

2016



Забезпечення професіоналізму і добросовісності у Міністерстві оборони України

Аналіз ситуації



CENTRE FOR INTEGRITY
IN THE DEFENCE SECTOR

ЦЕНТР ЗІ ЗНИЖЕННЯ РИЗИКІВ КОРУПЦІЇ В ОБОРОННОМУ СЕКТОРІ

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

АБРЕВІАТУРИ ТА СКОРОЧЕННЯ

АПУ	Адміністрація Президента України
АТО	Антитерористична операція
ГШ	Генеральний штаб
ДКП	Департамент кадрової політики
ЄС	Європейський Союз
КМУ	Кабінет Міністрів України
МОУ	Міністерство оборони України
НАДС	Національне агентство України з питань державної служби
НАЗК	Національне агентство з питань запобігання корупції
НІСД	Національний інститут стратегічних досліджень
НУО	Неурядова організація
ОЕСР	Організація економічного співробітництва і розвитку
РНБО	Рада національної безпеки і оборони
СБУ	Служба безпеки України
СРСР	Союз Радянських Соціалістичних Республік
УЗВК	Управління з питань запобігання та виявлення корупції
УП	Управління персоналом
CIDS	Центр зі зниження ризиків корупції в оборонному секторі
SIGMA	Програма з підтримки удосконалення державного управління для країн Центральної і Східної Європи
NORAD	Норвезьке агентство з питань розвитку співпраці
RTI	Право на інформацію

ПЕРЕДМОВА

Цей звіт підготовлено Центром зі зниження ризиків корупції в оборонному секторі (CIDS) з метою докладного обговорення основних принципів і змісту трирічного проекту з питань управління персоналом та доброчесної поведінки у Міністерстві оборони України. Дані для дослідження було отримано відповідно до опитувальника, який складається з близько 250 запитань. Було використано шість основних типів джерел даних:

- офіційні/нормативні документи;
- письмові відповіді на запитання, які містяться в опитувальнику, підготовленому Міністерством оборони України та Національним агентством України з питань державної служби (НАДС);
- співбесіди з відповідними особами, які приймають рішення, та іншими місцевими експертами, а також представниками міжнародних організацій;
- анонімне опитування 145 працівників МО;
- дослідження, спеціально підготовлені для цього звіту;
- вже наявні аналітичні довідки і дослідження.

Авторами цього звіту є міжнародний експерт Франциско Кардона та старший консультант Свейн Еріксен, які входять до групи з проведення оцінки CIDS. Експерт з питань управління персоналом Дамір Ахметович та співробітники CIDS з України, а саме Роман Рукомед, Віктор Соловійов та Надія Вершигора зробили значний внесок у цю роботу. Проект цього звіту було представлено МО і НАДС для надання зауважень та запропонованих поправок. Отримані відповіді, в основному, увійшли до остаточного звіту. При цьому, усі оцінки, висновки та рекомендації, що містяться у звітах, є винятковою відповідальністю CIDS.

Осло, вересень 2016 року



Пер А. Крістенсен
Директор

ЗМІСТ

1.	Вступ.....	6
2.	Система прийняття рішень у секторі безпеки і оборони	8
3.	Міжнародні стандарти та цілі поточних реформ уряду України	10
3.1.	Стандарти державної служби	10
3.1.1.	Основний зміст стандартів	10
3.1.2.	Професійна незалежність державних службовців.....	12
3.2.	Міжнародні стандарти, що стосуються цивільно-військових відносин	14
3.3.	Спрямованість поточних реформ українського уряду.....	15
4.	Правовий статус державних службовців МО та військовослужбовців України	17
4.1.	Норми Конституції України	17
4.2.	Законодавчі норми	18
5.	Відокремлення політики від державного управління та політизація державної служби	20
5.1.	Формальний відправний пункт	20
5.2.	Політизація та «захоплення держави»	20
5.3.	Пропозиції щодо реформ	23
6.	Прийняття на державну службу, її проходження та припинення	24
6.1.	Прийняття на державну службу.....	24
6.2.	Просування по службі	27
6.3.	Припинення державної служби	27
6.4.	Здатність приймати та утримувати компетентний персонал.	29

7.	Права та обов'язки, доброчесність та неупередженість на державній службі	31
7.1.	Основні обов'язки державних посадових осіб	31
7.2.	Основні обов'язки військовослужбовців	32
7.3.	Конфлікт інтересів	32
7.4.	Прозорість, доступ до інформації та державної таємниці	34
7.5.	Захист викривачів	35
7.6.	Розгляд скарг	35
8.	Система і механізми управління персоналом	37
8.1.	Система управління персоналом	37
8.2.	Класифікація посад, посадові інструкції і планування кадрової роботи	38
8.3.	Оцінювання результатів службової діяльності	39
8.4.	Навчання	40
8.5.	Система оплати праці і винагород	41
9.	Моніторинг та управління корупційними ризиками	43
9.1.	Засади внутрішнього контролю	43
9.2.	Внутрішній аудит та генеральний інспектор	44
10.	Можливі наслідки існування нинішньої системи управління персоналом	46
11.	Рекомендації	49
12.	Додаток. Структура Міністерства оборони, 2015 р.	54

Громадяни України мають право на державну службу, незалежно від їхніх політичних поглядів.

Стислий огляд

Цей звіт демонструє запровадження у Міністерстві оборони України ефективної системи управління персоналом, яка відповідає загальнопоширеній європейській практиці та мінімальним вимогам до професіоналізму персоналу. Через такі проблеми, як низькі зарплати і суб'єктивність системи управління персоналом, МО може зіткнутися з труднощами з підбором та утриманням компетентного цивільного персоналу, особливо в тих напрямках, де існує сильна конкуренція з боку приватних роботодавців.

Загалом, наявна практика в галузі працевлаштування не сприяє належному цивільному і демократичному контролю над Збройними Силами. Донедавна право державних службовців заперечувати незаконним наказам керівництва або відмовлятися від дотримання етично сумнівних інструкцій було обмеженим. Новий Закон України «Про державну службу», ухвалений 2015 року, передбачає надійніший захист і чіткіші механізми розгляду скарг. У разі реалізації, цей закон може істотно поглибити професійні знання, навички і сумлінність у всій системі державного управління України. Однак закон про люстрацію¹ обмежує можливість державних службовців відмовлятися від виконання незаконних інструкцій і тим самим сприяє подальшій політизації державної служби.

Громадяни України мають право на державну службу, незалежно від їхніх політичних поглядів. Проте державна служба, як і оборонні відомства, традиційно була політизована і використовувалася як патронатний інструмент. Загалом, механізми підбору кадрів і просування по службі не відповідають міжнародним стандартам. В разі належної реалізації закону від 2015 року, ситуація може змінитися на краще, тож залишається сподіватися на те, що ці зміни настануть.

Тоді як новий закон «Про державну службу» передбачає більше правових гарантій справедливого порядку звільнення державних службовців, Закон України

«Про очищення влади» і спосіб, у який застосовуються правові положення про реструктуризацію, може працювати в протилежному напрямі.

Відсутність прозорості, надмірний розмір грошових винагород, суб'єктивізм і призначення їх на власний розсуд становлять загрозу верховенству права і принципу законності.

Система навчання і підвищення професійної кваліфікації вимагає радикальних змін. Хоча на кошти донорів було реалізовано безліч навчальних програм, загалом вони виявилися малоефективними. Не вистачає системного підходу, який підвищує професійні якості установ, а не лише приносить особисті вигоди окремим учасникам.

Нормативно-правова база для визначення конфлікту інтересів та декларування активів є належною і, в принципі, відповідає міжнародним стандартам, але її реалізація залишає бажати кращого. Тоді як для державних службовців існують обмеження на працю після закінчення трудової діяльності, на військовослужбовців такі обмеження не поширюються. Слід вжити заходів, аби обмежити можливість використання так званих обертових дверей для працівників Збройних Сил, особливо у сфері військової промисловості. Аналогічно, потрібно вдосконалити юридичні та управлінські засоби захисту викривачів і розробити на практиці нові й ефективніші механізми розгляду скарг, якщо ми прагнемо підвищити рівень доброчесності. Необхідно конкретизувати законодавство про державну таємницю і привести його у відповідність із законом про доступ до інформації, а також потрібно покласти край деяким незрозумілим адміністративним процедурам із засекречування інформації.

Міністерство оборони здійснило низку заходів з упровадження і зміцнення механізмів моніторингу та управління ризиками корупції, які, в разі їх ефективної реалізації, можуть підвищити професійну доброчесність в оборонних установах. Проте обмежені можливості і недостатня обізнаність із сучасними методами аудиту, а також суворі централізація влади зменшують вплив

¹ «Люстрація» – це процес очищення чогось. Це також очищення органів влади від чиновників, які належали до комуністичних чи авторитарних систем у Центральній та Східній Європі.

нових механізмів на підтримку доброчесності. Фактична організація праці в Міністерстві оборони може поставити під загрозу професійну незалежність посадових осіб, наділених функціями контролю і нагляду.

Отримані результати можна підсумувати у двох пунктах: (а) наявні механізми управління людськими ресурсами не забезпечують належну підтримку управління з урахуванням заслуг, доброчесності й неупередженості цивільних співробітників Міністерства оборони, а, отже, ставлять під загрозу професіоналізм; (б) Міністерство оборони – це організація, що перебуває під істотним впливом з боку військових, що не сприяє здійсненню цивільного й демократичного контролю над Збройними Силами.

Однак нещодавні зміни в правовій адміністративній структурі, що є застосовними до всіх суб'єктів державного управління, в тому числі й Міністерства оборони, значною мірою відповідають європейським принципам, однак реалізація залишається нерівномірною, а деякі законодавчі акти часто ігнорують державні посадові особи. Потрібні належні правові рамки, але передумови для належної адміністративної практики та досягнення мети належного управління відповідно до вимог угод Європейського Союзу є недостатніми. Реалізація нещодавно ухвалених законів і засад політичного курсу можуть значно поліпшити поточний стан справ.

Підсумовуючи вищесказане, експертна група CIDS вважає, що існує достатня правова основа для

проведення реформ в Міністерстві оборони. Група рекомендує норвезькому уряду надати фінансування трирічного проекту з управління людськими ресурсами в Міністерстві оборони України з метою підвищення рівня професіоналізму та доброчесності. Основні зусилля цього проекту мають бути спрямовані на допомогу Міністерству оборони в реалізації законодавства, зокрема нового закону про державну службу. Водночас проект має визначити конкретні потреби реформи у військовому законодавстві з метою приведення його у відповідність до нової адміністративно-правової бази і можливої підготовки варіантів реформи у цьому відомстві.

Питання довіри до громадських обговорень про реформу залишається відкритим. Є сумніви щодо того, наскільки глибоко вкорінено дух реформи. Є відмінності у ставленні до цього питання з боку представників державної влади. Складається враження, що зростає напруженість у відносинах між прихильниками реформ і прихильниками наявного стану справ. Беручи до уваги збройний конфлікт у деяких регіонах країни й досі нестабільну військову ситуацію, Міністерство оборони мало б більше усвідомлювати потребу в реформах, ніж інші міністерства, втім це залишається припущенням, а не фактом. Водночас, у заходах, спрямованих на реформування Міністерства оборони, бере участь досить велика кількість волонтерів. Ця група людей, які мають прямий доступ до міністра оборони, становлять віддану реформаторську силу.

Першим кроком в Аналізі ситуації буде визначення міжнародних стандартів, які можуть бути або законодавчо зобов'язальними вимогами, або лише рекомендаціями, розробленими міжнародними органами.

1. Вступ

Мета цього дослідження (далі – Аналіз ситуації) полягає у визначенні тем і загальних проблем, які можуть бути розв'язані упродовж трирічного проекту, який фінансує уряд Норвегії, спрямованого на управління персоналом і доброчесну поведінку у Міністерстві оборони України. В Аналізі ситуації буде виявлено прогалини між, з одного боку, нинішнім станом управління персоналом і доброчесної поведінки у цьому міністерстві і, з другого боку, бажаним майбутнім станом, який спирається на меритократичний професіоналізм, як того вимагає комплекс міжнародних, головним чином, європейських стандартів. Насамкінець, у звіті будуть окреслені заходи, які сприятимуть подоланню виявленої невідповідності, і які мають увійти до проекту тривалістю три роки.

Загальна мета підтримки Норвегією реформ, пов'язаних із сектором безпеки і оборони, полягає в сприянні цивільному і демократичному контролю за збройними силами країн-бенефіціарів. У зв'язку з цим, це дослідження буде зосереджено майже винятково на цивільних співробітниках міністерства, які становлять близько 80 % усіх посад Міністерства оборони.

