



**ПИТАННЯ ЕТИЧНИХ ТА ПРОФЕСІЙНИХ  
СТАНДАРТІВ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В  
АПАРАТІ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ:  
СИТУАЦІЙНЕ ДОСЛІДЖЕННЯ**

Дослідження підготовлено ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив» за підтримки Представництва Фонду Конрада Аденауера в Україні.

Думки і твердження, висловлені в цій публікації, не обов'язково відображають позицію Представництва Фонду Конрада Аденауера в Україні.

Місією ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив» є сприяння утвердженню демократичних цінностей, розвитку політичної культури та правової свідомості громадян і політиків, розповсюдження кращих світових практик для формування ефективних державних інституцій, сприяння євроінтеграційному векторурозвитку України.

## КОНТАКТИ

Громадська організація «ЛАБОРАТОРІЯ ЗАКОНОДАВЧИХ ІНІЦІАТИВ»

Адреса: м. Київ, вул. Нижній Вал, 15, оф. 303,

Тел.: +380 44 531 37 68

E-mail: [info@laboratory.kiev.ua](mailto:info@laboratory.kiev.ua)

Web-page: [www.parliament.org.ua](http://www.parliament.org.ua)

---

# ЗМІСТ

Список скорочень .....	4
Анотація .....	5
Вступ .....	6
Розділ I Міжнародний та український досвід правового регулювання поведінки державних службовців на загальнодержавному рівні та на рівні Апарату парламенту .....	9
Розділ II Оцінка інтегрованості принципів державної служби на рівні Апарату Верховної Ради України .....	11
Висновки .....	34
Список джерел .....	42
Додатки .....	45

---

# СПИСОК СКОРОЧЕНЬ

АПУ – Адміністрація Президента України

ВРУ – Верховна Рада України

ВР – Верховна Рада

КМУ – Кабінет Міністрів України

ЄС – Європейський Союз

НАЗК – Національне агентство з питань запобігання корупції

ПУ – Президент України

ЦОВВ – Центральні органи виконавчої влади

ГНЕУ – Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України

ГЮУ – Головне юридичне управління Апарату Верховної Ради України

Мінфін – Міністерство фінансів України

НАДС – Національне агентство України з питань державної служби

КВКДС – Комісія з питань вищого корпусу державної служби

КСУ – Конституційний Суд України

ГО – Громадська організація

СКМУ – Секретаріат Кабінету Міністрів України

МОН – Міністерство освіти України

---

## АНОТАЦІЯ

Дослідження присвячено оцінці рівня інтегрованості принципів державної служби в Апараті ВРУ. Метою було ідентифікувати проблемні аспекти роботи парламентської служби та розробити максимально ефективні підходи для посилення Апарату як інституції. Задля цього у дослідженні було розглянуто критерії якості державної служби згідно із Законом України «Про державну службу», проаналізовано відповідну нормативно-правову базу, оглянуто результати інтерв'ювання державних службовців Апарату та порівняно український і міжнародний досвід ствердження етичних та професійних стандартів парламентської служби.

---

## ABSTRACT

The research is devoted to assessing the level of civil service's standards integration into The Verkhovna Rada of Ukraine Secretariat. The goal is to identify problematic aspects of parliamentary administration and to develop the most effective ways of reinforcing the Secretariat institutional capability. To accomplish this objective, we interpreted quality criteria of civil service in accordance with the Ukrainian Law «On Civil Service», reviewed relevant legislative framework, examined the results of Secretariat civil servants' interviewing and compared Ukrainian and international experience in the implementation of ethical and professional standards of the parliamentary service.

# ВСТУП

Перегляд питання професійних та етичних стандартів державної служби особливо актуальний з огляду на процес інтеграції європейських цінностей до системи державної служби України. Нова редакція Закону України «Про державну службу»<sup>1</sup> декларує принципи державної служби, які ціннісно відповідають аналогічним принципам Європейського Союзу. Зокрема, Європейський омбудсмен на основі «Правил державних службовців та умов працевлаштування інших службовців Європейського Економічного Співтовариства та Європейського об'єднання з атомної енергії» (1961)<sup>2</sup> виокремив принципи державної служби, які застосовуються до всіх працівників установ ЄС,<sup>3</sup> та декларує такі основні принципи як служіння ЄС та його громадянам, доброчесності, об'єктивності та прозорості. Утвердження цих цінностей як на інституційному, так і на індивідуальному рівні — нелегкий процес, який потребує великої уваги та кропіткої роботи усього суспільства. Інтеграція цих цінностей на рівні парламентської адміністрації є принциповим кроком на шляху до ствердження принципів «доброго врядування» в Україні.

Мета цієї публікації — оцінити рівень інтегрованості принципів державної служби в Апараті ВРУ. Такий огляд дозволить нам ідентифікувати проблемні аспекти роботи парламентської служби та розробити максимально ефективні підходи до інституційного посилення Апарату.

В українському науковому середовищі тема осо-

бливостей роботи парламентського секретаріату, однак варто відмітити дисертацію пані Н.С. Погребняк «Конституційно-правовий статус Апарату Верховної Ради України»<sup>4</sup>. У цьому напрямку також працювала та присвятила цьому питанню свою дисертацію пані О.В. Богачова<sup>5</sup>.

Після Революції гідності та підписання Угоди про асоціацію в Україні активізувалися реформаційні процеси, які актуалізували аналітику роботи Апарату. Апарат як державний орган став одним із предметів реформи державної служби та реформи парламенту.

З огляду на це, релевантими для нас є оцінки поступу реформи державної служби<sup>6</sup> та реформи парламенту. Повернення до Конституції 2004 року (парламентсько-президентської форми правління) та реформа державного управління ставлять нові виклики національному парламенту, а отже і його секретаріату. Дорожня карта, підготовлена місією Європарламенту, — це теж дуже важливий документ для вивчення справ та потреб адміністрації ВРУ.

Однак з огляду на те, що організаційна структура Апарату не переглядалася вже 14 років, та з огляду на уповільнений процес імплементації нового Закону «Про державну службу» та реформи самого парламенту, питання оцінки інституційної спроможності та професійних стандартів в Апараті ВРУ залишається актуальним.

<sup>1</sup> Закон України «Про державну службу» <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19/page>

<sup>2</sup> REGULATION No 31 (EEC), 11 (EAEC), laying down the Staff Regulations of Officials and the Conditions of Employment of Other Servants of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community, 1961. — Режим доступу: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3AA01962R0031-20140501>

<sup>3</sup> The European Code of Good Administrative Behaviour, 2002. — Режим доступу: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/publication/en/3510>

<sup>4</sup> Погребняк Н. С. Конституційно-правовий статус Апарату Верховної Ради України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Н. С. Погребняк ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. — Харків, 2014. — 23 с.

<sup>5</sup> Богачова О.В., Зайчук О.В., Копиленко О.Л. Законодавчий процес в Україні. — Київ, реферат, 2006. — 424 с.

<sup>6</sup> Реформа державної служби та державного управління в Україні в 2017 році. Тіньовий звіт — 2017. —34 с. — Режим доступу: [http://parliament.org.ua/wp-content/uploads/2018/05/Shadow\\_Report\\_PAR\\_2017.pdf](http://parliament.org.ua/wp-content/uploads/2018/05/Shadow_Report_PAR_2017.pdf); SIGMA (2018) The Principles of Public Administration, Baseline Measurement Report: Ukraine. OECD Publishing, Paris, 127 p.

## МЕТОДОЛОГІЯ

У межах цього дослідження ми застосовували якісний підхід. Критеріями якості професійних та етичних стандартів державної служби нам слугували принципи державної служби, задекларовані у новій редакції Закону України «Про державну службу»:

- верховенство права;
- законність;
- професіоналізм;
- патріотизм;
- доброчесність;
- ефективність;
- забезпечення рівного доступу до державної служби;
- політична неупередженість;
- прозорість;
- стабільність.

Ступінь інтеграції цих принципів ми оцінювали на організаційному та індивідуальному рівнях.

Предметом аналізу на організаційному рівні була оцінка рівня інтегрованості принципів державної служби у внутрішні політики та процедури Апарату. Аналіз передбачав розгляд нормативно-правової бази, зокрема, таких документів:

- Конституція України;
- ЗУ «Про державну службу»;
- Регламент ВРУ;
- Положення про Апарат ВРУ;
- Положення про окремі структурні підрозділи Апарату;
- Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII «Про запобігання корупції»;
- Закон України від 14.10.2014 № 1699-VII «Про засади державної антикорупційної політики в Україні» (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки;
- Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України: постанова ВРУ (Постанова ВРУ № 1035-VIII від 17.03.2016);
- Про додаткові заходи з реалізації Декларації відкритості парламенту: Розпорядження Голови Верховної Ради України від 21.11.2017 р.;
- Постанова КМУ від 7 липня 2010 р. № 564 «Про затвердження Положення про систему

підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування»;

- Рішення Голови НАЗК від 29.09.2017 № 839 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів»;
- Наказ Голови НАДС від 05.08.2016 № 158 «Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування»;
- Комунікаційна стратегія Верховної Ради України на 2017–2021 роки.

Предметом аналізу на індивідуальному рівні була оцінка інтегрованості принципів державної служби з точки зору самих державних службовців Апарату ВРУ. З метою виконання такої оцінки було проведено інтерв'ювання представників Апарату. Особисті бесіди стосувалися їхнього бачення та сприйняття мети своєї діяльності, сутності державної служби, особливостей роботи парламенту та Апарату, захисту прав державних службовців тощо. Частина питань для інтерв'ювання варіювалася залежно від функціоналу та мети посади учасника інтерв'ю, а частина була індикативною для оцінки формальних принципів та лишалася незмінною (перелік питань – див. Додаток 2). Усього в експертних інтерв'ю взяли участь 20 службовців Апарату, 10 державних службовців категорії «Б» (конкретні посади не вказуються, аби учасників інтерв'ю не можна було ідентифікувати) та 10 категорії «В» (це головні консультанти, які відповідають за проектування експертних висновків).

Для цілей публікації було проаналізовано міжнародний досвід врегулювання етичних і професійних стандартів державної служби та парламентської адміністрації. До уваги також були взяті статті у ЗМІ, звіти міжнародних і українських громадських організацій щодо роботи парламенту та його Апарату.

У цьому звіті ми також спираємося на структуроване опитування службовців Апарату, проведене у вересні – листопаді 2017 року. Це було анонімне онлайн-опитування службовців тих підрозділів Апарату, які залучені до законодавчого процесу. Результати цього етапу інтерв'ювання опубліковані в Часописі «Парламент» № 4/2017<sup>7</sup>.

В окремих випадках ми також застосовували ситуаційний аналіз: описували ситуацію (уявну або таку, з якою стикалися опитувані працівники) з метою пояснити окремі принципи на конкретних прикладах та чітко пояснити, як діяти в умовах етичних дилем, конфлікту інтересів та ін.

---

<sup>7</sup> Жерибор О., Чернуха Т., Оуш К., Азімов Є. Особливості проходження державної служби в Апараті Верховної Ради України // Часопис «Парламент». – 2017. – №4. – Режим доступу: [http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2017/11/Chasopys\\_Parlament\\_4\\_2017.pdf](http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2017/11/Chasopys_Parlament_4_2017.pdf)



## РОЗДІЛ I

# МІЖНАРОДНИЙ ТА УКРАЇНСЬКИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПОВЕДІНКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ НА ЗАГАЛЬНОДЕРЖАВНОМУ РІВНІ ТА НА РІВНІ АПАРАТУ ПАРЛАМЕНТУ

Головним документом, що регулює діяльність службовців Європейського парламенту, є «Правила державних службовців та умови працевлаштування інших службовців Європейського економічного співтовариства та Європейського об'єднання з атомної енергії» від 18 грудня 1961 року<sup>8</sup>. Варто зазначити, що документ є універсальним і поширюється не лише на працівників Європарламенту. Документ одним із перших запровадив категорії та грейди, встановлюючи досить чіткі рекомендації щодо якості посад службовців. У документі також визначено місію службовців.

Станом на сьогодні єдиним в Україні аналогічним документом є Закон України «Про державну службу» від 2015 року, який набув чинності в 2016 році.

На відміну від України, окрім спеціальних документів, у ЄС існує специфічний документ, розрахований виключно на працівників Європарламенту, «Інструкція до обов'язків державних службовців Європейського парламенту (2008)». Інша назва цього документу – «Кодекс поведінки». Його обов'язковість до виконання закріплена керівним органом парламенту.

Кодекс містить правила, що покликані:

- забезпечити незалежність службовців від зовнішніх інтересів та політичного впливу;
- забезпечити їх лояльність парламенту та унеможливити завдання шкоди репутації парламенту<sup>9</sup>. (Документ містить 30 сторінок, має виключно формальний та технократичний

характер та виглядає радше як одна з директив Європейської Комісії. «Кодекс» складається з трьох розділів і додатків – зразків внутрішніх документів).

Кодекс деталізує принципи незалежності, що закладені у Правилах державних службовців (1961), та чіткі вимоги щодо поведінки – систему формальних погоджень та зобов'язань щодо оповіщення. У вступі до Кодексу зазначено, що «Кодекс» дає чіткі «спрямування до дій».

Аналогічним документом в Україні були «Правила етичної поведінки державних службовців», затверджені Постановою КМУ від 11 лютого 2016 р. № 65, що діяли менше року та втратили чинність 22 березня 2017 згідно з Постановою КМУ № 163. Чинними на сьогодні є Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, затверджені наказом НАДС від 05.08.2016 № 158. Ці правила значно менші за обсягом та адресують увагу меншій кількості питань. В Україні поки відсутній окремий Кодекс, який би регулював поведінку власне державних службовців в Апараті ВРУ, з огляду на специфіку роботи парламентського органу.

У 1998 році Європейський Омбудсмен розпочав роботу над стандартами «належної адміністративної поведінки» в європейських інституціях. Результатом цієї роботи стало прийняття Європейським парламентом «Європейського кодексу належної адміністратив-

<sup>8</sup> Staff Regulations of officials and the conditions of employment of other servants of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community laid down by Council Regulations No 31 (EEC) and No 11 (EAEC) of 18.12.1961 (OJ 45, 14.6.1962 – Special Edition 1959–62, November 1972) and the Staff Regulations of officials and the conditions of employment of other servants of the European Coal and Steel Community.

<sup>9</sup> Parliamentary Ethics. A Question of Trust. European Parliament – OPPD, 2011, from <http://www.parlament.cat/document/intrade/59368>

ної поведінки»<sup>10</sup> у 2001 році.

«Кодекс» більше сфокусований на відносинах між інституціями Європейського Союзу та громадянами. Цей Кодекс виглядає набагато лаконічнішим, оскільки розрахований скоріше на широку громадськість, ніж на внутрішніх користувачів. Він налічує менш як 30 сторінок, має привабливий для користувача вигляд із належним форматуванням та ілюстраціями.

Спеціальним документом, що присвячений управлінню конфліктом інтересів та який має чіткі рекомендації та інструкції, є розроблені та затверджені наказом НАЗК «Методичні рекомендації з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб». Цей документ, поза сумнівом, вагомий крок до налагодження ефективної політики управління конфліктом інтересів на державній службі, однак потребує великих зусиль щодо впровадження окремих інструментів та моніторингу дотримання зазначених інструкцій.

«Європейський кодекс належної адміністративної поведінки» містить виклад основних принципів та 27 статей. Статті складаються з правил, які регламентують поведінку як європейських державних службовців, так й інших працівників (наприклад, тимчасових працівників, зовнішніх консультантів, помічників, відряджених національних експертів). Ними слід керуватися при будь-яких контактах із громадськістю. Слід зазначити, що на відміну від Інструкції (2008), даний Кодекс лишився необов'язковим до виконання та рекомендаційним. Водночас він є досить вагомим та впливовим, перш за все тому що має інституційну підтримку в особі Європейського Омбудсмена, якого визнає парламент, та який уповноважений приймати та розглядати скарги від громадян і резидентів ЄС на адміністративні порушення в інституціях та установах об'єднання. Разом із пропозиціями щодо спрощення адміністративних процедур та покращення індивідуальної відповідальності, цей кодекс покликаний підвищити рівень довіри громадськості та громадян щодо Єврокомісії та Європарламенту. Саме завдя-

ки зусиллям Європейського Омбудсмена у 2012 році розробили та прийняли «Принципи державної служби ЄС»<sup>11</sup>. Як і попередні документи, Принципи розраховані на широке коло державних службовців ЄС, а не лише працівників секретаріату парламенту.

На жаль, в українському законодавстві бракує такого документу. Потреба в розробці таких принципів є не лише в Апараті ВРУ, чия комунікація з громадянами та громадськістю регулюється Законом України «Про доступ до публічної інформації» та Загальними правилами етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Однак, з огляду на те, що в історії відносин державних службовців та громадян трапляються дуже неприємні прецеденти<sup>12</sup>, варто приділити додаткову увагу цьому питанню. Особливо актуальним цей документ робить реформа державного управління, яка здійснюється відповідно до Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки<sup>13</sup>, де реформа системи надання публічних послуг посідає чільне місце.

Регламентація роботи Апарату ВРУ значно бідніша. Окрім того, що правила належної комунікації визначені нечітко, ще бракує органу, який би здійснював безпосередній контроль та відслідковував виконання зазначених принципів. На жодному рівні не регламентовані внутрішні комунікації, комунікації з особами на політичних посадах, посадах патронатної служби, іншими державними органами, юридичними та фізичними особами. Етика ведення переговорів, ділового листування, допустимість чи недопустимість окремих висловлювань, обсяг внутрішньої інформації, яка може бути поширена та на яких рівнях, жодним чином не унормовані.

За загальною ціннісною рамкою принципи державної служби України суттєво не відрізняються від інших країн. У наступних розділах ми розглянемо стан їхньої інтегрованості в Апараті ВРУ на інституційному та індивідуальному рівнях.

