

**Питання етичних та професійних  
стандартів державних  
службовців Апарату Верховної  
Ради України: ситуаційне  
дослідження**

## ЗМІСТ

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ .....	2
ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ I .....	7
МІЖНАРОДНИЙ ТА УКРАЇНСЬКИЙ ДОСВІД СИСТЕМИ РЕГУЛЮВАННЯ ПОВЕДІНКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ НА ДЕРЖАВНОМУ РІВНІ ТА НА РІВНІ АПАРАТУ ВРУ .....	7
РОЗДІЛ II.....	10
ОЦІНКА ІНТЕГРОВАНОСТІ ПРИНЦИПІВ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ НА РІВНІ АПАРАТУ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ.....	10
ВИСНОВКИ .....	40
СПИСОК ДЖЕРЕЛ .....	51
ДОДАТКИ.....	54

## 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  
ГО – Громадська організація  
СКМУ – Секретаріат Кабінету Міністрів України  
МОН – Міністерство освіти України

## ВСТУП

Потреба в порушенні питання професійних та етичних стандартів державних службовців є особливо актуальною 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 принципам державної служби Європейського Союзу. Утвердження цих цінностей як на інституційному, так і на індивідуальному рівні є нелегким процесом та потребує великої уваги та кропіткої роботи усього суспільства. Інтеграція цих цінностей на рівні парламентської адміністрації є принциповим кроком на шляху до ствердження принципів гарного врядування в Україні.

Метою цієї публікації є оцінка рівня 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.

Аби наш аналіз був якнайповнішим, ми провели кілька етапів дослідження: аналіз нормативно-правової бази, моніторинг роботи ВРУ, аналіз міжнародного досвіду та структуроване опитування.

У цій публікації ми спираємося на два етапи опитування працівників Апарату. Перше було проведене у вересні-листопаді 2017 року. Це було анонімне онлайн опитування співробітників тих підрозділів Апарату, які залучені до законодавчого процесу. Результати цього етапу інтерв'ювання опубліковані в Часописі «Парламент» № 4/2017<sup>2</sup>. На основі цих результатів ми сформуваємо попередні гіпотези. Другий етап, особисті інтерв'ю, був проведений з працівниками управлінь, які залучені до законодавчого процесу та які обіймають керівні посади. Частина питань для інтерв'ювання варіювалися залежно від функціоналу та мети посади учасника інтерв'ю, а частина – була індикативною для оцінки формальних принципів та лишалася незмінною (перелік питань - див. Додаток 1). Усього в опитуванні взяли участь 10 державних службовців категорії «В» (конкретні посади не вказуються, аби учасників інтерв'ю не можна було ідентифікувати персонально) та 10 категорії «С» (головні консультанти, які відповідають за проектування експертних висновків).

На основі даних, зібраних у процесі перелічених етапів дослідження, ми оцінили ступінь відповідності фактичної роботи Апарату принципам державної служби, заданими Законом «Про державну службу»:

- верховенство права;
- законність;
- професіоналізм;

---

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

<sup>2</sup> О. Жерибор, Т. Чернуха, К. Оуш, Є. Азімов. 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)

- патріотизм;
- добросовісність;
- ефективність;
- забезпечення рівного доступу до державної служби;
- політична неупередженість;
- прозорість;
- стабільність.

В окремих випадках ми також застосовували ситуаційний аналіз: описували ситуацію (уявну або таку, що мала місце в діяльності опитуваних працівників) з метою пояснити окремі принципи на конкретних прикладах та надати чіткі коментарі й роз'яснення, як діяти в обставинах етичних дилем, конфліктів інтересів та ін.

## РОЗДІЛ I

### МІЖНАРОДНИЙ ТА УКРАЇНСЬКИЙ ДОСВІД СИСТЕМИ РЕГУЛЮВАННЯ ПОВЕДІНКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ НА ДЕРЖАВНОМУ РІВНІ ТА НА РІВНІ АПАРАТУ ВРУ

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>3</sup>. Варто зазначити, що документ є універсальним і розповсюджується не лише на працівників Європарламенту. Документ одним із перших ввів категорії службовців та грейди, встановлюючи досить чіткі рекомендації щодо відповідності посад категоріям та грейдам. У документі також визначено місію службовців.

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

На відміну від України, окрім узагальнених 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>4</sup> (Документ містить 30 сторінок, носить виключно формальний та технократичний характер, виглядає радше як одна з директив Європейської Комісії. Кодекс складається з трьох розділів і додатків – зразків внутрішніх документів).

Кодекс деталізує принципи незалежності, що закладені в Правилах державних службовців (1961), 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, діяли менше року та втратили чинність 22 березня 2017 згідно з Постановою КМУ № 163. Таким чином, це питання лишається нерегульованим. Окремого

---

<sup>3</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>4</sup> Parliamentary Ethics. A Question of Trust. European Parliament – OPPD, 2011, from <http://www.parlament.cat/document/intrade/59368>

Кодексу, який би регулював поведінку власне державних службовців в Апараті ВРУ, немає. Вимоги політичної незалежності та нейтралітету певною мірою представлені в Законі “Про державну службу”, але виключно на рівні принципів. Бракує деталізації та чітких інструкцій, які могли би скеровувати поведінку та допомогали приймати відповідальні рішення.

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 адміністративної поведінки»<sup>5</sup> у 2001 році.

Фокус Кодексу більше спрямовано на відносини 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 маркетинговий вигляд із належним форматуванням та ілюстраціями.

В Україні єдиним документом, який задає стандарти поведінки державних службовців 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, є вагомим кроком 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 становлять правила, 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 признає 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 у їхніх стосунках із ними. Саме завдяки зусиллям Європейського Омбудсмена було розроблено та прийнято у 2012 році «Принципи державної служби ЄС»<sup>6</sup>. Як і попередні документи, Принципи розраховані на

---

<sup>5</sup> The European Code of Good Administrative Behaviour  
<https://www.ombudsman.europa.eu/resources/code.faces#/page/1>

<sup>6</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)

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 ніяк не врегульована, а в історії їхніх відносин трапляються дуже неприємні прецеденти<sup>7</sup>. Особливо актуальним цей документ робить реформування державного управління, де реформа системи надання публічних послуг посідає чільне місце.

Регламентація роботи Апарату ВРУ є значно біднішою. Окрім того, що на жодному рівні не визначені правила комунікації, також немає органу, який би здійснював безпосередній контроль та відслідковував виконання зазначених принципів. На жодному рівні не регламентовані внутрішні комунікації, комунікації з представниками політичних посад, іншими органами та з громадянами. Етика ведення переговорів, ділового листування, допустимість чи недопустимість окремих висловлювань, обсяг внутрішньої інформації, яка може бути прокомунікована 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>7</sup> див. розділ “Прозорість”



## РОЗДІЛ II

### ОЦІНКА ІНТЕГРОВАНОСТІ 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 в 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>8</sup>. У країні, де головною владою проголошено право, 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 одностайні ухвалення актів, які суперечать принципу верховенства права, не можуть бути допущені.

Основне проблемне питання: хто відповідальний за ухвалення законів, які суперечать принципу верховенства права або принципу законності. На жаль, такі випадки часто траплялися в історії законотворчості України. Достатньо згадати приклади ухвалення скандальних законів В. Януковича 16 січня 2014 року або численні випадки ухвалення актів всупереч висновкам Венеційської комісії<sup>9</sup>, визнання Конституційним судом законів неконституційними<sup>10 11</sup>. Коли ми вживаємо вираз “Верховна Рада ухвалила” чи “Верховна Рада підтримала”, то маємо на увазі акт голосування за закон 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 рівень завантаженості порядків денних пленарних засідань та дуже неоднорідний рівень професійної підготовки депутатів ВРУ, важко говорити про спроможність депутатського корпусу забезпечувати відповідність принципу верховенства права та законності ухвалених законів. Поряд з тим,

<sup>8</sup> Конституція України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>

<sup>9</sup> О. Ільков. Венеційська 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>

<sup>10</sup> 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>

<sup>11</sup> О. Жерибор, Т. Чернуха, К. Оуш, Є. Азімов. 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 Parliament 4 2017.pdf>

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 II читанні, однак, ця експертиза не обов'язково впливає на рішення під час голосування<sup>12</sup> <sup>13</sup>. Жодний структурний підрозділ Апарату не має повноважень зупиняти такі законопроекти чи повертати їх на доопрацювання.