Першим кроком в Аналізі ситуації буде визначення міжнародних стандартів, які можуть бути або законодавчо зобов'язальними вимогами, або лише рекомендаціями, розробленими міжнародними органами. Ці стандарти використовуватимуться як орієнтири, або базисні показники, за якими здійснюється оцінка поточної ситуації у МО України. З огляду на прагнення уряду України до встановлення тісніших зв'язків і, зрештою, приєднання до Європейського Союзу, у дослідженні значну увагу приділено вимогам і рекомендаціям ЄС. Також до уваги беруться інші міжнародні принципи і стандарти, але вони містять менш конкретні і менш масштабні положення стосовно управління персоналом, аніж європейські. Зважаючи на європейські прагнення України, група з оцінки CIDS не вважала за доцільне використовувати суто національні системи управління персоналом як критерії оцінки – чи норвезькі, чи інших країн. Тим не менш, потрібно додати, що існує високий ступінь кореляції між

національними системами Західної Європи і ключовими елементами того, що можна назвати загальними європейськими стандартами.

Правова система України, у тому числі новий Закон України «Про державну службу», ухвалений 10 грудня 2015 року, який набрав чинності 1 травня 2016 року, дедалі більше узгоджується з міжнародними принципами. Проте ці принципи відображають західні цінності та адміністративні традиції. Україна лише до певної міри поділяє ці традиції. Тому є значне нормативне відставання, яке країна має подолати, щоб реалізувати у себе міжнародне правове середовище. Справді, в царині управління персоналом українські практики, які існують упродовж багатьох років, істотно контрастують з рекомендаціями і керівними принципами ЄС. Хоча останнім часом було акцентовано на обов'язку державних службовців підкорятися принципам верховенства права, законності і професіоналізму, за українськими традиціями наголошується на обов'язку дотримуватися розпоряджень державних лідерів, майже не піддаючи сумніву їх зміст і характер.

Українські посадовці, опитані групою з оцінки CIDS, вказали, що міжнародні стандарти мало відомі вітчизняним особам, які приймають рішення, і рекомендували відобразити в Аналізі ситуації докладний опис ключових понять. Група з оцінки CIDS зробила спробу відреагувати на цю рекомендацію, зокрема у розділі 3, нижче за текстом.

В числі іншого, Аналіз ситуації спрямований на надання відповідей на такі запитання: чи достатньо мірою врегульовано українським законодавством принципи професіоналізму і доброчесності державної служби? Якою мірою фактичні робочі процеси/практика ухвалення рішень сприяють або перешкоджають професіоналізму й доброчесності в МО? Чи існують підрозділи/установи, що здійснюють управління персоналом, і які обов'язки покладено на них? Чи достатньо для забезпечення впорядкованого й високоякісного управління персоналом завдань і посадових інструкцій? Чи достатньо ознайомлені

посадові особи, які працюють у сфері управління персоналом, і здатні реалізувати кадрову політику за принципом службових заслуг? Ці та інші запитання становитимуть основу під час визначення змісту майбутнього трирічного проекту.

Звіт ґрунтується на таких джерелах даних: офіційні українські документи, правові та нормативні документи; письмові відповіді, надані відповідно МО та НАДС, на запитання, підготовлені групою експертів з оцінки CIDS; співбесіди з відповідними особами, які приймають рішення, місцевими експертами та

представниками міжнародних організацій; попередні аналізи і дослідження, які вже перебувають у відкритому доступі; а також звіти з конкретних питань, підготовлені незалежними українськими експертами на замовлення групи з оцінки CIDS. Окрім того, доповідь спирається на попередні висновки з функціонального аналізу, проведеного в МО України на початку 2016 року. Аналіз включає дані, отримані, зокрема, під час інтерв'ю майже з усіма керівниками департаментів МО та анонімного опитування серед близько 20 % співробітників Міністерства оборони.

Міністерство оборони піддається політичному тиску з боку різних кіл і може посідати вразливу політичну позицію у процесі прийняття рішень у секторі безпеки і оборони, в тому числі у сфері управління персоналом.

2. Система прийняття рішень у секторі безпеки і оборони

МО входить до складу системи прийняття рішень у секторі безпеки і оборони, яка, крім міністерства і Генерального штабу, складається з Президента та Адміністрації Президента, Кабінету Міністрів, у тому числі Секретаріату КМУ, зокрема Департаменту з питань безпеки оборони і юстиції, Ради національної безпеки і оборони, Міністерства внутрішніх справ, Міністерства закордонних справ, а також чотирьох розвідувальних органів (Служби зовнішньої розвідки, Служби розвідки МО, Служби розвідки охорони державного кордону та Служби безпеки України).

У широкому розумінні ключовою фігурою під час прийняття рішень у секторі оборони і безпеки вважається Президент. Він є Верховним головнокомандувачем Збройних Сил, а всі ключові особи, які ухвалюють рішення у секторі безпеки і оборони, або призначаються ним, наприклад, усі керівники спецслужб і начальник Генерального штабу, або обираються за його поданням – як, наприклад, міністр оборони. АПУ має у своєму складі окремий департамент, в якому працюють від 12 до 15 посадових осіб, розробляючи для Президента політику безпеки і оборони. Існує думка, що АПУ має значний вплив на МО.

РНБО відіграє ключову роль у координації політики у секторі оборони і безпеки. Раду очолює Президент. Міністр оборони та інші міністри і посадові особи входять до складу РНБО за посадою. Апарат РНБО налічує у своєму складі близько 160 працівників. РНБО переважно залежить від Президента та АПУ. Рішення РНБО набирають чинності указами Президента України. Контроль за їх виконанням здійснює апарат РНБО.

Міністр оборони є підзвітним у двох напрямках: Президенту і КМУ, до складу якого він входить. Контроль за державним бюджетом є основним інструментом, який КМУ може використовувати, щоб урівноважити вплив Президента у секторі безпеки і оборони. Законодавча заборона військовослужбовцям

входити до складу політичних партій може ускладнити можливість міністрів оборони з суто військовим минулим заявляти про себе у партійно-політичному середовищі, як-от КМУ. Колишні високопосадовці МО стверджують, що багаторічна практика призначення міністрами оборони військових офіцерів може негативно позначитися на їхньому політичному впливі.

МО несе відповідальність за здійснення оборонної політики для забезпечення мобілізації, бойової готовності та ефективності Збройних Сил. Міністерство також зобов'язане сприяти створенню умов, необхідних для громадянського контролю за Збройними Силами. Станом на 2015 рік, Міністерство оборони складалось з 27 основних структурних підрозділів, які найчастіше називають департаментами, але також управліннями або відділами. 9 підрозділів, у тому числі Департамент кадрової політики, Управління з питань запобігання та виявлення корупції, а також Департамент внутрішнього аудиту та фінансового контролю, підпорядковуються безпосередньо міністру. Решта підрозділів підпорядковувалися першому заступнику міністра або одному з чотирьох заступників міністра.²

Відповідно до традицій Варшавського договору до 2003 року МО було цілком воєнізованим, за винятком невеликого числа державних службовців. Нині ця ситуація дещо змінилася. Із загальної кількості 570³ посадових осіб у МО переважна більшість є державними

2 Організаційну структуру Міністерства оборони відображено у додатку 1 до цього звіту.

3 Згідно з інформацією, наданою НАДС, загальна чисельність державних службовців в Україні становить 295 709 осіб, з яких 7750 працюють у міністерствах. Національне агентство з питань державної служби, «Державна служба у цифрах, 2015 р.», Київ, 2015, с. 6. Див. на: <http://www.center.gov.ua/en/press-center/articles/item/1358-civil-service-in-figures-2015>.

Відповідно до Закону від 05.05.2015 № 235 «Про чисельність Збройних Сил України», чисельність Збройних Сил не перевищує 250 000 осіб, у тому числі 204 000 військовослужбовців. У кризовий період чисельність Збройних Сил збільшується на чисельність персоналу, призовану до армії на виконання указів Президента про мобілізацію, які затверджуються у законодавчому порядку. Див. на: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/235-19>

службовцями, на яких поширюється дія Закону України «Про державну службу». Інші посади посідають військові відповідно до військового законодавства. При цьому, серед старших посадових осіб майже немає осіб з цивільною освітою і підготовкою. Близько 50 % осіб, які посідають посади державних службовців, є колишніми військовими.

Збройні Сили безпосередньо підпорядковуються міністру оборони через начальника ГШ. Начальник ГШ також напряму підзвітний Президентові і може, за словами деяких опитуваних осіб, приймати рішення без врахування думки МО⁴. Такий стан справ зменшує впливовість рішень міністра і міністерства. У широкому

контексті, розподіл завдань і обов'язків між МО і ГШ характеризується відсутністю визначеності, прогалинами й дублюванням функцій, що, у свою чергу, послаблює ефективність, професіоналізм та відповідальність установ оборонного сектора.

Міністерство оборони піддається політичному тиску з боку різних кіл і може посідати вразливу політичну позицію у процесі прийняття рішень у секторі безпеки і оборони, в тому числі у сфері управління персоналом. Попри кілька спроб реформування, відносини між МО і ГШ залишаються часом проблематичними.

⁴ Опитувані особи висловлювали різні думки щодо того, чи може начальник ГШ надавати свої пропозиції без участі МО. Деякі зазначали, що це справді має місце, деякі заперечували.

Головна роль державних службовців в організаціях сектору безпеки полягає у відстоюванні конституційних цінностей, а також захисті загальних інтересів і безпеки держави відповідно до законодавства.

3. Міжнародні стандарти та цілі поточних реформ уряду України

3.1. Стандарти державної служби

3.1.1. Основний зміст стандартів

Головна роль державних службовців в організаціях сектору безпеки полягає у відстоюванні конституційних цінностей, а також захисті загальних інтересів і безпеки держави відповідно до законодавства. Механізми управління персоналом істотно впливатимуть на ступінь виконання зазначеної ролі. Системи управління персоналом на державній службі мають бути побудовані за принципом особистих заслуг, тобто вони повинні спиратися на конкурсний відбір, професіоналізм і чесність та спрямовані на служіння державним інтересам. Система за принципом особистих заслуг є протилежністю системі, у якій посади державної служби отримують особи на основі, скажімо, політичної чи особистої симпатії, а не професійних якостей.

Меритократичний принцип управління персоналом у сфері державного управління впливає з міжнародних стандартів, серед яких Загальна декларація прав людини від 1948 року; Конвенція ООН проти корупції (2003); Міжнародний пакт ООН про економічні, соціальні та культурні права від 1966 року; Рекомендація Ради Європи № R (2000) 6 Комітету міністрів країнам-учасникам про статус державних службовців у Європі; Двадцять керівних принципів боротьби з корупцією Ради Європи 1997 року і OECD/SIGMA, Структурні елементи для вдосконалення систем державного управління у країнах – кандидатах у члени ЄС (базові показники SIGMA 2009 року). Наведемо як приклади лише ці документи, хоча можна було б згадати й набагато більше.

Хоча зазначені міжнародні документи передбачають широкі можливості для адаптації в окремих країнах, деякі з них – не в останню чергу завдяки детальним механізмам контролю, нагляду та співробітництву представників різних країн в міжнародних професійних

спільнотах – сприяли фактичному визначенню того, що «системи меритократичного управління персоналом» означають на практиці. Це – одна з причин використання нами у цьому Аналізі ситуації зазначених міжнародних стандартів як базових чинників для оцінки поточного стану справ в управлінні персоналом в МО і надання рекомендацій для заходів щодо його реформування.

Україна офіційно прийняла більшість з цих міжнародно-правових документів. Окрім цього, завдяки підписанню Угоди про асоціацію з ЄС 2014 року Україна зробила перший формальний крок на шляху до інтеграції в ЄС. Хоча в угоді відкрито не згадуються механізми управління персоналом, втім вона зобов'язує Україну забезпечити існування ефективних і прозорих адміністративних систем.

Прагнення до вступу в ЄС⁵ означає, що вищезазначені базові чинники OECD/SIGMA найімовірніше становитимуть основу для оцінки ЄС рівня виконання Україною Копенгагенських критеріїв членства в ЄС, і наскільки вона готова до подальших кроків у напрямі посилення європейської інтеграції. Як ми побачимо нижче (підрозділ 3.3), український уряд нещодавно затвердив ряд програм з реформування і для оборонного сектора, зокрема, і для державного управління, загалом. За цими програмами українська влада зобов'язується базувати реформи в галузі управління персоналом на європейських стандартах, тобто стандартах SIGMA.

Хоча базові чинники SIGMA було розроблено для підтримки процесів розширення ЄС у Східній Європі, вони справляли вплив за межами вступу в ЄС і, можна сказати, набули статусу майже універсально застосовних критеріїв оцінки якості систем державної служби.

