише 287 доларів.

Преміювання

Відповідно до Положення для державних службовців Апарату можуть встановлюватись два види премій: 1) за результатами щорічного оцінювання; 2) місячна або квартальна премія відповідно до особистого внеску в загальний результат роботи. Розмір премії визначається Керівником Апарату та затверджується відповідним розпорядженням. При цьому існують певні обмеження: загальний розмір премій, які може отримати державний службовець Апарату за рік, не може перевищувати 30% фонду його посадового окладу за рік, а фонд преміювання Апа-

рату встановлюється в розмірі 20% загального фонду посадових окладів за рік з урахування його економії. Розмір місячної або кварталної премії визначається з урахуванням 4 критеріїв: 1) ініціативність; 2) якість виконання завдань; 3) терміновість виконання завдань; 4) виконання додаткового обсягу завдань. Преміювання за результатами щорічного оцінювання відбувається лише у випадку, коли державний службовець Апарату отримав відмінну оцінку, а розмір премії встановлюється в однакових відсотках до посадового окладу для всіх відмінників. Порядок нарахування премій такий: управління справами Апарату щомісяця або кварталу, в межах наявних коштів, вносить пропозиції Керівнику Апарату щодо преміювання; після погодження Керівником Апарату, Управління справами розраховує фонд преміювання в розрізі кожного структурного підрозділу враховуючи їх штатну чисельність та повідомляє відповідно інформацію керівникам таких підрозділів; після цього керівники повинні підготувати подання по кожному державному службовцю.

Можемо поррахувати орієнтовний розмір отриманої заробітної плати після вирахування податків групами працівників, яких вже розглядали. Використаємо чинний штатний розпис від 01.06.2017. З метою ілюстрування рівня реального доходу припускаємо, що службовці отримуються максимальний розмір кварталної/місячної премії (у сумі 30% річного окладу працівника), та не враховуємо річну премію за підсумками роботи, оскільки її розмір не регламентується законодавчими актами та носить досить випадковий характер (більшою мірою залежить від стану фонду оплати праці Апарату ВРУ, а не від індивідуальних успіхів працівників).

Розрахункові рівні реального доходу (так звана "чиста" заробітна плата, або заробітна плата після відрахувань) для вибраних груп працівників показані нижче.

Якщо порівнювати поточний рівень заробітної плати працівників Апарату з середнім по м. Київ (11 091 грн в червні 2017 року, початок дії останнього затвердженого штатного розпису), то у керівників структурних підрозділів він буде більшим, а консультанти Апарату та комітетів ВРУ отримують менше. Варто порівняти зарплати службовців Апарату з середніми для керівних посад, враховуючи кваліфікаційні вимоги на посади в Апараті ВРУ. За даними дослідницького центру Міжнародного кадрового порталу hh.ua середня заробітна плата керівників та директорів перебуває на рівні 35-40 тис. грн.

Відповідно до опитування, яке було проведено спеціалізованим порталом rabota.ua (результати було опубліковано 19.09.2017), 92,75% респондентів відчувають себе фінансово незалежними, якщо їх місячний дохід становить більше 10 тис. грн. Під час опитування було запропоновано кілька варіантів і найбільш поширеним (23,59%) виявився варіант 20-30 тис. грн. В нашому випадку, лише заробітна плата керівника Апарату перевищує відмітку в 20 тис. грн.

Отже, можемо зробити висновок, що рівень заробітних плат ставить під сумнів мотивацію, кваліфікацію та фінансову незалежність окремих працівників Апарату ВРУ.

“Чиста” заробітна плата:

- Керівника Апарату ВРУ після усіх відрахувань - 23 494 грн./міс.
- Заступника керівника Апарату ВРУ після усіх відрахувань - 19 831 грн./міс.
- Керівника управління Апарату ВРУ після усіх відрахувань - 13 442 грн./міс.
- Заступника керівника управління Апарату ВРУ після усіх відрахувань - 12 355 грн./міс.
- Головного консультанта відділу Апарату ВРУ після усіх відрахувань - 10 032 грн./міс.
- Керівника секретаріату комітету ВРУ після усіх відрахувань - 18 530 грн./міс.
- Головного консультанта секретаріату комітету ВРУ після усіх відрахувань - 11 761 грн./міс.
- Консультанта секретаріату комітету ВРУ після усіх відрахувань - 7 050 грн./міс.

Оцінювання

Оцінювання державних службовців Апарату здійснюється у відповідності до Постанови КМУ №640 від 23.08.17 “Про затвердження Типового порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців”. Оцінювання проводиться щороку у жовтні – грудні у три етапи (ст. 9-10, №640):

- 1) визначення та перегляд завдань і ключових показників;
- 2) оціночна співбесіда;
- 3) визначення результатів оцінювання та їх затвердження.

Завдання і ключові показники Керівника Апарату (державний службовець категорії “А”) визначаються у грудні року, що передуює звітному та затверджуються суб’єктом призначення за поданням Голови ВРУ шляхом прийняття відповідного наказу. У випадку проведення оцінювання також повинен бути прийнятий відповідний наказ. Керівник Апарату в двотижневий строк з дня прийняття наказу про оцінювання складає звіт про свою службову діяльність в частині виконання ним затверджених завдань і показників. За результатами розгляду звіту проводиться оціночна співбесіда на якій обговорюються питання щодо виконання поставлених завдань, а також щодо дотримання загальних правил етичної поведінки та вимог у сфері запобігання корупції. Оціночну співбесіду з Керівником Апарату проводить Голова ВРУ. Після цього готуються пропозиції щодо результатів оцінювання в яких зазначається негативна, позитивна або відмінна оцінка з її обґрунтуванням на основі розрахунку середнього бала за виконання кожного завдання і досягнення ключових показників. За результатами розгляду звіту та пропозицій щодо результатів оцінювання суб’єкт призначення затверджує висновок з результатами оцінки, яка може бути негативною, позитивною або відмінною. У разі потреби суб’єкт призначення має право провести додаткову оціночну співбесіду. Якщо державний службовець категорії А отримав негативну оцінку, то через три місяці проводиться повторне оцінювання.

Щодо працівників Апарату, які є державними службовцями категорії “Б” та “В”, то їм також встановлюються завдання та ключові показники.

Для керівників самотійних підрозділів вони визначаються керівником державної служби, а для інших державних службовців категорії “Б” та “В” – безпосереднім керівником за погодженням з керівником самотійного структурного підрозділу. Оціночна співбесіда проводиться на основі надання пояснень державним службовцем щодо інформації про виконання завдань і ключових показників. За результатами оцінювання виставляється негативна, позитивна або відмінна оцінка. Вона визначається аналогічно як і для державних службовців категорії “А”. Результати оцінювання затверджуються суб’єктом призначення. Після цього держаний службовець категорії “Б” або “В” разом із службою управління персоналу складає індивідуальну програму підвищення рівня професійної компетентності, яку погоджує його безпосередній керівник та яку затверджує керівник самотійного структурного підрозділу, в яко-му працює державний службовець.