Чи можемо ми вимагати від Апарату ВРУ забезпечення принципу верховенства права в законодавчій діяльності ВРУ, чи Апарат несе відповідальність лише за повноту та своєчасність відповідних висновків? Відповідь на це питання стане і відповіддю на питання про належний обсяг повноважень Апарату як парламентської служби.

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

Переважно працівники Апарату вважають, що не є відповідальними за кінцеву версію ухваленого закону, а відповідальні лише за якість та своєчасність наданих експертиз. Ця позиція відповідає реальному обсягу повноважень Апарату, однак, по суті, суперечить згаданому принципу. У зв'язку з цим, на індивідуальному рівні, маємо постійні посилання на політичну відповідальність депутатів, що демонструє недостатню інтегрованість принципу на рівні ціннісних орієнтирів.

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

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

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

---

<sup>12</sup> 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>

<sup>13</sup> О. Заславський, О. Хоруженко. 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)

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 та законності не обов’язково має передбачати зайняття політичної позиції. На нашу думку, ідеальною була б ситуація, коли до зали взагалі б не потрапляли законодавчі акти, які містять неправові положення. Розробка такого механізму потребує внесення змін до Регламенту з подальшим розширенням дискреційних повноважень Апарату, особливо щодо відмови в реєстрації та зупинення проходження законопроектів.

## **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, яка перешкоджає невідступному дотриманню цього принципу.

Законом України “Про державну службу” передбачено такий механізм відмови від виконання злочинних наказів: повідомити керівника державної служби в державному органі, а у випадку, якщо керівник підтверджує його – вимагати письмового наказу, якщо він буде – виконувати. Виконання злочинного наказу, який надано в письмовому вигляді, звільняє від відповідальності виконавця, а відповідальність лягає на ту посадову особу, яка цей наказ віддала.

Отримавши очевидно злочинний наказ, працівники Апарату повідомляють про це керівника державної служби, однак рідко вимагають письмового підтвердження. Зазвичай вони за замовчуванням сприймають виконання злочинного наказу не як свою відповідальність, а як відповідальність керівника.

Приклади таких ситуацій є загальновідомими скандалами з практики роботи ВРУ. Мабуть, найяскравішим прикладом є розпорядження Валентина Зайчука (керівника Апарату 2002 – 2015 рр.) у 2012 році щодо позбавлення акредитації журналістів, на той час Мустафи Найема та Сергія Лещенка. За таке рішення пан Зайчук був відзначений званням ворогу преси в 2012/2013 роках<sup>14</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

---

<sup>14</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>

свободи слова та інформації<sup>15</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 механізмам захисту від політичного впливу (які полягають у зверненні до керівника служби державного органу<sup>16</sup>), оскільки керівник був призначений рішенням більшості і, відповідно, служить інтересам більшості. Серед найяскравіших цитат з опитувань працівників Апарату з цього приводу, хотілося би 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 просуванні тих або інших законодавчих ініціатив, то потреба у порушенні Регламенту може бути легко вирішена шляхом 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, коли ця коаліція діє, є більш поважне ставлення. Якщо ти в опозиції - тебе ніхто не чує. Ми [працівники Апарату] повинні дотримуватись Регламенту, 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 погрози або підкуп, тут йдеться в першу чергу, про статус депутата і про статус службовця Апарату, йдеться 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 та, особливо, розуміння завдань парламентської служби, а також меж повноважень тих, хто її здійснює. Опитані працівники неодноразово

---

<sup>15</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\\_rozvi\\_shuyut\\_372961](https://zik.ua/news/2012/10/11/aparat_vru_u_krainah_zi_staloyu_demokratiieyu_zhurnalisty_ne_rozvi_shuyut_372961)

<sup>16</sup> Закон України “Про державну службу”  
<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19/page>

вказували на те, що зміст принципів верховенства права та законності далеко не очевидний для всіх депутатів рівною мірою.

Як бачимо, рівень дотримання Регламенту на рівні ВРУ вказує на низький запит від політичного керівництва парламенту на чітке дотримання принципу законності з боку державних службовців Апарату. Навіть більше, саме політичний рівень керівництва парламенту може бути заінтересованим у порушенні Регламенту та обході окремих процедур, яких він вимагає. Проблему політичного тиску ми детальніше розглянемо в розділі присвяченому політичній неупередженості службовців Апарату.

Згідно із внутрішніми документами, в Апараті ВРУ передбачений механізм залучення безпосереднього керівника до вирішення проблемних питань. Цей механізм респонденти опитування визнають як доволі ефективний у вирішенні питань із колегами або працівниками з інших підрозділів.

Також наявні неформальні процедури оскарження дій та рішень в межах спілкування з колегами та керівниками. За словами респондентів неформальні процедури, а саме індивідуальні бесіди є достатньо дієвими.

Додатково, передбачено внутрішній механізм дисциплінарних проваджень за участі кадрових служб та представників інших 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).

Серед працівників Апарату є високий ступінь довіри до цього органу, за словами одного з опитаних: “Єдиним захистом, по суті, є процедура утворення та роботи дисциплінарної комісії, яка містить у собі систему балансів, яка урівноважує дещо свавілля керівництва”.

За період з липня 2016 року по травень 2018 року Дисциплінарною комісією здійснено 11 дисциплінарних проваджень, з яких 8 закрито через відсутність у діях державних службовців 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 носить репресивний характер. З іншого боку, 8 з 11 (аж 72,7%) дисциплінарних проваджень було ініційовано безпідставно! Це є свідченням того, що саме ініціювання провадження є механізмом тиску, а робота комісії слугує противагою цьому<sup>17</sup>.

Однак, за словами працівників Апарату, зазначені механізми можуть виявитися малодієвими, коли конфлікт виникає між керівником та працівником або коли стороною конфлікту стає народний депутат. Зокрема, окрім судового порядку, відсутній механізм захисту від несправедливих дисциплінарних проваджень або упередженого ставлення керівництва чи народного депутата, які

---

<sup>17</sup> Згідно з офіційними даними апарату, одержаними на запит

ініціюють такі провадження.

З іншого боку, окремі працівники Апарату зазначали, що: “Дисциплінарна комісія складається із самих апаратників і не факт, що відповідає всім вимогам. Вона мала б мати представників інших внутрішньопарламентських органів, або навіть зовнішніх органів аби мати якусь додаткову легітимність.”

Інтегрованість цього принципу на рівні Апарату є значною інституційною проблемою, робота над усуненням якої потребує систематичної 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, громадськістю та громадянами. Як ми вже з’ясували у першому розділі, це питання не регламентоване та не інтегроване на інституційному рівні належним чином.

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 заздальгідь сформованого негативного або позитивного ставлення до когось чи до чогось. Вимога неупередженості передбачає:

- обов’язок консультувати та здійснювати політику неупереджено, і, зокрема, усвідомлювати необхідність збереження об’єктивності, необхідної для того, аби будь-який уповноважений суб’єкт прийняття політичних рішень міг довіряти їх ретельності;
- заборону демонструвати упередженість, яка існує внаслідок особистих переконань чи сімейних зв’язків<sup>18</sup>;
- виконання функцій рівномірно стосовно виявлених інтересів, без позитивної чи негативної дискримінації будь-якого з інтересів із погляду

---

<sup>18</sup> Civil Service Code of Standards and Behaviour  
<http://www.sipo.ie/en/Codes-of-Conduct/Civil-Servants/Civil-Service-Code-of-Standards.pdf>

- поваги до рівності між політичними силами та між громадянами<sup>19</sup>;
- зважати виключно на конкретні обставини справи, абстрагуючись від впливів<sup>20</sup>;
- заборону поєднання посад (Бельгія, США).

Окрім того, у багатьох країнах кодекси етики державних службовців передбачають регламентацію комунікації службовців парламенту із представниками бізнесу – Фінляндія, Ірландія, Мальта та Португалія.<sup>21</sup>

За Законом “Про державну службу” положення про систему підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців<sup>22</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». Фактично, зміст професійного навчання цілком визначається виконавчою гілкою влади. Загальнодержавну рамку підготовки та підвищення кваліфікацій державних службовців цілком визначає виконавча гілка влади, а зміст навчання, відповідно, орієнтовано на потреби служби при органах виконавчої влади.