5 Після підписання Угоди про асоціацію Україна – Європейський Союз 27 червня 2014 року український Президент Петро Порошенко назвав це першим, але найбільш рішучим кроком України на шляху до членства в ЄС. Див. на: <http://www.dw.com/en/ukraine-ratifies-eu-association-agreement/a-17925681>

Таким чином, поняття SIGMA для європейського адміністративного простору, яке підтримує ідею міждержавних базових чинників і стандартів, сприяло широкій дискусії стосовно характеру «європейських цінностей і принципів» державного управління.⁶ Вони посідатимуть центральне місце в цьому Аналізі ситуації.

Аби краще зрозуміти поняття меритократичного професіоналізму, ми маємо зробити якомога чіткіше розрізнення двох вимірів систем державної служби, а саме їх інституційними і управлінськими аспектами. Перший з них стосується конституційної ролі державної служби у справі захисту основоположних цінностей політичної системи, як-от: демократія, особисті права, верховенство права, а також загальний інтерес. Для того, щоб підтримувати ці цінності, державні службовці зобов'язані бути віддані чинному урядові і, водночас, бути неупередженими, політично нейтральними і професійно незалежними. Коли йдеться про управлінські аспекти, акцент зміщується, в основному, в бік економічних чинників, в результаті чого державна служба розглядається як робоча сила, великий суспільний потенціал, яким потрібно ефективно керувати для виправдання витрат із державного гаманця.

Інституційні та управлінські аспекти мають бути одночасно запроваджені до системи державної служби таким чином, щоб урівноважити суперечливі питання і досягти внутрішньої узгодженості в межах усієї системи. Важливо запобігти наданню надмірного значення ефективності управління, яке не повинно знівелювати питання неупередженості та професійної незалежності державних службовців. Правильний баланс цих двох аспектів є підходом, який культивується добре усталеними демократіями, що мають у розпорядженні реально діючі ефективні механізми контролю, у тому числі механізми захисту професіоналізму в державній службі. Інституційність професіоналізму державної служби підтримується цілою низкою чинників, які можна назвати опорами професіоналізму. Головні правові та інституційні опори, які підтримують основу професіоналізму, можна систематизувати таким чином:

- 1) нормативно-правова база, яка чітко визначає обсяг державної служби (тобто відмежування державної служби від політики і від тих видів зайнятості населення, які підпадають під загальне трудове законодавство);
- 2) механізми відбору (найму і службового зростання);
- 3) регулювання прав і обов'язків (особливо тих, які мають стосунок до конституційних зобов'язань);
- 4) система винагород та компенсацій;
- 5) система управління.

Ці опори професіоналізму вимагають, щоб нормативно-правова база та адміністративні або управлінські практики:

- забезпечували призначення на посаду і службове зростання висококваліфікованих кандидатів відповідно до заздалегідь встановлених прозорих процедур, які підлягають судовому нагляду (про це йдеться у розділах 5 і 6 цього дослідження);
- забезпечували, хоча державна служба повинна віддано та ефективно служити чинному уряду, щоб вона, перш за все, виконувала свої конституційні та юридичні зобов'язання (розділ 7);
- заохочували максимальну відданість державних службовців законодавству і правопорядку в країні (розділ 7);
- унеможливили участь державних службовців у виконанні незаконних або етично сумнівних чи неправомірних наказів (підрозділи 7.1 і 7.6);
- зобов'язували державних службовців дотримуватися нейтральної і неупередженої позиції під час виконання ними своїх службових обов'язків за допомогою, серед іншого, систем, які врегульовують несумісності і запобігають конфліктам інтересів (підрозділ 7.1);
- гарантували неможливість самовільного звільнення або застосування до державних службовців довільних дисциплінарних заходів (підрозділи 6.3 і 7.6);
- забезпечували адекватне визначення обсягу політичних призначень, а також прав і обов'язків призначенців (розділ 5);
- враховували зовнішні механізми для забезпечення законності управлінських рішень і підзвітності державних службовців, а також політичних призначенців (про це йдеться протягом усього звіту, особливо у розділі 7);
- визначали у достатньому обсязі посадові завдання для

6 Цей аргумент висувається у великій кількості професійних досліджень, у т. ч. Дмитрова Антоанетта (2002). Розширення інституційної розбудова та адміністративні критерії спроможності для ЄС: Західноєвропейська політика, 25 (4), с. 171–190; Хейбредер Єва (2009). Структурування європейського адміністративного простору. Канали проникнення до ЄС і механізми національних змін: робочий документ Дослідницької групи коледжу (KFG) «Перетворююча сила Європи», Вільний університет Берліна, див. на: http://www.polsoz.fu-berlin.de/en/v/transfoemeurope/publications/working_paper/WP_05_September_Heidbreder.pdf Корпич Іван, Муза Анамарія і Новак, Горанка Лаліч (2011). Ефективне державне управління як квіток у Європейський адміністративний простір: у Збірнику ФЗ, 61(5), с. 1515–1560 (2011), Харлоу Керол (2011). Відповідальність як цінність у глобальному управлінні і глобальному адміністративному праві, Ентоні Гордон та ін. (ред.). Цінність глобального адміністративного права, Харт публішинг, Лтд, Оксфорд, Великобританія, 2011. Див. на: <http://ejil.oxfordjournals.org/content/17/1/187.full.pdf+html>

державних службовців, а також вимоги, яких повинні дотримуватися посадовці (підрозділ 8.2);

- заохочували державних службовців використовувати свій професійний досвід під час виконання ними своїх службових обов'язків (про це йдеться протягом усього звіту, особливо у розділі 5);
- забезпечували належне навчання державних службовців і справедливий та відповідний моніторинг їх роботи (підрозділи 8.3 і 8.4);
- встановлювали баланс централізації і децентралізації в управлінні персоналом шляхом забезпечення належного управління кадрами і застосування однорідних стандартів управління в усіх положеннях державного управління. Державна служба, як установа, має перебувати під централізованим управлінням повноважного політичного органу, тоді як за використання засобів управління персоналом відповідальність мають нести галузеві міністерства і відомства шляхом впровадження централізовано встановлених стандартів (підрозділ 8.1);
- забезпечували чесну, передбачувану і об'єктивну систему оплати праці, встановлену у законодавчому порядку, у якій розмір чистого заробітку фізичної особи мінімально залежить від рішення керівника (підрозділ 8.5).

У цьому аналізі ситуації буде з'ясовано чинники, які сприяють професіоналізму. Усі або деякі з цих чинників можуть бути або ідентичні, або щільно пов'язані з вищезгаданими міжнародно-правовими документами.

3.1.2. Професійна незалежність державних службовців

Органи державного управління, у тому числі міністерства, є ієрархічними організаціями, а державні службовці підпорядковані і підзвітні політичному керівництву. Державні службовці, і особливо ті, які працюють у міністерствах, мають бути чутливими і швидко реагувати на політичні запити міністрів. Проте дотримання лише обов'язку бути відданим є недостатнім, щоб гарантувати професіоналізм і справедливе співробітництво політиків і посадових осіб. Професіоналізм вимагає від державних службовців певної професійної незалежності.

Наявність професійної незалежності означає, що державні службовці регулярно беруть участь у процесі розробки політики та прийняття управлінських рішень, а також свідчить, що існує певна міра делегування повноважень. Очікується, що державні службовці вільно висловлюють свої експертні поради і мають ефективний правовий захист від негативних реакцій з боку політичного керівництва кожного разу, коли

їхні професійні оцінки можуть вступати у конфлікт з політичними уподобаннями. У таких ідеальних умовах державні службовці можуть з упевненістю «казати правду владі».

Уряди не можуть ефективно розв'язувати сьогоденні проблеми без державних службовців, які мають певний ступінь професійної незалежності. Є кілька вагомих причин для цього аргументу, і всі вони стосуються такої країни, як Україна:

А. Обсяг і складність робочих навантажень на урядові органи унеможливають участь політичного керівництва в усіх питаннях. Форма політичної відданості, яка передбачає подання усіх питань, і важливих, і менш важливих, найвищому керівництву, тягне за собою значні ризики, пов'язані з неефективністю та політизацією, а також розмиванням відмінностей між політикою і державним управлінням.

Б. Здатність розв'язувати принципово нові проблеми має вирішальне значення для будь-якого сучасного уряду і його адміністративного апарату. Інновація може лише обмеженою мірою запроваджуватися рішеннями зверху донизу у формі міністерських розпоряджень. Існує спільна професійна думка, що інноваційні організації і, зокрема, ті, які стикаються зі складним і динамічним середовищем, повинні уникати заплутування у централізованій бюрократичній структурі, яка обмежує творчість і мотивацію своїх працівників.⁷

В. Відмінною рисою нашого часу є постійний розвиток, який дедалі зростає, і поширення знань через децентралізовані, неієрархічні мережі, як-от Інтернет і міжнародні професійні спільноти. Урядові органи не можуть – і не повинні намагатися – відсторонюватися від таких тенденцій. Навпаки, ці зміни мають бути відображені в такий спосіб, за якого державні органи, в тому числі міністерства оборони, організовані і працюють. Суто ієрархічні системи, які передбачають централізований розвиток знань та їх поширення донизу по вертикалі управління, суперечать горизонтальній, децентралізованій логіці сучасного інформаційного суспільства і не можуть адекватно відповідати на виклики 21-го століття.

Г. Дедалі частіше міжнародні стандарти ефективного управління передбачають сприяння неупередженості, прозорості та досвіду в галузі державного управління. Для досягнення цієї мети мають запроваджуватися

⁷ Див. наприклад, Мішель Кроз'є (1964). Феномен бюрократії: Чикаго: видавництво Чиказького університету і Генрі Мінцберг (1979). Структурування організацій: Енгелвуд Кліффе, Нью-Джерсі: Прентіс-Хол Инк.

ефективні механізми контролю і моніторингу. Лише такі механізми, наприклад, для внутрішнього аудиту, які застосовуються з певною мірою незалежності, можуть забезпечити об'єктивне та професійне бачення, необхідне для забезпечення належного витрачання державних ресурсів та для унеможливлення їх використання для корупційних цілей.

- Д. У деяких країнах високопрофесійні і добре забезпечені ресурсами приватні суб'єкти посправжньому кидають виклик фундаментальним інтересам суспільства, як-от: демократичне управління та ідея суверенної держави. Ці інтереси можна захистити за допомогою лише ефективно функціонуючих державних установ, у яких державні службовці не лише мають, але й заохочуються та зобов'язані повною мірою використовувати свої знання і навички. У політичних системах, які не визнають або ефективно не захищають ідею професійної незалежності, існує підвищений ризик захоплення державних ресурсів, в тому числі державного управління, зовнішніми суб'єктами – не лише політичними партіями, але й групами інтересів, а в такій країні, як Україна, – бізнес-олігархами.
- Е. Ліберальна демократія – це держава, заснована на верховенстві права⁸, що, серед іншого, означає здійснення повноважень державної влади, у тому числі прийняття управлінських рішень⁹, яка керується принципами надійності та передбачуваності¹⁰. SIGMA наголошує, що ці принципи спираються на поняття неупередженості та професійної незалежності державних службовців.¹¹ Чиновники мають бути спроможні протистояти незаконним або сумнівним політичним розпорядженням. Вірність державних службовців конституції і правопорядку має пріоритет над їхньою відданістю чинному уряду.
- Є. Міжнародні організації, такі як НАТО і ЄС, можуть функціонувати належним чином тільки тоді, коли посадові особи в адміністративних органах держав-учасниць мають право на автономне професійне судження і певну свободу дій. Таким чином, саме

таким є принцип євроатлантичного співробітництва у галузі оборони, який передбачає делегування повноважень для прийняття рішень на якомога нижчий рівень, наскільки це можливо і обачно.

Від особливостей національних систем управління персоналом залежить міра використання державними службовцями професійної автономності або імовірність потрапляння у пастку прикрих залежних стосунків, наприклад, зі своїми керівниками. В числі іншого, це – визначальний чинник для професійної автономності і висновку про те, чи заслуговують державні службовці на посаду своїми професійними якостями або закритими контактами з політиками чи іншими впливовими людьми, чи їх заробітна плата та інші винагороди визначаються на основі об'єктивних і прозорих критеріїв або на розсуд керівників, і чи є у них впевненість у тому, що верховенство права превалює, або вони відчують себе під владою сваволі і непередбачуваності.

Щоб забезпечити належне застосування й унеможливити зловживання поняттям функцій професійної незалежності, воно має бути збалансоване і підтримане іншими правовими та інституційними механізмами. Таким чином, потрібно передбачити низку застережень.

Вимогою є відповідний, а не максимальний рівень професійної незалежності. Як ми вже вказували, ідея професійної незалежності державних службовців має бути порівняна з іншими, можливо, суперечливими міркуваннями, особливо про обов'язок лояльності до чинного уряду, конституційних та юридичних зобов'язань, а також про обов'язок неупередженості та нейтралітету. Передові західні демократії знайшли поміркований баланс між цими міркуваннями і способами врегулювання конфліктів між ними.