З огляду на те, що вимоги до продуктів (висновки комітетів та структурних підрозділів ВРУ) не є чітко виписаними та достатньо уніфікованими, показники якості роботи Апарату важко прив’язати до показників якості роботи ВРУ як інституції, то спосіб оцінювання державних службовців, зайнятих в Апараті, є доволі суб’єктивною, а відповідальність за неї лягає на керівника.

З метою виміряти фактор оцінювання працівників Апарату як мотиваційний механізм, наведемо деякі результати опитування, проведеного Лабораторією законодавчих ініціатив протягом серпня-вересня 2017 року. 21% опитаних стверджували, що результати оцінки їхньої роботи не впливають на можливість отримати премію, а це доволі високий показник. Окремі респонденти, уповноважені приймати рішення про преміювання, зазначали, що з огляду на низький оклад сприймають виплату місячної премії як частину заробітної плати, а позбавлення її – як покарання.

Механізмом заохочення можна вважати можливість закордонних відряджень та навчальних програм, однак за даними опитування, 60% працівників Апарату відповіли, що результати їхньої оцінки не впливають на можливість поїхати за кордон у відрядження або на навчання.

Аналогічна частка опитаних (60%) також стверджують, що позитивна оцінка їхньої роботи народними депутатами не має безпосередніх наслідків. Натомість 68% опитаних переконані, що негативна оцінка їхньої роботи народними депутатами може мати відповідні наслідки.

Також цікавим фактом є те, що 26% опитаних вважають, що на перспективу бути звільненими результати їхньої оцінки не впливають. Це явище цікаве з огляду на те, що позбавлення премії є значно м’якшим заходом, якщо сприймати його як санкцію, однак працівники оцінюють звільнення як більш імовірний.

Етичні питання роботи державних службовців Апарату ВРУ

Особи, які вперше зараховуються на державну службу в Апарат ВРУ повинні скласти присягу державного службовця: “Усвідомлюючи свою високу відповідальність, урочисто присягаю, що буду вірно служити Українському народові, дотримуватися Конституції та законів України, втілювати їх у життя, поважати та охороняти права,

свободи і законні інтереси людини і громадянина, честь держави, з гідністю нести високе звання державного службовця та сумлінно виконувати свої обов'язки". У разі відмови скласти присягу, акт про призначення особи на посаду державного службовця скасовується суб'єктом призначення.

Державний службовець Апарату ВРУ повинен діяти у відповідності до загальних правил етичної поведінки, які встановлені Наказом Національного Агенства України з Питань Державної Служби №158 від 05.08.2017. Відповідно до Наказу головною метою діяльності державного службовця є служіння народу України, охорона та сприяння прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, а його поведінка повинна забезпечувати довіру суспільства до державної служби. Дотримання зазначених вимог враховується під час щорічного оцінювання державного службовця. У разі виявлення державним службовцем порушення загальних правил етичної поведінки, він повинен в межах своєї компетенції вжити заходів щодо припинення виявленого правопорушення та притягнення винних осіб до відповідальності. У разі отримання державним службовцем Апарату ВРУ наказу або доручення, які він вважає незаконними, такий державний службовець повинен в письмовій формі повідомити про це Голову ВРУ.

Державні службовці Апарату ВРУ повинні чесно і неупереджено виконувати свої посадові обов'язки, незважаючи на особисті ідеологічні, релігійні або інші погляди, не надавати будь-яких переваг та не виявляти прихильність до окремих фізичних чи юридичних осіб, громадських і релігійних організацій. Їм також заборонено у будь-який спосіб використовувати власне службове становище в політичних цілях, у тому числі для залучення державних службовців, працівників бюджетної сфери та інших осіб до участі у передвиборній агітації, акціях та заходах, що організовуються політичними партіями. Вони повинні раціонально і дбайливо використовувати державну власність, постійно підвищувати ефективність її використання, уникаючи надмірних і непотрібних витрат, а також не допускати зловживань та використання державного майна або коштів у приватних інтересах.

Варто зазначити, що поточній редакції не вистачає більш чітких формулювань. Так, в Постанові КМУ №65 "Про затвердження Правил етичної поведінки державних службовців" від 11.02.2016 (втратила чинність у 2016 році) було передбачено, що "державні службовці 1 та 2 категорії зобов'язані вести облік телефонних розмов та особистих зустрічей з представниками політичних партій, народними депутатами України, суб'єктами господарювання або їх уповноваженими особами, а також надавати інформацію про такі розмови та зустрічі у порядку, встановленому законодавством про доступ до публічної інформації". Крім того, вони також повинні були вести облік фактів використання транспортних засобів, майна, інших матеріальних та нематеріальних активів, наданих за рахунок фізичних чи юридичних осіб у службових цілях. Хоча зазначена Постанова містила й дещо контраверсійні положення, наприклад, щодо заборони публічної критики державних органів та їх посадових осіб.

Загалом, базові положення правил етичної поведінки державних службовців в Україні відповідають загальноприйнятим.²⁹ З іншого боку, наявність кодексів поведінки та етики є актуальним питанням для державної служби в Україні – базові принципи повинні бути доповнені й розширені за допомогою формалізованих рекомендацій, як саме необхідно діяти у тій чи іншій ситуації. Також було б доцільним створити практичний посібник з детальним описом кейсів щодо виникнення етичних дилем у роботі державних службовців.

Також важливо чітко визначити межі персональної відповідальності державних службовців за дисциплінарні проступки. В законодавчій базі ЄС цю функцію виконує Статут службовців ЄС (Staff Regulations of officials of the European Communities and the Conditions of Employment of other servants of the European Communities). Відповідно до нього, будь-яке порушення службових обов'язків, вчинене як умисно, так і з необережності, тягне накладення дисциплінарного стягнення. Рішення про проведення службового розслідування виносить або вищий за ієрархією державний орган, або Європейське бюро із запобігання фінансовим порушенням. Розслідування передбачає заслуховування обвинуваченого, який вправі надати письмове пояснення і відповідні документи, що підтверджують його невинуватість. Залежно від ступеня тяжкості проступку, враховуючи особисті характеристики службовця, встановлюється така система дисциплінарних стягнень: 1) письмове попередження; 2) догана; 3) призупинення просування по службі; 4) пониження категорії або рангу державного службовця; 5) звільнення. Якщо дисциплінарний проступок тяжкий, то рішення передається на розгляд Дисциплінарної ради, що складається із голови та 4 членів. У призначенні членів Ради беруть участь як інстанція, що відповідальна за призначення на службу, так і Комітет персоналу. Прийняте рішення може бути оскаржене протягом 3 місяців. В Україні існує аналогічна практика, яка передбачена Законом України "Про державну службу". Відповідно до ст. 66 до державних службовців можуть застосовуватись наступні види дисциплінарних стягнень: 1) зауваження; 2) догана; 3) попередження про неповну службову відповідність; 4) звільнення. Також закон врегульовує питання щодо проведення службових розслідувань, оскарження рішень щодо накладання дисциплінарних стягнень, матеріальну відповідальність державних службовців.