<sup>10</sup> The European Code of Good Administrative Behaviour <https://www.ombudsman.europa.eu/resources/code.faces#/page/1>

<sup>11</sup> Public service principles for the EU civil service [https://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/publicserviceprinciples.faces#\\_ftn1](https://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/publicserviceprinciples.faces#_ftn1)

<sup>12</sup> див. розділ «Прозорість»

<sup>13</sup> Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки схвалена розпорядженням КМУ від 24 червня 2016 р. № 474-п <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/474-2016-p>

## РОЗДІЛ II

# ОЦІНКА ІНТЕГРОВАНOSTІ ПРИНЦИПІВ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ НА РІВНІ АПАРАТУ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

### ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА

*Верховенство права — забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина відповідно до Конституції України, що визначають зміст та спрямованість діяльності державного службовця під час виконання завдань і функцій держави.*

Цей основоположний принцип задекларовано у перших статтях Конституції, де сказано, що Україна є правовою державою, а «права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави»<sup>14</sup>. У країні, де конституційно закріплений принцип верховенства права, парламент як законодавчий орган несе відповідальність за те, чи відповідають ухвалені ним закони цьому принципу та чи ухвалюють їх у легітимний та законний спосіб (згідно з Регламентом). Відтак, зайве говорити, що жодна більшість голосів або навіть одногосні ухвалення актів, які суперечать принципу верховенства права, не мають допускатися.

Основне проблемне питання: хто відповідальний за ухвалення законів, які суперечать принципу верховен-

ства права: лише депутатський корпус чи весь парламент включно з його адміністрацією? На жаль, такі випадки прийняття неправових законів часто траплялися в історії законотворчості України. Достатньо згадати приклади скандальних законів В. Януковича 16 січня 2014 року або численні випадки ухвалення актів всупереч висновкам Венеціанської комісії<sup>15</sup>, визнання Конституційним судом законів неконституційними<sup>16, 17</sup>. У 2018 році КСУ визнав неконституційними ряд законів та їхніх окремих положень, зокрема, ЗУ «Про всеукраїнський референдум»<sup>18</sup> та «Про засади державної мовної політики»<sup>19</sup> були визнані неконституційними в тому числі і з огляду на порушення процедури прийняття нормативно-правових актів парламентом.

У Рішенні КСУ № 4-р/2018 щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про всеукраїнський референдум», зокрема, в основі визнання неконституційності даного закону є порушення принципу верховенства права з боку ВРУ:

*Конституційний Суд України, вирішуючи порушені в конституційному поданні питання, виходить із того, що застосовними у цій справі є принцип верховенства права, відповідно до якого «Конституція України має*

<sup>14</sup> Конституція України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>

<sup>15</sup> Ільков О. Венеціанська Комісія та Україна: український шлях до демократії через право // Часопис «Парламент». – 2016. – №3. – Режим доступу: <http://parliament.org.ua/wp-content/uploads/2017/02/Parlament-3-Print.pdf>

<sup>16</sup> Малишев Б., Кириченко Ю. Вплив конституційного судочинства на законодавчу діяльність Верховної Ради України // Часопис «Парламент». – 2016. – №4. – Режим доступу: <http://parliament.org.ua/wp-content/uploads/2017/03/Parlament-4-4.pdf>

<sup>17</sup> Жерибор О., Чернуха Т., Оуш К., Азімов Є. Особливості проходження державної служби в Апараті Верховної Ради України // Часопис «Парламент». – 2017. – №4. – Режим доступу: [http://parliament.org.ua/wp-content/uploads/2017/11/Chasopys\\_Parlament\\_4\\_2017.pdf](http://parliament.org.ua/wp-content/uploads/2017/11/Chasopys_Parlament_4_2017.pdf)

<sup>18</sup> Рішення № 4-р/2018 Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про всеукраїнський референдум». Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-18>

<sup>19</sup> Рішення № 2-р/2018 Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про засади державної мовної політики» від 28 лютого 2018 року. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-18>

*найвищу юридичну силу» (частина друга статті 8 Основного Закону України), а також принцип поділу влади, згідно з яким «органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України» (частина друга статті 6 Конституції України).*

*На підставі зазначених принципів Конституційний Суд України наголошує, що Верховна Рада України, здійснюючи законодавче регулювання суспільних відносин, зобов'язана забезпечити верховенство Конституції України.*

Коли ми вживаємо вираз «Верховна Рада ухвалила» чи «Верховна Рада підтримала», то маємо на увазі акт голосування за законопроект у парламенті, тобто відповідальність за ці рішення лежить, на перший погляд, на депутатах, які здійснюють цей акт голосування. З іншого боку, принцип вимагає, щоб забезпечення верховенства права було пріоритетом та визначало зміст і спрямування діяльності державних службовців, тобто працівників Апарату ВРУ.

З огляду на завантаженість порядку денного пленарних засідань та дуже неоднорідний рівень професійної підготовки народних депутатів України, важко впевнено говорити про спроможність депутатського корпусу забезпечувати відповідність принципу верховенства права ухвалених законів. Поряд з тим, Апарат не має достатніх повноважень не допускати до розгляду законопроекти, які суперечать цим принципам. Зокрема, Головне юридичне управління надає висновки до законопроектів до їхнього розгляду в другому читанні, однак ця експертиза не обов'язково впливає на рішення під час голосування<sup>20, 21</sup>.

Згідно з Регламентом ВРУ ст. 102 та 123 відсутність зауважень експертних структурних підрозділів Апарату Верховної Ради є умовою ухвалення законопроекту в цілому. Відповідно, ухвалення законопроектів всупереч їхнім висновкам є грубим порушенням Регламенту.

Однак факт толерування таких випадків з боку всієї парламентської інституції (як депутатським корпусом,

так і рівнем державної служби) свідчить про проблеми з інтегрованістю принципу верховенства права.

Під час проведення інтерв'ювання самі працівники Апарату займали різні позиції щодо цього питання.

Переважно працівники Апарату вважають, що вони не відповідають за кінцеву версію тексту ухваленого закону, а відповідальні лише за якість та своєчасність наданих експертиз. У зв'язку з цим на індивідуальному рівні маємо постійні посилання на політичну відповідальність депутатів, що демонструє недостатню інтегрованість згаданого принципу на рівні ціннісних орієнтирів.

Важливо, на нашу думку, було розібратися у баченні самих службовців Апарату щодо належного обсягу їх повноважень у цьому питанні. Тут їхні погляди розділилися. Усі висловлені думки можна поділити на дві принципові позиції:

1. Повноваження окремих структурних підрозділів мають бути уточнені, а чіткі механізми впливу на законодавчий процес мусять бути запроваджені;
2. Розширення повноважень окремих структурних підрозділів перетворить державних службовців Апарату на політиків.

Більшість опитаних поділяє тезу про те, що в будь-якому разі розширення повноважень призведе до посилення політичного тиску на державних службовців Апарату та, у подальшій перспективі, до зниження якості роботи експертних підрозділів.

На нашу думку, перший підхід є значно перспективнішим з огляду на те, що, по-перше, на державних службовців Законом України «Про державну службу» покладено виконання функцій держави, а, по-друге, відслідковування формального дотримання принципу верховенства права не обов'язково має передбачати зайняття політичної позиції. Розробка такого механізму потребує внесення змін до Регламенту ВРУ з подальшим розширенням дискреційних повноважень Апарату, особливо щодо відмови в реєстрації та зупинки проходження законопроектів.

<sup>20</sup> Малишев Б., Кириченко Ю. Вплив конституційного судочинства на законодавчу діяльність Верховної Ради України // Часопис «Парламент». – 2016. – №4. – Режим доступу: <http://parliament.org.ua/wp-content/uploads/2017/03/Parliament-4-4.pdf>

<sup>21</sup> Заславський О., Хоруженко О. Концепція законодавчого процесу «від початку до кінця». – К., 2017. – 52 с. – Режим доступу: [http://parliament.org.ua/wp-content/uploads/2017/10/Policy-Paper\\_End-to-end.pdf](http://parliament.org.ua/wp-content/uploads/2017/10/Policy-Paper_End-to-end.pdf)

## ЗАКОННІСТЬ

*Законність – обов’язок державного службовця діяти лише на підставі, у межах повноважень та в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.*

Опитані працівники Апарату демонстрували дуже високий рівень розуміння меж своїх повноважень та законності своїх дій. З іншого боку, значна частина опитаних опинялися в ситуаціях, коли від них очікували дій, що суперечать нормам Регламенту або внутрішнім процедурам. **Такі випадки, однак, свідчать не про недостатню інтегрованість цінності законності, а про низький рівень захищеності державних службовців від політичного чи будь-якого іншого незаконного впливу, що перешкоджає невідступному дотриманню цього принципу.**

Законом України «Про державну службу» встановлено такий механізм відмови від виконання наказів (розпоряджень), доручень, у законності яких у державного службовця виник сумнів: вимагати письмового підтвердження наказу, щодо якого виникли сумніви, після цього службовець повинен його виконати і у письмовій формі повідомити про нього керівника вищого рівня або орган вищого рівня.

У переважній більшості випадків службовці Апарату отримавши сумнівний наказ повідомляють про це керівника державної служби, однак рідко вимагають письмового підтвердження. Зазвичай вони за замовчуванням сприймають виконання такого наказу не як свою відповідальність, а як відповідальність керівництва. Варто зазначити, що з огляду на специфіку роботи Апарату, це спірне питання: хто відповідальний за висновки комітету до законопроектів, оскільки ряд ключових процедурних документів ВРУ проектується службовцями Апарату, але рішення приймають депутати. Тобто такі документи як проекти висновків комітетів, порядків денних погоджувальної ради та пленарних засідань – це в кожному разі спільна робота державних службовців та політиків. Відповідно, і внесення змін до будь-якого зі згаданих проектів документів за роз-

порядженням, законність яких викликає сумніви, не обов’язково сприймається службовцем як порушення.

Приклади таких ситуацій як правило не набували широкого публічного висвітлення, однак є випадок, який можемо навести як приклад, який вказує на наявність такої проблеми. Йдеться про розпорядження Валентина Зайчука (керівника Апарату 2002 – 2015 рр.) у 2012 році щодо позбавлення акредитації журналістів (на той час), Мустафи Найєма та Сергія Лещенка. За таке рішення пан Зайчук був відзначений званням ворогу преси в 2012/2013 роках<sup>22</sup>. Це протиправне рішення було винесене в інтересах Партії регіонів, яка на той час мала більшість у парламенті, однак було засуджене, зокрема, Комітетом з питань свободи слова та інформації<sup>23</sup>. Ситуація однозначно вказує на упереджене ставлення до згаданих журналістів та їхню кампанію проти законопроекту «Про наклеп» та, відповідно, натякає на політичні мотиви такого рішення. У цьому випадку прес-служба Апарату ВРУ отримала письмовий наказ щодо позбавлення акредитації відповідних журналістів.

Окрім того, опитані працівники Апарату не довіряють передбаченому Законом механізму захисту від політичного чи іншого незаконного впливу (яке полягає у зверненні до керівника служби державного органу<sup>24</sup>), оскільки керівник був призначений рішенням більшості і, відповідно, при здійсненні своїх повноважень керівнику доводиться обирати між пріоритетами більшості та інтересами працівників Апарату як державних службовців. Більше того, передбачений законом механізм виглядає ще менш дієвим за умови відсутності підтриманого більшістю керівника Апарату. Серед найяскравіших цитат з опитувань працівників Апарату з цього приводу, варто навести таку:

*А хто захищає держслужбовця? Якщо я скажу, що я цього не зроблю? Чи хтось захистить мене в цій системі? Ніхто мене не захистить в цій системі, у цьому і проблема.*

Фактично, уповноважені працівники Апарату мусять постійно балансувати між дотриманням процедур Регламенту та політичним тиском груп інтересів. Якщо при цьому керівництво ВРУ є політичним лідером у

<sup>22</sup> «Вороги преси» за версією НМПУ та ІМІ – Азаров, Янукович, Захарченко, Княжицький та інші // Телекритика. – Режим доступу: <http://ru.telekritika.ua/education/2013-06-06/82284>

<sup>23</sup> Коментарі тогочасного Голови Комітету Стеця Ю. Апарат ВРУ: У країнах зі сталою демократією журналісти не розвішують плакати // ZIK / – Режим доступу: [https://zik.ua/news/2012/10/11/aparat\\_vru\\_u\\_krainah\\_zi\\_staloyu\\_demokratiieyu\\_zhurnalisty\\_ne\\_rozvisuyut\\_372961](https://zik.ua/news/2012/10/11/aparat_vru_u_krainah_zi_staloyu_demokratiieyu_zhurnalisty_ne_rozvisuyut_372961)

<sup>24</sup> Закон України “Про державну службу” від 10.12.2015 № 889-VIII <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19/page>

просуванні тих або інших законодавчих ініціатив, то потребу у порушенні Регламенту можна легко вирішити шляхом застосування адміністративного ресурсу. Безперечно, демократичний процес політичного діалогу у ВРУ не завжди вписується в рамки Регламенту. Працівники Апарату, які вже багато років працюють та мають досвід роботи у ВРУ різних скликань, зазначають:

*За кожним рухом законопроекту йде боротьба, як він потрапив до порядку денного або не потрапив. Внутрішній контроль є між фракціями, є різні позиції, і вони один за одним слідкують. Суть — в затвердженні, в голосах коаліції, бо коли ця коаліція діє, є більш поважне ставлення. Якщо ти в опозиції — тебе ніхто не чує. Ми [працівники Апарату] повинні дотримуватись Регламенту, того, хто дав право те чи інше не робити. Включати законопроекти просять [поза затвердженням порядком денним], треба викручуватись, але від відповідальності не відійдеш.*

Варто зазначити, що політичний тиск не обов'язково передбачає залякування, погрози або підкуп. Тут найперше йдеться про статус депутата і службовця Апарату, про своєрідну зверхність. Така диспозиція толерується працівниками Апарату та активно експлуатується депутатами. Крім того, за словами працівників Апарату, у депутатів часто бракує розуміння процедур, знання Регламенту, зокрема, розуміння завдань парламентської служби, а також меж повноважень тих, хто її здійснює. Опитані працівники неодноразово вказували на те, що також і зміст принципів верховенства права та законності далеко не очевидний для всіх депутатів.

Як бачимо, ситуація з дотриманням Регламенту на рівні ВРУ вказує на низький запит від політичного керівництва парламенту на чітке дотримання принципу законності з боку державних службовців Апарату. Більше того, саме політичний рівень керівництва парламенту може бути зацікавленим у порушенні Регламенту та «обході» окремих процедур, яких він вимагає. Детальніше роблему політичного тиску ми розглянемо в розділі, присвяченому політичній неупередженості службовців Апарату.

Також наявні неформальні процедури оскарження дій та рішень в межах спілкування з колегами та керівниками. За словами респондентів, неформальні про-

цедури, а саме індивідуальні бесіди, достатньо дієві.

Передбачено і формалізований механізм дисциплінарних проваджень за участі служби управління персоналом та представників інших структурних підрозділів. Відповідно до статті 69 Закону України «Про державну службу», розпорядженням Першого заступника Керівника Апарату Верховної Ради України від 15 липня 2016 року № 2647к утворено Дисциплінарну комісію з розгляду дисциплінарних справ в Апараті Верховної Ради України (далі — Дисциплінарна комісія).

За словами одного з опитаних, працівники апарату відносно довіряють цьому органу:

*Єдиним захистом, по суті, є процедура утворення та роботи дисциплінарної комісії, яка містить у собі систему балансів, що дещо урівноважує свавілля керівництва.*

За період з липня 2016 року по травень 2018 року Дисциплінарна комісія здійснила 11 дисциплінарних проваджень, з яких 8 закрила через відсутність у діях державних службовців складу дисциплінарних проступків. На трьох державних службовців накладено дисциплінарні стягнення: застосовано 2 зауваження та 1 догану. Частка закритих проваджень через відсутність порушення, яка становить 72,7%, свідчить про те, що робота Комісії не має репресивного характеру. З іншого боку, **8 з 11 (аж 72,7%) дисциплінарних проваджень було ініційовано безпідставно**. Значна частина опитаних працівників поділяє тезу про те, що практика ініціювання проваджень у випадках, коли немає порушення, вказує на зловживання механізмом з метою тиску, а робота комісії слугує запобіжником від несправедливості<sup>25</sup>.

Однак, за словами працівників Апарату, зазначені механізми можуть виявитися малодієвими, коли конфлікт виникає між керівником та службовцем або коли стороною конфлікту стає народний депутат. У зоні такого ризику найперше опиняються службовці секретаріатів комітетів, оскільки згідно зі ст. 50 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» вони підпорядковані і головам комітетів, і Керівнику Апарату.

Зокрема, окрім судового порядку, також відсутній механізм захисту від несправедливих дисциплінарних проваджень або упередженого ставлення керівництва чи народних депутатів, за скаргами яких можуть бути

<sup>25</sup> Згідно з офіційними даними апарату, одержаними на запит



ініційовані такі провадження.

Інтегрованість цього принципу на рівні Апарату є значною інституційною проблемою, робота над усуненням якої потребує систематичної глибокої роботи над створенням етичної інфраструктури.

## ПРОФЕСІОНАЛІЗМ

*Професіоналізм — компетентне, об'єктивне й неупереджене виконання посадових обов'язків, постійне підвищення державним службовцем рівня своєї професійної компетентності, вільне володіння державною мовою і, за потреби, регіональною мовою або мовою національних меншин, визначеною відповідно до закону.*

Компетентність на рівні вступу на державну службу та рівні її проходження корелює з принципом ефективності, рівень інтегрованості якого буде розглянуто у відповідному розділі.

Інтеграція принципу об'єктивного та неупередженого виконання посадових обов'язків потребує стандартизації поведінки державних службовців в усіх зовнішніх, бажано і внутрішніх, комунікаціях: з керівництвом, політиками, пресою, громадянськістю та громадянами. Сьогодні бракує документу, який би містив деталізовані правила та практичні інструкції, та на які у зазначених питаннях могли би спиратися державні службовці.

Натомість питанню об'єктивності службовців парламенту як цінності державної служби приділяють все більше уваги в багатьох країнах Європи та світу. Вимога незалежності службовця парламенту передбачає неупередженість у роботі як до громадян, так і членів парламенту, тобто рівне ставлення. Неупередженість — це відсутність заздалегідь сформованого негативного або позитивного ставлення до когось чи до чогось. Вимога неупередженості передбачає:

- обов'язок консультувати та здійснювати

політику неупереджено, і, зокрема, усвідомлювати необхідність об'єктивності, аби будь-який уповноважений суб'єкт прийняття політичних рішень міг їм довіряти;

- заборону демонструвати упередженість, яка існує внаслідок особистих переконань чи сімейних зв'язків<sup>26</sup>;
- виконання обов'язків з рівною увагою і ретельністю в інтересах будь-якої з представлених у парламенті політичних сил, без позитивної чи негативної дискримінації будь-якого з груп інтересів, тобто виходити з принципу поваги до рівності між політичними силами та між громадянами<sup>27</sup>;
- зважати виключно на конкретні обставини справи, абстрагуючись від впливів<sup>28</sup>;
- заборону поєднання посад (Бельгія, США).