Таким чином, професійне навчання державних службовців Апарату з метою забезпечення їхньої відповідності спеціальним кваліфікаційним вимогам, які встановлює Апарат, фактично залишається проблемою і завданням самого Апарату. 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. Це право дає можливості, але не знімає проблеми, оскільки професійна підготовка кадрів за окремими кваліфікаційними вимогами станом на сьогодні не забезпечена на належному рівні.

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 ефективним проходження такого навчання. 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

<sup>19</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>20</sup> The Civil Service code / Gov.Uk

<https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-code/the-civil-service-code>

<sup>21</sup> Parliamentary Ethics. A Question of Trust. European Parliament – OPPD, 2011, from

<http://www.parlament.cat/document/intrade/59368>

<sup>22</sup> <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/564-2010-п>

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 відчувають себе частиною окремої гілки влади, ідентифікуючи себе з владою в цілому та державою як цілісним інститутом. У контексті формулювання ідентичності, наведемо визначення ключових понять.

**Загальне благо** – це матеріальні та символічні цінності, потребу у яких мають усі без винятку члени спільноти. Таким чином, загальне благо – це благо, яке обов'язково є благом для всіх і всіма визнається цінністю. 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).

**Суспільний інтерес** – спрямованість на досягнення, примноження та відстоювання загальних благ. Суспільний інтерес, з одного боку, є інтересом спільноти, пов'язаний із забезпеченням його добробуту, стабільності, безпеки та сталого розвитку, а з іншого боку, суспільний інтерес є “спільним”, тобто таким, що об'єднує приватні інтереси усіх окремих громадян як членів однієї спільноти. Тут йдеться не про суму усіх приватних інтересів, а радше про певний мінімум благ, забезпечення якого є критично необхідною умовою існування взагалі.

**Державний інтерес** – це спрямованість волі 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: збереження суверенітету, захист кордонів, гарантування безпеки – це інтереси держави, які є також однозначними благами для суспільства загалом. Сама наявність цих потреб, робить інститут держави необхідним.

Однак державний та суспільний інтереси часто суперечать один одному: цензура, обмеження свободи слова, зловживання суспільними ресурсами на утримання і розвиток державного апарату, агресивна зовнішня політика, які можуть здійснюватися на захист державного інтересу, часто можуть суперечити суспільним інтересам. Таким чином, суспільство мусить мати розвинені інститути контролю над державою, її органами, аби мати достатні важелі для захисту суспільного інтересу. Суспільний інтерес, який підтриманий державою, а



також будь-який інший інтерес державної влади, який усвідомлений та прийнятий суспільством є **публічним інтересом**. Публічний інтерес, таким чином, не може суперечити ані державному, ані суспільному інтересам.

Публічний інтерес є дещо вузким 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. До того ж держава не покликана забезпечувати абсолютно всі суспільні інтереси, 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 держслужбовцями. Закон України «Про державну службу», з одного боку, 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 є, звичайно, відсилкою до Конституції України, статті 5: «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>23</sup>. Таким чином, логічно вважати кінцевим бенефіціаром саме народ України, що, з іншого боку, ставить додаткові питання. Зокрема, вимога служити українському народові – це вимога служити загальному благу, тобто суспільному інтересу. Як уже зазначалося, суспільний інтерес є значно ширшим за публічний, його ідентифікація є складнішою, тому його важко сприймати як чіткий ціннісний орієнтир.

Ідентифікація своєї місії та свого клієнта не є цілком рівномірною серед опитаних представників Апарату. У своїх відповідях, більшість опитаних визначали своїм клієнтом державу, на другому місці – народ України, і лише декілька працівників вважали своїм клієнтом Голову ВРУ. Втім, з контексту багатьох інтерв'ю було очевидним, що служіння державі та народові України сприймаються більшістю як цілком тотожні речі, виявляє себе і недостатнє розділення понять суспільного та державного інтересу. Держава, хоч і сприймається саме як інструмент досягнення загального блага, але визнається первинною відносно народу. Однак є також успадковане з радянських тоталітарних ідеологічних засад уявлення: спочатку держава – потім народ.

---

<sup>23</sup> Конституція України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>

Розрізнення державного та суспільного інтересу є важливим завданням держслужбовців, оскільки змішування цих понять можуть призвести до викривленого розуміння окремих процесів та неправильних рішень, відповідальність за які лишатиметься на державному службовцеві.

Мусить бути випрацювано дієвий комунікативний інструмент, який би роз'яснював місію й роль, визначення ідентичності державних службовців. Наявні документи провокують конфлікт між присягою державного службовця (вірно служити народу України) та Законом України "Про державну службу", де зафіксована допоміжна діяльність на користь держави, тоді як непроясненим залишається і сам термін «держава».

## **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 проблема в інтеграції патріотизму вимагає превалювання публічного інтересу над державним, то принцип доброчесності вимагає від державного службовця відмови від превалювання 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", також Національне агентство з питань запобігання і протидії корупції розробило 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>24</sup>, тобто власне для державних службовців.

Працівники Апарату Верховної Ради України, поки що, не мають окремих документів на зразок Об'єднаного Королівства Великої Британії та Північної Ірландії чи Португалії, і як і парламентські службовці більшості країн, користуються загальними документами для всіх державних службовців. Місія 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;

---

<sup>24</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\(конфлік%20інтересів\).pdf](https://nazk.gov.ua/sites/default/files/docs/2017/Методрекоменд/№%20839%20Метод%20рек%20(конфлік%20інтересів).pdf)

- з гідністю нести високе звання державного службовця;
- сумлінно виконувати свої обов'язки.

Беручи за основу висновки та політичні рекомендації проекту SIGMA щодо конфлікту інтересів у державному секторі, які були розроблені на запит Міністерства внутрішніх справ Чеської Республіки у 2006 році, ми можемо змодельовати таблицю рекомендацій, та зробити порівняльний аналіз з чинним українським законодавством та іншими документами, що регулюють цю сферу, тим самими дослідивши їх відповідність міжнародним стандартам<sup>25</sup>.

<b>Рекомендації</b>	<b>Українська практика</b>
Комплексна антикорупційна стратегія	Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки» <sup>26</sup> Проект Закону про Антикорупційну стратегію на 2018-2020 роки <sup>27</sup>
Комплекс чітких етичних норм поведінки у публічному житті	Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування <sup>28</sup>
Належна адміністративна і карна законодавча база	Не передбачена
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

<sup>25</sup> Conflict-of-interest policies and practices (2006) <http://www.sigmaweb.org/publications/42618438.pdf>

<sup>26</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>27</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>28</sup> 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>

Декларування і реєстрація особистих інтересів	Не врегульовано
Публічність декларування	Ст. 45 ЗУ «Про запобігання корупції»
Обмеження працевлаштування після залишення державної служби	Ст. 26 ЗУ «Про запобігання корупції»
Зовнішня діяльність під час перебування на посаді державній службі	Частково врегульовано ч.3 ст 10 ЗУ «Про державну службу»
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 ми можемо відмітити в запровадженні обов'язкового публічного декларування доходів та майна. Налагодження ефективної політики щодо управління конфліктом інтересів на державній службі є одним з ключових завдань загальнонаціональних реформ судової системи, державного управління та державної служби, які досі тривають.

Оцінка 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 також інші принципи, які об'єднують під доброчесністю.

Отож, спочатку сформулюємо базове розуміння категорій, які ми будемо застосовувати при подальшому аналізі.

**Етична ситуація** – це ситуація, коли один з аспектів або загальні обставини, що склались унаслідок дії чи бездіяльності, мають ознаки «неправильності» або не відповідають визначеному переліку того, що допустимо.

**Етична проблема** – це питання, коли ситуація має обидва аспекти правильного та неправильного.

**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 знаються та усвідомлюють наявність проблеми неефективності парламенту;
- визнають та усвідомлюють проблему недовіри суспільства до ВРУ;
- наявне усвідомлення непрозорості, однак під розумінням недостатності інформації та нерозуміння 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) та уряд: «Робота ВРУ й робота Апарату – цілком різні речі. Я загалом позитивно оцінюю роботу Апарату, однак у суспільстві немає цього розділення, але я звик». Працівники Апарату чудово усвідомлюють необхідність політичного нейтралітету та потребу в неупередженості та незалежності Апарату від політиків. У відповідях працівників помітні чіткі ціннісні орієнтири:

- розуміння права на помилку, толерантність до помилок і водночас, негативне ставлення до неякісної роботи;
- бажання створити місце роботи для максимальної ефективності, прагнення подолати інертність;
- бажання створити безпечне середовище (мікроклімат) без переслідування й «підстав»;
- визначення українського народу як кінцевого бенефіціара їхньої роботи.