Аналіз міжнародного досвіду показує, що нормативне регулювання етичних питань роботи державних службовців в Україні відповідають загальнозживаним критеріям. Разом з тим, було б доцільно, як вже зазначалось, розробити та затвердити кодекс етики державного службовця (практичний посібник), який буде містити не тільки базові принципи та стандарти, а також і практичні рекомендації із врахуванням реальних кейсів.

²⁹ Більш детальний аналіз міжнародного досвіду регулювання етичних стандартів держ-службовців див. с. 37-48 цього випуску

Рекомендації щодо покращення роботи Апарату

1. **Нова організаційна структура та гранична чисельність Апарату.**
 - a. Чинна структура Апарату була складена 17 років тому, що ставить під сумнів її актуальність.
 - b. Розробка нової структури повинна відбуватися разом із функціональним аналізом, що також дасть можливість переоцінити граничну кількість працівників.
 - c. Важливо зазначити, що до розробки нової структури необхідно залучити консультантів/громадські організації з відповідною кваліфікацією з метою уникнення можливого конфлікту інтересів.
2. **Призначення керівника Апарату.** У ході аналізу було виявлено невизначеності в роботі керівника Апарату. Це, на жаль, досить типова проблема українських органів центральної влади. Визначення керівників органу є запорукою стратегічного планування роботи.
3. **Кошторис.** Необхідно розробити порядок формування кошторису, що буде враховувати кількість працівників та заплановані заходи.
4. **Необхідне оприлюднення інформації.** З метою громадського контролю та підзвітності повинні бути оприлюднені дані про роботу Апарату згідно ЗУ "Про доступ до публічної інформації", зокрема чинні кошториси ВРУ та звіти про їхнє виконання.
5. **Покращення виконання обов'язків (execution).** В організаціях усіх типів результативність роботи досягається зрозумілим механізмом призначення премій та відповідальності за невиконання, за умови наявності необхідних кваліфікацій. Для цього необхідно окремо виконати ці три умови: об'єктивні критерії преміювання, розподіл відповідальності в посадових інструкціях, відбір за факторами комплексних характеристик.
 - a. Розробка чітких посадових інструкцій, які передбачають відповідальність за певні напрями роботи/процедури.
 - b. **Вимоги.** Визначені вимоги щодо кваліфікацій на посади дуже формалізовані (вимоги щодо кількості років досвіду, рівня освіти) та не містять необхідних навиків.
 - c. **Оцінювання та преміювання.** Основним недоліком призначення премій є суб'єктивність цього процесу. Керівник визначає чи надавати і у якому розмірі премію свої підлеглим без конкретних критеріїв. Це ставить у певну необґрунтовану залежність працівників. Такий процес не зв'язує результати роботи з фінансовою винагородою. Вислуга років – неринковий та неефективний бонус. Необхідно розробити показники оцінки роботи службовців, що пов'язані з їх основною діяльністю. Наприклад, кількість опрацьованих звернень, виданих висновків тощо.

6. **Етика.** Наразі в Україні відсутній кодекс поведінки державних службовців, тому варто звести в єдиний документ базові принципи, доповнити й розширити їх за допомогою формалізованих рекомендацій, як саме необхідно діяти у тій чи іншій ситуації. Також було б доцільним створити практичний посібник з детальним описом кейсів щодо виникнення етичних дилем у роботі державних службовців. Відповідно, слід чітко визначати межі персональної відповідальності державних службовців за дисциплінарні проступки.

Список використаних джерел:

1. Братуцак О. Бюджет Верховної Ради: урізати, засекретити, корумпувати. Українська Правда. 23 грудня 2015. Режим доступу: <https://www.pravda.com.ua/articles/2015/12/23/7093462>
2. Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. Режим доступу: <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>
3. Закон України “Про державну службу” від 10.12.2015 № 889-VIII. Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
4. Закон України “Про комітети Верховної Ради України” від 04.04.1995 № 116/95-ВР. Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/116/95-вр/page>
5. Закон України “Про Регламент Верховної Ради України” від 10.02.2010 № 1861-VI. Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>
6. Звіт про виконання кошторису Верховної Ради України за 2010 рік. Режим доступу: <http://stop-x-files-ua.org/spravzhnij-zvit-pro-vykonannya-koshtorysu-verhovnoji-rady/>
7. Конституція України. Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
8. Кошторис Верховної Ради України за 2015 рік. Режим доступу: http://portal.rada.gov.ua/documents/gosp_fin_dij_doc/koshtorysy_vytrat_doc/118285.html
9. Наказ НАДС “Про затвердження Порядку визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В»” від 06.04.2016 № 72. Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0647-16/paran12#n12>
10. Постанова Верховної Ради України “Про кошторис Верховної Ради України на 2018 рік” від 07.12.2017 № 2247-19. Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2247-19>
11. Постанова Верховної Ради України “Про структуру апарату Верховної Ради України” від 20.04.2000 № 1678-III. Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1678-14>
12. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби” від 25.03.2016 р. № 246. Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-п>
13. Розпорядження Голови Верховної Ради “Про затвердження Положення про Апарат Верховної Ради України” від 25.09.2011 № 769. Режим

доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/769/11-pr>

14. Civil Servants and Politics: A Delicate Balance. C. Neuhold, S. Vanhoonacker, Luc Verhey. - Springer, 2013. – 246 p.
15. Parliamentary Administrations in the European Union. Anna-Lena Högenauer, Christine Neuhold, Thomas Christiansen. – 161 p.
16. Rules of Procedures of the National Council of the Slovak Republic. External link: https://www.nrsr.sk/web/Static/en-US/NRSR/Dokumenty/rules_of_procedure.pdf
17. The Austrian Federal Civil Service 2015. Facts and figures, Federal Chancellery of Austria, Directorate General III. –Vienna, 2015. – 115 p.
18. The Commonwealth Latimer House Principles Practitioner’s Handbook: <http://thecommonwealth.org/sites/default/files/news-items/documents/LatimerHousePrinciplesPH7Jul17.pdf>
19. The Parliament of Republic of Austria. Official site: <https://www.parlament.gv.at/ENGL/WWER/PDION/>
20. Twenty-seventh Report of Session 2012-13: Documents Considered by the Committee on 16 January 2013, Including the Following Recommendations for Debate, Financing of European Political Parties, Report, Together with Formal Minutes. – 280 p.

ТЕМА

Аналіз міжнародних стандартів щодо регулювання професійної етики держслужбовців

Олег Лагодієнко, Співзасновник і виконавчий директор у Етикоконтроль

Вступ

Останні декілька десятиліть можна спостерігати значне збільшення уваги усього цивілізованого світу до питання як боротьби з корупцією, так і в ширшому сенсі - до покращення доброчесності державних службовців. Традиційно, «законодавцями моди» є Сполучені Штати Америки, країни ЄС та міжнародні організації ОЕСР, ООН, Рада Європи, ОБСЄ і Трансперенсі Інтернешнл.