Окрім того, у багатьох країнах кодекси етики державних службовців регламентують комунікацію службовців парламенту із представниками бізнесу: Фінляндія, Ірландія, Мальта та Португалія<sup>29</sup>.

За Законом «Про державну службу» положення про систему підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців<sup>30</sup> затверджується КМУ за поданням НАДС. Згідно з Положенням, «Мета, зміст, строки, форми і методи підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування визначаються у відповідних освітньо-професійних програмах підготовки та професійних програмах підвищення кваліфікації, що розробляються навчальними закладами згідно з вимогами цього Положення і нормативно-правових актів МОН». Отже, в системі професійної підготовки державних службовців досі немає наскрізного зв'язку між спеціальними вимогами до професійної компетентності державних службовців на конкретних посадах, посадовими обов'язками на цих посадах, критеріями оцінювання результатів службовчої діяльності на цих посадах та змістом професійних про-

<sup>26</sup> Civil Service Code of Standards and Behaviour <http://www.sipo.ie/en/Codes-of-Conduct/Civil-Servants/Civil-Service-Code-of-Standards.pdf>

<sup>27</sup> Estatuto do Gestor Público – DL n.º 71/2007, de 27 de Março [http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=1252&tabela=leis&ficha=1&pagina=1&so\\_miolo=](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1252&tabela=leis&ficha=1&pagina=1&so_miolo=)

<sup>28</sup> The Civil Service code / Gov.Uk <https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-code/the-civil-service-code>

<sup>29</sup> Parliamentary Ethics. A Question of Trust. European Parliament – OPPD, 2011, from <http://www.parliament.cat/document/intrade/59368>

<sup>30</sup> Постанова КМУ від 7 липня 2010 р. N 564 Про затвердження Положення про систему підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/564-2010-n>

грам підвищення кваліфікації державних службовців.

Таким чином, професійне навчання державних службовців Апарату з метою забезпечення їхньої відповідності спеціальним вимогам до професійної компетентності, які встановлює Апарат, фактично, може забезпечити тільки сам Апарат. Принаймні керівник державної служби у державному органі, у нашому випадку, керівник Апарату ВРУ, має право відповідно до закону закуповувати послуги, необхідні для забезпечення підвищення кваліфікації державних службовців, у підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності та фізичних осіб.

За даними Апарату ВРУ, отриманими на запит ЛЗІ протягом 2014–2016 року, кількість державних службовців, які пройшли навчання, зростала: у 2014 році – 88 осіб, у 2015 – 174, у 2016 – 177 осіб. Станом на 15 листопада 2017 року, професійне навчання пройшли 300 працівників Апарату.

Під час інтерв'ювання представники Апарату зазначали, що не вважають таке навчання ефективним. Більш ефективною формою професійного розвитку вважають сам досвід роботи та виконання відповідних завдань. Особисті структуровані інтерв'ю (як з головними консультантами, так і з керівниками управлінь) показали, що єдиною ефективною формою навчання окремих професійних компетентностей, якими має володіти парламентський службовець, є навчання у безпосереднього керівника.

Корисними та важливими опитані працівники Апарату вважають також навчальні семінари та стажування за кордоном. Такі поїздки хоч і не дозволяють набути принципово нових навичок, але допомагають здобути нові знання та знайомлять з новими інструментами в управлінні людськими та фінансовими ресурсами.

## ПАТРІОТИЗМ

*Патріотизм — відданість та вірне служіння Українському народові.*

Про відданість та вірне служіння Українському народові варто говорити в контексті розуміння працівниками Апарату ВРУ кінцевого бенефіціара своєї роботи. Частина працівників Апарату, не відчувачи себе частиною окремої гілки влади, ідентифікують себе зі владою в цілому та державою як цілісним інститутом. Аби проаналізувати, як формується ідентичність, визначимо ключові поняття.

Енциклопедія «Британніка» визначає загальне благо як таке благо, яким користується суспільство в цілому, на відміну від приватного блага окремих людей та верств суспільства<sup>31</sup>. Тобто це матеріальні та символічні цінності, яких потребують усі без винятку члени спільноти. Таким чином, загальне благо обов'язково є благом для всіх і визнається цінністю всіма. Якщо триматися парадигми суспільного договору як теорії походження інституту держави, то спільноти утворюють державу саме як інструмент забезпечення загального блага. Це, в першу чергу, гарантування безпеки (захист кордонів, особиста безпека, захист життя та власності).

Філіп Спагнолі досліджує ключові поняття демократії та прав людини на зрізі філософського, етичного, політичного, правового та практичного підходів. Так, він зазначає, що «Суспільний інтерес (general interest) встановлюється і здійснюється не шляхом об'єднання та реалізації суми індивідуальних інтересів, а шляхом публічного обговорення та спільних дій... він стосується тих питань, які належать до спільного світу, тобто тих, які для всіх є спільними та щодо яких усі, за визначенням, мають однакову точку зору»<sup>32</sup>. Відповідно, суспільний інтерес спрямований на досягнення, примноження та відстоювання загальних благ. Суспільний інтерес, з од-

<sup>31</sup> Lee Simon, Common good – <https://www.britannica.com/topic/common-good>

<sup>32</sup> Spagnoli, Filip. Homo Democraticus: On the Universal Desirability and the Not So Universal Possibility of Democracy and Human Rights. – Cambridge Scholars Press, 2003. – 555 p. (43)



ного боку, є інтересом спільноти, що пов'язаний із забезпеченням його добробуту, стабільності, безпеки та сталого розвитку, а з іншого — «спільним», тобто таким, що об'єднує приватні інтереси усіх окремих громадян як членів однієї спільноти. З огляду на те, що індивідуальні інтереси є дуже різномірними, то йдеться не про суму усіх приватних інтересів, а радше про певний «спільний знаменник», тобто про певний мінімум благ, забезпечення якого є критично необхідною умовою існування.

Такі дослідники феномену держави як Герхард Гафнер<sup>33</sup> та Ніколас Онуф<sup>34</sup> зводять державний інтерес до таких основних завдань: збереження суверенітету, захист кордонів, гарантування безпеки та добробуту господарства країни. Маркус Бехам, проаналізувавши різні погляди та підходи до визначення державного інтересу, зазначає: «Розглядаючи суть держави, її традиційні інтереси нерозривно пов'язані з виживанням»<sup>35</sup>. Таким чином, державний інтерес спрямований на збереження суверенітету та державності, посилення державної влади, розширення державного апарату, зміцнення державних інститутів та посилення впливовості держави на міжнародній арені. На певному рівні інтереси держави та суспільства співпадають: — це інтереси держави, які також є однозначними благами для суспільства. Сама наявність цих потреб робить інститут держави необхідним.

Однак державний та суспільний інтереси часто суперечать один одному: цензура, обмеження свободи слова, зловживання суспільними ресурсами для утримання і розвитку державного апарату, агресивна зовнішня політика, які можуть здійснюватися для захисту державного інтересу, часто суперечать суспільним інтересам. Таким чином, суспільство мусить мати розвинені інститути контролю над державою, її органами, аби мати достатні важелі для захисту суспільного інтересу. Суспільний інтерес, що підтриманий державою, а також будь-який інший інтерес державної влади, який усвідомлений та прийнятий суспільством, — це публіч-

ний інтерес. Публічний інтерес, таким чином, не може суперечити ані державному, ані суспільному інтересам.

Публічний інтерес є дещо вужчим поняттям за суспільний, однак значно ширшим за державний. Фактично, публічний інтерес — це сукупність або спільність інтересів держави та суспільства, якщо вважати їх окремими суб'єктами. Навіть етимологія слова *public* з латинської означає «спільний», так, «*res publica*» — «спільна справа» або справа і державна, і суспільна. Тобто публічний інтерес охоплює всі ті сфери, які стосуються і держави, і суспільства. Звісно, держава не покликана забезпечувати абсолютно всі суспільні інтереси, тому існує велика кількість ОГС, профспілок, політичних партій, комерційних об'єднань, які так або інакше служать суспільному інтересу і при цьому, не є державними інституціями.

Таким чином, завданням державних службовців має бути саме захист публічних інтересів.

На рівні законодавства ми маємо недостатньо чітко прописані поняття суспільного та публічного інтересів, що ускладнює формування ідентичності держслужбовців. З одного боку, закон України «Про державну службу» визначає державну службу як «публічну, професійну, політично неупереджену діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави», з чого випливає, що державний службовець має служити саме публічному інтересу. З іншого боку, заявлений у Законі принцип патріотизму вимагає від державного службовця служіння народові, що, звичайно, відсилає до статті 5 Конституції України: «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ», а «право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові й не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами»<sup>36</sup>. Таким чином, логічно вважати кінцевим бенефіціаром саме народ України, з чого, втім, випливають додаткові питання. Зокрема, вимога служити українському народові — це вимога служити загальному благу, тобто сус-

<sup>33</sup> Hafner G. Some Thoughts on the State-Oriented and Individual-Oriented Approaches in International Law. — *Austrian Review of International and European Law Online*. — 2003, Voll 14, Issue 1. — P. 27 — 39.

<sup>34</sup> Onuf N. *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*. — Routledge, 2012. — 340 p.

<sup>35</sup> Beham, Marcus P. *State Interest and the Sources of International Law: Doctrine, Morality, and Non-Treaty Law*. — Routledge, 2018. — 225 p.

<sup>36</sup> Конституція України. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>

пільному інтересу, а суспільний інтерес значно ширший за публічний, визначити його складніше, а тому й важко сприймати як чіткий ціннісний орієнтир.

Опитані представники Апарату по-різному ідентифікують свою місію та свого клієнта. У своїх відповідях більшість опитаних визначали своїм клієнтом державу, на другому місці розташовуючи народ України, і лише декілька працівників вважали своїм клієнтом Голову ВРУ. Втім, з контексту багатьох інтерв'ю було очевидним, що більшість сприймає служіння державі та народові України як тотожні речі. Це доводить слабке розрізнення понять суспільного та державного інтересу. Держава визнається первинною відносно народу незважаючи на свою природу як інструмента досягнення загального блага. Грає роль успадковане з радянських тоталітарних ідеологічних засад уявлення: спочатку держава – потім народ.

Розрізнити державний та суспільний інтерес – це важливе завдання держслужбовців, оскільки змішування цих понять може призвести до викривленого розуміння окремих процесів та неправильних рішень, відповідальність за які лишається на державному службовцеві.

Отже, необхідно випрацювати дієвий комунікативний інструмент, який би роз'яснював місію й роль, визначав ідентичність державних службовців.

## ДОБРОЧЕСНІСТЬ

*Доброчесність – спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень.*

Якщо інтеграція патріотизму вимагає превалювання публічного інтересу над державним, то принцип доброчесності вимагає від державного службовця відмови від приватного інтересу на користь публічного у

службовій діяльності.

Приватний інтерес – спрямованість волі індивіда або групи індивідів на досягнення тих або інших матеріальних та/або символічних благ.

Управління конфліктом інтересів регулюється Законом України «Про запобігання корупції». Окрім цього, НАЗК було розроблено методичні рекомендації «З питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб»<sup>37</sup>, тобто власне для державних службовців.

Працівники Апарату Верховної Ради України поки що не мають окремих документів на зразок аналогічних в Об'єднаному Королівстві Великої Британії та Північній Ірландії чи Португалії, тож, користуються загальними документами для всіх державних службовців, як і парламентські службовці більшості країн. Місію та цінності висвітлено лише в тексті присяги державних службовців:

- вірно служити Українському народові;
- дотримуватися Конституції та законів України, втілювати їх у життя;
- поважати та охороняти права, свободи й законні інтереси людини і громадянина, честь держави;
- з гідністю нести високе звання державного службовця;
- сумлінно виконувати свої обов'язки.

Беручи за основу висновки та політичні рекомендації програми SIGMA щодо конфлікту інтересів у державному секторі, які були розроблені на запит Міністерства внутрішніх справ Чеської Республіки у 2006 році, ми можемо змоделювати таблицю рекомендацій і порівняти їх з чинним українським законодавством та іншими документами, що регулюють цю сферу, тим самим дослідивши їх відповідність міжнародним стандартам<sup>38</sup>.

<sup>37</sup> Про затвердження Методичних рекомендацій щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів: Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 29.09.2017 № 839. – Режим доступу: [https://nazk.gov.ua/sites/default/files/docs/2017/Методрекоменд/№%20839%20Метод%20рек%20\(конфлікт%20інтересів\).pdf](https://nazk.gov.ua/sites/default/files/docs/2017/Методрекоменд/№%20839%20Метод%20рек%20(конфлікт%20інтересів).pdf)

<sup>38</sup> Conflict-of-interest policies and practices (2006) <http://www.sigmaxweb.org/publications/42618438.pdf>

Міжнародні стандарти	Українська практика
Комплексна антикорупційна стратегія	Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» <sup>39</sup> Проект Закону про Антикорупційну стратегію на 2018–2020 роки <sup>40</sup>
Комплекс чітких етичних норм поведінки у публічному житті	Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування <sup>41</sup>
Належна адміністративна і кримінальна законодавча база	Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кримінальний кодекс
Професійна державна служба і незалежні судові органи	В процесі формування
Ретельно регульований порядок відмови і самовідводу від участі в прийнятті рішень	Ст. 28 та 29 ЗУ «Про запобігання корупції», п. 1.1.3. Методичних рекомендацій щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів
Обмеження або навіть заборона для державних службовців обіймати інші посади окрім державної	Ст. 25 ЗУ «Про запобігання корупції» п. 1.2.2 Методичних рекомендацій щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів
Декларування доходів	Частина 1, пункт 7 Ст. 46 ЗУ «Про запобігання корупції»
Декларування майна	Ст. 46 ЗУ «Про запобігання корупції»
Декларування сімейного доходу	Ст. 46 ЗУ «Про запобігання корупції»
Декларування подарунків	Ст. 23 ЗУ «Про запобігання корупції»
Використання внутрішньої інформації	Розділ 5 Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування
Декларування і реєстрація особистих інтересів	Не врегульовано
Публічність декларування	Ст. 45 ЗУ «Про запобігання корупції»

<sup>39</sup> Закон України від 14.10.2014 № 1699–VII Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>

<sup>40</sup> Проект Закону про Антикорупційну стратегію на 2018 – 2020 роки [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=63942](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63942)

<sup>41</sup> Наказ НАДС від 05.08.2016 № 158 Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16>

Міжнародні стандарти	Українська практика
Обмеження працевлаштування після залишення державної служби	Ст. 26 ЗУ «Про запобігання корупції»
Зовнішня діяльність під час перебування на посаді державної служби	Частково врегульовано ч.3 ст 10 ЗУ «Про державну службу»
Спеціальне регулювання прав на володіння акціями в приватних компаніях	Ст. 36 ЗУ «Про запобігання корупції», п.1.1.4 Методичних рекомендацій щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів
Система виявлення і розслідування, в тому числі незалежний спеціальний орган	Розділ 2 ЗУ «Про запобігання корупції»
Сумісність і комплементарність кримінальних покарань і адміністративних стягнень	Потребує доопрацювання

Аналізуючи інформацію, наведену у таблиці, ми можемо дійти висновку, що положення українського законодавства більшою мірою відповідають рекомендаціям SIGMA. Особливі успіхи бачимо у запровадженні обов’язкового публічного декларування доходів та майна. Налагодження ефективної політики щодо управління конфліктом інтересів на державній службі — одне з ключових завдань загальнонаціональних реформ судової системи, державного управління та державної служби, які досі тривають.

Оцінку ситуації з управлінням конфліктом інтересів на рівні Апарату ми в рамках даного дослідження не аналізували: це питання може стати предметом окремого дослідження.

Варто також зазначити, що принцип доброчесності не обмежується вимогою уникати конфлікту інтересів. Дослідивши міжнародні практики регулювання поведінки державних службовців, ми виявили й інші принципи, які зазвичай об’єднують під знаком доброчесності.

Отож, спочатку сформулюємо базове розуміння категорій, які ми будемо застосовувати при подальшому аналізі. У цьому дослідженні, будемо послуговуватися визначеннями, запропонованими у «Довідник з

адміністративної етики» за загальною редакцією Террі Купера<sup>42</sup>.

Етична ситуація — це ситуація, коли один з аспектів або загальні обставини, що склалися унаслідок дії чи бездіяльності, мають ознаки «неправильності» або не відповідають визначеному переліку допустимого.

Етична дилема — це ситуація, коли особа стикається з бінарними або множинними варіантами вибору, або плутаниною розуміння, заснованою на етиці або відсутності цього, тобто коли особі здається, що обидва варіанти (або всі) є неправильним (чи правильними).

Етичний конфлікт — це етична дилема, яка передбачає дуже складний чи комплексний вибір.

Етичний виклик виникає тоді, коли особі необхідно дотримуватися етичної точки зору в умовах нерозуміння чи спротиву.

Аналізуючи відповіді респондентів можемо сформулювати такі позитивні висновки:

- працівники Апарату ВРУ добре знають та усвідомлюють наявність проблеми неефективності парламенту;
- визнають та усвідомлюють проблему недовіри суспільства до ВРУ;

<sup>42</sup> Handbook of administrative ethics / edited by Terry L. Cooper.—2nd ed., rev. and expanded.p. cm. — (Public administration and public policy) — 2001. — 763 p.

- усвідомлюють непрозорість, однак в сенсі недостатності інформації та незрозуміння суспільством багатьох аспектів роботи.