Однак, існує ризик та помітні індикатори 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, іншими деталями та можливостями в сприянні пришвидшення його проходження, а також розпитував про долю інших законопроектів від інших народних депутатів. Службовець Апарату повідомив про стан розгляду законопроектів від зазначеного депутата, однак посилаючись на зобов'язання конфіденційності, 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 помічника?

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 погляду захисту конфіденційності інформації, службовець не має права розголошувати жодної інформації про наявність, суть чи деталі проходження законопроектів як решти суб'єктів законодавчої ініціатив, 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 його підрозділі він надає послуги безпосередньо громадянам з дуже зайнятого сектору обслуговування, який постійно страждає на брак кадрів. Команда тісно співпрацює, і всі дуже залежать одне від одного, щоби впоратися з поставленими завданнями. У рамках його початкового навчання він дізнався, що законодавство вимагає, аби після кожного випадку комунікації з громадянами він мав належним чином документувати та подавати інформацію за певною формою 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. Його колеги відповіли йому, що вони значно більше обслуговують громадян за день порівняно з ним.

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: Спершу, Петро повинен негайно поговорити зі своїм керівником, щоби прояснити його пріоритети. Його керівник повинен розглянути питання про те, як збалансувати законодавчі вимоги щодо ведення документів із вимогами до якості та швидкості обслуговування клієнтів.

Цей приклад демонструє нам конфлікт цінностей. Важливою є цінність служити народу, коли державні службовці надають хороший 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 випливають. Самовільне ігнорування вимоги законності є, по-перше, предметом дисциплінарного провадження, а, 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>29</sup>.

### **Мовчазна згода**

Ситуація: під час наради у керівництва секретаріату, відповідальний виконавець звітує про виконану роботу, 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, зрештою, виніс догану виконавцеві 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. Своїм мовчанням кожен став співучасником правопорушення – приховування інформації. Обов'язком кожного з присутніх був чесний та неупереджений розгляд звіту колеги, тобто, 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, говорить підстава догани – неналежне виконання завдання, у той час, як нечесність, неправдива інформація та приховування інформації не мали наслідків. Це говорить, що керівник не вимагає добросовісної поведінки від своїх підлеглих.

### **Побутова практичність та приватні інтереси<sup>30</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, що розташоване поруч з аеропортом. Дороги з дому на роботу обох службовців пролягають по шосе, що проходить повз аеропорт. Цього вечора старшому менеджеру несподівано довелося затриматись на важливій нараді на прохання керівництва секретаріату. Напередодні, Джон обіцяв своїй 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.

---

<sup>29</sup> Адаптовано за:

<https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/values-ethics/code/values-alive-discussion-guide.html#Toc12>

<sup>30</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 problem-solving guide / by Carol W. Lewis, Stuart C. Gilman. (2005)*

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 буденної практичності й 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 і трапляється рідко. У роботі службовців, велика кількість етичних дилем є частиною повсякденної роботи.

Відповідь: Ні, оскільки: неетичним є вимагати особистих (приватних) вчинків від своїх підлеглих.

- У співробітника, у відповідь, може сформуватись очікування на взаємну послугу, пов'язану з роботою.
- Асистент не є другом Джона, тому особиста користь є незвичайною й не може бути доступною наразі.
- Хоч асистент проїздить завжди через термінал аеропорту і це невелика справа, і будь-хто інший зробив би це для когось іншого. Однак, чи є практика в Джорджа постійно когось підвозити? Немає. То чому він має робити виняток.
- Джон мусить чітко усвідомити чи зможе він сприйняти таку послугу від ледве знайомої людини, суто особисто, незважаючи на те, що причиною їх взаємовідносин є лише робота.

### **Пост у соціальних медіа<sup>31</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, один критикував процес виділення коштів у його агентстві, а в іншому критикував досягнення старшого співробітника, який отримав почесну грамоту на публічних урочистостях присвячених до державного свята. Сторінка співробітника Facebook була приватною, а в самому профілі не було вказано місце його працевлаштування. Тим не менше, його публікації привернули увагу його роботодавця. Керівник працівника ініціював дисциплінарне провадження, у результаті якого було накладено дисциплінарні стягнення – догана.

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

---

<sup>31</sup> Адаптовано за прикладом реального кейсу в парламенті Австралії та його тривалого оскарженні в Комісії захисту гідності <https://meritprotectioncommission.gov.au/home>



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, яка попереджала працівників, що їм не можна не 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 з ключових завдань в інтеграції принципу ефективності в систему державної служби є 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, за своєю природою, орієнтована на процес.

Характер планування роботи самої Верховної Ради також формальний. Без впорядкування співпраці та прояснення функцій між КМУ та ВРУ, їхньої взаємодії, неможливо зробити роботу Апарату та його працівників орієнтовану 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 роботи 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 є таким проблемним, але важливим питанням.

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 є головним каналом зв'язку між громадянами та урядом (у широкому сенсі), формує КМУ, контролює його діяльність, ухвалює закони та погоджує витрати.

Серед повноважень ВРУ, виконання яких потребує постійного супроводу, можемо виділити такі<sup>32</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, визначених Конституцією та законом;
- затвердження кошторису Верховної Ради України та структури її Апарату.

По суті, розгляд законопроектів ВРУ є найбільш представленою 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 цілком 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>33</sup> та аналітичних документах Лабораторії законодавчих ініціатив, у Policy Paper «Концепція законодавчого процесу «від початку до кінця»» та у випуску №4/2017 Часопису «Парламент»<sup>34 35</sup>. Основними з них є “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, проблемні аспекти 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,

---

<sup>32</sup> Конституція України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>

<sup>33</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>34</sup> О. Заславський, О. Хоруженко. 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)

<sup>35</sup> О. Жерибор, Т. Чернуха, К. Оуш, Є. Азімов. 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)

грунтового експертного супроводу та, з іншого боку, налагодження зв'язків та якісної координації між ВРУ, КМУ та ПУ. Процес узгодження головних пріоритетних напрямків політики КМУ та ВРУ, який закріплюється шляхом ухвалення таких програмних документів як Коаліційна угода (2014 р.), План законодавчого забезпечення реформ в Україні (2015 р.), а також схвалення Програми діяльності Уряду (2016 р.). Поява усіх цих документів є дуже розірваними в часі, навіть беручи до уваги зміну Уряду в 2015 році, часу на змістовне формування політики та її впровадження практично немає. Процеси формування політики та впровадження ЦОВВ (КМУ та міністерствами) натомість відбуваються хаотично та нескоординовано з парламентом. Тобто, як бачимо, ВРУ та КМУ 3 роки визначалися з планом робіт, маючи на реалізацію своїх планів 5 років.

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

Описана проблема є проблемою політичного рівня, однак існує також проблема на рівні експертного забезпечення цих функцій. 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 є запорукою впорядкування роботи органу та важливою умовою його суб'єктності 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 адженд фракцій парламенту;
- робота над комунікацією та узгодженням цих адженд;
- аналіз політики, експертиза документів планування КМУ;
- забезпечення комунікації всередині парламенту;
- проектування документів планування ВРУ.

Аналогічну рекомендацію містить також і Дорожня карта<sup>36</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

<sup>36</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>

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 також є слабкою ланкою адміністрування роботи ВРУ. Питання державного бюджету відноситься до сфери відання Комітету ВРУ з питань бюджету, який є перенавантажений<sup>37</sup> та не має ані достатньої ресурсної, ані експертної спроможності забезпечити якісний аналіз та усвідомлене рішення проекту річного бюджету країни.

Тісно пов'язаним з цим є також питання здійснення контрольної функції парламенту. Станом на сьогодні, на державному рівні не існує інструментів моніторингу та оцінки державної політики. Реформою державного управління такі функції мають бути покладені на директорати міністерств, які будуть відповідальними за формування політики та за моніторинг й оцінку її впровадження. Урядом також заплановано розробку методології такої оцінки. Виконання цих зобов'язань безперечно є необхідним кроком, однак недостатнім. Оцінка ефективності державної політики має виконуватися не лише суб'єктами її формування, але й органами відповідальними за контроль та нагляд над її виконанням. На сьогодні, контрольна функція комітетів також є дуже слабкою 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, 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

---

<sup>37</sup> О. Заславський, О. Хоруженко. 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)

кошторису, неможливо орієнтувати державних службовців на результат.