До міжнародних стандартів ми пропонуємо віднести не буквально самі стандарти, а всю сукупність засадничих документів, які покликані регулювати етику в сфері публічного адміністрування:

- декларативні документи міжнародних міждержавних та неурядових організацій;
- формалізовані принципи й цінності;
- кодекси етики та кодекси ділової поведінки;
- міжнародні договори, директиви ЄС або інші наднаціональні регуляторні акти;
- національні регуляторні акти, які працюють за принципом екстериторіальності;
- протоколи, звіти та доповіді спеціальних комісій та фахових зібрань;
- міждержавні ініціативи на зразок ініціатив «Великої вісімки»;
- міжнародні добровільні антикорупційні стандарти;
- збірки «хороших» та найкращих практик;
- бази знань та бази запитань-відповідей чи інші інформаційні ресурси, що розраховані на сприяння доброчесності державних службовців.

Ми пропонуємо ширше глянути на розуміння терміну «стандарт», адже переконані: для правильного розуміння сучасних формулювань чинних документів потрібно розуміти саму суть тих вимог, які вони описують. А розуміння суті вимог можливе лише, якщо належно розуміти передісторію їх виникнення.

До прикладу, Декларацію Прав Людини Об'єднаних Націй від 1948 року можна по праву визначити як одне з джерел міжнародних стандар-

тів професійної етики, оскільки вона визначає права і свободи громадян та встановлює принципи (рівності, неупередженості, недискримінації), що є визначальними в діяльності кожного державного службовця і на сьогодні не потребують додаткових пояснень.

З ретроспективного огляду, сучасні міжнародні стандарти не з'явилися у вакуумі. Вони є наслідком столітніх зусиль з підвищення доброчесності, зокрема у Великобританії та США. Згодом, найкращий світовий досвід було узагальнено та зафіксовано міжнародними організаціями. Міжнародні організації, у свою чергу, продукують самостійні ініціативи з пошуку відповідей на складні питання і, на сьогодні, фактично, перебрали ініціативу на себе, та надалі розвивають як теоретичні напрацювання, так і абсорбують практичний досвід.

Вебер та мерітократія

Більшість сучасних міжнародних стандартів засновано на принципах легітимності, раціональності та мерітократичності згідно з вченням Вебера [1]. М. Вебер показав, що в основі етики лежить взаємодія між релігійними віруваннями (зараз можливо сказати – між домінуючими світоглядними уявленнями й ціннісними орієнтаціями), статусом і силовою структурою груп, із яких складається суспільство. [14]

Макс Вебер був одним з перших, хто досліджував природу публічної влади, виділивши три джерела політичної легітимності: традиційна, харизматична та раціональна [2]. Саме ці джерела вважають джерелом сучасних етичних стандартів для державних службовців [1]. Окрім того, за своєю природою, наприклад, харизматичне підґрунтя політичної легітимності просто неможливе без належної поведінки особи, яка хоче такою легітимністю скористатись. Отже, підґрунтям для появи стандартів етики є, у тому числі, потреба та пошук підстав легітимізації чиновником своїх владних повноважень.

Таким чином, першими стандартами щодо регулювання професійної етики держслужбовців можна назвати "**Принципи бюрократії**" М. Вебера [3], які були зафіксовані ще на початку ХХ століття:

1. Управління організацією проводиться на безперервній основі;
2. Управління організацією здійснюється у суворій відповідності до наступних правил:
 - 2.1. Службовці діють неупереджено, «знеособлено»; це необхідно для того, щоб цілі організації не замінювалися і не спотворювалися від сваволі окремих посадових осіб, для забезпечення змінюваності службовців.
 - 2.2. Службовцям надаються повноваження для здійснення призначених функцій.
 - 2.3. Діяльність всіх службовців регламентується системою правових приписів, що визначають обсяг їх службових повноважень.
 - 2.4. Засоби примусу, які надаються в розпорядження службовців є суворо обмеженими, а їх умови використання чітко визначено системою правових приписів.
3. Структура і принципи організації повинні суворо відповідати цілям створення організації.

4. Завдання апарату розділяється на простіші операції; організація будується виключно за ієрархічним принципом.
5. Кожен службовець підкоряється вищій посадовій особі й несе відповідальність, як за свої дії, так і за дії підлеглих йому співробітників.
6. Службовці не володіють ресурсами для виконання призначених завдань, однак несуть відповідальність за те, як вони використовують такі ресурси.
7. Офіційна служба та приватний бізнес є чітко розмежованими.
8. Місця службовців не можуть бути привласнені їхніми чинними операторами (успадковані, продані тощо).
9. Відправлення владних функцій ґрунтується на факті перебування на посаді, а також на спеціальних знаннях і навичках службовців.
10. Офіційна служба провадиться виключно на основі письмових документів.

Вебер заклав основи майбутніх стандартів поведінки усіх службовців, передбачаючи, що чиновника призначають на посаду в залежності від його кваліфікації та на підставі його здібностей і поведінки, він здійснює повноваження «знеособлено» та неупереджено, а його заслуги зараховуються виходячи з того, настільки вірно він виконував свої обов'язки (1).

Згідно з Вебером, службовець повинен формувати свої власні судження та використовувати свої навички, однак його обов'язком є їх використання на службу вищому керівництву, а отже він несе відповідальність лише за свою неупередженість під час виконання поставлених завдань. Крім того, у разі потреби, він зобов'язаний знехтувати своєю власною думкою, якщо це суперечить його офіційним обов'язкам. [1]

Концепція мерітократії тепер лежить в основі кожного стандарту етики публічної служби й здобула подальшого розвитку. З іншого боку, сьогодні, логіка ієрархічної переваги вже є застарілою для більшості розвинених країн. Але, на жаль, вона трапляється в мисленні, зокрема, українських службовців. Розвинені країни ще декілька десятиліть тому доповнили Вебера концепцією загального блага та принципом перевагу загального блага, які лягли в основу інших документів.

Документи міжнародних організацій

Загальна декларація прав людини Об'єднаних Націй прийнята Генеральною Асамблеєю ООН від 10 грудня 1948 року представляє першо-глобальне вираження прав, на які усі люди мають невід'ємне право. У 1976 році, після того як договори були ратифіковані достатнім числом окремих націй, законопроект набув статусу міжнародного права. [6]

Статті 1 та 2 закладають фундамент, наголошуючи на принципах гідності, свободи, рівності й братерства [7]. Останні статті декларації присвячені обов'язкам індивіда перед суспільством і накладають заборону зловживання правами на шкоду тій меті, яку заклала в них Організація Об'єднаних Націй.

Варто також згадати **Міжнародний пакт про громадянські та політичні права (ООН)** від 1976 року, який доповнює та розвиває Загальну декларацію прав людини. Зокрема стаття 26 ставить вимогу рівності усіх

перед законом та заборону дискримінації [8]. Цей пакт визначає права людини на процедурну справедливість шляхом захисту від неправомірного затримання та тортур, захисту від дискримінації.

ОЕСР PUMA разом із Європейським Союзом (ЄС) та Організацією ОЕСР «Підтримка удосконалення в управлінні та менеджменті в Центральних та Східноєвропейських країнах (SIGMA)» провели симпозиум у 1997 році для перегляду контрольного списку для публічного сектору. Цей контрольний перелік було затверджено Радою міністрів ОЕСР як «**Принципи управління етикою в публічному секторі**» у 1998 році [23].