Водночас, кожен з опитаних переймається своєю роботою та демонструє небайдужість до долі ВРУ. Однак, працівники Апарату не продемонстрували ознак повного розділення відповідальності за роботу ВРУ як за цілісну парламентську інституцію, розділяючи відповідальність між народними депутатами та службовцями, та перекладаючи її на політиків (парламентарів) і Уряд: «Робота ВРУ й робота Апарату – різні речі. Я загалом позитивно оцінюю роботу Апарату, однак у суспільстві немає цього розділення, для нас це звична ситуація». Працівники Апарату чудово усвідомлюють необхідність політичного нейтралітету та потребу в неупередженості

та незалежності Апарату. У відповідях працівників помітні чіткі ціннісні орієнтири:

- розуміння права на помилку, толерантність до помилок поряд із негативним ставленням до неякісної роботи;
- бажання створити робоче місце для максимальної ефективності та подолати інертність;
- бажання створити безпечне середовище (мікrokлімат) без переслідування й «підстав»;
- більшість опитаних службовців визначають український народ як кінцевого бенефіціара їхньої роботи.

Однак, існує ризик інших ситуацій і недоліків, які варто розглянути ретельніше.

## АНАЛІЗ ОКРЕМИХ СИТУАЦІЙ

### Конфіденційність законопроектів «у роботі»

**Ситуація:** Помічник одного з народних депутатів усно звернувся до працівника Апарату ВРУ щодо законопроектів, які були подані його депутатом. Під час бесіди помічник цікавився не лише станом проходження законопроекту, а й іншими деталями та можливостями сприяння для пришвидшення його проходження. Розпитував про долю інших законопроектів від інших народних депутатів. Службовець Апарату повідомив про стан розгляду законопроектів від зазначеного депутата, однак, посилаючись на конфіденційність, відмовився розкривати інформацію щодо інших законопроектів.

**Питання:** Чи має право помічник розпитувати про законопроекти, до яких він (його депутат) не має відношення? Яку інформацію може надавати працівник Апарату помічнику?

Чи правильно вчинив працівник Апарату, не розкривши інформацію про інші законопроекти?

#### Відповідь:

Помічник народного депутата має право запитувати та отримувати інформацію лише стосовно законопроектів, до яких він має безпосереднє відношення, наприклад, включений до робочої групи з розробки законопроекту чи є членом відповідної комісії. З огляду на захист конфіденційної інформації, службовець не має права розголошувати жодної інформації про наявність, суть чи деталі проходження законопроектів як решти суб'єктів законодавчої ініціативи, інших народних депутатів, так і депутата, що є керівником помічника.

### Документація

**Ситуація:** Петро приєднався до свого робочого підрозділу півроку тому і все ще перебуває на стажуванні. У своєму підрозділі він надає послуги безпосередньо громадянам з перенавантаженого сектору обслуговування, який постійно страждає на брак кадрів. Команда тісно співпрацює, і всі дуже покладаються одне на одного, щоби впоратися з поставленими завданнями. У рамках свого початко-

вого навчання він дізнався, що законодавство вимагає, аби після кожного випадку комунікації з громадянами він належним чином документував та подавав інформацію про це.

Петро зробив зауваження колегам, що більшість членів його команди не встигають вести необхідний облік, заявляючи, що на папірці вони витратять більше часу, ніж на саму роботу. Колеги відповіли йому, що порівняно з ним вони обслуговують значно більше громадян за день.

**Питання:** Що робити Петрові? Чи доцільно приймати підхід команди? Чи варто жертвувати кількістю клієнтів заради дотримання формальних вимог? Чи варто жертвувати гарними командними стосунками заради дотримання вимог законодавства?

**Відповідь:** Спочатку Петро повинен негайно поговорити зі своїм керівником, щоби зрозуміти його пріоритети. Його керівник повинен розглянути питання про те, як узгодити законодавчі вимоги щодо ведення документів та вимоги до якості та швидкості обслуговування клієнтів.

Цей приклад демонструє нам конфлікт цінностей. Важливо служити народу, надаючи хороший державний сервіс для своїх клієнтів. Проте, цінність законності та професіоналізму вимагає від них створення та ведення важливої документації відповідно до законодавства та інструкцій, які з нього впливають. Самовільне ігнорування вимоги законності є, по-перше, предметом дисциплінарного провадження. По-друге, відсутність облікових даних щодо надання послуг громадянам не дає можливості контролювати якість цих послуг, реагувати на проблеми та покращувати рівень сервісу. Таким чином, проблема, ідентифікована Петром, має бути вирішена керівництвом<sup>43</sup>.

### Мовчазна згода

**Ситуація:** під час наради керівництва секретаріату відповідальний виконавець звітує про виконану роботу та стверджує, що завдання виконане ним повною мірою, вчасно та якісно.

Більшість присутніх на нараді, окрім керівника, обізнані із ситуацією і з достовірних джерел знають, що доповідь виконавця не відповідає дійсності, однак мовчать і не повідомляють про це керівництво. Зустріч закінчилась і жоден з учасників не зробив жодних привселюдних коментарів. Однак, один із присутніх вирішив доповісти про допущені «неточності» керівнику секретаріату особисто в усній бесіді. Керівник похвалив і подякував підлеглому за надання важливої інформації. Після доповіді керівник зібрав і перевіряв додаткові факти та нарешті виніс догану виконавцеві за неналежне виконання завдання.

**Питання:** Чи правильно вчинив працівник, що розповів керівнику? Чи правильно вчинив керівник?

**Відповідь:** Відмова своєчасно виступити і викрити неправду прилюдно є порушенням принципу чесності. Змовчавши, кожен став співучасником правопорушення – приховування інформації. Обов'язком кожного з присутніх був чесний та неупереджений розгляд звіту колеги, тобто вони не мали права приховувати відомості щодо стану справ у цьому питанні. Поведінку керівника також не можна вважати добросовісною, оскільки він мав культивувати, у першу чергу, чесність, а не лояльність. Більше того, підстава догани – це неналежне виконання завдання, у той час як нечесність, неправдива інформація та її приховування не мали наслідків. Це означає, що керівник не вимагає добросовісної поведінки від своїх підлеглих.

<sup>43</sup> Адаптовано за: <https://www.canada.ca/en/treasuryboardsecretariat/services/valuesethics/code/valuesalivediscussionguide.html#Toc12>

## Побутова практичність та приватні інтереси <sup>44</sup>

**Ситуація:** Старший менеджер секретаріату, Джон, а також його новий найманий асистент, Джордж, що віднедавна працює у службі парламенту, щоденно їздять на роботу з передмістя, яке розташоване поруч з аеропортом. Дорога обох службовців з дому на роботу пролягає по шосе, що проходить повз аеропорт. Цього вечора старшому менеджеру несподівано довелося затриматись на важливій нараді на прохання керівництва секретаріату. Напередодні Джон обіцяв дружині, яка повертається з відрядження, зустріти її в аеропорту. З огляду на те, що її рейс за графіком припадав саме на час, коли він зазвичай їде з роботи додому повз аеропорт, очевидно, що в Джона не вийде зустріти свою дружину.

**Питання:** Чи може Джон попросити Джорджа підвезти його дружину для зручності, оскільки він все одно буде проїжджати повз термінал аеропорту?

**Коментар:** Цей випадок показує, що етична дилема може виникнути навіть у дуже маленьких і незначних речах. На перший погляд, може здатися, що це звичайний елемент буденності жодної етичної проблеми немає. Річ у тім, що саме практикуючись на випадках, де ставки є невисокими, людина, яка приймає рішення, повторює свій щоденний вибір, що з часом формує ту чи іншу звичку етичної поведінки. Не варто думати, що етична дилема — це лише вибір життя чи смерті, який трапляється рідко. У роботі службовців велика кількість етичних дилем — це частина повсякденної роботи.

**Відповідь:** Ні, оскільки неетично вимагати особистих (приватних) вчинків від своїх підлеглих.

- У співробітника, натомість, може сформуватися очікування взаємної послуги, пов'язаної з роботою.
- Так, асистент завжди проїздить через термінал аеропорту і це невелика справа, і будь-хто інший зробив би це для когось іншого. Однак, чи Джордж постійно когось підвозить? Ні. То чому він має робити виняток?
- Джон мусить усвідомити вирішити, чи зможе він сприйняти таку послугу від ледве знайомої людини як сутоособисту, незважаючи на те, їх поєднує лише робота.

## Пост у соціальних медіа <sup>45</sup>

**Ситуація:** Працівника звинуватили в порушенні Кодексу поведінки шляхом публікації матеріалу на Facebook, який міг потенційно негативно вплинути на репутацію державної інституції. Він опублікував два коментарі на своїй сторінці Facebook, в одному критикував процес виділення коштів у своєму агентстві, а в іншому — досягнення старшого співробітника, який отримав почесну грамоту. Сторінка співробітника Facebook була приватною, а в самому профілі не було вказано місце його працевлаштування. Тим не менше, ці публікації привернули увагу його роботодавця. Керівник працівника ініціював дисциплінарне провадження, у результаті якого було накладено дисциплінарне стягнення — догана.

<sup>44</sup> Один з найбільш поширених прикладів етичних дилем на роботі. Зустрічається в багатьох підручниках щодо етики в публічному секторі. За таких умов, встановити авторство доволі складно. Даний приклад адаптовано з *The ethics challenge in public service : a problemsolving guide* / by Carol W. Lewis, Stuart C. Gilman. (2005)

<sup>45</sup> Адаптовано за прикладом реального кейсу в парламенті Австралії та його тривалого оскарження в Комісії захисту гідності <https://meritprotectioncommission.gov.au/home>



**Питання:** Чи порушив працівник етику державного службовця? Чи правильно зробив його керівник?

**Відповідь:** Уповноважений із питань захисту гідності підтвердив висновки керівника:

- пояснюючи, що коментарі співробітника не обмежуються публічно доступною інформацією, і що було б розумно припустити, що принаймні деякі з його друзів Facebook могли знати про його місце роботи.
- обґрунтовуючи, що поведінка порушувала чинну політику користування соціальними мережами: працівників попередили, що їм не можна публікувати матеріали в соціальних мережах, які можуть спричинити шкоду репутації агентства або навіть, викликати сумніви щодо репутації.

## ЕФЕКТИВНІСТЬ

*Ефективність — раціональне й результативне використання ресурсів для досягнення цілей державної політики.*

Одним із ключових завдань щодо інтеграції принципу ефективності в систему державної служби — це її переорієнтація з процесу на результат. Втілити цей підхід на рівні Апарату — це складне завдання ВРУ з огляду на те, що наявні функції цього органу спрямовані власне на технічне забезпечення процесів (навіть експертна: законопроект — висновок), та орієнтовані на процес.

Характер планування роботи самої Верховної Ради теж формальний. Без впорядкування співпраці та пояснення функцій КМУ та ВРУ, їхньої взаємодії, неможливо зробити роботу Апарату та його працівників орієнтованою на результат та виконання плану, оскільки основа стратегічного планування ВРУ — план законодавчих робіт, який формується на основі Коаліційної угоди та плану роботи Уряду. Оскільки координація, якісна співпраця та контроль над Урядом не відбувається систематично, а цикли та режими роботи обох органів не узгоджені між собою, то виконувати якісне планування законодавчих робіт, якісний розгляд законопроектів та контроль за виконанням ухвалених політик з огляду на певні результати неможливо. Саме з огляду на це, питання врегулювання професійних стандартів роботи Апарату таке проблемне, але важливе питання.

Апарат як орган, завданням якого є забезпечення діяльності ВРУ, мусить відповідати усім тим функціям, які покладені на Верховну Раду України. Таким чином, у цьому розділі ми проаналізуємо рівень забезпечення конституційних функцій ВРУ та спробуємо виявити, які з них потребують додаткового професійного забезпечення.

ВРУ — парламент парламентсько-президентської республіки, який виступає головним каналом зв'язку між громадянами та урядом (у широкому сенсі), формує КМУ, контролює його діяльність, ухвалює закони та затверджує план витрат. Серед повноважень ВРУ, виконання яких потребує постійного супроводу, можемо виділити такі<sup>46</sup>:

- прийняття законів;
- затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього, контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання;
- визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики;
- затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля;
- розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України;
- здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до цієї Конституції та закону;
- здійснення парламентського контролю в межах,

<sup>46</sup> Конституція України. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>



визначених Конституцією та законом;

- затвердження кошторису Верховної Ради України та структури її Апарату.

По суті, розгляд законопроектів ВРУ є найбільш популярною функцією на рівні Апарату. Законодавчий процес у ВРУ є найбільш дослідженим питанням та зазвичай сприймається як основна і мало не єдина функція ВРУ. Власне, процес проходження законопроектів у ВРУ повністю забезпечується Апаратом ВРУ (від реєстрації до публікації на порталі ВРУ).

Значна кількість проблем законодавчого процесу вже ідентифіковані у Дорожній карті реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України<sup>47</sup> та аналітичних документах Лабораторії законодавчих ініціатив, наприклад, у Policy Paper «Концепція законодавчого процесу “від початку до кінця” та у випуску №4/2017 Часопису «Парламент»<sup>48 49</sup>. Основні проблеми — «законодавчий спам», занадто довгий процес проходження законопроектів (деякі акти чекають розгляду по кілька років) та брак механізмів гарантування якості проектів законів та недопущення неправових актів.

На наш погляд, проблеми законодавчого процесу пов'язані з недостатнім представленням інших вкрай важливих функцій ВРУ, супровід яких не забезпечено ані інституційно, ані фінансово. До таких функцій слід віднести визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики; затвердження загальнодержавних програм окремих напрямків та схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України. Їхнє виконання потребує, з одного боку, ґрунтовного експертного супроводу та, з іншого боку, налагодження зв'язків та якісної координації між ВРУ, КМУ та ПУ. Процес узгодження головних пріоритетних напрямів політики КМУ та ВРУ закріплюється шляхом ухвалення таких програмних документів, як Коаліційна угода (2014 р.), План законодавчого забезпечення реформ в Україні (2015 р.), а також схваленням Програми діяльності Уряду (2016 р.). Всі ці документи дуже розірвані в часі. Навіть беручи до уваги

зміну Уряду в 2015 році, часу на змістовне формування політики та її впровадження практично нема. Процеси формування політики та впровадження ЦОВВ (КМУ та міністерствами) натомість відбуваються хаотично і не координуються з парламентом. Тобто, як бачимо, ВРУ та КМУ 3 роки визначалися з планом робіт, маючи на реалізацію своїх планів 5 років.

Зайве говорити, що стратегічне планування ніяк не доповнюється та не кореспондується з бюджетним плануванням, тоді як основним фіскальним документом країни лишається річний бюджет, а довгострокове фінансове планування відсутнє.

Описана ситуація стосується політичного рівня, однак проблеми є і на рівні експертного забезпечення цих функцій. Формально, Апарат ВРУ готує проекти Планів законодавчих робіт, але ніяк не забезпечує це планування експертно та комунікаційно. Механізми внутрішньопарламентської комунікації (сесійні засідання, погоджувальні ради, засідання комітетів) не забезпечують достатню ефективність політичного діалогу на рівні ВРУ. Парламент як багатопартійний орган потребує ефективної організованої медіації у виробленні спільної позиції між усіма представленими силами. На нашу думку, якісне адміністрування політичного діалогу — запорука впорядкування роботи органу та важлива умова його суб'єктності стосовно тих державницьких рішень, ухвалення яких віднесено до його повноважень.

Зокрема, інституційного забезпечення потребує виконання таких функцій (можуть бути частково покладені на секретаріати фракцій):

- аналіз запитів громадян та політичних порядків денних фракцій парламенту;
- робота над комунікацією та узгодженням цих аджэнд;
- аналіз державної політики, експертиза документів планування КМУ;
- забезпечення комунікації всередині парламенту;
- проектування документів планування ВРУ.

Аналогічну рекомендацію містить також і Дорожня

<sup>47</sup> Місія Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса, 2016–2017, Доповідь та Дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, from: <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>

<sup>48</sup> Заславський О., Хоруженко О. Концепція законодавчого процесу «від початку до кінця». – К., 2017. – 52 с. – Режим доступу: [http://parliament.org.ua/wp-content/uploads/2017/10/Policy-Paper\\_End-to-end.pdf](http://parliament.org.ua/wp-content/uploads/2017/10/Policy-Paper_End-to-end.pdf)

<sup>49</sup> Жерибор О., Чернуха Т., Оуш К., Азімов Є. Особливості проходження державної служби в Апараті Верховної Ради України // Часопис «Парламент». – 2017. – №4. – Режим доступу: [http://parliament.org.ua/wp-content/uploads/2017/11/Chasopys\\_Parliament\\_4\\_2017.pdf](http://parliament.org.ua/wp-content/uploads/2017/11/Chasopys_Parliament_4_2017.pdf)

карта<sup>50</sup>.

45. У структурі Апарату ВРУ повинен бути створений окремий підрозділ з питань міжпартійного діалогу (посередницький відділ), який забезпечуватиме підтримку та координацію діяльності міжфракційних угруповань, скликатиме зустрічі та наради представників політичних партій з метою подолання суперечностей, що виникають у рамках законодавчого процесу, виступати в ролі помічника (посередника) у питаннях підтримки політичного діалогу та досягнення консенсусу.

Функція затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього, а також контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання є слабкою ланкою адміністрування роботи ВРУ. Питання державного бюджету відноситься до сфери відання Комітету ВРУ з питань бюджету, який перенавантажений<sup>51</sup> та не має ані достатньої ресурсної, ані експертної спроможності забезпечити якісний аналіз та усвідомлене рішення щодо проекту річного бюджету країни.

Тісно пов'язане з цим і питання здійснення контрольної функції парламенту. Нині на державному рівні не існує інструментів моніторингу та оцінки впливу державної політики. В рамках реформи державного управління такі функції планували покласти на генеральні директори міністерств, які, за задумом, мали б бути відповідальними за формування державної політики та за моніторинг й оцінку її впровадження. Уряд також запланував розробку методології такої оцінки. Виконання цих зобов'язань, безперечно, могло би стати необхідним кроком, однак все одно недостатнім. Оцінка ефективності державної політики має виконуватися не лише суб'єктами її формування, але й органами, відповідальними за контроль та нагляд за її реалізацією. На сьогодні контрольна функція комітетів ВРУ також дуже слабка на інституційному рівні та не має цільового фінансового забезпечення. Налагодження та ефективне

виконання цих функцій потребує формального закріплення або за секретаріатами комітетів або шляхом створення спеціальних відділів на рівні Науково-експертного управління, а також методологічного, кадрового та технічного забезпечення.