Переорієнтація з процесу на результат має бути втілена на рівні загальнонаціональної реформи державної служби та, відповідно, запровадження нових підходів до політики управління персоналом.

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

- відсутність системи індивідуальних індикаторів ефективності державних службовців, які б кореспондувалися з цілями, завданнями та відповідними індикаторами досягнення стратегічних цілей;
- відсутність адекватних методик оцінювання діяльності та результативності державних службовців;
- відсутній зв'язок між наявними підходами оцінювання та преміювання державних службовців<sup>38</sup>.

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

За словами працівників Апарату керівних посад та представників кадрового управління, оновлена система оцінювання була розроблена, 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 кадрової політики відіграє керівник Апарату, який затверджує щорічний штатний розпис, призначає та звільняє працівників (окрім працівників секретаріатів комітетів), присвоює ранги працівникам, організовує навчання, погоджує премії та приймає рішення щодо початку дисциплінарних процедур та застосування дисциплінарних стягнень. Відповідно, Управління кадрів, структурний підрозділ Апарату, що є відповідальними за управління персоналом та безпосередньо підпорядкований керівнику Апарату, станом на сьогодні такі підрозділи спрямовані на оперативне, рутинне адміністрування кадрового обліку. Таким чином, керівник Апарату має достатньо повноважень для того, щоб розробити кадрову стратегію, 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 демонструють 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

---

<sup>38</sup> 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)

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 та, на відміну від висновків комітетів, наявні для кожного законопроекту відповідно до 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.

Найпроблемнішою є ситуація з Комітетом з питань бюджету. По-перше, предметом експертизи є лише виявлення потреби у видатках з державного бюджету на впровадження того чи іншого законопроекту. Однак висновки не містять обрахунків щодо оцінки обсягу видатків, фіскального та економічного впливу. З одного боку, бюджетний комітет є найбільш завантаженим, що суттєво обмежує його у ресурсах. З іншого боку, право індивідуальної законодавчої ініціативи депутатів ВРУ створює можливість 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.

### **Рівність доступу 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.*

Питання доступу до державної служби на рівні Апарату ВРУ є важливим питанням. За словами опитаних працівників Апарату конкурси на обійняття вакантних посад відбуваються прозоро та незаангажовано. Довіряти цим свідченням повністю важко, однак свідчень порушення процедури найму, передбаченої законом та внутрішніми положеннями, 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 найдостойніших кандидатів є слабкою. На це вказує також слабка конкурентоспроможність Апарату (і держави загалом) з огляду на рівень оплати

праці. Веб-сайт НАДС не є зручним для користувачів 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>39</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 демонстрували шовінізму та інших форм упереджень щодо 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 представники керівних посад демонстрували прояви недовіри та сумнівалися в рівні професійних компетентностей молодших за віком працівників та кандидатів на заміщення вакантних посад на основі вікових характеристик. Крім того, допускалися узагальнені висловлювання щодо низької якості молодих фахівців загалом. Безперечно, ці ознаки упередженості виявляли себе виключно на рівні загальних висловлювань, не застосовувалися до конкретних персон та, скоріше за все, не мали практичних наслідків. Поза сумнівом, такі форми упередженого ставлення мають свої причини, однак не повинні толеруватися та допускатися у спілкуванні з колегами та підлеглими.

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

Зокрема, це стосується відсутності політик гендерного мейнстрімінгу на рівні як загальнодержавних політик управління персоналом (розробляються та затверджуються НАДС), так і внутрішніх політик, тобто суто на рівні Апарату. Так, політики відбору, найму, просування, індивідуальних кар'єрних планів, визначення типових компетентностей, соціального забезпечення, надання декретних відпусток та преміювання є гендерно сліпими, тобто не враховують біологічні особливості та специфічні потреби жінок та чоловіків різного віку.

Проявів сексизму при опитуванні виявлено не було, однак гендерна рівність на рівні доступу до ухвалення рішень в Апараті ВРУ не забезпечена. Натомість ми 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, серед керівників структурних підрозділів жодна жінка не очолює управління та лише дві жінки є очільницями відділів: Кармелюк Ірина Миколаївна, керівник прес-служби, та Адамович Ірина Миколаївна, керівник

---

<sup>39</sup> 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)

відділу з питань звернень громадян. Значно кращою є ситуація з гендерним балансом на посадах завідувачів секретаріатів комітетів (13 жінок та 14 чоловіків) та фракцій (4 жінок і 4 чоловіків). Як бачимо, більшість працівників Апарату є жінки, однак вони обіймають нижчі посади, а доступ до керівних посад в Апараті для жінок є низьким<sup>40</sup>.

Таким чином, впровадження відповідних політик як на рівні реформи державної служби, так і на рівні Апарату ВРУ та проведення відповідних тренінгів та освітніх кампаній є необхідними заходами 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 є тісно пов'язаною з принципом незалежності, однак тут йдеться про особисті політичні переконання державних службовців. Це питання є дуже важливим, однак проблемні аспекти важко ідентифікувати.

Закон України “Про державну службу” не забороняє ані членства у політичних партіях, ані, тим більше, мати власні політичні погляди. Утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій та демонстрації своїх політичних поглядів є важливою вимогою, яка має особливе значення для Апарату Верховної Ради України. Особливе значення полягає у тому, що парламент – це багатопартійний орган, тут і Голова та заступники, голови комітетів, члени комітетів є представниками різних політичних сил, співпраця з якими мусить будуватися на засадах цілковитої нейтральності та неупередженості.

Опитування, проведені у 2017 році показали, що працівники Апарату є на 100 % політично нейтральними. Парламент як багатопартійний орган має особливу потребу у політично нейтральній адміністрації. Загалом працівники Апарату утримуються від демонстрації та коментування своїх політичних поглядів.

З огляду на те, що керівник Апарату є відповідальним за роботу Апарату і за політику управління персоналом, призначення керівника є важливим моментом з точки зору його політичної незаангажованості.

За Регламентом, керівник Апарату обирається більшістю голосів у залі за поданням Голови ВРУ. Це державний службовець категорії А, керівник державної служби в державному органі. Попри те, що керівник Апарату є службовцем

---

<sup>40</sup> Згідно з офіційними даними апарату, одержаними на запит



категорії А, він не обирається за конкурсом КВКДС. Це цілком виправдано з огляду на право парламенту на адміністративну автономію, однак сам порядок призначення керівника не є бездоганим з огляду на ризики політичного тиску з боку керівництва ВРУ.

Подібна ситуація виникає також 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 радше в площині політики, аніж в експертній площині.

Нині немає офіційного керівника Апарату, але є тільки виконувач обов'язків. Ця ситуація триває вже з 2014 року, коли попередній керівник Зайчук В.О. пішов на пенсію. З іншого боку, така ситуація є неприйнятною та потребує законодавчого врегулювання: або внесенню на розгляд кандидатури має передувати конкурс (нехай навіть проведений Апаратом), а голосування може бути і несхвальним, або ж необхідно 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 доти, доки немає призначеного керівника. Це підвішений стан, стан невизначеності. Дуже непродуктивно це впливає і на стан реформування державної служби на рівні Апарату, реформування політик управління персоналом, оскільки відсутність призначеного керівника не дозволяє йому виявляти 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) зі Слишинського В.І. на Боднара П.О., що 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 закону значно зріс, культура 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>41</sup>. Інтегрованість цього принципу не є достатньою, однак однозначно сильним є прогрес на цьому шляху, зокрема, і завдяки тиску з боку громадян та громадськості.