Однозначно проблематичним є надання широкої свободи дій державним службовцям, які не мають потрібних знань. І навпаки: навіщо приймати державних службовців з високим рівнем кваліфікації, якщо передбачається, що вони лише механічно виконуватимуть розпорядження, зміст яких не надає їм засобів впливу, або працюватимуть з тривіальними питаннями, що не вимагають жодного професійного судження? Сенс має лише поєднання досвіду і незалежності. Професіоналізм державної служби, як уже йшлося в цьому документі, значною мірою залежить від досвіду і належного рівня автономності. У зв'язку з цим, деякі міжнародні експерти використовують ці дві змінні у ще більш широкому сенсі, як ключові показники загальної якості управління.¹² Тому, на додаток до

⁸ Там само, примітка 21, с. 419.

⁹ Каліпсо Ніколаїдес і Рейчел Кляйнфельд відзначають що «таке тлумачне спрощування залишає за межами рамок «Верховенства права» ширше розуміння концепції, згідно з яким «Верховенство права» також охоплюватиме діяльність і рішення усіх, хто наділений владними функціями, і в державному, і в приватному секторах, враховуючи урядові і державні органи управління, а також їх судовий контроль з боку систем адміністративного та конституційного правосуддя». Див. Каліпсо Ніколаїдес і Рейчел Кляйнфельд (2012). Переосмислення європейського «Верховенства права» і програма розширення ЄС: фундаментальна дилема: *SIGMA*, Збірник документів, № 49.

¹⁰ ОЕСР (1999). Європейські принципи державного управління, *SIGMA*, збірник документів, № 27. <http://dx.doi.org/10.1787/5kml60zwdgr7h-en>.

¹¹ Там само, прим. 9, с. 11.

¹² Френсіс Фукуяма (2013). Що означає управління, *Врядування: Міжнародний*

відповідних ступенів незалежності, системи управління персоналом мають підтримувати рівень професіоналізму державних службовців шляхом певних механізмів, таких як: набір на роботу за меритократичним принципом, просування по службі, навчання та оцінювання.

Коли ми кажемо про те, що державні службовці мають певний ступінь професійної автономії, це не означає, що вони звільняються від відповідальності. Кожного разу, коли вони діють без попереднього розпорядження, має здійснюватися контроль за фактом їх рішень, що могло б слугувати основою для визначення чіткіших меж сфери їхньої компетенції у разі потреби. Водночас, повинні існувати механізми, які ефективно запобігають виконанню чиновниками незаконних наказів або дають змогу уникнути необґрунтованих дисциплінарних заходів.

Зроблений нами наголос на професійній автономії слід розглядати у світлі того, що Україна протягом семи десятиліть перебувала під комуністичним правлінням. Ключовим принципом комунізму стало поняття державного управління як податливого інструменту на службі правлячого класу, тобто комуністичної партії. Ця доктрина була вочевидь несумісною з ідеєю про те, що адміністративний апарат повинен мати певною мірою професійну незалежність. (див. вставку 1 нижче).

Вставка 1. Партійно-державні відносини у країнах колишнього Східного блоку¹³

За словами Леніна, Сталіна та інших лідерів колишнього Східного блоку авангардом пролетаріату була Комуністична партія, основною зброєю якої в забезпеченні диктатури пролетаріату був державний апарат. Загалом, певний розподіл праці між партією і державним управлінням є характерним для систем державного управління комуністичних держав. Державна бюрократія не мала багато спільного з державним управлінням у країнах з розвинутою демократією, де підтримка уряду надається на основі принципів професіоналізму, неупередженості та верховенства права. На усіх рівнях державної структури були підпорядковані паралельним партійним структурам, які були відповідальними за прийняття політичних рішень і які здійснювали керівництво і контроль за виконавчою владою. Останнє обмежувало професійний внесок в процеси розробки політики. Крім того, концепція провідної ролі партії ставила її вище за закон і скасувала увесь сенс конституційності.

Багато дослідників відзначають, що спосіб мислення та практики, пов'язані з комунізмом, продовжували впливати на поведінку політичних лідерів і державних службовців у східних і південно-східних європейських країнах впродовж кількох років після того, як комуністичні режими впали. Існує міцне переконання у тому, що державні службовці, у першу чергу, зобов'язані виконувати накази начальства. Мало поширена думка про те, що роль державного службовця також передбачає висунення ініціатив і висловлення незгоди з політичним керівництвом, коли це потрібно.

Той факт, що ідеї, пов'язані з комуністичним авторитаризмом, не зникли досі, вказує на складність запровадження у колишніх комуністичних країнах повною мірою управлінської культури, заснованої на встановлених західних принципах. Це явище має прояв також у реформуванні сектору оборони. У своїх письмових працях про Грузію Мака Петріашвілі¹⁴ зазначає, що, «незважаючи на те, що Грузія не мала великої кількості військових офіцерів, які служили в армії СРСР, управління персоналом, а також інституційні механізми були значною мірою під впливом радянської спадщини і вважалися централізованим державним управлінням. Реформування управління персоналом виявилось складним, навіть після зміни системи і викорінення корупції. Тому воно було об'єктом різкої критики протягом багатьох десятиліть¹⁵.

3.2. Міжнародні стандарти, що стосуються цивільно-військових відносин

Міністерства оборони налічують у своєму складі військовий та цивільний персонал. Цей звіт, в першу чергу, стосується професіоналізму останньої групи працівників, тобто державних службовців, відповідальних за ключові міністерські функції, як-от: підготовка стратегій, планування, складання бюджету та закупівлі. Цивільний контроль є одним з ключових принципів євроатлантичної оборони. У країнах – учасницях НАТО цивільні особи, зазвичай, становлять на цей час найбільшу частку усіх співробітників міністерств оборони.¹⁶ Нині аналогічні моделі присутні у колишніх комуністичних країнах, які прагнуть до членства в НАТО.

14 Заступник начальника відділу кадрів і департаменту професійного розвитку Міністерства оборони Грузії.

15 Петріашвілі Мака (2014). Розбудова оборонних інститутів: динаміка змін у Грузії і необхідність безперервної роботи, дисертація, аспірантура ВМС, Монтерей, Каліфорнія, с. 28.

16 У департаменті оборони США, який зобов'язаний максимально наймати державних службовців, 84 % усіх посад посідають цивільні особи. У Міноборони Франції ці показники становлять 70 %. див.: Валері Рачев (2011 р.). Використання цивільних у Міністерстві оборони. Функціональний підхід до сучасних оборонних інститутів, DCAF, Збірник регіональних програм, № 7, Женевський центр демократичного контролю за збройними силами.

журнал з політики, адміністрування і установ, 26(3), с. 347–368.

13 Зміст вставки узятو із роботи Тоні Ферхейена Політико-адміністративні відносини, NISPAcee (мережа інститутів і шкіл державного управління у Центральній і Східній Європі), оцінка «верховенство керівництва партії над законом спотворює увесь сенс конституційності» – процитовано з роботи Нормана Девіса (2001) «Серце Європи: Минуле в сьогоденній Польщі», Видавництво Оксфордського університету, с. 32.

Баланс чисельності цивільних осіб і військових може справити істотний вплив на функціонування і продуктивність міністерств оборони, а, отже, на роль і вплив військових у політичній системі. Три питання є особливо важливими:

По-перше, міністерства оборони із значною кількістю високопрофесійних цивільних фахівців можуть створювати ефективнішу політику, ніж ті, де переважає військовий персонал.¹⁷ Цивільні особи, які приймають рішення, можуть бути менш чутливі до впливу вузьких корпоратистських упереджених рішень, мають ширшу перспективу у вирішенні питань оборони і володіють ключовими компетенціями, які природно не набуваються завдяки військовій освіті і досвіду¹⁸. У країнах Східної і Центральної Європи незадовільний цивільний контроль у поєднанні з фінансовими труднощами загрожує підірвати всі види оборонних інститутів, у тому числі збройні сили.¹⁹ Крім того, наявність лише незначної частки цивільних фахівців у міністерствах оборони може перетворити їх на воєнізовану систему, яка, найімовірніше, реагуватиме по-військовому на проблеми безпеки, а не у більш широкому розумінні повного спектру політичних інструментів.

По-друге, державні службовці можуть виконувати функції налагодження стосунків. Вони можуть допомогти у роз'ясненні військових питань широкій громадськості, а також забезпечити зрозумілість демократичних процедур і політичних пріоритетів військовослужбовцям. Це може забезпечити більшу поінформованість щодо обговорення питань оборони і покращити процес прийняття рішень в оборонному секторі.

По-третє, що глибша інституційність управління персоналом на основі заслуг у міністерствах оборони (й у всіх державних органах), то краще цивільний персонал може підтримувати свій професійний авторитет не лише перед військовими, а й серед політичного керівництва.

Усі висловлюються, що наявність цивільного персоналу у складі МО, який є компетентним і достатнім за чисельністю, є передумовою для відповідного демократичного і цивільного контролю за збройними силами.²⁰ Тут слід додати про відповідний демократичний і цивільний контроль. У ряді посткомуністичних країн не можна сказати, що

намагання встановити цивільний контроль відповідає своєму призначенню. Управління військовим сектором означало партійно-політичну інфільтрацію офіцерського корпусу. Ступінь політизації і відсутності цивільних експертів в питаннях оборони фактично загрожує демократичному контролю в тому сенсі, як, наприклад, НАТО використовує це поняття.²¹ Навіть після вступу до НАТО оборонні установи нових держав-учасниць характеризувалися слабким розумінням військових питань серед цивільного персоналу, проблем корупції, хабарництва і фаворитизму.²²

Такий стан справ пояснюється радянською і комуністичною спадщиною.²³ В країнах – учасницях Варшавського договору військові установи були недвозначно воєнізованими. «Кожний, хто мав якесь значення [...], носив військову уніформу».²⁴ Ці традиції аж ніяк не гармонізували з євроатлантичними стандартами управління оборонними інститутами. Таким чином, експерти в галузі оборони в колишніх комуністичних країнах, які вже отримали або прагнуть отримати членство у таких організаціях, як ЄС і НАТО, рішуче наголошували на необхідності інституційних механізмів для забезпечення достатньої кількості цивільних фахівців у міністерствах оборони.²⁵

3.3. Спрямованість поточних реформ українського уряду

Як було зазначено, український уряд проголосив далекосяжні реформи, які, за умови їх ефективного здійснення, підтримають ключові елементи вищезазначеної нормативної-правової бази. Так, у переглянутій військовій доктрині України²⁶, яка була схвалена Президентом Порошенком 24 вересня 2015 року, зазначено, що країна:

- «[засновує] систему військової безпеки держави, що буде [...] відповідати критеріям, необхідним для членства України в ЄС і НАТО»;
- «[удосконалює] систему демократичного цивільного контролю за сектором безпеки і оборони відповідно до стандартів ЄС і НАТО».

17 Див., наприклад, Раффетто Шеклі (2002). Цивільний контроль за збройними силами у демократичному суспільстві: виявлення та аналіз співвідношення військових і цивільних осіб та досвід США, доповідь на конференції, Женевський центр демократичного контролю за збройними силами.

18 Рачев (цит.), посилання 16, с. 16 і 17.

19 Доннеллі Кріс (2002). Реалії реформи, у праці: Досвід оборонної реформи після холодної війни, накопичений у Європі та Сполучених Штатах, під редакцією Д'ярматі Іштван і Вінклера Теодора, с. 36–44, Брассіс Інк, Вашингтон, округ Колумбія, с. 37–38.

20 Рачев (цит.), посилання 15, с. 10.

21 Епштейн Рейчел (2008). У гонитві за лібералізмом: міжнародні інститути в посткомуністичній Європі, Видавництво університету Джона Хопкінса, Балтімор, штат Меріленд, с. 108.

22 Матеї Флоріна Крістіана (2012). НАТО, попит на демократичний контроль і військова ефективність у Румунії, Довідник з військово-цивільних відносин, під редакцією Брюно Томаса і Матеї Флоріни Крістіани, с. 318–330, Рутледж, Нью-Йорк, с. 327.

23 Петріашвілі (цит.), посилання 15, с. 52.

24 Тагарев, Тодор (2008). Цивільні особи у міністерствах оборони, Квартальний журнал, літо 2008 р., с. 112.

25 Див. Тагарев, (цит.), посилання 24, зокрема, с. 112 і 113.

26 Див. на: <http://www.president.gov.ua/documents/5552015-19443>

У Стратегії національної безпеки України²⁷ вказується, що «інституційна слабкість» [...], «непрофесіоналізм» [...], «застаріла модель державних установ і деградація державної служби» є загрозою для національної безпеки України. Для усунення цих загроз Стратегія пропонує «реформування державної служби, формування висококваліфікованого, патріотичного, політично нейтрального персоналу державної служби, реформування професійної підготовки, перепідготовку та підвищення кваліфікації державної служби, впровадження сучасної етики для державних службовців, військовослужбовців, співробітників правоохоронних органів».