Надзвичайно важливим аспектом є те, що жодна з цих функцій не лише не покладена на Апарат на рівні відповідних процедур та механізмів, закладених Регламентом та внутрішніми положеннями, але й формою бюджетного запиту Апарату ВРУ до Мінфіну, структура якого представлена в Кошторисі ВРУ. Кошторис ВРУ, як і будь-який інший фінансовий план будь-якого іншого державного органу в Україні, має ту саму проблему: ним передбачено видатки на утримання державного органу, а не на виконання запланованих заходів, спрямованих на досягнення цілей відповідно до суті програмно-цільового методу бюджетування.

Відповідно, проблемні аспекти ефективності Апарату впираються в проблеми ВРУ як інституції. Сам Регламент ВРУ орієнтовано на процес проходження законів, ефективність якого можна виміряти хіба кількістю підготовлених висновків та їхньою своєчасністю.

Окреслена проблема неефективності окремих функцій ВРУ ускладнює переорієнтацію діяльності Апарату на результат. Йдеться, перш за все, про неефективність стратегічного планування роботи ВРУ та, відповідно, стратегічного планування роботи Апарату ВРУ на його основі. Відповідно, без ефективного планування, яке б містило чітко визначені очікувані результати, якісні та кількісні показники досягнення та відповідного цьому плану кошторису, неможливо зорієнтувати державних службовців на результат.

Переорієнтація з процесу на результат має бути втілена на рівні загальнонаціональної реформи державної служби, відповідно, необхідні нові підходи до політики управління персоналом на державній службі.

Станом на сьогодні є низка проблем загальнодержавної системи управління персоналом на державній службі, зокрема:

- відсутність системи індивідуальних індикаторів

<sup>50</sup> Місія Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса, 2016–2017, Доповідь та Дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, from: <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>

<sup>51</sup> Заславський О., Хоруженко О. Концепція законодавчого процесу «від початку до кінця». – К., 2017. – 52 с. – Режим доступу: [http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2017/10/Policy-Paper\\_End-to-end.pdf](http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2017/10/Policy-Paper_End-to-end.pdf)

ефективності державних службовців, які б кореспондувалися з цілями, завданнями та відповідними індикаторами досягнення стратегічних цілей;

- відсутність системи навчання державних службовців на робочому місці, орієнтованого на опанування спеціальних професійних компетентностей, необхідних для виконання конкретних завдань та досягнення конкретних цілей;
- відсутність адекватних методик оцінювання діяльності та результативності державних службовців;
- відсутній зв'язок між наявними підходами до оцінювання та преміювання державних службовців<sup>52</sup>.

Усі ці проблеми перешкоджають інтегруванню цінності ефективності на індивідуальному рівні в Апараті ВРУ.

За словами працівників Апарату керівних посад та представників служби управління персоналом, оновлена система оцінювання була розроблена, а виконання оцінювання за новою методикою очікується восени 2018 року. Питання її ефективності, з одного боку, варто буде поставити вже після проведеного оцінювання. З іншого боку, з огляду на відсутність перегляду характеру планування, неможливо очікувати повного усунення зазначених проблем.

Ключову роль у питаннях політики управління персоналом відіграє керівник Апарату, який затверджує щорічний штатний розпис, призначає та звільняє службовців (окрім службовців секретаріатів комітетів), присвоює ранги службовцям, організовує навчання, погоджує премії та приймає рішення щодо початку дисциплінарних процедур та застосування дисциплінарних стягнень. Відповідно, Управління кадрів, структурний підрозділ Апарату, що відповідає за управління персоналом та підпорядкований безпосередньо керівнику Апарату, станом на сьогодні такі підрозділи спрямовані на оперативне, рутинне адміністрування кадрового об-

ліку. Таким чином, керівник Апарату має достатньо повноважень для того, щоб розробити стратегію управління персоналом, спланувати відповідне фінансове забезпечення та контролювати її виконання. У цьому контексті доводиться говорити про недостатність лідерства та проактивної позиції менеджменту на рівні Апарату, що блокує підвищення рівня професіоналізму на рівні органу.

Варто зазначити, що більшість опитаних працівників Апарату демонструє значний ступінь інертності та нестачу ініціативності. Ті незначні винятки з цієї тенденції, тобто присутність на рівні керівного складу працівників з проактивною та ініціативною позицією є, на жаль, маргінальними. Зазвичай така ініціативність не вітається та навіть пригнічується. Ця ситуація свідчить про те, що активне реформування Апарату може мати опір на рівні самих його працівників.

Актуальним та важливим показником рівня професіоналізму працівників Апарату є якість експертних висновків, які готуються секретаріатами комітетів (для затвердження комітетом) та експертними структурними підрозділами Апарату.

Експертні висновки ГНЕУ і ГЮУ готуються за формалізованою методологією які, на відміну від висновків комітетів, стосуються кожного законопроекту залежно від стадії проходження.

Для висновків комітетів немає затвердженої формалізованої методології. Так, секретаріат Комітету з питань запобігання і протидії корупції використовує методологію виявлення корупціогенних ризиків на основі методології Міністерства юстиції.

Найбільше проблем з Комітетом з питань бюджету. По-перше, експертиза спрямована лише на виявлення потреби у видатках з державного бюджету на впровадження того чи іншого законопроекту. Однак висновки не містять обрахунків щодо оцінки обсягу видатків, фінансового та економічного впливу. Дійсно, бюджетний комітет є найбільш завантаженим, що суттєво обмежує його у ресурсах. Втім, право індивідуальної законодавчої ініціативи депутатів ВРУ створює можливість

<sup>52</sup> Реформа державної служби та державного управління в Україні в 2017 році. Тіньовий звіт – 2017. – 34 с. – Режим доступу: [http://parliament.org.ua/wp-content/uploads/2018/05/Shadow\\_Report\\_PAR\\_2017.pdf](http://parliament.org.ua/wp-content/uploads/2018/05/Shadow_Report_PAR_2017.pdf)

того, що вони вноситимуть на розгляд парламенту акти, які можуть потребувати бюджетних видатків та здійснювати фіскальний вплив. Відповідно, Апарат ВРУ неспроможний здійснити комплексну оцінку законопроектів такого роду, що призводить до неузгодженості законодавства та внесення хаосу у формування та впровадження державної політики.

## РІВНИЙ ДОСТУП ДО ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

*Забезпечення рівного доступу до державної служби — заборона всіх форм та проявів дискримінації, відсутність необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на державну службу та її проходження.*

Важливе і питання доступу до державної служби на рівні Апарату ВРУ. За словами опитаних працівників Апарату, конкурси на зайняття вакантних посад прозорі та незаангажовані. Довіряти цим свідченням повністю важко, однак свідчень порушення процедури найму, передбаченої законом та внутрішніми порядками, ми також не можемо навести.

З іншого боку, за результатами аналізу процедури проведення конкурсів та на основі моніторингу сайтів НАДС та ВРУ, доводиться стверджувати, що комунікація з боку державних органів щодо пошуку та залучення найгірших кандидатів — слабка. На це вказує також слабка конкурентоспроможність Апарату (і держави загалом) з огляду на рівень оплати праці. Веб-сайт НАДС для користувачів не зручний та не має функціональних можливостей для сортування вакансій за типом посад, установою, місцезнаходженням і датою, а також не має функції підписки на нові оголошення. З огляду на велику кількість посад державної служби в Україні та обсяг оголошень, ці функції важливі для підвищення конкурентоспроможності державних конкурсів<sup>53</sup>.

Якщо ж говорити про недискримінацію на рівні

проходження державної служби в Апараті, то тут є кілька важливих моментів.

На рівні опитувань працівники Апарату не вказували на прояви дискримінації за будь-якою з ознак та не демонстрували упередженого ставлення до своїх колег та підлеглих.

Єдиною формою упередженого ставлення можна вважати прояви так званого ейджизму, тобто упередженого ставлення до молодих або значно молодших за себе людей. Так, окремі особи на керівних посадах демонстрували прояви недовіри та сумнівалися в рівні професійної компетентності молодших за віком службовців та кандидатів на заміщення вакантних посад на основі віку. Крім того, допускалися узагальнені висловлювання щодо низької якості молодих фахівців загалом.

Іншою проблемою є забезпечення гендерної рівності в Апараті ВРУ. Ця проблема є комплексною для усієї державної служби, не лише для Апарату.

Зокрема, це стосується відсутності політик гендерного мейнстрімінгу на рівні як загальнодержавних політик управління персоналом на державній службі (вони розробляються та затверджуються НАДС), так і внутрішніх політик, тобто суто на рівні Апарату. Так, політики відбору, найму, просування, соціального забезпечення, надання відпусток є гендерно сліпими, тобто не враховують особливості та специфічні потреби жінок та чоловіків різного віку.

Проявів сексизму при опитуванні не виявлено, однак гендерна рівність на рівні доступу до ухвалення рішень в Апараті ВРУ не забезпечена. Натомість спостерігаємо значний дисбаланс. Так, станом на 20 листопада 2017 року облікова кількість працівників складала 1013 осіб (загальна чисельність за штатним розписом — 1115), з них 683 — жінки, 330 — чоловіки. При цьому серед керівництва Апарату (п'ять осіб: в.о. керівника та чотири його заступники) немає жодної жінки, а серед керівників структурних підрозділів жодна жінка не очолює управління. Лише дві жінки очолюють відділи: Кармелюк Ірина Миколаївна, керівник прес-служби, та Адамович Ірина Миколаївна, керівник

<sup>53</sup> Реформа державної служби та державного управління в Україні в 2017 році. Тіньовий звіт — 2017. — 34 с. — Режим доступу: [http://parliament.org.ua/wp-content/uploads/2018/05/Shadow\\_Report\\_PAR\\_2017.pdf](http://parliament.org.ua/wp-content/uploads/2018/05/Shadow_Report_PAR_2017.pdf)

відділу з питань звернень громадян. Значно кращий гендерний баланс знаходимо на посадах завідувачів секретаріатів комітетів (13 жінок та 14 чоловіків) та фракцій (4 жінок і 4 чоловіків). Як бачимо, більшість працівників Апарату — жінки, однак вони займають нижчі посади, а доступ до керівних посад в Апараті для них обмежується<sup>54</sup>.

Таким чином, впровадження відповідних політик як на рівні реформи державної служби, так і на рівні Апарату ВРУ, проведення відповідних тренінгів та просвітницьких кампаній необхідні на шляху до забезпечення рівного доступу до державної служби.

## ПОЛІТИЧНА НЕУПЕРЕДЖЕНІСТЬ

*Політична неупередженість — недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків.*

Вимога політичного нейтралітету тісно пов'язана з принципом незалежності, однак тут йдеться про особисті політичні переконання державних службовців. Це питання дуже важливе, однак проблемні аспекти важко ідентифікувати.

Закон України «Про державну службу» (ст. 10 п. 3) не забороняє ані членства у політичних партіях, ані, тим більше, мати власні політичні погляди. Законом заборонено займати посади в керівних органах політичної партії, а бути членом політичної партії заборонено тільки державним службовцям категорії «А» (тобто керівникам державних органів, у нашому випадку — Керівнику Апарату). Утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій та демонстрації своїх політичних поглядів є важливою вимогою до державних службовців, яка має особливе значення в Апараті Верховної Ради України. Особливо важливо, що парламент — це багатопартійний орган. Тут і Голова та заступники, го-

лови комітетів, члени комітетів представляють різні політичні сили, співпраця з якими мусить будуватися на засадах цілковитої нейтральності та неупередженості.

Опитування, проведені у 2017 році, показали, що працівники Апарату на 100 % політично нейтральні. Парламент як багатопартійний орган особливо потребує політично нейтральної адміністрації. Загалом працівники Апарату утримуються від демонстрації та коментування своїх політичних поглядів.

З огляду на те, що керівник Апарату відповідає за роботу Апарату і політику управління персоналом, призначення керівника — це важливо з точки зору його політичної незаангажованості.

За Регламентом, керівник Апарату обирається більшістю голосів у залі за поданням Голови ВРУ. Це державний службовець категорії А, тобто керівник державної служби в державному органі. Попри те, що керівник Апарату — службовець категорії А, він не обирається за конкурсом КВКДС. Це цілком виправдано з огляду на право парламенту на адміністративну автономію, однак сам порядок призначення керівника недосконалий з огляду на ризики політичного тиску з боку керівництва ВРУ.

Подібна ситуація виникає і під час підготовки висновків до законопроектів комітетами. По-перше, методологія підготовки та структура висновків не формалізовані. Це не лише негативно позначається на експертній якості висновків, але й створює простір для маніпуляцій. Головні консультанти секретаріатів комітетів, які проектують висновки до законопроектів, часто піддаються тиску з боку депутатів, особливо якщо законопроект зачіпає великі групи інтересів.

За словами опитаних працівників Апарату, дискусія щодо рішення комітету рекомендувати чи не рекомендувати законопроект до включення до порядку денного лежить в площині радше політики, аніж експертній.

Нині немає офіційного Керівника Апарату — є тільки виконувач обов'язків. Ця ситуація триває вже з 2014 року, коли попередній керівник В.О. Зайчук пішов на пенсію. Така ситуація неприйнятна та потребує

<sup>54</sup> Згідно з офіційними даними апарату, одержаними на запит

законодавчого врегулювання: внесенню на розгляд кандидатури або має передувати конкурс (нехай навіть проведений Апаратом), а голосування може бути і несхвальним. Інший варіант — встановити межі строків відсутності призначеного за процедурою керівника Апарату.

Ситуація з невизначеністю керівництва має два основні негативні впливи. По-перше, легітимність чинного керівника ставиться під сумнів керівним менеджментом Апарату. Нелегітимний керівник не має ані того обсягу повноважень, ані того рівня відповідальності, які можуть бути покладені на призначеного Керівника. По-друге, з цього випливає, що жодні реорганізаційні та реформаційні тенденції не можуть бути розпочаті, доки немає призначеного керівника. Це підвищений стан, стан невизначеності.

На думку багатьох опитаних службовців Апарату, відсутність призначення Керівника гальмує і процес реформування державної служби на рівні Апарату, реформування політик управління персоналом, оскільки відсутність призначеного Керівника не дозволяє йому проявляти належне лідерство, ініціативність та відповідальність у плануванні та забезпеченні цих процесів.

Окрім того, відсутність призначеного Керівника має також негативний наслідок з точки зору політичної незаангажованості керівництва Апарату. Перш за все, йдеться про зміну виконувача обов'язків після зміни керівництва ВРУ (обрання нового спікера) з В.І. Слешинського на П.О. Боднара, яку не було узгоджено з ВРУ. Тобто станом на сьогодні Апарат є службою, на яку найбільший вплив має Голова ВРУ, а не депутати. Фактично, депутати обмежені у своєму праві на професійну та об'єктивну адміністрацію.

## ПРОЗОРІСТЬ

*Прозорість – відкритість інформації про діяльність державного службовця, крім випадків, визначених Конституцією та законами України.*

Рівень доступу до публічної інформації разом з ухваленням відповідного Закону значно зріс, культу-

ра комунікації та налагодження зворотного зв'язку з громадянами – також, але бракує публічних звітів про результати роботи ВРУ та Апарату. З іншого боку, ще у 2013 році Всеукраїнська мережа Опора виграла суд в Апарата ВРУ за відмову надати копію штатного розпису на підставі Закону України «Про доступ до публічної інформації»<sup>55</sup>. Інтегрованість цього принципу не є достатньою, однак однозначно сильним є прогрес на цьому шляху, зокрема, завдяки тиску з боку громадян та громадськості.

Прозорість та відкритість Апарату Верховної Ради України – необхідна умова для налагодження довіри між суспільством та парламентом. На законодавчому рівні ми можемо простежити закріплення прозорості та відкритості у діяльності Верховної Ради України через Регламент Верховної Ради України, який поряд з Конституцією закріплює основні положення щодо роботи Верховної Ради України. Стаття третя цього закону «Відкритість і гласність роботи Верховної Ради» говорить, що такі основні обов'язки щодо дотримання прозорості та відкритості, як акредитація представників засобів масової інформації, забезпечення трансляції засідань, розміщення інформації на офіційному веб-сайті Верховної Ради, надання інформації за запитом відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» покладено на Апарат Верховної Ради. У свою чергу, працівники Апарату Верховної Ради є державними службовцями, а принцип прозорості виокремлений як один з головних принципів проходження державної служби відповідно до статті 4 Закону України «Про державну службу».

Також відповідно до статті 4 Закону України «Про доступ до публічної інформації», доступ до публічної інформації здійснюється на принципах прозорості та відкритості діяльності суб'єктів владних повноважень.

На шляху до європейської інтеграції та перейняття найкращих міжнародних практик важливо звернути увагу і на рекомендації щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. Вони схвалені Постановою Верховної Ради України від 17 березня 2016 року № 1035-VIII, де одним з основних положень зазначена відкритість,

<sup>55</sup> Суд зобов'язав Апарат Верховної Ради надати ОПОРІ копію штатного розпису // Сайт Всеукраїнської мережі Опора. – Режим доступу: <https://oporaua.org/news/3925-sud-zobovjazav-apatat-verhovnoji-rady-nadaty-opori-kopiju-shtatnogo-rozplysu>



прозорість та підзвітність громадянам<sup>56</sup>.

Одним із пунктів рекомендації є розроблення та схвалення комунікаційної стратегії, яка була введена в дію розпорядженням Голови ВРУ від 21 листопада 2017 року, який контролює особисто Голова ВРУ<sup>57</sup>.

Серед її основних завдань визначено: забезпечення обізнаності громадян про процеси у парламенті шляхом надання більш повного доступу до публічної інформації про законодавчу діяльність парламентаріїв, депутатських комісій, депутатських фракцій (депутатських груп), Голови, заступників Голови, Апарату та комітетів ВР. Забезпечення повного та об'єктивного висвітлення діяльності парламенту в медіа шляхом запровадження ефективних механізмів інформування засобів масової інформації та сприяння їм у зборі фактів та коментарів про діяльність депутатського корпусу, комітетів та парламенту в цілому<sup>58</sup>.