12 принципів зосереджені на чотирьох основних функціях систем управління доброчесністю:

- Визначення доброчесності;
- Управління доброчесністю;
- Контроль доброчесності;
- Забезпечення доброчесності. (24)

12 Принципів управління етикою в публічному секторі:

1. Етичні стандарти державної служби повинні бути зрозумілими.
2. Етичні стандарти повинні бути зафіксованими в правовій базі.
3. Етичні вказівки повинні бути доступними для державних службовців.
4. Державні службовці повинні знати свої права та обов'язки при викритті правопорушень.
5. Політичне зобов'язання (прихильність) до етики має посилити етичну поведінку державних службовців.
6. Процес прийняття рішень має бути прозорим та відкритим для перевірки.
7. Повинні бути чіткі керівні принципи для взаємодії державного та приватного секторів.
8. Менеджери повинні демонструвати та сприяти етичній поведінці.
9. Політика управління, процедури та практика повинні сприяти етичній поведінці.
10. Умови роботи на державній службі та управління людськими ресурсами мають сприяти етичній поведінці.
11. На державній службі повинен існувати відповідний механізм підзвітності.
12. Необхідні відповідні процедури та санкції для врегулювання неправомірних дій [24]

Разом ці принципи підтримують реалізацію міжнародно-правових документів, розроблених у рамках ОЕСР, а також інших організацій, таких як Організація Об'єднаних Націй, Організація американських держав, Європейський Союз та Рада Європи [24].

Принципи рекомендують країнам-членам вжити заходів для побудови добре функціональних установ та систем сприяння етичній поведінці на державній службі. На думку авторів принципів, цього можна досягти шляхом:

- Розробки політик та регулярної перевірки політик, процедур,

практик та установ, що впливають на етичну поведінку на державній службі.

- Сприяння діяльності уряду з метою підтримки високих стандартів поведінки та боротьби з корупцією у державному секторі.
- Включення етичного виміру в рамки управління, щоб забезпечити практику управління, що відповідає цінностям та принципам державної служби.
- Обґрунтованого об'єднання систем управління етикою, які базуються на ідеалах та на основних принципах.
- Оцінки впливу реформ державного управління на етичну поведінку державної служби.
- Використання в якості зразку 12 принципів управління етикою на державній службі [24].

OECD Integrity Framework (Система забезпечення доброчесності ОЕСР)

Система доброчесності - це системний та комплексний підхід для дослідження управління доброчесністю на державній службі [27]. Він поєднує в собі:

- Ядро системи управління доброчесністю: інструменти, процеси та структури в організаціях державного сектору з метою стимулювання та забезпечення доброчесності та запобігання корупції.
- Допоміжні заходи - контекст доброчесності (або допоміжне середовище), який може вплинути на доброчесність членів організації у державному секторі.

Цей документ представляє основні компоненти належно функціонуючої системи забезпечення доброчесності в державному секторі. Виходячи з уроків, отриманих протягом останнього десятиліття, він забезпечує комплексний підхід до огляду та модернізації інструментів, процедур та дійових осіб для сприяння цілісності та запобігання корупції. Окрім цих основних елементів управління доброчесності, у документі також пропонується аналіз відповідних факторів та умов у контексті державного управління та управління, що забезпечують підтримку культури доброчесності у громадських організаціях [27].

У системі доброчесності чітко відокремлені елементи за наступними ознаками:

- засновані на чітких правилах;
- засновані на цінностях.

Документ впорядковує поняття та запроваджує необхідність процесу управління доброчесністю, який повинен вміщувати в себе:

- аналіз ризиків;
- аналіз етичних дилем;
- наявність формалізованих кодексів поведінки та етики;
- наявність неформальних правил поведінки;
- тренінги з доброчесності;
- декларації доброчесності;
- коучинг та дорадництво з доброчесності;
- пасивний та активний моніторинг доброчесності;
- інструменти контролю і примусу;

- доброчесність як критерій у підборі та просуванні персоналу по службі;
- аспекти доброчесності під час закупівель та управління контрактами.

Варто зазначити, що ОЕСР окрім видання регламентуючих документів, проводить щорічну конференцію з питань доброчесності. Матеріали кожної конференції стали суттєвою опорою для усіх фахівців галузі.

Організація Об'єднаних Націй організувала серію конференцій з питань професіоналізму та етики державної служби у 1997 та 1998 роках.

Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй (ПРООН) і кілька міжурядових організацій активно прагнуть зрозуміти, які антикорупційні системи ефективно працюють для країн-членів.

Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб (International Code of Conduct for Public Officials) (Резолюція 51/59 Генеральної Асамблеї ООН від 12 грудня 1996 року) визначає основні принципи поведінки державних службовців: ефективність, компетентність, уважність, справедливість, безсторонність. Кодекс встановлює основні правила зпобігання конфлікту інтересів, декларування відомостей про доходи і зобов'язання, прийняття подарунків, користування конфіденційною інформацією.

Європейський кодекс поведінки для місцевих і регіональних виборних представників (Рекомендації Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи, 1999)

Рекомендація № R (2000) 10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців (прийнятої Комітетом Міністрів на 106 сесії 11 травня 2000 року) рекомендовано, щоб уряди держав-учасниць заохочували, відповідно до національного законодавства та принципів державного управління, прийняття національних кодексів поведінки державних службовців, базуючись на модельному кодексі поведінки для державних службовців, який є додатком до цієї Рекомендації; і уповноважує Групу держав проти корупції (ГРЕКО) контролювати її виконання [14].

У пояснювальній записці до Рекомендації № R (2000) 10 щодо розробки Модельного кодексу поведінки державних службовців зазначено, що:

1. Кодекси поведінки мають містити чіткі та конкретні керівні принципи поведінки, на яку організація очікує від своїх членів, та цінності, які вона захищає.
2. Модельний кодекс повинен бути можливим для адаптування, з модифікацією чи без для більшості державних службовців. Його положення повинні визначати керівні принципи та, водночас, надавати конкретні поради для використання у конкретних ситуаціях.
3. Кодекси поведінки не повинні обмежуватись протидією корупції. Вони повинні йти далі та просувати високі стандарти етичної поведінки, встановлювати загальні принципи, що охоплюють законність, старанність, ефективність та економію, прозорість, конфіденційність та поводження з інформацією, персональну відповідальність та незалежні судження, справедливе ставлення та чесність, а також професійне навчання [14].

Модельний кодекс поведінки державних службовців (Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи, 2000)

Модельний кодекс не лише окреслює загальні принципи поведінки (наприклад, ввічливість, чесність, уважність — у ст. 5), але й характеризує належну поведінку державного службовця:

- необхідність ставити суспільні інтереси вище власних (ст. 6);
- державний службовець зобов'язаний завжди поводити себе так, щоб не підірвати довіру громадськості до державної служби (ст. 9);
- державний службовець повинен повідомляти уповноважені органи про порушення іншими державними службовцями норм кодексу (ст. 12);
- у ст. 13-15 акцентовано на конфлікті інтересів; подано визначення конфлікту інтересів та особистої зацікавленості, детально перераховано обов'язки державного службовця щодо недопущення такого конфлікту захист приватного життя державного службовця (ст. 17);
- державний службовець не повинен вимагати або приймати подарунки та послуги, винятком є традиційні невеликі подарунки (ст. 18);
- державний службовець не повинен зловживати своїм службовим становищем (ст. 21);
- після завершення роботи державному службовцю забороняється використовувати свою приналежність до державної служби для отримання роботи за її межами та розголошувати службу інформацію (ст. 26) [15].