У тому самому руслі Концепція розвитку сектора безпеки і оборони України, затверджена Указом Президента України від 14 березня 2016 року²⁸, визначає, що реформа в цьому секторі спиратиметься, серед іншого, на верховенство права, здобутий досвід, деполітизацію і демократичний цивільний контроль за Збройними Силами. Крім того, у цьому документі оголошується про введення європейських принципів управління персоналом в кадрових системах у галузі оборони і безпеки України.

У Стратегічному оборонному бюлетені, що був затверджений указом Президента від 6 червня 2016 р., викладено план реформування системи оборони. Він пропонує встановити демократичний, цивільний контроль над Збройними Силами за рахунок підвищення ефективності роботи Міністерства оборони. Бюлетень наголошує на необхідності професіоналізації цивільного штату Міністерства й оголошує, що до кінця 2018 року міністр оборони, його заступники, державний секретар і керівники департаментів будуть цивільними особами.

Крім того, в бюлетені йдеться про «зміну менталітету персоналу, який працює в оборонних установах», і реалізацію нового стилю керівництва, заснованого на західних уявленнях про стосунки між керівниками та їх підлеглими.

Важливим заходом щодо реформування українських державних установ, в тому числі МО, є новий Закон України «Про державну службу», який був ухвалений Верховною Радою 10 грудня 2015 року та набув чинності 1 травня 2016 року. Хоча цей закон і не ідеальний, він є значним кроком на шляху до реалізації

системи державної служби на основі доброчесності і професійних якостей. Закон значною мірою відповідає міжнародним стандартам, викладеним вище, і має становити міцне підґрунтя для реформи управління персоналом у МО, а також інших українських державних установах. Комісія Україна-НАТО наголошує на необхідності ефективного виконання нового законодавства про державну службу.²⁹ Антикорупційна програма міністерства (2015) передбачає план дій з імплементації нового закону України про державну службу.

Ще одним ключовим документом, що визначає напрям реформ у сфері державного управління України, є Стратегія реформування державного управління, що охоплює період 2016 – 2020 років, яку Кабінет Міністрів затвердив 24 червня 2016 року.³⁰ Загальна мета стратегії – реформування системи державного управління, а саме, приведення системи державної служби відповідно до європейських стандартів. Стратегія стверджує, що для досягнення цієї мети, серед іншого, потрібно розв'язати такі наявні проблеми:

- відсутність потенціалу державних органів з підготовки та реалізації реформ;
- високий рівень корупції на державній службі;
- відсутність належних механізмів для управління персоналом в міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади.

Таким чином, стратегія, зокрема, акцентує увагу на таких заходах:

- запобігання корупції серед державних службовців;
- забезпечення відкритого конкурсу на всі посади державної служби та просування по службі на основі заслуг;
- поліпшення й оновлення вимог до посад державної служби;
- оновлення функцій УП органів державного управління;
- зміцнення потенціалу реформ і створення команд реформаторів у державних адміністративних органах.

27 Указ Президента України від 26 травня 2015 року № 287. Див. на: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>

28 3 Указом Президента України (№ 92/2016) можна ознайомитися на: <http://www.president.gov.ua/documents/922016-19832>

29 Див. додаток 1 до Заяви Україна-НАТО, 8 грудня 2015 року, с. 5.

30 Стратегія реформування державного управління на 2016 – 2020 роки доступна за посиланням: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249175778>

Конституційні принципи мають бути інституціоналізовані, щоб управляти фактичними діями державних органів під час прийняття рішень.

4. Правовий статус державних службовців МО та військовослужбовців України

4.1. Норми Конституції України

Конституцію України було прийнято 1996 року, і відтоді до неї кілька разів було внесено поправки. Остання зміна мала місце 2014 року. Конституція містить у собі керівні принципи статусу державних службовців, встановлюючи, що основні елементи державної служби визначаються законодавством (стаття 92), і що кожен громадянин України має право доступу до державної служби (стаття 38). Таким чином, Конституція слугує основою для розробки меритократичної державної служби. Рівний доступ беззастережно вимагає справедливої, прозорої та відкритої конкуренції серед громадян, які прагнуть працювати на державній службі. Водночас, набір на посади державної служби за допомогою інших засобів, аніж чесна і відкрита конкуренція (наприклад, патронаж, непотизм і кумівство), можна було б вважати неконституційним і, отже, забороненим. У Конституції також окреслено деякі елементи управління державною службою, згідно з якими КМУ є вищим органом, відповідальним за керівництво державним управлінням (стаття 113).

Відповідно до Конституції (статті 36 і 39) основні права громадян, як-от свобода об'єднання в політичні партії або професійні асоціації чи свобода на демонстрації, можуть бути обмежені законодавством з причин національної безпеки, громадського порядку або інших прав і свобод громадян. За цих конституційних підстав деякі основні права державних службовців, на які мають право громадяни, можуть бути обмежені заради суспільних інтересів (або громадського порядку, так, як його трактує Конституція України). Це обмеження прав може стосуватися участі у політичних партіях або профспілках (наприклад, для представників збройних сил і сил безпеки). Конституція встановлює певні заборони для народних депутатів щодо перебування на державній службі (стаття 78) та для членів Кабінету Міністрів України, керівників центральних органів

виконавчої влади (стаття 120) суміщати свою службову діяльність з іншою роботою (крім викладацької, наукової та творчої роботи у позаробочий час).

Окрім цього, відповідно до статті 42 Конституції право на вільне здійснення підприємницької діяльності, яке застосовується до усіх громадян, може бути обмежене законодавством для державних посадових осіб (виборчих і невиборчих, у тому числі державних службовців) і офіцерів (в армії, спецслужбі або поліції). Це положення забезпечує підґрунтя для створення належним чином регульованої системи доброчесності на державній і військових службах.

Конституційні принципи мають бути інституціоналізовані, щоб управляти фактичними діями державних органів під час прийняття рішень. Попри забезпечення основи для побудови системи державної служби, яка заснована на професійних якостях, доброчесності і верховенстві права, Конституція України не відображає модель державного управління. Відсутність конституційних вказівок щодо побудови і функціонування системи державного управління, зокрема, стосовно відокремлення політики від управління, може перешкоджати розвитку професійної, ефективної та дієвої державної служби, яка функціонує в інтересах держави.

До того ж, за Конституцією розподіл обов'язків між різними конституційними органами, зокрема Президентом, КМУ і парламентом є неточним, що перешкоджає нормальному функціонуванню держави і державному управлінню (а, отже, і державній службі). Цілковімовірно, що такі труднощі посилюватимуться у разі, якщо Президент і Прем'єр-міністр належать до різних політичних партій. Це особливо стосується МО, де, як ми вже зазначали, міністр оборони має подвійні підзвітні зобов'язання – перед Президентом і Кабінетом Міністрів.

У підсумку відзначимо, що Конституція не пропонує модель державного управління і не передбачає чіткий розподіл обов'язків, спрямованих на певні ключові державні органи. Це може ускладнити функціонування державного управління і підлягає перегляду. Однак, з позитивної точки зору, Конституція закріплює основні фундаментальні права громадян у вільному суспільстві і, разом з цим, дає можливість обмежити здійснення таких прав заради суспільного інтересу. Обмеження основних прав державних службовців, як це передбачено у Конституції України, є звичайним явищем у багатьох демократичних країнах, зокрема, в ЄС і ОЕСР. До того ж, Конституція забезпечує основу для розробки меритократичної державної служби.

4.2. Законодавчі норми

У Радянському Союзі закону про державну службу не існувало. Усі державні службовці були об'єктом дії положень загального Кодексу законів про працю, який не передбачав жодного окремого регулювання, не кажучи вже про захист осіб на посадах у державному управлінні. Таких працівників ставили на один рівень з працівниками державних підприємств. Відсутність правового захисту державних службовців полегшила для комуністичного керівництва політизацію органів державного управління. Переважала практика протекціонізму і патрон-клієнтських відносин, які відповідно до Маркса мають бути скасовані при комунізмі, а також було запроваджено систему номенклатури і «кадрової політики» (див. вставку 2 нижче).

Вставка 2. Система номенклатури в СРСР³¹

«Номенклатура» (лат.) означає список імен. Це поняття стосується практики Комуністичної партії, яка застосовувалася для призначення на ключові посади у всій державній системі, а також у всій своїй партійній ієрархії. Зокрема, номенклатура складалася з двох окремих списків: один – для ключових посад, призначення на які здійснювала внутрішньопартійна влада, а другий – для осіб, які є потенційними кандидатами для призначення на ці посади. Паралельно з номенклатурою існували патрон-клієнтські відносини. Посадові особи, які мали право призначати осіб на певні посади (патрони), виховували лояльність серед тих, кого вони призначили. Патрон (посадовець, який здійснює призначення) відстоював інтереси клієнтів (призначенців) в обмін на їх підтримку.

Після проголошення незалежності України (1991) Верховна Рада ухвалила закон «Про державну службу»

(1993)³², який поширюється на всіх державних службовців, що працюють у МО. Рішення про підготовку цього закону було прийнято Кабінетом Міністрів після його візиту до Франції у березні 1992 року.

До закону (1993) вносилося багато поправок, у деяких випадках – для приведення його відповідно до конституційних принципів. Однак оскільки ці поправки вносились безсистемно, вони породили дублювання і плутанину. Крім того, державна служба також є об'єктом дії іншої частини законодавства, Кодексу законів про працю³³. З цих причин нормативно-правовій базі державної служби 1993 року не вистачало злагодженості та єдності. На думку ОЕСР/SIGMA, висловлену 2006 року, закон «Про державну службу» (1993) був покликаний служити не демократичній державі, а авторитарному, неправильному і антидемократичному політичному режиму, у якому бюрократія мала бути навчена виконувати накази і розпорядження зверху, не несучи відповідальності за формування і реалізацію державної політики і законів.³⁴

Як уже згадувалося, новий Закон України «Про державну службу»³⁵ був прийнятий парламентом наприкінці 2015 року та набув чинності 1 травня 2016 року. У цьому новому законі ще присутні недоліки, але у разі його ефективної реалізації, це буде важливим кроком на шляху до професіоналізації і деполітизації державної служби. Таким чином, до уваги береться остаточна редакція проекту закону, яка у всіх ключових напрямках була ідентичною з текстом, прийнятим Верховною Радою. Щодо цієї редакції закону SIGMA зазначає, що він «[...] значною мірою відповідає загальним стандартам ЄС. Загалом, потрібно підкреслити, що порівняно з чинним законодавством було досягнуто значний прогрес, особливо в таких напрямках як: впровадження державних секретарів, конкурсний набір на роботу, добре врегульований порядок звільнення і дисциплінарні процедури [...]. Законопроект також є спробою привести систему заробітної плати у відповідність до передової практики ЄС».³⁶ Аналіз, проведений групою з оцінки CIDS, багато в чому збігається з такою оцінкою SIGMA. Детальніше обговорення положень нового закону проводитиметься у наступних розділах цього звіту.

32 Закон України від 16 грудня 1993 року № 3723: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>

33 Закон України від 10 грудня 1971 року № 322. Див. на: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/322-08/print1434392921471245>

34 <http://www.center.gov.ua/en/contacts?layout=edit&id=38>

35 Див. Закон України від 10 грудня 2015 року № 2490 на: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19>

36 SIGMA. Зауваження до проекту Закону України «Про Державну службу» від листопада 2015 року, стор. 18. Неопубліковані, але надані Нацдержслужбою експертній групі CIDS.

31 Інформацію у тестовому блоці взято із статті «Номенклатура» у Вікіпедії. Див на: <https://en.wikipedia.org/wiki/Nomenclatura>.

Закон України «Про Збройні Сили»³⁷, з поправками, визначає, серед іншого, функції, організацію і структуру керівництва Збройними Силами (преамбула закону). Стаття 16 забезпечує правовий і соціальний захист військовослужбовців, а стаття 17 забороняє учасникам Збройних Сил бути членами політичних партій і профспілок, а також брати участь у страйках. У цьому положенні також зазначено, що військовослужбовці Збройних Сил можуть мати обмежену свободу в отриманні або поширенні закритої інформації. Проте закон не визначає, про яку інформацію йдеться.

Закон України «Про військовий обов'язок і військову службу»³⁸ від 1992 року з поправками докладно регулює призов військовослужбовців до Збройних Сил. Закон також визначає різні військові звання, і в армії, і на флоті, а також порядок призначення на військові посади. Інший закон від 1991³⁹ року регулює невійськову службу,

яка є альтернативою військовій службі, і яку закріплено Конституцією.