Прозорість та відкритість Апарату Верховної Ради України є необхідною умовою для налагодження довіри між суспільством та парламентом. На законодавчому рівні ми можемо простежити закріплення прозорості та відкритості у діяльності Верховної Ради України через Закон України «Про 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 основні обов'язки щодо дотримання прозорості та відкритості, як то акредитація представників засобів масової інформації, забезпечення трансляції засідань, розміщення інформації на офіційному веб-сайті Верховної Ради, надання інформації за запитами 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 також на рекомендації щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, які схвалені Постановою Верховної Ради України від 17 березня 2016 року № 1035-VIII, де одним з основних положень зазначена відкритість, прозорість та підзвітність громадянам.<sup>42</sup>

Одним з пунктів рекомендації є розроблення та схвалення комунікаційної стратегії, яка була введена в дію розпорядженням Голови ВРУ від 21 листопада 2017 року, контроль за виконанням якого здійснює особисто Голова ВРУ.<sup>43</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,

---

<sup>41</sup> Суд зобов'язав Апарат Верховної Ради надати ОПОРИ копію штатного розпису//Сайт Всеукраїнської мережі Опора. – Режим доступу: <https://opora.ua.org/news/3925-sud-zobovjazav-apatat-verhovnoji-rady-nadaty-opori-kopiju-shtatnogo-rozpyssu>

<sup>42</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>43</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)

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>44</sup>.

Серед завдань комунікаційної стратегії варто також звернути увагу на необхідність запровадження механізму звітування. А саме передбачено публічне звітування керівництва Верховної Ради України та політичних партій, 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, 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 секретаріати 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, то обов'язковість публічного річного звітування Керівника Апарату ВРУ за свою роботу жодними нормативно-правовими актами не передбачено.

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 віданням 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 було б передбачити 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>45</sup>

Показовим є випадок Громадської мережі ОПОРА, яка в 2013 році звернулася із запитом на отримання публічної інформації до Апарату ВРУ, а саме копії штатного розпису Апарату, включаючи всі його структурні підрозділи, із деталізацією по структурних підрозділах, із зазначенням усіх посад та розмірів

<sup>44</sup> Комунікаційна стратегія Верховної Ради України на 2017-2021 роки. – Режим доступу: <http://portal.rada.gov.ua/uploads/documents/44841.pdf>

<sup>45</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)

заробітної плати щодо кожної посади. Відповідь Керівника Апарату ВРУ була негативною, через що Громадянська мережа ОПОРА мала відстоювати гарантоване законом право на доступ до публічної інформації у судових інстанціях.

У свою чергу, вже за наступного керівництва Апарату на вимогу працівника Лабораторії законодавчих ініціатив запит на інформацію згідно із Законом України "Про доступ до публічної інформації" був задоволений у повному обсязі й наданий у передбачений законом строк.

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

5 лютого 2016 року Україна приєдналась до Декларації відкритості парламенту, а тодішнім Головою Верховної Ради України Володимиром Гройсманом було підписано 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 розроблено українськими організаціями 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>46</sup>.

Згідно з дотриманням 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>47</sup> за допомогою якого кожен охочий може отримати інформацію про використання бюджетних коштів чи про організаційну 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, яка 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>48</sup>.

Протягом жовтня 2017 – квітня 2018 рр. був реалізований також інший громадський проект, який покликаний підвищити прозорість діяльності комітетів. Проект «Прозорі та відкриті комітети Верховної Ради України» був

---

<sup>46</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>47</sup> Портал відкритих даних: <http://data.rada.gov.ua/open/main/index>

<sup>48</sup> Прозорість роботи парламентських комітетів: дослідження Опори. – 2016. – Режим доступу: <https://rada.opora.ua.org/analitika/komitety/11414-prozorist-roboty-parlamentskykh-komitativ-doslidzhennia-opory>

реалізовуваний ГО «Ліга інтернів» у рамках діяльності Ініціативи «Відкритий Парламент» за підтримки проекту ЄС-ПРООН «Рада за Європу»<sup>49</sup>.

Важливим елементом прозорості та підзвітності Апарату ВРУ є публічність інформації про доходи державних службовців Апарату та управління та запобігання конфліктів інтересів. Відповідно до ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції»<sup>50</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 працівників Апарату<sup>51</sup>, що є суттєвим прогресом у порівнянні із 2015 роком, коли тодішній керівник Апарату ВРУ **Зайчук В.О.** та перший заступник Апарату ВРУ **Куцик І.М. відмовились надавати декларації про майно і дохід**<sup>52</sup>.

Отже, за останні роки ми можемо спостерігати значне підвищення прозорості організації діяльності парламенту. 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, а також закріпити необхідність дотримання прозорості та відкритості парламенту на законодавчому рівні, із зазначенням відповідальних осіб, наданням відповідних повноважень, а також забезпеченням фінансовими та людськими ресурсами. Бо на даний момент ми можемо спостерігати за прагненням нинішнього керівництва парламенту підвищити прозорість та відкритість його 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 може бути забезпечена виключно Апаратом ВРУ, попри те, що і нині ми маємо значну кількість депутатів, які обиралися до парламенту кілька скликань поспіль. Оновлення парламенту також є важливим та необхідним процесом, а депутатам-новачкам

<sup>49</sup> 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-komitety-verhovnoyi-rady-ukrayiny>

<sup>50</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>51</sup> Сайт проекту «Декларації».- Режим доступу:

<https://declarations.com.ua/office/%D0%90%D0%BF%D0%B0%D1%80%D0%B0%D1%82%20%D0%92%D0%B5%D1%80%D1%85%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D1%97%20%D0%A0%D0%B0%D0%B4%D0%B8%20%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B8>

<sup>52</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-apatatu-verkhovnoi-radi-ne-nadav-deklaratsiyu-ni-na-zapit-gromadskogo-tb-ni-na-zapit-nardepa/>

потрібне менторство, яке може забезпечити тільки Апарат.

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 чому, керівник Апарату є посадою категорії "А", 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 Законом України "Про Регламент 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 досить 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, однак 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>53</sup>, а інституційна пам'ять значною мірою зосереджена на рівні керівного складу Апарату.

З іншого боку, під час переформатування Уряду в 2015 році, значна 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 Боднар О. замість Слишинського О., незважаючи на те, що Слишинський О. не перейшов на аналогічну посаду в СКМУ. Така політика свідчить про порушення принципу стабільності та політичної незалежності Апарату. Прикрим 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.

---

<sup>53</sup> Згідно з офіційними даними апарату, одержаними на запит

## ВИСНОВКИ

Ефективна державна служба, що відповідає сучасним вимогам професійної діяльності, є важливим елементом функціонування Апарату ВРУ та забезпечення роботи парламенту загалом. Відповідно до нової редакції Закону «Про державну службу», визначені в ній принципи державної служби є необхідним орієнтиром 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 таких 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.** Дотримання принципу законності також є добре усвідомленим принципом. Перепонами для практичної інтеграції цього принципу є політичний вплив та, як і в ситуації з верховенством права, недостатність повноважень.

**Принцип професіоналізму.** Принцип професіоналізму забезпечує об'єктивне та неупереджене виконання посадових обов'язків працівниками Апарату. Тут необхідно зосередити увагу на двох аспектах. По-перше, бракує формалізованих правих 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 важливим є навчальні семінари та стажування за кордоном, що надає 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 суспільного та публічного інтересів, що ускладнює формування ідентичності держслужбовцями і, відповідно, розуміння місця державної служби в сфері суспільних відносин.

**Принцип доброчесності.** Принцип патріотизму органічно переплітається з принципом доброчесності. І 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 незалежні судові органи та ефективна державна служба, реформа якої ще досі триває.

Вагомим висновком нашого аналізу міжнародного досвіду є те, що не існує жодної країни, де б регулювання поведінки та етики парламентських службовців випереджало рівень регулювання поведінки самих парламентарів.

Ба більше, навпаки, історія виникнення джерел регулювання та динаміки створення органів і механізмів контролю поведінки та захисту від несправедливості свідчить, що первинним була і є етика членів парламенту. Тоді як етика працівників парламенту завжди була вторинною – похідною від ініціатив, що регулювали етику парламентарів чи інституції в цілому.

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, які опиняються в ситуації, коли важко прийняти те чи інше рішення. Задекларовані 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 працівників з процесу на результат.

Парламентська адміністрація на сьогодні 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, необхідним є серйозний перегляд та реформування нормативно-правової бази роботи Апарату ВРУ.

Цикли роботи Уряду та ВРУ, відповідно, Регламенти обох інституцій мають бути узгодженими між собою. Ця базова умова може бути виконана лише спільним міжінституційним діалогом 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 мають відштовхуватися від короткострокових та довгострокових стратегічних цілей. Мусять фінансуватися заходи, спрямовані на досягнення цих цілей, вони мають бути чітко обраховані, містити прогнози та оцінки майбутніх результатів. Таким чином, кошторис ВРУ та стратегічний план ВРУ мають між собою чітко кореспондуватися. Стратегічний план має охоплювати усі Конституційні функції, покладені на ВРУ, стратегічні цілі мають формулюватися відповідно до цих функцій і повноважень, а заплановані заходи міститимуть інформацію про відповідальний структурний підрозділ Апарату (або конкретну посаду) та відповідальну політичну посаду.