Серед завдань комунікаційної стратегії варто також звернути увагу на необхідність запровадження механізму звітування. Конкретно — публічне звітування керівництва Верховної Ради України та політичних партій, наприклад, коли на веб-сторінці голови Верховної Ради України оперативно публікуються поточні новини про діяльність Голови Верховної Ради України (зустрічі, візити тощо); запровадження єдиного формату публічних звітів керівництва Верховної Ради України та народних депутатів, що відбуваються не рідше одного разу на рік.

Також передбачено висвітлення міжнародної діяльності депутатів та парламентських делегацій, наприклад, коли народні депутати та керівники Верховної Ради України оприлюднюють звіти про результати закордонних поїздок та кількість зустрічей, використані бюджетні кошти, ініційовані завдяки міжнародним поїздкам документи та резолюції та результати їх реалізації. На секретаріаті комітетів Верховної Ради України покладено обов'язок оприлюднення на офіційному

веб-сайті Верховної Ради України звіти (пост-релізи) про поїздки парламентських делегацій за кордон.

Наразі звітування можна вважати найслабшим елементом в плані комунікації з громадськістю та забезпечення прозорості діяльності. Так, якщо Законом «Про державну службу» передбачено річне звітування керівників державної служби органів виконавчої влади (див. ст. 45), то обов'язковість публічного річного звітування Керівника Апарату ВРУ як керівника служби органу законодавчої влади не передбачено жодними нормативно-правовими актами.

За дорученням Голови ВРУ на засіданнях Комітету з питань регламенту та організації роботи ВРУ Керівник Апарату звітує згідно з кошторисом ВРУ за використання коштів Управління справами Апарату Верховної Ради. Це передбачено Постановою про предмети відання комітетів, де Регламентний комітет організовує роботу Верховної Ради України, здійснює контроль за виконанням її Апаратом функцій із забезпечення діяльності Верховної Ради України та її органів та виконанням кошторису Верховної Ради України.

З метою поліпшення контролю за діяльністю Апарату варто передбачити також процедуру звітування Керівника Апарату і з інших питань організації роботи ВРУ.

На відміну від попереднього керівництва Апарату ВРУ, керівник якого був визнаний одним з головних ворогів преси, ми можемо спостерігати значний прогрес у плані відкритості та прозорості діяльності ВР, яке забезпечує нинішнє керівництво Апарату<sup>59</sup>.

Для прикладу, покажемо випадок Громадської мережі ОПОРА, про який ми вже згадували у попередніх розділах.

У свою чергу, вже за наступного керівництва Апарату на вимогу працівника Лабораторії законодавчих ініціатив запит на інформацію згідно із Законом Укра-

<sup>56</sup> Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України: постанова ВРУ // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 14. – ст. 149. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1035-19>

<sup>57</sup> Про додаткові заходи з реалізації Декларації відкритості парламенту: Розпорядження Голови Верховної Ради України від 21.11.2017р. – Режим доступу [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/MUS29377.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MUS29377.html)

<sup>58</sup> Комунікаційна стратегія Верховної Ради України на 2017–2021 роки. – Режим доступу: <http://portal.rada.gov.ua/uploads/documents/44841.pdf>

<sup>59</sup> Список «ворогів преси» очолив Азаров // 24 канал. – 2013. – Режим доступу: [https://24tv.ua/spisok\\_vorogiv\\_presi\\_ocholiv\\_azarov\\_n343062](https://24tv.ua/spisok_vorogiv_presi_ocholiv_azarov_n343062)

іни «Про доступ до публічної інформації» задовольнили у повному обсязі й надали у передбачений законом строк.

Також необхідно звернути увагу на прогрес у співпраці парламенту з громадськими організаціями та проектами міжнародної технічної допомоги.

5 лютого 2016 року Україна приєдналась до Декларації відкритості парламенту, а тодішній Голова Верховної Ради України Володимир Гройсман підписав Розпорядження про затвердження Плану дій з реалізації Декларації відкритості парламенту. Основною метою діяльності ініціативи є забезпечення більшої прозорості роботи парламенту та залучення громадян до парламентських процесів. План дій з реалізації Декларації відкритості парламенту розробили українські організації моніторингу парламентської діяльності (ОПОРА, ЧЕСНО, Transparency International Україна, Ейдос, Інститут Медіа Права) разом із Верховною Радою України за підтримки Програми розвитку ООН в Україні. План дій охоплює 20 зобов'язань між Парламентом і громадянським суспільством за такими напрямками: 1) доступ до інформації; 2) залучення громадян до парламентських процесів; 3) звітність, та 4) технології та інновації. Сьогодні до ініціативи «Відкритий парламент» в Україні входять народні депутати, представники Апарату ВРУ, міжнародні та українські громадські організації<sup>60</sup>.

В контексті дотримання цієї Декларації головним здобутком щодо підвищення прозорості організації діяльності Апарату ВРУ можна відзначити запуск Порталу відкритих даних ВРУ [opendata.rada.gov.ua](http://opendata.rada.gov.ua)<sup>61</sup>, за допомогою якого кожен охочий може отримати інформацію про використання бюджетних коштів чи про ор-

ганізаційну структуру Апарату Верховної Ради України.

Крім того, у сфері моніторингу роботи парламенту та прагнення комітетів ВРУ підвищити прозорість своєї роботи треба звернути увагу на їхню співпрацю з Громадською мережею ОПОРА. Ця мережа відповідно до розробленої методології здійснює моніторинг роботи комітетів Верховної Ради України та надає рекомендації щодо покращення прозорості їхньої роботи та інформації, яка має розміщуватися веб-ресурсах цих структур<sup>62</sup>.

Протягом жовтня 2017 – квітня 2018 рр. реалізований реалізували й інший громадський проект, який покликаний підвищити прозорість діяльності комітетів. Проект «Прозорі та відкриті комітети Верховної Ради України» був реалізований ГО «Ліга інтернів» у рамках діяльності Ініціативи «Відкритий Парламент» за підтримки проекту ЄС-ПРООН «Рада за Європу»<sup>63</sup>.

Важливим елементом прозорості та підзвітності Апарату ВРУ є публічність інформації про доходи державних службовців Апарату, управління та запобігання конфліктів інтересів. Відповідно до ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції»<sup>64</sup> працівники Апарату як державні службовці мають щорічно подавати електронну декларацію про свої доходи.

За допомогою ресурсу НАЗК ми можемо дослідити електронні декларації керівництва та інших службовців Апарату<sup>65</sup>. Це суттєвий прогрес у порівнянні із 2015 роком, коли тодішній Керівник Апарату ВРУ В.О. Зайчук та перший заступник Керівника Апарату ВРУ І.М. Куцик відмовились надавати декларації про майно і доходи<sup>66</sup>.

Отже, за останні роки ми можемо спостерігати значне підвищення прозорості організації діяльності

<sup>60</sup> Відкритий Парламент: проміжний звіт діяльності ініціативи на виконання Плану дій з реалізації Декларації відкритості Парламенту, 5 лютого – 5 травня 2016. – Режим доступу: <http://www.ua.undp.org/content/dam/ukraine/docs/DG/Open%20Parliament%20report%20Feb-May%202016%20web%201.pdf>

<sup>61</sup> Портал відкритих даних: <http://data.rada.gov.ua/open/main/index>

<sup>62</sup> Прозорість роботи парламентських комітетів: дослідження Опори. – 2016. – Режим доступу: <https://rada.oporua.org/analitika/komitety/11414-prozorist-roboty-parlamentskykh-komitativ-doslidzhennia-opory>

<sup>63</sup> Підбито підсумки проекту «Прозорі та відкриті комітети Верховної Ради України» // Сайт Ліги інтернів. – 2018. – Режим доступу: <http://www.interns.org.ua/uk/content/pidbito-pidsumky-proektu-prozori-ta-vidkryti-komitety-verhovnoyi-rady-ukrayiny>

<sup>64</sup> Закон України «Про запобігання корупції» // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – ст. 2056. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/page>

<sup>65</sup> Сайт проекту «Декларації». – Режим доступу: <https://declarations.com.ua/office/>

<sup>66</sup> Керівник Апарату Верховної Ради не надав декларацію ні на запит «Громадського ТБ», ні на запит нардепа // Детектор медіа. – 2015. – Режим доступу: <http://detector.media/infospace/article/104123/2015-02-24-kerivnik-apatu-verkhovnoi-radi-ne-nadav-deklaratsiyu-ni-na-zapit-gromadskogo-tb-ni-na-zapit-nardepa/>



парламенту та його Апарату. Частково це можна простежити за допомогою впровадження електронних інструментів, які надають доступ до публічної інформації, а також налагодження комунікації з представниками громадянського суспільства. Проте надалі необхідно звернути увагу на розроблення та впровадження механізму звітування керівництва Верховної Ради України та Апарату, закріпити необхідність дотримання прозорості та відкритості парламенту на законодавчому рівні, із зазначенням відповідальних осіб, наданням відповідних повноважень, а також забезпеченням фінансовими та людськими ресурсами. Так, на даний момент ми можемо спостерігати за прагненням нинішнього керівництва парламенту підвищити прозорість та відкритість діяльності, але чи будуть відбуватися подібні процеси при зміні керівництва, з іншими поглядами на процеси дотримання прозорості, – це відкрите питання.

## СТАБІЛЬНІСТЬ

*Стабільність — призначення державних службовців безстроково, крім випадків, визначених законом, незалежність персонального складу державної служби від змін політичного керівництва держави та державних органів.*

Інституційна пам'ять Верховної Ради України великою мірою забезпечується Апаратом ВРУ, попри те, що і нині ми маємо значну кількість депутатів, які обиралися до парламенту кілька скликань поспіль. Оновлення парламенту також необхідне, але депутатам-новачкам потрібне менторство, значна роль у забезпеченні якого належить Апарату.

Керівника Апарату призначають безстроково за поданням Голови ВРУ більшістю голосів. Керівник підзвітний та підконтрольний Верховній Раді. За законом усі державні службовці призначаються безстроково, крім посад категорії «А» з деякими винятками. При цьому керівник Апарату є посадою категорії «А», тобто керівник державної служби в органі. У Законі також йдеться про те, що службовці категорії «А» призначаються терміном на 5 років, якщо інше не передбачено законом. Призначення керівника Апарату регулюється Регламентом ВРУ, однак там не сказано про терміни

перебування на посаді та не вказано, що керівник призначається безстроково. З іншого боку, у Законі сказано, що: «Керівник Апарату Верховної Ради України може бути достроково звільнений з посади Верховною Радою...». Тут згадка про дострокове звільнення виглядає несподівано, оскільки в Регламенті немає жодної згадки про строки перебування на посаді керівника Апарату. Припустити, що керівник Апарату становить виняток з правила про 5 років на підставі того, що він призначається за особливою процедурою, передбаченою Регламентом ВРУ, можна, оскільки попередній керівник, призначений за цією процедурою, пробув на посаді 13 років і пішов з неї у зв'язку з досягненням пенсійного віку. Втім, строки повноважень або їхню безстроковість варто було б уточнити.

Дуже важливою проблемою є відмова від призначення керівника за процедурою Регламенту.

Стабільність можна назвати однією з найбільш сильних і найбільш інтегрованих цінностей Апарату ВРУ. Плинність кадрів тут становить 8–10 % (якщо брати з 2011 по 2017 роки)<sup>67</sup>, а інституційна пам'ять значною мірою зосереджена на рівні керівного складу Апарату.

З іншого боку, під час реформатування Уряду в 2015 році, частина керівництва Апарату перейшла до СКМУ разом з колишнім Головою ВРУ Володимиром Гройсманом, який став Прем'єр-міністром та очолив КМУ. Крім того, в. о. Керівника Апарату став О. Боднар замість В. Слишинського, незважаючи на те, що В. Слишинський не перейшов на аналогічну посаду в СКМУ. Така політика свідчить про порушення принципу стабільності та політичної незалежності Апарату. Причому фактом лишається також і той, що призначеного за Регламентом керівника ми досі не маємо. Це вносить додатковий хаос в роботу органу та гальмує його розвиток та реформування.

Отже, загалом маємо достатні підстави високо оцінити рівень інтегрованості принципу стабільності Апарату Верховної Ради України, однак невизначеність з призначенням керівника Апарату створює серйозні ризики для інституційної стабільності органу.

<sup>67</sup> Згідно з офіційними даними апарату, одержаними на запит

# ВИСНОВКИ

Ефективна державна служба, що відповідає сучасним вимогам професійної діяльності — важливий елемент функціонування Апарату ВРУ та забезпечення роботи парламенту загалом. Відповідно до нової редакції Закону «Про державну службу», визначені в ній принципи державної служби орієнтиром проставляють орієнтири для інтеграції європейських цінностей на рівні парламентської адміністрації.

Аналізуючи рівень інтегрованості принципів державної служби в Апараті ВРУ за допомогою аналізу нормативно-правової бази, моніторингу роботи ВРУ, аналізу міжнародного досвіду, структурованого опитування та ситуаційного аналізу, ми дійшли до наступних висновків.

**Принцип верховенства права.** Працівники Апарату демонструють чітке розуміння змісту цього принципу та визнають його високу цінність, однак не мають достатніх повноважень, аби активно стверджувати його у своїй професійній діяльності.

**Принцип законності.** Бачимо добре усвідомлення принципу дотримання законності. Практичній інтеграції цього принципу перешкоджають політичний вплив та, як і в ситуації з верховенством права, недостатність повноважень.

**Принцип професіоналізму.** Принцип професіоналізму гарантує об'єктивне та неупереджене виконання посадових обов'язків працівниками Апарату. Тут необхідно зосередити увагу на двох аспектах. По-перше, бракує формалізованих правил поведінки державних службовців в усіх зовнішніх і внутрішніх комунікаціях: з керівництвом, політиками, пресою, громадськістю та громадянами. По-друге, бракує систематичності у підходах до розвитку професійного навчання державних службовців, а також більш тісного залучення безпосередніх керівників до навчання своїх підлеглих. Для працівників також важливі навчальні семінари та стажування за кордоном, які надають можливість здобути нові знання та ознайомитись з новими інструментами в управлінні людськими та фінансовими ресурсами.

**Принцип патріотизму.** Щодо принципу патріотизму у сфері державної служби, то тут треба виходити з того, що одним з головних завдань державних службовців є захист публічних інтересів. Але існує проблема з визначенням на законодавчому рівні понять суспільно-

го та публічного інтересів, що ускладнює формування ідентичності держслужбовців і, відповідно, розуміння місця державної служби в сфері суспільних відносин.

**Принцип доброчесності.** Принцип патріотизму органічно переплітається з принципом доброчесності. Якщо проблематика дотримання принципу патріотизму зосереджується навколо превалювання публічного інтересу над державним, то відповідно до дотримання принципу доброчесності, державний службовець має звертати увагу на превалювання приватного інтересу на користь публічного у службовій діяльності.

З метою ефективного регулювання можливих конфліктів інтересів тут необхідно звернути увагу на декларування і реєстрацію особистих інтересів та зовнішньої діяльності під час перебування на посаді на державній службі.

Головним недоліком боротьби з конфліктом інтересів на державній службі, а також загальною реформою щодо впровадження антикорупційної політики та інструментів, є брак незалежності судових органів та ефективна політики щодо оплати праці державних службовців (реформа останньої досі триває).

Аналіз нормативної бази та опитування вказали на серйозні прогалини в ціннісній системі організації державної служби, які відображені й на рівні Апарату як окремого органу. Поки лишається недостатнім рівень інтегрованості цінностей, які могли би слугувати достатніми орієнтирами для службовців, що опиняються в ситуації, коли важко прийняти те чи інше рішення. Здекларовані у Законі «Про державну службу» принципи потребують додаткових роз'яснень та запровадження дієвих політик, спрямованих на їхню інтеграцію.

**Принцип ефективності.** Втілення принципу ефективності на державній службі має зосередитись на переорієнтації роботи службовців з процесу на результат.

Нині парламентська адміністрація не забезпечує повною мірою супровід усіх функцій Верховної Ради України. Зокрема, слабо представлені такі функції, як стратегічне планування роботи ВРУ як інституції, забезпечення якісного міжпартійного діалогу, парламентський контроль за виконавчою гілкою та забезпечення відповідності законопроектів принципу верховенства права, конституційності та законності. Для забезпечення ефективної роботи Апарату та ВРУ

загалом, серйозний необхідно серйозно переглянути та реформувати нормативно-правову базу роботи Апарату ВРУ.

Цикли роботи Уряду та ВРУ, і, відповідно, Регламенти обох інституцій мають бути узгодженими між собою. Ця базова умова може бути виконана лише за рахунок спільного міжінституційного діалогу ВРУ та КМУ. Якісна робота Апарату щодо планування законодавчих робіт та експертний супровід погодження планів роботи Уряду неможлива без упорядкування цих процесів.

Бюджетне планування ВРУ, яке охоплює всю діяльність парламенту та є єдиним і для Апарату, і для ВРУ, має відштовхуватися від короткострокових та довгострокових стратегічних цілей. Мусять фінансуватися заходи, спрямовані на досягнення цих цілей, а вони самі мають бути чітко обраховані, містити прогнози та оцінки майбутніх результатів. Таким чином, кошторис ВРУ та стратегічний план ВРУ мають чітко кореспондуватися між собою. Стратегічний план має охоплювати усі Конституційні функції, покладені на ВРУ, стратегічні цілі мають формулюватися відповідно до цих функцій і повноважень, а заплановані заходи містити інформацію про відповідальний структурний підрозділ Апарату (або конкретну посаду) та відповідальну політичну посаду.

Такі функції, як контроль та забезпечення міжпартійного діалогу сьогодні систематично не виконуються. Функції із забезпечення міжпартійного діалогу частково виконуються керівництвом Апарату та частково покладені на організаційне управління, однак це завдання потребує більш комплексного підходу та відповідного ресурсного забезпечення. Контрольна функція ВРУ, яка так або інакше підтримана Апаратом – контроль комітетів, однак інші механізми контролю, такі як година запитань до Уряду та інші не мають експертної підтримки, і, як наслідок, відбуваються неефективно. Систематичний та якісний контроль над виконавчою владою має бути забезпечено експертно саме Апаратом ВРУ, що потребує інституційних та ресурсних перетворень. Такі перетворення, згідно з Регламентом, може ініціювати Керівник Апарату.