Загалом, нормативно-правова база для Збройних Сил демонструє ознаки того, що її було прийнято без належного попереднього розгляду і планування щодо функцій та організації Збройних Сил у пострадянській Україні.

Насамкінець відзначимо, що чинна Конституція, навіть в неповному вигляді, створює підстави для розвитку професійної, меритократичної державної служби, але Закон України «Про державну службу» (1993) є недостатнім і вимагає глибокої перебудови. Новий закон про державну службу може бути основою для значного поліпшення стану державної служби, в тому числі в МО. Законодавство про військовослужбовців має бути краще узгоджено з Конституцією.

37 Закон України від 6 грудня 1991 року, № 1934. Див. на: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1934-12>

38 Закон України від 25 березня 1992 року, № 2232. Див. на: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2232-12>

39 Закон України від 12 грудня 1991 року № 1975. Див. на: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1975-12>

Ціла низка посад у державних установах має чітко виражений політичний характер.

5. Відокремлення політики від державного управління та політизація державної служби

5.1. Формальний відправний пункт

Ціла низка посад у державних установах має чітко виражений політичний характер. Вони підпадають під дію положень Конституції, а саме: посади Прем'єр-міністра, першого Віце-прем'єра, віце-прем'єрів, міністрів, першого заступника міністра та заступників міністрів. Прем'єр-міністр призначається парламентом за поданням Президента, міністри – за поданням Прем'єр-міністра. Коли йдеться про міністрів оборони та закордонних справ, застосовуються спеціальні правила. Цих міністрів призначає парламент, але за поданням Президента. Вони можуть бути звільнені парламентом за згодою Президента.

Перший заступник та заступники міністра призначаються на посаду і звільняються з посади КМУ, за винятком перших заступників і заступників міністра оборони, а також за винятком начальника ГШ, яких призначає на посаду і звільняє з посади Президент.⁴⁰

Міністри мають право брати на роботу поза конкурсом консультантів (їх також називають в Україні «співробітниками патронажної служби»), які до 1 травня 2016 року мали статус державних службовців, а максимальна чисельність помічників, яку міг мати міністр, не обмежувалася. Тепер вони не мають статусу державного службовця, їх максимальне число становить 10 осіб.⁴¹

5.2. Політизація та «захоплення держави»

Досить поширена думка, що державні інститути України занадто політизовані⁴², оскільки вони захоплені політичними агентами, як-от: бізнес-елітою (в Україні їх часто називають олігархами), політичними партіями, або, можливо, доречніше сказати – політичними партіями, у яких домінують бізнес-олігархи. Можна стверджувати, що в Україні, політичні партії стали головними агентами, яких використовують бізнес-еліти з метою набуття впливу і захоплення державних активів. Олігархи фінансують політичні партії,⁴³ а також олігархи або люди, віддані ним, переважають серед членів парламенту і міністрів уряду.

Міра, до якої міністри можуть піддаватися зовнішньому тиску, що надає конкретним політичним групам контроль за призначеннями на посади і економічними потоками у державних установах, підприємствах, у

⁴² Ми використовуємо термін «політизація» у тому сенсі, який дуже близький до визначення, запропонованого Анною Гжимала-Буссе у праці «Політична конкуренція і політизація держави в Центральній і Східній Європі», Порівняльні політичні дослідження, 10/36, грудень 2003 року, с. 1125. «Державні структури політизованої держави захоплені політичними конкурентами, такими як: групи інтересів або політичні партії. Управління і регулювання можуть тоді формуватись залежно від ситуативних потреб політичних агентів, а не апріорних цілей політики, спрямованих на забезпечення суспільних благ. Правопримусове виконання віддає перевагу приватним інтересам, в той час як політика сприяє виділенню ресурсів для приватних цілей (хабарництва). Сюди може відноситись надання робочих місць, укладення контрактів або фінансові трансферти. Політична вірність, а не заслуга, є критерієм для їх отримання».

⁴³ Однак наприкінці 2015 року Верховна Рада прийняла Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України», спрямований на запобігання і боротьбу з політичною корупцією. Див. на: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/731-19>. Новий закон розглядається як інструмент для подолання влади олігархів у політичному житті в Україні (див., наприклад, Віденська щоденна газета *der Standard* від березня 2016 року, стаття Сергія Лещенка «Die Ukraine: „Die Dinge nicht auf den Kopf stellen“» («Україно: не роби помилок»). Серед іншого, закон обмежує внески на користь політичних партій від юридичних і фізичних осіб, а також запроваджує механізми фінансування партій з державного бюджету і суворіший контроль за фінансовою діяльністю партій.

⁴⁰ Указ Президента України «Про Положення про Міністерство оборони України та Положення про Генеральний штаб Збройних Сил України» від 6 квітня 2011 року, № 406. Див. на: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/406/2011>

⁴¹ Закон України «Про центральні органи виконавчої влади», стаття 12. Див. на: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>

тому числі оборонного сектору, стала очевидною, коли міністр економічного розвитку і торгівлі пан Айварас Абромавічус подав у відставку на початку лютого 2016 року. За словами міністра, були наполегливі спроби змусити його слугувати прикриттям для корупції і діяти як маріонетка зовнішніх політичних агентів, які не мають на меті жодних інших інтересів, окрім власного прибутку. Див. вставку 3 нижче.

Вставка 3. Заява українського міністра про його відмову скоритися корупційному тиску⁴⁴

«Сьогодні я прийняв рішення подати у відставку з посади Міністра економічного розвитку і торгівлі України. І ось чому. Причина – різка активізація блокування будь-яких системних та важливих реформ. Це вже не просто відсутність підтримки чи політичної волі. Це – активні дії, спрямовані на те, щоб паралізувати нашу реформаторську роботу: від несподіваного зняття охорони міністра та його сім'ї до нав'язування під усе більшим тиском сумнівних осіб у мою команду і на ключові посади на держпідприємствах. [...]

Ми навчилися давати собі раду з опором старої системи, але виявилося, що дехто із нових «доброзичливців» гірший за старих. У мене та моєї команди немає бажання бути ширмою для відвертої корупції чи підконтрольними маріонетками для тих, хто хоче у стилі старої влади встановити контроль за державними грошми. Я не хочу їздити в Давос, зустрічатися з іноземними інвесторами і партнерами та розповідати їм про наші успіхи, у той час як за мою спину вирішуються якісь питання в інтересах окремих людей. [...] Вони... намагалися вплинути на ключові призначення на державних [...] підприємствах і у Національному агентстві з акредитації.

Кульмінацією цього кадрового свавілля стало бажання мати «власного» заміністра в Мінекономіці, який відповідав би за «Нафтогаз» та інші державні підприємства. Кандидат просто приніс повний пакет документів для призначення і заявив: «Я хочу стати вашим замом. Я в їх команді, і мою кандидатуру вже погоджено нагорі». Після цього мені надійшов дзвінок [...] з наполегливою рекомендацією взяти цю людину, а також ще одну – на посаду заступника з оборонної промисловості. На що я відповів: «Я не буду частиною цього дербану» і попросив, щоб мене звільнили з посади і подаю заяву про відставку».

Під час співбесід з експертами CIDS спостерігачі політичних подій в Україні стверджували, що випадок з паном Амбромавічусом не поодинокий епізод, а симптом ширшої, системної проблеми. Відповідно до українських досліджень державні службовці відчувають постійний тиск, небезпеку бути залученими до нетипових, навіть, протизаконних дій.⁴⁵

⁴⁴ Нижченаведене процитовано з відкритого листа від 3 лютого 2016 року за підписом Міністра економічного розвитку і торгівлі України пана Абромавічуса, опублікований на офіційному сайті міністерства.

⁴⁵ Афонін Е. А. Функціональна і компетентнісна готовність державних службовців України до здійснення публічного адміністрування в умовах демократії/Е. А. Афонін, О. М. Балакірева // Український соціум. – 2015. – №

Такі проблеми також стосуються МО. Зокрема, аналітики вказують на період 2012 – 2014 років, коли провідні посадовці МО були тісно пов'язані не лише з бізнес-елітами, а й російськими спецслужбами.⁴⁶ Аналітики стверджують, що у результаті цих зв'язків приймалися рішення, які завдали великої шкоди МО і українській системі оборони. Наприклад, в одному звіті стверджується, що «дезорганізація Міністерства оборони України під виглядом «реформи» унеможливила ефективне управління Збройними Силами».⁴⁷ І українські, і міжнародні спостерігачі, зазвичай, стверджують, що цієї шкоди було навмисно завдано для того, щоб слугувати інтересам зовнішнього патрона, уряду Росії.⁴⁸

Інформація, отримана під час підготовки цього звіту, допомогла пролити світло на механізми, які використовувались у період 2012–2014 років для ймовірного захоплення Міноборони у корупційних та інших злочинних цілях, і також на те, яким чином система управління персоналом сприяла подібним діям. Відповідно до широко поширеної практики і на думку чиновників Міноборони, останні два міністри оборони до Революції гідності у лютому 2014 року, не порушуючи правові положення, залучили до складу міністерства велику кількість своїх людей. Попри те, що деякі з цих людей мали статус помічників міністра і, таким чином, були у складі МО, інші, так звані доглядачі, діяли без будь-якого формального підґрунтя, навіть не входячи до штату міністерства.

Усі рівні прийняття рішень у Міністерстві оборони і, особливо, підрозділи, що управляють грошовими потоками, були під фактичним контролем наближених до міністрів людей. Наглядачі були присутні в усіх відділах МО і наставляли керівників департаментів щодо змісту рішень, які приймалися. Усередині міністерства діяльність політичного оточення міністрів сприймалася нормально або, щонайменше, толерантно, без протестів, хоча було зрозуміло, що така діяльність була або, принаймні, могла бути незаконною і шкідливою для системи оборони.

1. – С. 7–22. (Afonin E. A. *The ability and willingness of Ukrainian civil servants to serve the public administration of a democracy*, Ukrainian society. – 2015. – № 1, pp. 7–22, available at, http://nbuv.gov.ua/UJRN/Usoc_2015_1_3

⁴⁶ Див., наприклад: Національний інститут стратегічних досліджень, матеріали. До другої річниці агресії Росії проти України 20 лютого 2016 року: http://www.niss.gov.ua/public/File/2016_book/Eng_ru.pdf.

⁴⁷ Національний інститут стратегічних досліджень, матеріали, про які йдеться у посиланні 43, с. 8. Інші українські джерела: <http://euromaidanpress.com/2014/07/16/who-destroyed-the-ukrainian-army/#arvlbdata>. <http://ukrainianweek.com/Politics/115444> <https://news.pn/en/RussiaInvadedUkraine/110615> <http://www.freerepublic.com/focus/chat/3136396/posts>

⁴⁸ Див. інтерв'ю з колишнім Міністром закордонних справ України Б. Тарасюком у Відні, щоденне видання «Die Presse», 6 червня 2014 року, «Der Westenhilftuns nichts» (Захід нам не допоможе) і Малек Мартін. План військових дій Москви. Витоки війни Росії в Україні, Східна Європа 9–10/64, вересень-жовтень 2014 року, с. 111.

Група CIDS з оцінки ситуації провела співбесіду з особами, які приймають рішення в Міністерстві оборони. Вони вказали на кілька чинників, які можуть пояснити відсутність явних незгоди і протесту. Постійні співробітники вищої ланки у МО, особливо керівники департаментів, посідали свої посади, у першу чергу, завдяки своїй відданості міністрові, і лише в другу чергу – завдяки своїй професійній компетенції. Як повідомляли опитувані особи, на їх експертних ролях негативно позначався той факт, що їм пропонували і, начебто, вони приймали гроші від корупційних схем, організованих політичним керівництвом. Окрім того, в МО на службовців сильно тиснули, аби вони зберігали під час виконання службових обов'язків лояльність до міністра і зобов'язувалися беззаперечно підкорятися його наказам, зробили свій внесок у замовчування можливих критичних голосів. Той факт, що МО було майже цілком закритою організацією, фактично відрізаною від навколишнього середовища, ускладнює отримання зовнішнім світом інформації про нього, годі вже казати про реагування навіть на грубі і соціально шкідливі зловживання.

Як ми вже вказували, у період 2012–2014 років політичне керівництво МО, можливо, знало і допомагало російським планам захоплення території України.⁴⁹ 2013 року провідний член українського Генштабу попереджав про підозрілу діяльність Росії в Криму. Незабаром після цього міністр оборони звільнив його нібито через те, що він порушив правила зберігання секретних матеріалів. Водночас, співробітників з проросійськими поглядами було призначено на керівні посади в органах оборони і безпеки.