Такі функції як забезпечення міжпартійного діалогу та контрольна функція станом на сьогодні не виконуються систематично. Функція із забезпечення міжпартійного діалогу частково виконується 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 – комітетський контроль, однак інші механізми контролю, такі як година запитань до Уряду та інші не



мають експертної підтримки, 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.** Не зважаючи 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. Дисбаланс у кількості 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 (розробляються та затверджуються НАДС), так і внутрішніх політик, тобто суто на рівні Апарату.

**Принцип політичної неупередженості.** Даний принцип є фундаментальним у забезпеченні нейтральності працівників Апарату щодо виконання своїх обов’язків та відношенню до колег. У сфері дії принципу політичної нейтральності важливо звернути увагу на механізм призначення Керівника Апарату ВРУ. З огляду на те, що керівник Апарату є відповідальним за роботу Апарату і за політику управління персоналом, призначення керівника є важливим моментом з точки зору його політичної незаангажованості. Актуальною є 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 вагомої проблеми – призначення керівника Апарату. Ситуація з непризначеним 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, так і до оприлюднення ділової документації. Але 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, а також забезпеченням фінансовими та людськими ресурсами задля 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>Відсутність гарантії відповідності принципу верховенства права та законності нормативно-правових актів ухвалюваних Верховною Радою.</p>	<p>Надання Апарату ВРУ повноважень щодо недопуску до розгляду законопроектів, які суперечать принципу верховенства права та законності</p>	<p>1. Внести зміни до ЗУ «Про Регламент ВРУ» та Положення про Апарат ВРУ, закріпити повноваження Апарату відмовляти у реєстрації законопроектів та зупиняти проходження окремих законопроектів;</p> <p>2. Розробити та затвердити Постанову ВРУ, якою будуть чітко та вичерпно визначені підстави для відмови у реєстрації та зупинення проходження законопроектів у ВРУ.</p>
<b>Законність</b>		
<p>1. Недостатня самостійність державних службовців через недостатність повноважень.</p> <p>2. Слабкі механізми захисту від політичного тиску.</p>	<p>Розробити та впровадити додатковий механізм захисту державних службовців Апарату ВРУ. Доцільним є створення:</p> <p>А. Механізм повідомлення, в тому числі, анонімного, про порушення працівниками норм Кодексу етики.</p> <p>Б. Забезпечити належну відкритість та прозорість етичної інфраструктури, публікувати усі документів, що регулюють поведінку, зокрема:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Анонімізованого (очищеного від персональних даних) реєстру дисциплінарних проваджень (звернень, порушень) та результатів розгляду по кожній інцидентів.</li> </ul>	<p>1. Встановити механізми контролю за поведінкою працівників Апарату в доповнення до процедури дисциплінарних проваджень. Внести відповідні зміни до Положення про Апарат ВРУ.</p> <p>2. Запровадити формальну процедуру розгляду трудових скарг. Внести зміни до Положення про Апарат Верховної Ради, розширивши Додатком “Положення про трудові скарги працівників апарату”, яке міститиме розділи:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Щодо рішень про підвищення, переміщення чи звільнення;</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>Публікація статистики розгляду проваджень<sup>54</sup>, який би враховував (фактичні строки розгляд та реагування, співвідношення рішень по провадженням, випрадовувальних рішень, відсоток розглядів, якщо відбулись в межах регламентних строків, проваджень, видами порушень Кодексу).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Щодо присвоєння рангів;</li> <li>Щодо призначення премій;</li> <li>Щодо результатів оцінки персоналу;</li> <li>Щодо умов праці.</li> </ul>
<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>3. Відсутність ефективної системи професійного навчання.</p>	<p>1. Розробка та прийняття стратегії розвитку персоналу Апарату ВРУ.</p> <p>2. Залучення зовнішніх експертів до розробки спеціальних кваліфікаційних вимог та ситуаційних завдань для конкурсів на заміщення вакантних посад.</p> <p>3. Проведення службою управління персоналом Апарату постійної роботи з активного рекрутингу.</p> <p>4. Розробити технічне завдання для закупівлі послуг на професійне навчання працівників Апарату, ґрунтуючися на потребах (які мають бути визначені на основі річного оцінювання).</p>	Не потребує нормативного закріплення
4. Недостатня інтегрованість принципів неупередженості та об'єктивності у зовнішніх та внутрішніх	Розробити та затвердити інструкції щодо стандартизації поведінки працівників Апарату в усіх зовнішніх, бажано і внутрішніх, комунікаціях: з керівництвом, політиками,	<p>1. Включити інструкції до Кодексу етики для працівників Апарату.</p> <p>2. Затвердити інструкції розпорядженням Голови ВРУ.</p>

<sup>54</sup> За зразком Комісії з захисту гідності парламенту Австралії

<http://www.apsc.gov.au/publications-and-media/parliamentary/annual-report/annualreport1617/merit-protecti-on-commissioner/appendix>

<p>комунікаціях державних службовців Апарату ВРУ.</p>	<p>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><b>Патріотизм</b></p>		
<p>1. Нечіткість у визначенні 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 б чітко тлумачились та розмежувались ці поняття.</p> <p>Б. Підготувати окремий методичний посібник та затвердити його наказом НАДС.</p> <p>Провести відповідні заходи з метою роз'яснення місії та ролі, визначення ідентичності державних службовців.</p>
<p><b>Доброчесність</b></p>		
<p>1. Відсутність гарного прикладу та високих стандартів поведінки на рівні політичного складу Верховної Ради – депутатського корпусу</p>	<p>Створення етичної інфраструктури народних депутатів.</p>	<p>Ухвалити Кодекс поведінки народного депутата</p> <p>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</p>	<p>1. Розробити Кодекс етики для працівників Апарату. 2. Встановити механізми контролю за поведінкою</p>	<p>1. Прийняти Постановою ВРУ Кодекс етики для працівників Апарату. 2. Внести відповідні</p>

державних службовців Апарату ВРУ.	працівників Апарату в доповнення до процедури дисциплінарних проваджень. 3. Забезпечити належну відкритість та прозорість етичної інфраструктури (опублікування усіх документів, що регулюють поведінку). 4. Запровадити формальну процедуру розгляду трудових скарг.	зміни до Положення про Апарат ВРУ 3. Внести зміни до Положення про Апарат ВРУ, розширивши Додатком «Положення про трудові скарги працівників Апарату».
3. Відсутність позитивної політики м'яких важелів впливу на поведінку державних службовців Апарату	1. Організація заходів з обговорення проблемних питань (семінари, круглі столи). 2. Організація зустрічей з колегами. 3. Міжнародний обмін досвідом. 4. Створення дискусійних клубів, кіноклубів тощо, де б періодично піднімалась тема етики. 5. Кампанії з підвищення інформованості суспільства про ВРУ та Апарат ВРУ, внутрішні кампанії з просування принципів етики.	Запровадити Розпорядженням Керівника Апарату ВРУ календаря різних заходів, круглих столів та зустрічей з метою просування етичних стандартів.
<b>Ефективність</b>		
1. Слабко налагоджена взаємодія між ВРУ та КМУ, несинхронізованість у циклах роботи органів	Потребує скоординованої співпраці між ВРУ, КМУ та ПУ	Розробка та внесення змін до регламентів КМУ та ВРУ
2. Слабкий інституційний рівень підтримки міжпартійного діалогу у ВРУ.	Створити у структурі Апарату ВР окремий підрозділ з питань міжпартійного діалогу з метою забезпечення якісної підтримки й координації	ВРУ шляхом голосування має затвердити нову структуру Апарату ВРУ, яка буде включати окремий підрозділ з