В етичних кодексах державних управлінців обов'язково фіксуються принципи, цінності та норми й стандарти етики державних управлінців. Етичні кодекси задають орієнтири для самовдосконалення представників державного управління і мають значний виховний вплив [14].

Так, **Статут службовців ЄС**, що застосовується до інших посадових осіб Європейських Співтовариств (Staff Regulations of officials of the European Communities and the Conditions of Employment of other servants of the European Communities) [21] встановлює жорсткий підхід до оцінки професійної діяльності державних службовців та до відповідальності за дисциплінарні проступки.

Статут детально регулює дисциплінарну відповідальність державних службовців. Будь-яке порушення службових обов'язків, вчинене як умисно, так і з необережності, тягне накладення дисциплінарного стягнення. Рішення про проведення службового розслідування виносить або вищий за ієрархією державний орган, або Європейське бюро із запобігання фінансовим порушенням. Розслідування передбачає заслуховування обвинуваченого, який вправі надати письмове пояснення і відповідні документи, що підтверджують його невинність. Залежно від ступеня тяжкості проступку, враховуючи особисті характеристики службовця, встановлюється така система дисциплінарних стягнень:

- 1) письмове попередження;
- 2) догана;
- 3) призупинення просування по шкалі ешелонування, що може три-

- вати від 1 до 23 місяців;
- 4) пониження в ешелонуванні;
- 5) пониження в розряді на строк від 15 днів до 1 року;
- 6) пониження в розряді в рамках однієї функціональної групи;
- 7) пониження в розряді із переведенням у нижчу за ієрархією функціональну групу;
- 8) звільнення.

Якщо дисциплінарний проступок тяжкий, то рішення передається на розгляд Дисциплінарної ради, що складається із голови та 4 членів. У призначенні членів Ради беруть участь як інстанція, що відповідальна за призначення на службу, так і Комітет персоналу. Прийняте рішення може бути оскаржене протягом 3 місяців у Суді в справах державної служби [22].

США та Великобританія

В адміністрації США основним етичним інститутом є Комітет з урядової етики. Він виконує декілька основних функцій: забезпечення підтримки високих етичних стандартів у середовищі державних службовців, запобігання конфліктам інтересів і їх вирішення, підвищення суспільної довіри до виконавчої влади, надання етичної освіти службовцям (за даними Комітету таку освіту щороку здобувають понад 600 тис. (або 50 %) державних службовців). У Великобританії громадянська служба і сьогодні розглядається як «почесний обов'язок шляхетних людей», як знак довіри до них з боку суспільства. Поведінка «слуг суспільства» регламентується етичним Кодексом державного службовця, якому немає аналога у світовій практиці, тому що він врегульовує поведінку всіх категорій службовців [13].

Антикорупційні стандарти

Комітетом Міністрів Ради Європи у Резолюції (97) 24 було визначено двадцять керівних принципів боротьби з корупцією, розроблених Мультидисциплінарною групою з питань корупції (GMC) (11). Серед них:

- здійснення ефективних заходів, спрямованих на запобігання корупції, і у цьому зв'язку підвищення поінформованості громадськості та сприяння етичній поведінці;
- забезпечення скоординованої криміналізації національної та міжнародної корупції;
- забезпечення для осіб, які виконують обов'язки щодо попередження, розслідування, судового переслідування та винесення вироків стосовно випадків корупції, незалежності, яка б відповідала їх функціям, свободу від неналежного впливу та ефективні засоби для збору доказів, захист для осіб, які допомагають владі у боротьбі з корупцією, а також збереження таємниці слідства;
- запровадження необхідних заходів із вилучення та конфіскації доходів, отриманих в результаті корупційних дій, а також заходів для запобігання використанню юридичних осіб для прикриття корупційних дій;
- обмеження імунітету від розслідувань, судового переслідування та винесення вироків у справах щодо корупції до рівня, необхід-

ного у демократичному суспільстві; запровадження спеціалізації осіб або органів, відповідальних за боротьбу з корупцією, забезпечуючи їх необхідними засобами та навчанням для виконання покладених на таких осіб або органи завдань тощо [11, 12].

Цивільною конвенцією про боротьбу з корупцією, визначено, що кожна Сторона передбачає у своєму внутрішньому законодавстві ефективні засоби правового захисту осіб, яким заподіяно шкоду внаслідок корупційних дій, з метою надання таким особам можливості захищати свої права та інтереси, включаючи можливість отримання компенсації за заподіяну шкоду. У Конвенції визначено поняття «корупція» як прями чи опосередковані вимагання, пропонування, дачу або одержання хабара чи будь-якої іншої неправомірної вигоди або можливості її отримання, які порушують належне виконання будь-якого обов'язку особою, що отримує хабара, неправомірну вигоду чи можливість мати таку вигоду, або поведінку такої особи [25].

Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією (ETS 173) [6]

Держави-члени Ради Європи та інші держави, які підписали цю Конвенцію, переконані у необхідності здійснювати у невідкладному порядку спільну кримінальну політику, спрямовану на захист суспільства від корупції, включаючи ухвалення відповідних нормативно-правових актів і вжиття превентивних заходів [14]. Дана Конвенція безпосередньо не містить приписів, що стосуються правил поведінки державних службовців (15).

Конвенція про цивільно-правову відповідальність за корупцію, прийнятій Комітетом Міністрів Ради Європи 4 листопада 1999 року:

- контракти державних службовців, положення яких допускають вчинення акту корупції, повинні визнаватися недійсними і не мають юридичної сили (ст. 8);
- необхідність заохочення антикорупційної поведінки тих державних службовців, які мають серйозні підстави підозрювати корупцію та сумлінно повідомляють про свої підозри відповідальним особам або владі (ст. 9) [15].

Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції (16) від 31 жовтня 2003 року. Згідно зі ст. 8 Конвенції ООН, для досягнення цілей у боротьбі з корупцією кожна держава-учасниця повинна розробляти стандарти поведінки державних службовців для добросовісного виконання ними своїх обов'язків [15].