**Принцип рівності доступу до державної служби.** Незважаючи на те, що було здійснено ряд заходів, спрямованих на упрозорення проведення конкурсів на

зайняття вакантних посад, досі лишаються проблемні моменти, які потребують уваги. Оголошення про вакансії на сайтах НАДС та ВРУ недостатньо для якісного добору кадрів для Апарату ВРУ, оскільки при цьому бракує роботи по активному рекрутингу. Диспропорція жінок і чоловіків на керівних посадах в Апараті свідчить про наявність «скляної стелі» для жінок у доступі до керівних посад державної служби в Апараті. Також відсутні політики гендерного мейнстрімінгу на рівні як загальнодержавних політик управління персоналом (вони розробляються та затверджуються НАДС), так і внутрішніх політик, тобто суто на рівні Апарату.

**Принцип політичної неупередженості.** Даний принцип — фундамент забезпечення нейтральності працівників Апарату щодо виконання своїх обов'язків та ставлення до колег. У сфері дії принципу політичної нейтральності важливо звернути увагу на механізм призначення Керівника Апарату ВРУ. З огляду на те, що керівник Апарату відповідає за роботу Апарату і політику управління персоналом, призначення керівника важливе з точки зору його політичної незаангажованості. Актуальна і проблема відсутності призначення офіційного Керівника Апарату. Станом на сьогодні Апарат є службою, на яку найбільший вплив має Голова ВРУ, а не депутати. Фактично, депутати обмежені у своєму праві на професійну та об'єктивну адміністрацію. Тут ми підійшли до наступної вагомій проблеми – призначення Керівника Апарату. Ситуація з непризначенням керівником негативно впливає:

- на формулювання порядку денного Апарату;
- на формування планів розвитку та досягнення організаційних цілей, починаючи зі своєчасного підбору персоналу, автоматизації документообігу та закінчуючи належним контролем за впровадженням реформи держслужби на рівні Апарату, до прикладу, системи оцінки персоналу;
- на захист працівників Апарату від політичного тиску депутатів;
- на легітимізацію рішень та посилення авторитету лідера у вирішенні конфліктних ситуацій;
- на легітимізацію лідерської поведінки та цінностей, які керівник транслює своїми діями, словами і рішеннями всередині організації.

**Принцип прозорості.** За останні роки ми можемо спостерігати значну активізацію діяльності у цій сфері, починаючи від налагодження більш тісного діалогу з громадянським суспільством в плані моніторингу роботи Апарату ВРУ, закінчуючи оприлюдненням ділової документації. Втім, з метою подальшого посилення дотримання принципу прозорості, необхідно звернути увагу на розроблення та впровадження механізму звітування керівництва Верховної Ради України та Апарату, а також закріпити необхідність дотримання прозорості та відкритості парламенту на законодавчому рівні із зазначенням відповідальних осіб, наданням відповідних повноважень плюс забезпечити фінансові та людські ресурси для сталості цього процесу.

**Принцип стабільності.** Про значний рівень інституційної стабільності свідчить низька плинність кадрів. Проте при дотриманні принципу стабільності головне забезпечити баланс між процесом оновлення парламенту задля підтримання високого рівня професійності працівників із належними сучасними знаннями та поглядами та менторством для новообраних депутатів, яке можуть забезпечити досвідчені працівники Апарату.

Табл. 1. Рекомендації

Проблема	Зміст пропозиції	Шляхи вирішення
<b>Верховенство права</b>		
<p>1. Відсутність гарантії відповідності принципу верховенства права нормативно-правових актів, ухвалюваних Верховною Радою.</p> <p>2. Недостатність повноважень та ресурсів для якісного контролю над дотриманням правил оформлення законопроектів суб'єктами законодавчої ініціативи.</p>	<p>Запровадження механізму, який дозволив би Керівнику Апарату та Керівникам Головного науково-експертного та Головного юридичного управлінь ефективно реагувати на спроби ухвалення законопроекту в цілому, якщо до нього є зауваження науково-експертного або юридичного управлінь.</p>	<p>1. Внести зміни до ст. 102 та 123 Регламенту ВРУ та Положення про Апарат ВРУ, закріпити повноваження Апарату зупиняти проходження окремих законопроектів;</p> <p>1. Створити підрозділ, відповідальний за здійснення ревізії законопроектів на етапі реєстрації, внести відповідні зміни до положення про Апарат;</p> <p>2. Розробити та затвердити Постанову ВРУ, якою будуть чітко та вичерпно визначені підстави для відмови у реєстрації та законопроектів у ВРУ.</p>
<b>Законність</b>		
<p>1. Систематичне ігнорування норм Регламенту на рівні парламенту як інституції.</p>		<p>Проблема не може бути вирішена на рівні Апарату.</p>
<b>Професіоналізм</b>		
<p>1. Брак професіоналізму у підходах до відбору персоналу на заміщення вакантних посад державної служби.</p> <p>2. Відсутність активного рекрутингу у процесі відбору персоналу на посади державної служби в Апараті ВРУ.</p>	<p>1. Розробка та прийняття стратегії розвитку персоналу Апарату ВРУ; Залучення зовнішніх експертів до розробки спеціальних вимог до професійної компетентності та ситуаційних завдань для конкурсів на заміщення вакантних посад;</p> <p>2. Проведення службою управління персоналом Апарату постійної роботи з активного рекрутингу.</p>	<p>Не потребує нормативного закріплення</p>

Проблема	Зміст пропозиції	Шляхи вирішення
<b>Професіоналізм</b>		
<p>3. Відсутність ефективної системи професійного навчання.</p> <p>4. Недостатня інтегрованість принципів неупередженості та об'єктивності у зовнішніх та внутрішніх комунікаціях державних службовців Апарату ВРУ.</p>	<p>3. Розробити технічне завдання для закупівлі послуг на професійне навчання працівників Апарату, базуючись на потребах (вони мають бути визначені на основі річного оцінювання).</p> <p>4. Розробити та затвердити інструкції щодо стандартизації поведінки працівників Апарату в усіх зовнішніх, бажано і внутрішніх, комунікаціях: з керівництвом, політиками, пресою, громадськістю та громадянами (етика ведення переговорів, ділового листування, допустимість чи недопустимість окремих висловлювань, обсяг внутрішньої інформації, яка може бути прокомунікована та на яких рівнях тощо)..</p>	<p>1. Включити інструкції до Кодексу етики для працівників Апарату.</p> <p>2. Затвердити інструкції розпорядженням Голови ВРУ.</p>
<b>Патріотизм</b>		
<p>1. Нечіткість термінів суспільного, державного та публічного інтересу на рівні основних документів та, відповідно, плутанина на рівні визначення ідентичності.</p>	<p>Розробити та закріпити на рівні офіційних документів поняття суспільного та публічного інтересу, які би дозволяли їх чітко та однозначно розмежувати.</p>	<p>Існує кілька альтернативних варіантів:</p> <p>А. Внести відповідні зміни до ЗУ «Про державну службу», де ці поняття би чітко тлумачились та розмежувались.</p> <p>Б. Врахувати це у Загальних правилах поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.</p> <p>С. Підготувати окремий методичний посібник та затвердити його наказом НАДС.</p> <p>В кожному з варіантів слід буде провести відповідні навчальні заходи з метою роз'яснення місії та ролі, визначення ідентичності державних службовців.</p>

Проблема	Зміст пропозиції	Шляхи вирішення
<b>Доброчесність</b>		
<p>1. Відсутність добро-го прикладу та високих стандартів поведінки на рівні політичного складу Верховної Ради – депутатського корпусу</p>	<p>Створення етичної інфраструктури депутатського корпусу.</p>	<p>1. Ухвалити Кодекс поведінки народного депутата.</p> <p>2. Забезпечити належну відкритість на прозорість через публікацію документів, що регулюють поведінку, реєстру інцидентів та результатів розгляду по кожному інциденту.</p>
<p>2. Відсутність чітких стандартів та формалізованих правил поведінки державних службовців Апарату ВРУ.</p>	<p>Розробити Кодекс етики для службовців Апарату.</p>	<p>Прийняти Постановою ВРУ Кодекс етики для службовців Апарату.</p>
<p>3. Відсутність позитивної політики м'яких важелів впливу на поведінку державних службовців Апарату</p>	<p>1. Організація заходів з обговорення проблемних питань (семінари, круглі столи).</p> <p>2. Організація зустрічей з колегами.</p> <p>3. Міжнародний обмін досвідом.</p> <p>4. Створення дискусійних клубів, кіноклубів тощо, де б періодично піднімалась тема етики.</p> <p>5. Кампанії з підвищення інформованості суспільства про ВРУ та Апарат ВРУ, внутрішні кампанії з просування принципів етики.</p>	<p>Запровадити Розпорядженням Керівника Апарату ВРУ календаря різних заходів, круглих столів та зустрічей з метою просування етичних стандартів.</p>
<b>Ефективність</b>		
<p>1. Слабко налагоджена взаємодія між ВРУ та КМУ, несинхронізованість циклів роботи органів.</p>	<p>Потребує скоординованої співпраці між ВРУ, КМУ та ПУ</p>	<p>Розробка та внесення змін до регламентів КМУ та ВРУ</p>
<p>2. Слабкий інституційний рівень підтримки міжпартійного діалогу у ВРУ.</p>	<p>Створити у структурі Апарату ВР окремих підрозділ з питань міжпартійного діалогу для забезпечення якісної підтримки й координації діяльності міжфракційних груп.</p>	<p>ВРУ шляхом голосування має затвердити нову структуру Апарату ВРУ, яка буде включати окремих підрозділ з питань міжпартійного діалогу. По-ложення про структурний підрозділ</p>

Проблема	Зміст пропозиції	Шляхи вирішення
<b>Ефективність</b>		
<p>3. Несистематичність та низька інституційна спроможність Апарату ВРУ забезпечувати експертно виконання контрольної функції парламенту (моніторинг та оцінку впливу державної політики)</p>	<p>Підвищити експертний рівень контролю над виконавчою владою гілкою влади шляхом утворення спеціального відділу на основі ГНЕУ з метою забезпечення систематичного виконання моніторингу та оцінки політики в усіх сферах.</p>	<p>Апарату Верховної Ради ще має затвердити Голова ВРУ. Також ВРУ має проголосувати за Постанову про кошторис Верховної Ради України, де буде прописано забезпечення цього підрозділу.</p> <p>Внесення змін до положення про Апарат та про Положення про ГНЕУ</p>
<p>4. Неефективне стратегічне планування роботи ВРУ</p>	<p>1. Затвердити механізм внутрішньопарламентської комунікації (сесійні засідання, погоджувальні ради, засідання комітетів), що забезпечать достатню ефективність та реалістичність планування роботи на рівні ВРУ.</p> <p>2. Розробити та затвердити Стратегію реформування Апарату ВРУ, де були би задекларовані основні стратегічні цілі та поставлені чіткі завдання, зазначено строки та вказано відповідальних осіб, а також кількісні та якісні показники ефективності виконання.</p>	<p>Стратегія має бути закріплена Постановою ВРУ</p>
<p>5. Неефективна політика управління фінансами в органі (неефективне планування, фінансується утримання, а не цілі та заходи для їх досягнення, частина конституційних функцій взагалі не фінансується)</p>	<p>1. Утворити робочу групу, залучивши представників Секретаріату КМУ та Мінфіну з метою перегляду механізму бюджетного планування ВРУ</p> <p>2. Узгоджувати бюджетне планування ВРУ з короткостроковими та довгостроковими цілями діяльності парламенту загалом та Апарату ВРУ шляхом утворення робочої групи, яка буде складатися з Голови ВРУ, депутатів (від різних фракцій),</p>	<p>Розпорядження Голови ВРУ щодо створення робочої групи</p>



Проблема	Зміст пропозиції	Шляхи вирішення
<b>Ефективність</b>		
	<p>Голови Комітету з питань Регламенту, Голови Комітету з питань бюджету, Керівника Апарату ВРУ, керівників структурних підрозділів та зовнішніх експертів.</p>	
<b>Принцип рівного доступу до державної служби</b>		
<p>1. Інформація про конкурси про оголошення вакантних посад є важко-доступною.</p>	<p>Зробити веб-сайт НАДС та ВРУ більш зручним для користувачів.</p>	
<p>2. Гендерний дисбаланс на рівні керівних посад, відсутність політик гендерного мейнстрімінгу, які би враховували особливі потреби чоловіків і жінок</p>	<p>1. Розробити та впровадити політики гендерного мейнстрімінгу</p> <p>2. За допомогою квотування має бути забезпечене рівне представництва жінок та чоловіків на керівних посадах в Апараті ВРУ</p>	<p>1. Розроблені та затверджені політики щодо недискримінації в Апараті ВРУ (наказ Керівника Апарату).</p> <p>2. Затверджене Положення розпорядженням Голови ВРУ, яке закріплює рівне предсталення жінок та чоловіків на керівних посадах в Апараті ВРУ.</p>
<b>Принцип політичної неупередженості</b>		
<p>1. Відсутність призначення Керівника Апарату за Регламентом ВРУ.</p>	<p>1. Визначити граничні терміни обрання, подання та затвердження кандидатури Керівника Апарату ВРУ та винесення на голосування до ВРУ у випадках, коли ця посада стає вакантною.</p> <p>2. Запровадити консультативний конкурс на посаду Керівника Апарату згідно.</p>	<p>1. Ухвалити зміни до Регламенту ВРУ щодо закріплення даного механізму.</p> <p>2. Внести зміни до Регламенту ВРУ та ЗУ «Про державну службу», де буде визначено, у який спосіб Голова ВРУ обирає кандидатуру на посаду Керівника Апарату;</p> <p>3. Створити комісію розпорядженням Голови ВРУ, яка буде проводити конкурс на посаду Керівника Апарату, що буде мати консультативний характер.</p>
<b>Принцип прозорості</b>		
<p>1. Запровадження механізму регулярного публічного звітування керівництва Апарату.</p>	<p>Закріпити необхідність подання публічних звітів керівництвом Апарату в Регламенті ВРУ та ЗУ «Про державну службу»</p>	<p>Закріпити необхідність подання публічних звітів керівництвом Апарату в Регламенті ВРУ та ЗУ «Про державну службу»</p>

# СПИСОК ДЖЕРЕЛ

1. «Вороги преси» за версією НМПУ та ІМІ – Азаров, Янукович, Захарченко, Княжицький та інші//Телекритика. – Режим доступу: <http://ru.telekritika.ua/education/2013-06-06/82284>
2. Б. Малишев, Ю. Кириченко. Вплив конституційного судочинства на законодавчу діяльність Верховної Ради України// Часопис «Парламент». – 2016. – №4. – Режим доступу: <http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2017/03/Parlament-4-4.pdf>
3. Богачова О.В., Зайчук О.В., Копиленко О.Л. Законодавчий процес в Україні. – Київ, реферат, 2006. – 424 с.
4. Відкритий Парламент: проміжний звіт діяльності ініціативи на виконання Плану дій з реалізації Декларації відкритості Парламенту, 5 лютого – 5 травня 2016. – Режим доступу: <http://www.ua.undp.org/content/dam/ukraine/docs/DG/Open%20Parliament%20report%20Feb-May%202016%20web%201.pdf>
5. Жерибор О., Чернуха Т., Оуш К., Азімов Є. Особливості проходження державної служби в Апараті Верховної Ради України//Часопис «Парламент». – 2017. – №4. – Режим доступу: [http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2017/11/Chasopys\\_Parlament\\_4\\_2017.pdf](http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2017/11/Chasopys_Parlament_4_2017.pdf)
6. Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
7. Закон України від 14.10.2014 № 1699-VII Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>
8. Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII «Про запобігання корупції» <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>
9. Заславський О., Хоруженко О. Концепція законодавчого процесу «від початку до кінця». – К., 2017. – 52 с. – Режим доступу: [http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2017/10/Policy-Paper\\_End-to-end.pdf](http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2017/10/Policy-Paper_End-to-end.pdf)
10. Ільков О. Венеціанська Комісія та Україна: український шлях до демократії через право//Часопис «Парламент». – 2016. – №3. – Режим доступу: <http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2017/02/Parlament-3-Print.pdf>
11. Керівник Апарату Верховної Ради не надав декларацію ні на запит «Громадського ТБ», ні на запит нардепа// Детектор медіа.– 2015. – Режим доступу: <http://detector.media/infospace/article/104123/2015-02-24-kerivnik-aparatu-verkhovnoi-radi-ne-nadav-deklaratsiyu-ni-na-zapit-gromadskogo-tb-ni-na-zapit-nardepa/>
12. Кольцов М. Пропозиції до політики щодо супровідних документів. – К. – 2017. – Режим доступу: [http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2017/10/ALI\\_Propozicii\\_Politiki\\_Suprovidnih\\_Dokumentiv\\_17.11.pdf](http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2017/10/ALI_Propozicii_Politiki_Suprovidnih_Dokumentiv_17.11.pdf)
13. Коментарі тогочасного Голови Комітету Стеця Ю. Апарат ВРУ: У країнах зі сталою демократією журналісти не розвішують плакати // ZIK/ – Режим доступу: [https://zik.ua/news/2012/10/11/ aparat\\_vru\\_u\\_krainah\\_zi\\_staloyu\\_demokratiieyu\\_zhurnalisty\\_ne\\_rozvisuyut\\_372961](https://zik.ua/news/2012/10/11/ aparat_vru_u_krainah_zi_staloyu_demokratiieyu_zhurnalisty_ne_rozvisuyut_372961)
14. Комунікаційна стратегія Верховної Ради України на 2017–2021 роки. – Режим доступу: <http://portal.rada.gov.ua/uploads/documents/44841.pdf>
15. Конституція України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
16. Місія Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса, 2016–2017, Доповідь та Дорожня карта щодо внутрішньої реформи