	діяльності міжфракційних груп.	питань міжпартійного діалогу. Положення про структурний підрозділ Апарату Верховної Ради ще має затвердити Голова ВРУ. Також має бути проголосована ВРУ Постанова про кошторис Верховної Ради України, де буде прописано забезпечення цього підрозділу.
3. Несистематичність та низька інституційна спроможність Апарату ВРУ забезпечувати експертно виконання контрольної функції парламенту (моніторинг та оцінку політики)	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.	Внесення змін до положення про Апарат та про Положення про ГНЕУ
4. Неефективне стратегічне планування роботи ВРУ	1. Затвердити механізм внутрішньопарламентської комунікації (сесійні засідання, погоджувальні ради, засідання комітетів), що забезпечать достатню ефективність та реалістичність планування роботи на рівні ВРУ. 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.	Стратегія має бути закріплена Постановою ВРУ
5. Неефективна політика управління фінансами в органі (неефективне планування, фінансується)	1. Утворити робочу групу із залученням представників КМУ та Мінфіну з метою перегляду механізму бюджетного планування ВРУ	Розпорядження Голови ВРУ щодо створення робочої групи

утримання, а не заходи, частина конституційних функцій взагалі не фінансується)	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), Голови Комітету з питань Регламенту, Голови Комітету з питань бюджету, Керівника Апарату ВРУ, керівників структурних підрозділів та зовнішніх експертів.	
<b>Принцип рівності доступу до державної служби</b>		
1. Інформація про конкурси про оголошення вакантних посад є важкодоступною.	Зробити Веб-сайт НАДС та ВРУ більш зручним для користувачів.	
2. Гендерний дисбаланс на рівні керівних посад, відсутність політик гендерного мейнстрімінгу, які би враховували особливі потреби чоловіків і жінок	1. Розробити та впровадити політики гендерного мейнстрімінгу 2. За допомогою квотування має бути забезпечене рівне представництва жінок та чоловіків на керівних посадах в Апараті ВРУ	1. Розроблені та затверджені політики щодо недискримінації в Апараті ВРУ (наказ Керівника Апарату). 2. Затверджене Положення розпорядженням Голови ВРУ, яке закріплює рівне предсталення жінок та чоловіків на керівних посадах в Апараті ВРУ.
<b>Принцип політичної неупередженості</b>		
1. Відсутність призначення Керівника Апарату за Регламентом ВРУ.	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. 2. Запровадити консультативний конкурс	1. Ухвалити зміни до Закону України “Про Регламент Верховної Ради України” щодо закріплення даного механізму. 2. Створити комісію розпорядженням Голови ВРУ, яка буде проводити



	на посаду Керівника Апарату згідно з процедурою КВКДС або аналогічній.	конкурс на посаду Керівника Апарату, що буде мати консультативний характер.
2. Уточнити повноваження, обов'язки та межі відповідальності Апарату	Розробити механізми захисту та розширення меж повноважень	Розпорядженням Голови ВРУ необхідно внести зміни до Положення про Апарат Верховної Ради України.
<b>Принцип прозорості</b>		
1. Відсутність регулярного звітування керівництва Апарату. 2. Відсутність звітування Голови ВРУ за роботу ВРУ.	1. Запровадження механізму звітування керівництва Апарату.	Закріпити необхідність подання публічних звітів керівництвом Апарату в Регламенті ВРУ та ЗУ "Про державну службу"

## СПИСОК ДЖЕРЕЛ

3. Конституція України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
4. Закон України “Про державну службу” від 10.12.2015 № 889-VIII <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
5. 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>
6. Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII «Про запобігання корупції» <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>
7. 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>
8. 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)
9. 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-п>
10. 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/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)
11. Розпорядження Першого заступника Керівника Апарату Верховної Ради України від 15 липня 2016 року № 2647к
12. 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>
13. Комунікаційна стратегія Верховної Ради України на 2017-2021 роки. – Режим доступу: <http://portal.rada.gov.ua/uploads/documents/44841.pdf>
14. 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>
15. 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>
16. 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](#)
17. 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>
  18. О. Жерибор, Т. Чернуха, К. Оуш, Є. Азімов. 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 Parliament 4 2017.pdf>
  19. О. Заславський, О. Хоруженко. 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>
  20. О. Ільков. 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>
  21. 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)
  22. 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>
  23. «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>
  24. 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/>
  25. 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\\_demokratiyeu\\_zhurnalisty\\_ne\\_rozvishuuyut\\_372961](https://zik.ua/news/2012/10/11/aparat_vru_u_krainah_zi_staloyu_demokratiyeu_zhurnalisty_ne_rozvishuuyut_372961)
  26. 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-komitety-verhovnoyi-rady-ukrayiny>
  27. Портал відкритих даних: <http://data.rada.gov.ua/open/main/index>
  28. Прозорість роботи парламентських комітетів: дослідження Опори. – 2016. – Режим доступу: <https://rada.oporaua.org/analytika/komitety/11414-prozorist-roboty-parlamentskykh-komitativ-doslidzhennia-opory>
  29. Сайт проекту «Декларації».- Режим доступу: <https://declarations.com.ua/office/%D0%90%D0%BF%D0%B0%D1%80%D0%B0%D1%82%20%D0%92%D0%B5%D1%80%D1%85%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D1>

%97%20%D0%A0%D0%B0%D0%B4%D0%B8%20%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0  
%D1%97%D0%BD%D0%B8

30. 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)
31. 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-rozplysu>
32. Civil Service Code of Standards and Behaviour <http://www.sipo.ie/en/Codes-of-Conduct/Civil-Servants/Civil-Service-Code-of-Standards.pdf>
33. 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&fica=1&pagina=1&so\\_miolo=](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1252&tabela=leis&fica=1&pagina=1&so_miolo=)
34. Parliamentary Ethics. A Question of Trust <https://www.parliament.uk/european-parliament> – OPPD, 2011, from <http://www.parlament.cat/document/intrade/59368>
35. 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)
36. 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.
37. The Civil Service code / Gov.Uk <https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-code/the-civil-service-code>
38. The European Code of Good Administrative Behaviour <https://www.ombudsman.europa.eu/resources/code.faces#/page/1>
39. Conflict-of-interest policies and practices (2006) <http://www.sigmaweb.org/publications/42618438.pdf>
40. The ethics challenge in public service : a problem-solving guide / by Carol W. Lewis, Stuart C. Gilman. (2005)
41. Auditing Ethics in the Public Sector. EUROSAI, 2014, from <https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=12447921&codPapelTramitavel=57049841>
42. 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].
43. Handbook of administrative ethics / edited by Terry L. Cooper.—2nd ed., rev. and expanded.p. cm. — (Public administration and public policy) - 2001

**Перелік питань для структурованого 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 роботи вам? і 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 в бік Верховної Ради в неефективності та політичній заангажованості? Яка приймає або погані закони або 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 є схожим з вашим або з Апаратом?

**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 – то 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 виоги?
2. Якою мірою премії Ваших підлеглих кореспондуються з результатами оцінки якості їхньої роботи. Якими принципами Ви керуєтеся 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 були у праутиці Вашої роботи ситуації, коли формально Ви зобов'язані були 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? Яка повинна бути 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 відсувади 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?

**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 нормативний, 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, 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 використання фантазії для уявлення про наслідки різних рішень. Як рішення вплине на інших? Наскільки саме вам буде комфортно усвідомлювати прогнозовані результатами?
  7. Потенційна шкода (зацікавленим сторонам). Однією з основних моральних імператив 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, яким 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.

Метод Керол Льюїс є досить поширеним і адаптованим в інших країнах. Зокрема, наведемо приклад настанови щодо прийняття етичних рішень службовцями публічного сектору Австралії :

Збирайте факти: збирайте якомога більше інформації, що ви знаєте й що ви не знаєте — і не переходьте до висновків.

1. 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.

2. 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.

3. Визначте, на кого вплине ваше рішення: важливим є вміння 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:

a. Чи зможуть усі, на яких вплинуло це рішення, вважати його правильним та справедливим?

b. Чи цей варіант відповідає суспільним інтересам?

c. Що думають платники податків?

4. 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.

5. Врахуйте ваш характер і особисту цілісність:

a. Чи задоволені ви рішенням, і чи можете ви пишатися цим?

b. Чи буде ваше рішення сприяти етичній поведінці в організації?

c. Чи ваше рішення гідне суспільних інтересів?

6. 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.

Дійте: вживайте заходів і будьте готові відстоювати ваше рішення та нести відповідальність. Врахуйте отримані уроки наступного разу. Поділіться своїм досвідом із колегами, що завжди є гарним способом розпочати діалог із питань етики та цінностей із колегами.