Крім того, Конвенцією встановлено, що кожна держава-учасниця:

- розробляє й здійснює або проводить ефективну скоординовану політику протидії корупції (стаття 5) [14];
- забезпечує наявність органу або, у належних випадках, органів, які здійснюють запобігання корупції за допомогою таких засобів, як: проведення політики, згаданої в статті 5 цієї Конвенції, і, у належних випадках, здійснення нагляду та координації реалізації такої політики; розширення та поширення знань з питань запобігання корупції (стаття 6) [14];
- прагне в належних випадках створювати, підтримувати й зміцнювати такі системи прийому на роботу, набору, проходження служби, просування по службі та виходу у відставку державних

службовців і, у належних випадках, інших державних посадових осіб, які не обираються, які:

- ґрунтуються на принципах ефективності й прозорості та на таких об'єктивних критеріях, як бездоганність роботи, справедливість і здібності;
- включають належні процедури підбору й підготовки кадрів для державних посад, які вважаються особливо вразливими з точки зору корупції, і ротації;
- сприяють виплаті належної винагороди й установленню справедливих окладів з урахуванням економічного розвитку держави-учасниці;
- сприяють здійсненню освітніх і навчальних програм з метою забезпечення того, що ці особи задовольняють вимоги стосовно правильного, добросовісного й належного виконання державних функцій,
- а також забезпечують їм спеціалізовану й належну підготовку, щоб поглибити усвідомлення ними ризиків, які пов'язані з корупцією та стосуються виконання ними своїх функцій. Такі програми можуть містити посилання на кодекси або стандарти поведінки у відповідних галузях (стаття 7);
- заохочує непідкупність, чесність і відповідальність своїх державних посадових осіб, застосовуючи кодекси або стандарти поведінки для правильного, добросовісного й належного виконання державних функцій, беручи до уваги Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб, який міститься в додатку до Резолюції 51/59 Генеральної Асамблеї від 12 грудня 1996 року (стаття 8) [14].
- зобов'язує державних посадових осіб надавати відповідним органам декларації, серед іншого, про позаслужбову діяльність, заняття, інвестиції, активи та про суттєві дарунки або прибутки, у зв'язку з якими може виникнути конфлікт інтересів стосовно їхніх функцій як державних посадових осіб [14].

Європейські стандарти в галузі люстрації, які переважно походять із трьох джерел:

- Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод і судової практики Європейського суду з прав людини;
- судової практики національних конституційних судів;
- Резолюцій Парламентської Асамблеї Ради Європи, а саме: Резолюції 1096(1996) про заходи щодо подолання наслідків минулих комуністичних тоталітарних систем та Резолюції 1481(2006) про необхідність міжнародного засудження злочинів тоталітарних комуністичних режимів [14].

Суть цих стандартів можна викласти в таких чотирьох ключових критеріях, що стосуються процедури люстрації:

- у кожному окремому випадку необхідно довести вину;
- необхідно гарантувати право на захист, презумпцію невинуватості та право оскаржувати рішення суду;

- необхідно дотримуватися різних функцій та цілей люстрації, а саме: захисту нових демократій, та кримінального права, тобто покарання тих осіб, які вважаються винними;
- люстрація має чіткі обмеження в часі як щодо термінів виконання, так і щодо термінів перевірки [14].

Огляд та аналіз стандартів етики державних службовців буде неповним без врахування правил та принципів щодо навколишнього середовища, а саме **концепції «збалансованого розвитку»**.

Насправді концепція «збалансованого розвитку» виходить з концепції «загального блага»: загальним благом може бути лише збалансований розвиток суспільства. Під збалансованим розвитком розуміють – такий розвиток країн і регіонів, коли економічне зростання, матеріальне виробництво і споживання, а також інші види діяльності суспільства відбуваються в межах, які визначаються здатністю екосистем відновлюватися, поглинати забруднення та підтримувати життєдіяльність теперішніх і майбутніх поколінь [14].

Концепція збалансованого розвитку набула провідного статусу після Конференції ООН щодо навколишнього середовища та розвитку (Ріо-де-Жанейро, 1992).

Збалансований розвиток є етичним ідеалом, і, як будь-який суспільний ідеал, концепція збалансованого розвитку виступає дороговказом для створення суспільства, яке буде перебувати в гармонії з природою [14].

Декларація Ріо-де-Жанейро щодо навколишнього середовища та розвитку, Хартія Землі, Декларація тисячоліття ООН, Йоганнесбурзька декларація зі сталого розвитку, «Майбутнє, якого ми хочемо») та різноманітних міжнародних доповідях (таких як «Турбота про Землю: стратегія збалансованого життя», «Наше спільне майбутнє», «Жива планета»). Наприклад, Декларація Ріо щодо навколишнього середовища та розвитку, схвалена 178 країнами світу у 1992 р. на Конференції ООН щодо навколишнього середовища та розвитку в Ріо-де-Жанейро, містить такі принципи збалансованого розвитку:

- загальні принципи – турбота про людей як центральне місце у зусиллях щодо забезпечення збалансованого розвитку (принцип 1), викорінення бідності (принцип 5), важливість довкілля для нинішнього та майбутнього поколінь (принцип 4) та справедливе задоволення їхніх потреб у розвитку (принцип 3), принцип спільної, але диференційованої відповідальності (принцип 7);
- економічні принципи – принцип запобігання (принцип 15) та «забруднювач платить» (принцип 16);
- принцип участі (принцип 10) та важливість окремих груп населення для збалансованого розвитку (принципи 20–22) [14].

Хартія Землі – це декларація фундаментальних етичних принципів для побудови справедливого, збалансованого та мирного суспільства, яка була прийнята на зустрічі Міжнародної комісії Хартії Землі у штаб-квартирі ЮНЕСКО в Парижі в 2000 р. [14].

Принципи Хартії Землі об'єднані в розділи за чотирма напрямками:

- повага і турбота про живу спільноту;
- екологічна цілісність;

- соціальна та економічна справедливість; демократія, ненасильство та мир.

Перші три розділи містять змістовні принципи, останній – процедурні принципи управління збалансованим розвитком [14].

У публікаціях ОЕСР (**“Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries”, 2000**) розроблена типологія етичних комітетів [14].

У світовій практиці державної служби вирізняються три типи чинних етичних комітетів залежно від того, які функції є основними в їхній діяльності та, яке місце в їхній роботі займає процес оцінки, а саме:

- комітети-«радники»,
- комітети-«менеджери»,
- комітети-«сторожові пси».

Пріоритетним завданням комітетів-«радників» є проведення досліджень і вироблення рекомендацій для здійснення етичних реформ державного управління; це – своєрідні консультаційні експертні ради, які, між тим, не мають повноваження для реалізації запропонованих рекомендацій та оцінювання дій державних службовців. Типовим прикладом комітету- «радника» є Комітет зі стандартів публічної сфери (Committee on Standards in Public Life) у Великобританії. Основним завданням цього органу є вироблення рекомендацій для поліпшення етичного клімату у сфері державної служби. При цьому Комітет готує звіти про стан дотримання працівниками професійно-етичних стандартів поведінки, бере участь в обговоренні етичних питань державної служби, надає консультаційні послуги з питань адміністративної етики. Проте, Комітет не займається впровадженням своїх рекомендацій і координацією роботи щодо викриття неетичної поведінки працівників [14].

Головна функція комітетів-«менеджерів» – розробка та впровадження стандартів поведінки державних службовців, відповідальність за реалізацію прийнятих етичних норм поведінки та контроль за їх дотриманням. Так, у США Управління державної етики (Office of Government Ethics) опікується розробкою та координацією реалізації етичних стандартів і програм у виконавчій владі, питаннями етичного навчання у відділеннях та установах. А втілення професійно-етичних норм поведінки, вирішення конфліктів інтересів, навчання та консультування чиновників з питань етики державного управління покладене на уповноважених посадових осіб (Designated Ethics Official) у департаментах та агентствах. Управління, у свою чергу, централізовано розробляє етичні стандарти та здійснює загальне управління роботою з підтримки адміністративної етики, яку проводять окремі державні установи [14].