Група з оцінки CIDS провела коротке дослідження змін на постійних посадах МО, які було здійснено протягом однієї конкретної зміни уряду, задовго до подій, згаданих у попередньому абзаці.⁵⁰ У цьому випадку 6 із загальом 12 керівників департаментів МО, які усі посідали постійні посади, було замінено на людей, більш компетентних або відданих міністрові. Якщо чиновник, якого міністр хоче замінити, є військовим офіцером, застосовується проста процедура звільнення. Цьому посадовцю видається наказ перейти на іншу посаду в армії або в межах МО. Якщо відповідна посадова особа є державним службовцем, зазвичай процедура полягає у проведенні організаційних змін, які, в свою чергу, можуть бути підставою для заміни співробітників. Було аргументовано досить вільне призначення і звільнення керівників департаментів в МО, особливо з ініціативи

Адміністрації Президента. Той факт, що вищі державні службовці, особливо керівники департаментів, часто змінюються на державній службі України, створює управлінську нестабільність такою мірою, що це зашкоджує або унеможлиблює професіоналізм. У НАДС вважають це однією з головних, якщо не головною проблемою української державної служби.

Особи, які приймають рішення на державній службі України, й досі використовують, або використовували донедавна, компромат⁵¹, або «компрометуючий матеріал», для проведення кадрових змін. Компромат є методом панування і маніпуляції, який був широко поширений у Радянському Союзі і до цього часу використовується у колишніх радянських республіках⁵². Попередній високопоставлений посадовець Міноборони повідомив групі з оцінки CIDS, що «чиновник може бути поінформований про існування викривальних доказів (справжніх або підроблених) проти нього, і що цей матеріал буде відправлено до прокуратури або/і до ЗМІ з проханням про подальше розслідування, якщо він не піде у відставку за власним бажанням».

Як було зазначено вище, постійні співробітники Міністерства оборони мають обмежену професійну незалежність. Формальним проявом такого стану справ є той факт, що головним чином лише міністр або його (політично призначені) заступники наділені повноваженнями приймати рішення.⁵³ Нещодавно міністр прийняв рішення про делегування своїх повноважень для прийняття рішень. Проте керівники департаментів вказують, що належним чином такий механізм важко запровадити, переважно через те, що підпорядкованість і підконтрольність занадто вкорінилися у менталітеті посадових осіб Міністерства оборони, щоб ризикувати або дозволяти собі приймати рішення без наявності попередньої вказівки або дозволу.

Один керівник департаменту розповів, що «образ мислення службовців МО за останні пару років не змінився. Ключове гасло – «слухайся, а не думай». Службовці не беруть на себе ініціативу; вони просто

49 Обговорення питання стосовно того, чи було рішення Росії про агресію проти України у 2014 році заздалегідь спланованим чи спонтанним. Див.: Деніел Трайсман. Чому Путін захопив Крим. Шахрай у Кремлі. – Foreign Affairs, червень 2016 року.

50 Хоча цей окремий випадок стався приблизно 9 років тому, респонденти з України стверджують, що основні методи, які були використані і досі актуальні.

51 Вікіпедія пропонує таке визначення «компромату»: **компромат** (російською мовою: компромат, скорочено від *компрометирующий материал*) – російський термін для компрометуючих матеріалів про політичного чи іншого громадського діяча. Такі матеріали можуть бути використані для створення негативної інформації, шантажу або для забезпечення лояльності. Компромат може бути отриманий з різних служб безпеки або спочатку підроблений, а потім розголошений проплаченим журналістом. Широке застосування компромату було характерною рисою політики у Росії та інших пострадянських країнах, див.: <https://en.wikipedia.org/wiki/Kompromat>.

52 Про компромат, як політичний метод, див.: Вілсон Ендрю (2002). Українці: несподівана нація. – Видавництво Єльського університету, Yale Nota Bene, починаючи зі с. 182.

53 У відкритому зверненні 30 березня 2016 р. Міністр оборони України С. Полторак, сказав, що «у міністерстві є 770 осіб, 300 осіб забезпечують його діяльність, і тільки одна особа приймає рішення», див. на: <http://www.mil.gov.ua/en/news/2016/03/30/minister-of-defence-we-must-start-reforms-from-the-ministry-of-defence-of-ukraine/>

зайняті величезним обсягом паперової роботи, призначення якої – не що інше як архів». Він скаржиться на те, що висновки робляться й оформлюються у вигляді наказів без попереднього аналізу або обговорення. Кінцевий результат – незадовільні рішення або рішення, які взагалі не можуть бути реалізовані.

Здається, що робочий клімат у МО не заохочує або не припускає вільного обміну думками такою мірою, як того бажають багато його співробітників. Зважаючи на те, що більшість (55 відсотків) посадових осіб, залучених до анонімного опитування, згодні з твердженням, що вони мають повну свободу висловлення поглядів, значна меншість (39 відсотків) не згодна з ним. Остання цифра значно вища від показників, отриманих CIDS під час досліджень у країнах Західних Балкан.⁵⁴

5.3. Пропозиції щодо реформ

Основною метою реформи державної служби, передбаченої законом від 2015 року, є деполітизація і зміцнення меритократичного професіоналізму державної служби. Новий Закон України «Про державну службу» встановлює три категорії державних службовців, віднесених до старшої ланки (державні службовці категорії А), середньої ланки (державні службовці категорії Б) і рядових державних службовців (категорія В). Різні категорії пов'язані з різними процедурами прийому (посадовими інструкціями) і кваліфікаційними вимогами. Усі три категорії мають бути заповнені на основі професійного, заснованого на заслугах, конкурентного відбору, хоча конкретні процедури можуть варіюватися від однієї категорії до іншої.

Це положення є великим кроком на шляху до реального відокремлення політики від управління. З цього моменту посади державної служби та політичні посади є чітко розмежованими. Однак проблема полягатиме у забезпеченні виконання цього нового механізму. Це справді буде лакмусовим папірцем для оцінки надійності нової меритократичної системи державної служби, запровадженої законом від 2015 року.

Події, що мали місце під час підготовки цього дослідження, і які зазначені вище (вставка 3), можуть створити підстави для занепокоєння, коли йдеться про політичну готовність до ефективної реалізації нового закону. Тоді як провідні представники української політичної еліти, ймовірно, підтримують ідею меритократичної державної служби, їхня фактична поведінка викликає сумнів, чи вони насправді засвоїли це поняття. Серед тих, хто чинив тиск на Міністра

економічного розвитку і торгівлі України, аби найняти «сумнівних осіб» (див. вище текстову вставку 3), був член парламенту. Слід зазначити, що саме він і вся його партійна група 10 грудня 2015-го проголосували за новий закон про державну службу, який має покласти край корупційним практикам, які описано вище. Спостерігачі дорікають українським елітам за лицемірство, вказуючи, що вони не мають більшого бажання, ніж видавати себе за «прозахідних» на Заході і одночасно поводитися у «східному стилі».⁵⁵ Висувається аргумент, що, замість турботи про загальне належне укомплектування кадрами і формування належного порядку прийняття рішень у державних установах, бізнес-еліти досі дбають про свої конкретні інтереси.

Однак реакція, викликана, у тому числі оприлюдненням спроб політичного викручування рук пану Абронавічусу, дає змогу зробити припущення про існування також політичних тенденцій протистояння подібній практиці. Спостерігачі вказують на зростання напруженості всередині правлячої еліти України між політиками, орієнтованими на реформи, з одного боку, яких висунули, в тому числі організації громадянського суспільства, та старими членами правлячої еліти, які побоюються серйозних змін в успадкованій олігархічній системі. Як ми вже відзначали (виноска 43), останнім часом було ужито заходів для обмеження фінансової влади олігархів над політичними партіями.

Хоч би якою була політична розкладка в Україні, ситуація, коли політичне керівництво лише на словах дотримується правових принципів, є однією з головних причин, чому ключові елементи законодавства про державну службу у ряді країн залишаються тільки законами на папері, а не законами у дії. Це й досі є головним уроком, засвоєним з досвіду процесу вступу до ЄС країн Східної і Південно-Східної Європи.

На закінчення, навіть якщо тепер на папері є досить чітке розмежування політичних посад і державних службовців, реальні практичні дії уряду створюють інше враження. Політична культура пронизуватиме управлінську культуру, і більшість кадрових рішень, як і раніше, ґрунтуватимуться на політичних або управлінських міркуваннях чи доцільності, якщо політична воля щодо створення меритократичної державної служби супроводжує нове законодавство про державну службу. Запровадження посад держсекретарів як вищої державної посади у міністерствах може пом'якшити проблему політизації, але її ефективність ще належить з'ясувати .

54 Відповідні відсотки у дослідженнях CIDS у Боснії і Герцеговині, Косові і Чорногорії було отримано у 2014-му, 2011-му і 2016 роках.

55 Єжи Макков (2016). Криза в Україні – криза усієї Європи, ТАРЕТА-Флюгшріфт, Берлін (електронне видання, 1882).

Відповідно до Закону України «Про державну службу» (1993) відкритий конкурс на основі особистих якостей не був обов'язковим для отримання роботи в МО або на державній службі.

6. Прийняття на державну службу, її проходження та припинення

6.1. Прийняття на державну службу

Відповідно до Закону України «Про державну службу» (1993) відкритий конкурс на основі особистих якостей не був обов'язковим для отримання роботи в МО або на державній службі. Стаття 15 цього закону передбачала набір на посади на державній службі на конкурсних засадах, якщо інше не передбачено законодавством.⁵⁶

У законі про державну службу (1993) передбачено кілька винятків з конкурсного принципу. За даними НАДС, широко поширено вилучення вимоги про конкуренцію, передбачену законодавством. Дані НАДС станом на 1 січня 2015 року свідчать, що більш як 60 % нині працюючих державних службовців були призначені не на конкурсній основі.⁵⁷ До того ж, нині або до недавнього часу мали місце купівлі і продаж посад на державній службі України. Мабуть, ця практика значно розширилася на початку 2000-х років і сприяла, на думку деяких дослідників, інфільтрації організованої злочинності у державних установах.⁵⁸

Вакансії у МО оголошуються на веб-сайті МО і щотижневику Збройних Сил «Народна Армія» і не розміщуються, до речі, у жодній з центральних газет. Здається, що МО не має намір вжити заходів щодо збільшення числа претендентів на посади. Це особливо стосується потенційних кандидатів, які не є колишніми військовослужбовцями або вже так чи інакше пов'язані з оборонним сектором. Посадові особи МО висловлюють стурбованість у зв'язку з малою чисельністю претендентів на вакантні посади в МО.

МО використовує стандартну форму подання заяви. Інформація, наприклад, про освіту, досвід роботи претендента на посаду подається в окремому документі на додаток до цієї форми. Хоча формальних заперечень щодо призначення жінок на посади Міноборони не виявлено, оголошення про вакантні посади не містять заохочувальних закликів для жінок.

Під час конкурсного набору в українських державних установах, таких як міністерства, конкурсна комісія готує рішення про прийняття. Рада МО складається з 10 постійних членів. До її складу входять представники відповідної кадрової служби і профспілки, а також посадові особи МО. Складається враження, що головним чином це – керівники департаментів, відібраних вищим керівництвом. На засідання комісії запрошуються представники структурного підрозділу, до якого належить вакансія. Комісію очолює заступник міністра. Окрім процедурної інформації, члени комісії не проходять жодного навчання, наприклад, щодо навичок проведення співбесіди.

Членам конкурсної комісії надаються, зокрема, посадова інструкція для вакансії, характеристика посади та отримані форми заявок. Слід зазначити, що найімовірніше жоден узгоджений перелік питань для співбесіди не готується або не поширюється серед членів конкурсної комісії. Це вочевидь збільшує ризик, бо під час співбесіди можуть ставитися неадекватні або дискримінаційні запитання, які, зрештою, матимуть значення.

Для оцінки кваліфікації претендентів на посаду конкурсна комісія використовує співбесіди і письмові тести. Зазвичай під час оцінки комісія особливу увагу приділяє здатності кандидатів до запам'ятовування, зокрема, положень Конституції, Закону України «Про державну службу» та Закону України «Про запобігання корупції», а також законодавства, пов'язаного з завданнями органу, про який ідеться.

⁵⁶ Докладну інформацію про конкурсну процедуру вступу на державну службу, встановлену постановою Кабінету Міністрів від 15 лютого 2002 року, № 169, див. на: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/169-2002-%D0%BF/ed20120428>

⁵⁷ Державна служба в цифрах, 2015: Національне агентство з питань державної служби України, с. 25, Київ, 2015. Див. на: <http://www.center.gov.ua/en/press-center/articles/item/1358-civil-service-in-figures-2015>.

⁵⁸ Віктор Соловйов. Захоплення держави як форма великої корупції: Скільки коштують посади в державному секторі України: неопублікована робота, Київ, 2015 р.