- та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, from: <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>
17. Наказ Голови НАДС від 05.08.2016 № 158 Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16>
18. Підбито підсумки проекту «Прозорі та відкриті комітети Верховної Ради України» // Сайт Ліги інтернів. – 2018. – Режим доступу: <http://www.interns.org.ua/uk/content/pidbyto-pidsumky-proektu-prozori-ta-vidkryti-komiteti-verhovnoyi-rady-ukrayiny>
19. Погребняк Н. С. Конституційно-правовий статус Апарату Верховної Ради України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Н. С. Погребняк ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. – Харків, 2014. – 23 с.
20. Портал відкритих даних: <http://data.rada.gov.ua/open/main/index>
21. Постанова КМУ від 7 липня 2010 р. N 564 Про затвердження Положення про систему підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/564-2010-p>
22. Про додаткові заходи з реалізації Декларації відкритості парламенту: Розпорядження Голови Верховної Ради України від 21.11.2017р. – Режим доступу: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/MUS29377.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MUS29377.html)
23. Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України: постанова ВРУ // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 14.–ст. 149. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1035-19>
24. Проект Закону про Антикорупційну стратегію на 2018 – 2020 роки [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=63942](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63942)
25. Прозорість роботи парламентських комітетів: дослідження Опори. – 2016. – Режим доступу: <https://rada.oporua.org/analytika/komiteti/11414-prozorist-roboty-parlamentskykh-komitetiv-doslidzhennia-opory>
26. Реформа державної служби та державного управління в Україні в 2017 році. Тіньовий звіт – 2017. – 34 с. – Режим доступу: [http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2018/05/Shadow\\_Report\\_PAR\\_2017.pdf](http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2018/05/Shadow_Report_PAR_2017.pdf)
27. Рішення № 2-р/2018 Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про засади державної мовної політики» від 28 лютого 2018 року. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-18>
28. Рішення № 4-р/2018 Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про всеукраїнський референдум». Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-18>
29. Рішення Голови НАЗК від 29.09.2017 № 839 Про затвердження Методичних рекомендацій щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів: Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 29.09.2017 № 839. – Режим доступу: [https://nazk.gov.ua/sites/default/files/docs/2017/Методрекомєнд/№%20839%20Метод%20рек%20\(конфлікт%20інтересів\).pdf](https://nazk.gov.ua/sites/default/files/docs/2017/Методрекомєнд/№%20839%20Метод%20рек%20(конфлікт%20інтересів).pdf)
30. Розпорядження Першого заступника Керівника Апарату Верховної Ради України від 15 липня

2016 року № 2647к

31. Сайт проекту «Декларації». – Режим доступу: <https://declarations.com.ua/office>
32. Список «ворогів преси» очолив Азаров // 24 канал. – 2013. – Режим доступу: [https://24tv.ua/spisok\\_vorogiv\\_presi\\_ocholiv\\_azarov\\_n343062](https://24tv.ua/spisok_vorogiv_presi_ocholiv_azarov_n343062)
33. Суд зобов'язав Апарат Верховної Ради надати ОПОРІ копію штатного розпису // Сайт Всеукраїнської мережі Опора. – Режим доступу: <https://opora.ua.org/news/3925-sud-zobovjazav-apatat-verhovnoji-rady-nadaty-opori-kopiju-shtatnogo-rozpysu>
34. Auditing Ethics in the Public Sector. EUROSAI, 2014, from <https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=12447921&codPapelTramitavel=57049841>
35. Beham, Marcus P. State Interest and the Sources of International Law: Doctrine, Morality, and Non-Treaty Law. – Routledge, 2018. – 225 p.
36. Civil Service Code of Standards and Behaviour <http://www.sipo.ie/en/Codes-of-Conduct/Civil-Servants/Civil-Service-Code-of-Standards.pdf>
37. Conflict-of-interest policies and practices (2006) <http://www.sigmaxweb.org/publications/42618438.pdf>
38. Estatuto do Gestor Público – DL n.º 71/2007, de 27 de Março [http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=1252&tabela=leis&ficha=1&pagina=1&so\\_miolo](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1252&tabela=leis&ficha=1&pagina=1&so_miolo)
39. Ethics for the public service professional / Aric W. Dutelle and Randy S. Taylor. | Boca Raton, FL : CRC Press, [2018] 144 Ethics for the public service professional / Aric W. Dutelle and Randy S. Taylor. | Boca Raton, FL : CRC Press, [2018].
40. Handbook of administrative ethics / edited by Terry L. Cooper. – 2nd ed., rev. and expanded. p. cm. – (Public administration and public policy) – 2001.
41. Lee Simon, Common good – <https://www.britannica.com/topic/common-good>
42. Parliamentary Ethics. A Question of Trust <https://www.parlament.cat/document/intrade/59368>
43. Public service principles for the EU civil service [https://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/publicserviceprinciples.faces#\\_ftn1](https://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/publicserviceprinciples.faces#_ftn1)
44. SIGMA (2018) The Principles of Public Administration, Baseline Measurement Report: Ukraine. OECD Publishing, Paris, 127 p.
45. Spagnoli, Filip. Homo Democraticus: On the Universal Desirability and the Not So Universal Possibility of Democracy and Human Rights. – Cambridge Scholars Press, 2003. – 555 p.
46. Staff Regulations of officials and the conditions of employment of other servants of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community laid down by Council Regulations No 31 (EEC) and No 11 (EAEC) of 18.12.1961 (OJ 45, 14.6.1962 – Special Edition 1959–62, November 1972) and the Staff Regulations of officials and the conditions of employment of other servants of the European Coal and Steel Community.
47. The Civil Service code / Gov.Uk <https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-code/the-civil-service-code>
48. The ethics challenge in public service : a problem-solving guide / by Carol W. Lewis, Stuart C. Gilman. (2005).
49. The European Code of Good Administrative Behaviour <https://www.ombudsman.europa.eu/resources/code.faces#/page/1>

# ДОДАТКИ

## Додаток 1

### ЛИСТ-ВІДПОВІДЬ ВІД АПАРАТУ ВРУ ЩОДО ІНТЕРВ'ЮВАННЯ СЛУЖБОВЦІВ



#### ПЕРШИЙ ЗАСТУПНИК КЕРІВНИКА АПАРАТУ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

№ 07/08-74  
28.02.2018

Голові Ради  
Лабораторії законодавчих ініціатив  
МАТВІЄНКО С.

вул. Інженер Вал, 13, офіс 303  
м. Київ, 04071

#### Шановна пані Матвієнко!

У зв'язку з Вашим зверненням від 8 лютого 2018 року №03/02-14242 (ак.№27568 від 8 лютого 2018 року) щодо інтерв'ювання працівників Апарату Верховної Ради України повідомляється таке.

Оскільки ідентифікація особливостей парламентської служби, що вирізняють її з-поміж інших різновидів діяльності у межах державної служби, є важливим чинником забезпечення належного супроводження роботи законодавчого органу, надсиємо для розробки питань для інтерв'ю список посад (у зазначених Вами структурних підрозділах Апарату), опрацювання функціональних характеристик яких дозволить достатньою мірою проаналізувати зазначені особливості.

Посади наводяться за винятком структурних підрозділів Апарату, які ще не ухвалили остаточного рішення з питання їх оптимального представництва:

- 1) Головне юридичне управління – заступник керівника Головного управління, головний консультант;
- 2) Головне науково-експертне управління – заступник керівника Головного управління, керівник відділу;
- 3) Головне організаційне управління – керівник відділу;
- 4) Головне управління документального забезпечення – перший заступник керівника Головного управління, заступник керівника управління - керівник відділу;
- 5) Управління комп'ютеризованих систем – головні консультанти;
- 6) Управління кадрів – керівник управління або його заступник, головний консультант;
- 7) Відділ контролю – керівник відділу, головний консультант;
- 8) секретаріат Комітету Верховної Ради України з питань європейської інтеграції – заступник керівника секретаріату, головний консультант;
- 9) секретаріат Комітету Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції – керівник секретаріату, заступник керівника секретаріату;
- 10) секретаріат Комітету Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя – заступник керівника секретаріату.

Інформація про конкретних осіб, які братимуть участь в інтерв'ю, уточнюватиметься залежно від часу його проведення.

З повагою

В. СЛИШНСЬКИЙ

## Додаток 2

---

### ПЕРЕЛІК ПИТАНЬ ДЛЯ ІНТЕРВ'Ю

#### Блок 1

##### Ідентичність та місія

1. Хто є і хто повинен бути кінцевим бенефіціаром вашої роботи або Апарату в цілому? Для кого ви працюєте?
2. Чи вважаєте Ви, що працюєте на державу?
3. Чи вважаєте Ви, що працюєте на суспільство?
4. Чи вбачаєте різницю між захистом державних та суспільних інтересів? Чи доводилось вибирати між державою і суспільством? Наведіть приклади.
5. Чи є різниця між місією та завданнями членів парламенту та працівників Апарату? Якщо є, то в чому вона полягає?
6. Чи є різниця між призначенням (метою існування) помічників депутатів та працівників Апарату? Що можна робити їм, чого не можна робити вам? А навпаки?
7. Яким повинен бути ідеальний працівник парламентської служби?
8. Хто є вашим клієнтом?
9. Що відбувається, якщо Ваш клієнт не задоволений якістю, швидкістю вашої роботи? Рівнем сервісу і комунікації?
10. Як Ви ставитесь до низької довіри до Верховної Ради в суспільстві?
11. Як ви ставитесь до звинувачень Верховної Ради в неефективності та політичній заангажованості? ВР подається як орган, що або приймає погані чи не актуальні закони, або замало приймає законів?
12. Ви особисто задоволені результатами роботи ВРУ?
13. Як Ви оцінієте роботу Апарату?
14. Чи маєте право на страйк? Хто зможе впоратися (якщо раптом ви підете страйкувати) з вашою роботою? Як особисто, відділу так і апарату?
15. Який підрозділ чи орган з державної служби схожим схожий на ваш або на Апарат?

## **Блок 2**

### **Роль, права і обов'язки**

1. Чи відрізняються Ваші права від інших громадян? Чи відрізняються вони від прав інших державних службовців? Якщо так – чим?
2. Наведіть приклад ситуацій, коли Ваші обов'язки суперечать правам чи обов'язкам інших державних службовців або навпаки. Якщо не суперечать, то розкажіть про ситуації, коли залишається простір для самостійного рішення.
3. У ситуаціях, коли чітко не визначено обов'язки та що треба робити, чим Ви керуєтесь?
4. Вкажіть мету роботи Апарату, Вашого управління, відділу та власне Вашої посади.
5. Перелічіть функції, які Ви виконуєте? Чи є функції, які Ви виконуєте, але які не передбачені Вашою посадовою інструкцією?
6. Хто оцінює Вашу роботу?

## **Блок 3**

### **Оцінювання та преміювання**

1. Чи оцінюєте Ви роботу Ваших підлеглих лише за стандартною формою? Чи маєте власні неформальні вимоги?
2. Якою мірою премії Ваших підлеглих кореспондуються з результатами оцінки якості їхньої роботи? Якими принципами Ви керуєтесь при розподілі премій?

## **Блок 4**

### **Продуктивність та мотивація**

1. Що мотивує вас до роботи – гроші чи щось інше?
2. Що найбільше не подобається в роботі?



3. Що би могло підвищити ефективність вашої роботи?
4. Що би могло підвищити ефективність роботи Апарату в цілому?
5. Чи відомі вам випадки, коли когось було звільнено з інших причин окрім неналежного виконання своєї роботи?

## **Блок 5**

### **Компроміси та Конфлікти**

1. Чи були колись компроміси з совістю?
2. Чи у Вашій роботі були ситуації, коли формально Ви були зобов'язані зробити певну дію, однак усвідомлювали, що наслідки такої дії можуть зашкодити об'єкту вашої праці, парламенту, парламентаризму, державі чи суспільству в цілому?
3. Чи бувають конфлікти? З колегами, з керівником, з політиками?
4. Які конфліктні ситуації виникають? В чому суть і які причини?
5. Яку поведінку роботодавець від вас очікує в конфліктах? Якою повинна бути поведінка, на Вашу думку?

## **Блок 6**

### **Відповідальність і захист**

1. Що буде, якщо ви зробите помилку?
2. Хто оцінює грубість помилки та її навмисність?
3. Чи відчували Ви колись якусь несправедливість на роботі по відношенню до себе? Наведіть приклади.
4. Чи відчували Ви несправедливість по відношенню до інших колег?
5. Які існують можливості захисту від несправедливості?
6. Чи давали Вам доручення, яке суперечить Конституції, законам України, Регламенту ВРУ, або іншим правилам внутрішнього розпорядку?
7. Якщо так, то як Ви діяли у таких ситуаціях?

8. Чи доводилось порушувати закони або якісь правила під час роботи?
9. Якщо так, то що саме доводиться порушувати? Чому? Хто винен?
10. Чи доводилося Вам порушувати власні уявлення про вимоги щодо здорового глузду, доцільності чи власні стандарти якості? В яких ситуаціях? Як протидіяти цьому?
11. Чи є куди поскаржитись чи спитати поради? Чи є можливість зробити це анонімно?

## Додаток З

---

### КЕРІВНІ ПРИНЦИПИ ПРИЙНЯТТЯ ЕТИЧНИХ РІШЕНЬ У СИТУАЦІЯХ ЕТИЧНИХ ДИЛЕМ

1. Визначте етичну дилему (з погляду «правильне проти правильного»).
  - a. Істина проти лояльності;
  - b. Індивідуальний інтерес проти спільного (спільноти);
  - c. Короткострокові цілі проти довгострокових;
  - d. Справедливість проти милості.
2. Сформулюйте можливі варіанти дій.
3. Перевірте варіанти дій проти «етичного трикутника» (протестуйте).
  - a. Етика, заснована на принципах;
  - b. Етика, заснована на чеснотах;
  - c. Етика, заснована на наслідках.
4. Повторно перегляньте варіанти дій і подивіться, чи не з'явилися альтернативні варіанти (переоцінка).
5. Виберіть ваш варіант дій (прийміть рішення) .

Серед усіх можливих методів прийняття рішення, найбільш інтегральним видається Контрольний список до прийняття етичних рішень від Керол Льюїс. Фактично, Льюїс розробила власний гібридний нормативно-аналітичний підхід на основі існуючих трьох інших моделей: Неша (1981, 1990), Ріона (1990) та Купера (1998). Гібридний контрольний список Льюїс включає наступні міркування:

1. Факти (включаючи закон і правила). Дуже важливо, щоби люди, що приймають рішення, збирали інформацію про відповідні факти, щоби забезпечити поінформоване та повне розуміння проблеми.
2. Емпатія. Передбачає спробу поставити себе на місце іншого. Зазвичай існують різні сторони, на які впливають рішення, і може бути корисно спробувати оцінити їхні позиції.
3. Першопричини. Врахування причин важливих особливостей ситуації може допомогти визначити проблему більш чітко. У якій мірі проблема спричинена тим, хто приймає рішення, а в якій — іншими чи зовнішніми подіями?
4. Зацікавлені сторони та обов'язки. Важливо також оцінити різних гравців. На кого конкретно вплине рішення? Хто має значення в ситуації?

5. Мотиви та цілі. Наскільки це можливо, необхідно оцінити цілі та мотиви важливих гравців ситуації. Ті, хто приймають рішення, також мусять усвідомити свої власні цілі в ситуації.
6. Можливі результати. Передбачає уявлення наслідків різних рішень. Як рішення вплине на інших? Настільки саме вам буде комфортно усвідомлювати прогнозовані результати?
7. Потенційна шкода (зацікавленим сторонам). Одним із основних моральних імперативів є уникнення шкоди. Тому важливо враховувати шкоду, яка може мати місце для різних зацікавлених сторін.
8. Участь. Хто має брати участь у процесі прийняття рішень та в якій формі?
9. Які наслідки в довгостроковій перспективі та очікувані зміни?
10. Розкриття та публічність?
11. Зовнішній вигляд і комунікація. Пункти з 9 по 11 присвячені тестуванню передбачуваних рішень щодо змін. Наприклад, як це вплине на організацію в довгостроковій перспективі? Однак, не менш важливо, як буде виглядати рішення для громадськості? Навіть якщо ви впевнені в доброчесності своїх дій, ви завжди повинні зважати на те, як ваші дії можуть виглядати для інших.
12. Універсальність та послідовність. Яке саме з можливих рішень буде відповідати існуючим політикам та матиме схожість у трактуванні?

Інші країни вже адаптували і поширювали метод Керол Льюїс. Зокрема, наведемо приклад настанови щодо прийняття етичних рішень службовцями публічного сектору Австралії :

1. Збирайте факти: збирайте якомога більше інформації, що ви знаєте й що ви не знаєте — і не переходьте до висновків.
2. Визначте етичні питання: Яка основна етична проблема в цій ситуації? Перевірте кодекс етики публічного сектору та свій кодекс організації — визначте ключові організаційні цінності, які можуть бути під загрозою.
3. Дотримуйтесь правил: перегляньте директиви, політичні поради керівних органів, керівні принципи, закони та правила, щоби дізнатись, що стосується ситуації. Ваше рішення має бути законним і відповідати відповідній політиці та юридичним обмеженням.
4. Визначте, на кого вплине ваше рішення: важливо побачити ситуацію через очі іншої людини. Визначте людей чи групи, на які може вплинути ваше рішення, і намагайтеся побачити іншу точку зору (громадяни, підприємства, клієнти, колеги, керівництво, філія, відділ, міністр, ЗМІ та інші). Запитайте себе:
  - Чи зможуть усі, на яких вплинуло це рішення, вважати його правильним та справедливим?

- Чи цей варіант відповідає суспільним інтересам?
  - Що думають платники податків?
5. Визначте свою відповідальність та наслідки вашого вибору: подумайте про свій можливий вибір. Які ризики та наслідки (короткострокові та довгострокові) пов'язані з кожним із них? Запитайте себе: «Яке повідомлення я надішлю та як моє рішення буде сприйнято?» Подумайте про вашу реакцію, якщо вибір дій вплине на вас.
  6. Врахуйте ваш характер і особисту цілісність:
    - Чи задоволені ви рішенням, і чи можете ви пишатися цим?
    - Чи буде ваше рішення сприяти етичній поведінці в організації?
    - Чи ваше рішення гідне суспільних інтересів?
  7. Переконайтесь у правильності рішення: зверніться до свого менеджера або зверніться до відповідного консультанта департаменту (наприклад, з трудових відносин, фінансів, інформаційних технологій тощо) та/або дирекції з питань етики вашої організації.
  8. Дійте: вживайте заходів і будьте готові відстоювати ваше рішення та нести відповідальність. Врахуйте отримані уроки наступного разу.
  9. Поділіться своїм досвідом із колегами — це завжди гарний спосіб розпочати діалог із питань етики та цінностей із колегами.





**ЛАБОРАТОРІЯ  
ЗАКОНОДАВЧИХ  
ІНІЦІАТИВ**

[www.parlament.org.ua](http://www.parlament.org.ua)