Список використаних джерел:

1. Public Sector Ethics - Compendium for teaching at the Catholic University of Angola (UCAN), Inge Amundsen (CMI), Vicente Pinto de Andrade (UCAN). Електронний ресурс: <https://www.cmi.no/publications/file/3290-introduction-to-public-sector-ethics.pdf>
2. Kim, Sung Ho (2007-08-24). Max Weber. Stanford Encyclopaedia of Philosophy. Електронний ресурс: <http://www.webcitation.org/67z4lyOIO>
3. Пивнев Е.С. Теория управления. Томск: ТМЦДО. – 2005. - 246 с.
4. Trust in Government Ethics Measures in OECD Countries. Електронний ресурс: <https://www.oecd.org/gov/ethics/48994450.pdf>
5. Recommendation of the Council on Improving Ethical Conduct in the Public Service Including Principles for Managing Ethics in the Public Service - 23 April 1998 - C(98)70/FINAL - ANNEX PRINCIPLES FOR MANAGING ETHICS IN THE PUBLIC SERVICE. Електронний ресурс: http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/pliki/recommendation_of_the_council_on_improving_ethical_conduct_in_the_public_service_0.pdf
6. Загальна декларація прав людини. Електронний ресурс: <http://www.un.org.ua/ua/publikatsii-ta-zvityi/global-un-publications/3722-zahalna-deklaratsiia-prav-liudyny>
7. Загальна декларація прав людини. Електронний ресурс: https://uk.wikipedia.org/wiki/Загальна_декларація_прав_людини
8. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права. Електронний ресурс: https://uk.wikipedia.org/wiki/Міжнародний_пакт_про_громадянські_та_політичні_права
9. Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб (ООН). Електронний ресурс: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_788
10. Модельний кодекс поведінки державних службовців країн Ради Європи (схвалено Рекомендацією Кабінету Міністрів Ради Європи Європейським країнам «Про кодекси поведінки для державних службовців», травень 2000 р., № R (2000)10)
11. Європейські стандарти доброчесної державної служби - Л.В. ПРУДИ-УС - Національна академія державного управління при Президентові України, Київ, Україна - Аспекти публічного управління с.65
12. Про двадцять керівних принципів боротьби з корупцією : Резолюція Комітету Міністрів Ради Європи (97) 24 від 6.11.1997. Електронний ресурс:<http://crimecor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article>

;jsessionid=ADD49945492AB4622122873FCCB7BD8D?art_id=48068&cat_id=46352

13. ВЕРЕХ С.В. Етика поведінки державних службовців: стан, проблеми і шляхи їх вирішення. Електронний ресурс: <http://kds.org.ua/blog/etika-povedinki-derzhavnih-sluzhbovtsiv-stan-problemi-i-shlyahi-ih-virishennya>
14. Етика державного управління : підручник / Т. Е. Василевська, В. О. Саламатов, Г. Б. Марушевський ; за заг. ред. Т. Е. Василевської. – К.: НАДУ, 2015. Електронний ресурс: <http://ktpu.kpi.ua/wp-content/uploads/2014/02/Etika-derzhavnogo-sluzhbovtsya.pdf>
15. Правила етичної поведінки державних службовців (досвід країн Європейського Союзу) Інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит народного депутата України. Електронний ресурс: http://radaprogram.org/sites/default/files/infocenter/piblications/pravya_etychnoyi_povedinky_derzhavnyh_sluzhbovciv.pdf
16. United Nations Convention against Corruption. Електронний ресурс: <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/uncac.html>
17. - 25. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією : Міжнародний документ від 04.11.1999. Електронний ресурс: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_102.
18. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції : Конвенція від 31.10.2003. Електронний ресурс: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MU03129.html <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>
19. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією (ETS 173) : Міжнародний документ від 27.01.1999 № ETS173.Електронний ресурс: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_101
20. Модельний кодекс поведінки для державних службовців (додаток до Рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи від 11.05.2000 №R (2000) 10 щодо кодексів поведінки для державних службовців. Електронний ресурс: <http://komitet.in.ua/?p=853>
21. Європейська комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія). Проект Консультативно-го висновку щодо Закону «Про визначення критерію для обмеження повноважень несення державної служби, доступу до документів та оприлюднення інформації про колабораціонізм із органами державної безпеки» (Закону «Про люстрацію») Колишньої Югославської Республіки Македонія: Висновок № 694/2012. – Страсбург. – 30.11.2012. Електронний ресурс: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/9CCC052FF67F623FC2257D9E0041D022](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/9CCC052FF67F623FC2257D9E0041D022).

22. Систематизація правил професійної етики державних службовців в Україні та міжнародні стандарти у цій сфері - Луценко О.Е. - Серія ПРАВО. Випуск 29. Том 1. - Науковий вісник Ужгородського національного університету, 2014. - С. 214-217.
23. Promoting Ethics in the Public Service - United Nations, New York, 2000. Електронний ресурс: <https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/E-Library%20Archives/2000%20Promoting%20Ethics%20in%20the%20Public%20Service.pdf>
24. OECD Principles for Managing Ethics in the Public Service. Електронний ресурс: <http://www.oecd.org/gov/ethics/oecdprinciplesformanagingethicsinthepublicservice.htm>
25. The Ethics Infrastructure in the Public Administration - the Experience of Several Countries - april 2002. Електронний ресурс: https://www1.toronto.ca/inquiry/inquiry_site/cd/gg/add_pdf/77/Conflict_of_Interest/Electronic_Documents/Other/Ethics_Infrastrutcture_other_countries.PDF
26. Ethics Codes and Codes of Conduct as Tools for Promoting an Ethical and Professional Public Service: Comparative Successes and Lessons By Stuart C. Gilman, Ph.D. Prepared for the PREM, the World Bank Washington, DC Winter 2005. Електронний ресурс: <https://www.oecd.org/mena/governance/35521418.pdf>
27. Public Governance and Territorial Development Directorate Public Governance Committee Global Forum on Public Governance Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation 4-5 May 2009 OECD Conference Centre Paris, France. Електронний ресурс: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF\(2009\)1](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF(2009)1)



ЗАСНОВНИК І ВИДАВЕЦЬ

Громадська організація
«Лабораторія законодавчих ініціатив»
Київ, 04071, вул. Нижній Вал, 15, офіс 303
Офіційна сторінка: www.parlament.org.ua
E-mail: info@laboratory.kiev.ua
(+38 044) 531 37 68

Формат 86×122/16.
Папір офсетний. Друк офсетний.
Наклад 1000 прим.
Зам. № 9-0976.

НАДРУКОВАНО

ФОП Кашталян Н. І.
Київ, вул. Тарасівська, 2

Видавництво ТОВ «Вістка»
Свідоцтво Держкомтелерадіомовлення України
ДК №2280 від 05.09.2005 р.
01042, Київ, пров. Новопечерський, 5
(+38 044) 583 50 94