Конкурсна комісія приймає рішення більшістю голосів підняттям рук. У більшості випадків голосування є одностайним. Складається протокол рішення комісії. До протоколу вносяться імена та інші персональні дані кандидатів, бали, отримані під час тестування, та результати голосування учасників комісії. Протягом тридцяти днів після голосування міністр або його перший заступник повинен надати рішення про призначення на посаду. Хоча рекомендація комісії не є зобов'язальною для міністра, він зазвичай погоджується з нею. Згідно з інформацією, отриманою групою оцінки CIDS, у близько 10 % випадків міністр не обирає кандидата, висунутого комісією. Міністр не зобов'язаний і, зазвичай, не оголошує підстави для рішень у разі своєї незгоди з пропозиціями комісії.

Опитані особи вказали групі з оцінки CIDS, що система прийняття рішень підняттям рук може спонукати членів комісії голосувати за того кандидата, за якого голосує голова комісії, який зазвичай є заступником міністра. Демонструвати відкрито своє голосування, яке відрізняється від голосування ради, може бути ризиковано, принаймні як елемент невизначеності в суворо ієрархічній адміністративній системі України, у якій існує мало механізмів, якщо такі взагалі є, що ефективно захищають професійну незалежність державних службовців (більше про це описано у розділі 10). Проте і голова не завжди відчуває, що він контролює процес прийняття рішень у комісії. Під час опитування колишній голова ради повідомив групі з оцінки CIDS, що на його посаді було важко адекватно оцінити якість кандидатів. «Якщо кадрова служба має бажання, вона може приховати кандидата, щоб сприяти, наприклад, сину генерала». Подібне стверджував ще один опитаний, що «не існує жодних механізмів, що можуть перешкодити кандидатам, які мають зв'язки із членами органу, що призначає на посаду, мати несправедливу перевагу перед своїми конкурентами».⁵⁹ Допуск до секретних матеріалів розглядається як передумова для роботи в МО. Є застереження, що у цьому допуску може бути відмовлено з випадкових причин або за політичними мотивами⁶⁰. Однак представники МО заперечують, що такі ризики існують. Попри таку оцінку, проблематичність полягає в тому, що стаття 25 Закону України «Про державну службу» (2015) належить до критеріїв, передбачених статтею 1 «закону про очищення влади» від 8 квітня 2014 року (закон про люстрацію)⁶¹. Венеціанська комісія Ради

Європи піддавала серйозній критиці цей закон через його невідповідність міжнародним стандартам, зокрема, тим, які видав Європейський суд з прав людини⁶² (див. докладніше про оцінку Венеціанської комісії у підрозділі 6.3 далі за текстом).

Усі претенденти на керівні посади і загалом на посади в МО, які можуть бути найбільш уразливими для корупції, скажімо, у сфері державних закупівель, мають пройти тест на поліграфі. Особа, яка відмовляється від цього, далі не розглядається як кандидат на вакантну посаду.

Використання поліграфа пов'язано з низкою проблемних аспектів. У звіті, підготовленому CIDS на прохання Міністерства оборони України, стверджується, що провідна наукова спільнота скептично ставиться до корисності тестування на поліграфі під час прийняття на роботу, у тому числі до силових структур⁶³. Надмірна впевненість у дієвості поліграфа може створити помилкове відчуття безпеки. Нехтування безпекою може створити ситуації, які збільшують ризик порушення правил державної безпеки.

Відповідно до звіту CIDS, не існує європейських стандартів щодо використання поліграфів у державній службі. Однак їх використання може вважатися несумісним з поняттям людської гідності, закріпленим у міжнародних договорах, включаючи Загальну декларацію про права людини ООН та Європейську хартію з прав людини, що є частиною Лісабонської угоди та використовується в міжнародній судовій практиці з прав людини. Це пояснює, чому основні міжнародні органи, включаючи Міжнародну організацію праці, не підтримують використання поліграфів у практиці управління персоналом та взагалі у правових відносинах, пов'язаних із зайнятістю. Грунтовний правовий аналіз, включаючи аналіз судової практики, дав змогу зробити висновки, що в Україні для використання поліграфів може бракувати правового підґрунтя, а отже, використання їх державними органами є незаконним.

Національне агентство України з питань державної служби (НАДС) несе відповідальність за перевірку здійснення політики у сфері державної служби шляхом оцінки практики найму на роботу державними органами, особливо, дотримання ними конституційного положення про право громадян на державну службу.

⁵⁹ <http://www.khpg.org/en/index.php?id=1431813678>

⁶⁰ Однак ДКП не погоджується з таким твердженням. У письмовому спілкуванні з групою експертів CIDS департамент зазначив, що «кадрова служба не має можливості приховати кандидата. Усі їхні заяви реєструються. Список всіх кандидатів надається членам комісії. Члени комісії вільно висловлюють свою позицію під час голосування».

⁶¹ Див.: <http://www.khpg.org/en/index.php?id=1431813678>

⁶² Закон України від 16 вересня 2014 р. № 1682 див. на: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1682-18>

⁶³ Венеціанська комісія: CDL-AD(2014)044-е. Проміжний висновок щодо закону про очищення влади в Україні (Закон України «Про люстрацію»), схвалений Венеціанською комісією на її 101-й пленарній сесії (Венеція, 12–13 грудня 2014 року) Див.: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)044-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)044-e) та [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)044-ukr](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)044-ukr)

⁶⁴ Франциско Кардона. Поліграф на державній службі (1), травень 2016 р.

Рішення, пов'язані з набором на держслужбу, можуть бути оскаржені в суді, але це право практично ніколи не використовується, можливо, через відсутність довіри до неупередженості та об'єктивності судової системи.

Результати анонімного опитування, проведеного CIDS серед 145 посадовців Міноборони, вказують на те, що вони мають лише обмежену довіру до системи працевлаштування Міністерства оборони. Хоча 38 відсотків опитаних зазначили, що згодні з твердженням про те, що процес відбору на роботу в МО цілком базується на досвіді і компетентності претендентів, майже такий само великий відсоток опитаних – 34, не згодні з цим. 32 відсотки респондентів вказують, що вони не визначились із своїм ставленням до цього питання. Більшість, 43 відсотки, згодні з твердженням, що процес набору на роботу занадто покладається на формальні вимоги до кваліфікації, а 33 відсотки – не згодні з цим. 24 відсотки опитаних взагалі не повідомили про свою думку.

Відповідаючи на запитання групи з оцінки CIDS, працівники ДКП МО стверджували, що наявна система дає змогу брати на роботу найбільш кваліфікованих осіб, але додавали, що члени комісії можуть не мати достатніх знань, щоб правильно оцінити придатність кандидатів. Менша частка опитаних керівників департаментів (8 з 21) повідомили, що вони задоволені наявною системою набору на роботу. Більшість (13 із 21) – не задоволені. Вони вказують на кілька типів проблем.

Часто повторювалася скарга на те, що посадовців приймають на роботу не завдяки своїм професійним якостям, а стосункам з ключовими особами, які ухвалюють рішення. Можна стверджувати, що, з огляду на велику кількість військовослужбовців в МО, радянський принцип «єдиноначалля»⁶⁴ (це означає вертикальну підпорядкованість) і досі практикується в Збройних Силах України, а також дається взнаки у Міністерстві оборони. Цей принцип надає окремим воєначальникам широкі повноваження для прийняття рішень, у тому числі набирати на роботу, просувати по службі і звільняти співробітників. Аргументувалося, що ці повноваження використовуються довільно без урахування принципу меритократичного професіоналізму⁶⁵. Повідомляється, що військові, які працюють на керівних посадах в Міноборони, використовують свій вплив, щоб надати своїм

друзям і знайомим із Збройних Сил робочі посади у міністерстві. Беручи до уваги велику чисельність посадовців Міноборони з військовим минулим, людям з винятково цивільною освітою важко отримати доступ і самоствердитися в МО.

Респонденти відзначали широке використання «телефонного права» (див. вставку нижче). Опитані особи відзначили, що міністр може отримувати телефонні запити від впливових політиків про призначення на посаду конкретної людини. Мабуть, такі запити відбуваються періодично. Кандидати призначаються тимчасово на період 6 місяців, очікуючи, що міністерство отримає повідомлення ззовні із підтвердженням призначення. Якщо таке підтвердження не отримано до закінчення 6-місячного періоду, відповідний кандидат наражається на ризик звільнення.

Вставка 4. «Телефонне право»⁶⁶

«Телефонне право» вживається тоді, коли вирішення справи, яка стосується державної влади, суду або адміністративного органу, залежить, як стверджується, від наказів, відданих за телефоном людьми, які мають політичну владу, а не шляхом застосування закону. «Телефонне право» малу широку практику в СРСР і повільно зникає у колишніх радянських республіках. Що ширше його використання, то більше довіра до формального права і правових інститутів стає марною надією.

Керівники департаментів піддають критиці процес набору на роботу, вважаючи його надмірно тривалим, зазвичай декілька місяців. Хоча це може здаватися не таким вже й довгим порівняно з оборонними відомствами в інших країнах. Опитувані стверджують, що часто неможливо чекати на нового співробітника такий тривалий час, з огляду на те, яким чином працює система прийняття рішень в МО. Часто здається, що розпорядження міністрів мають короткі строки для виконання і були підготовлені без особливої участі відповідних департаментів, годі вже казати про будь-яку оцінку кадрової ситуації в цих підрозділах. Таким чином, будь-яке рішення про збільшення числа співробітників для того, щоб реалізувати розпорядження міністра, має виконуватися довільно, наприклад, шляхом переведення персоналу з ГШ.

Система допуску має свої специфічні проблеми. Велика кількість претендентів на вакантні посади МО отримали освіту в російських військових навчальних закладах. Аби перевірити інформацію про освіту претендентів на посади, МО України має отримати підтвердження

64 9 жовтня 1942 року Політбюро ЦК ВКП(б) СРСР вирішило прийняти принцип «єдиноначалля». Його мета полягала в тому, щоб сконцентрувати повноваження і підвищити престиж військових командирів, а також скасувати систему комісарів, які відігравали ключову роль в забезпеченні державного контролю над Збройними Силами. Під час військових дій в 1941-му і 1942-му діяльність політруків виявилася менш ефективною. Див.: Олег Хлевнюк (2015). Сталін. Біографія, Видавництво «Зідлер», Мюнхен.

65 Поляков Леонід (2015). Проект з управління персоналом у Міністерстві оборони України, с.13.

66 Інформацію, запропоновану у текстовому блоці, узято із статті Кетрін Хендлі (2009 р.) «Телефонне право і верховенство права: ситуація у Росії», Гаазький журнал з верховенства права, с. 241–262, зокрема с. 241.

від Міністерства оборони Російської Федерації. Такі запити про надання інформації можуть залишитися без відповіді або задовольнятися лише через півроку або більше. Хоча опитувані особи зазначають, що такі випадки трапляються дедалі рідше.

Закон України «Про державну службу» (2015) запроваджує більш меритократичний підхід до підбору і найму на державну службу України. Як ми вже зазначали, на папері він здається адекватним і відповідає європейським принципам. Закон скорочує сферу впливу міністрів і, отже, також можливість прийняття довільних рішень. Міністри та інші керівники державних установ будуть зобов'язані призначати на роботу кандидата, який набрав найбільше балів (стаття 31) для посад категорій Б і В, а в міністра залишається свій вільний вибір серед кандидатів на посади державних службовців категорії А, запропонованих комісією.

Постанова, прийнята КМУ у лютому 2016 року, містить положення, яке передбачає перешкоджання практиці «телефонного права». Воно зобов'язує вищих державних службовців реєструвати телефонні розмови та особисті зустрічі з представниками політичних партій, народними депутатами [...] і представниками ділових кіл, а також надавати інформацію про такі контакти відповідно до положень закону про доступ до публічної інформації⁶⁷. Проте питання досягнення цим положенням бажаного ефекту, залишається відкритим.

Закон (1993) передбачав, що з метою перевірки професійних навичок і кваліфікації працівників, які претендують на посади на державній службі, до них можуть поставити вимогу пройти стажування у відповідному державному органі. Під час стажування стажери мають виконати індивідуальний план навчання. Після закінчення стажування вони подають керівництву державної установи план стажування. У цьому документі начальник структурного підрозділу, в якому працював стажер, надає рекомендацію щодо погодження або відмови у його працевлаштуванні на державну службу. Керівник установи може запропонувати стажеру постійну роботу без будь-якого попереднього оголошення про вакансію або конкурс. Цю систему призначення стажерів без конкурсу вже скасовано відповідно до Закону України «Про державну службу» (2015), згідно з яким встановлено (стаття 35) шестимісячний обов'язковий випробувальний період при вступі вперше на державну службу.

6.2. Просування по службі

Просування державного службовця по службі відбувається на конкурсній основі, якщо інше не передбачено законодавством. Усі державні службовці мають право брати участь у конкурсі на заміщення вакантної посади.

Ранг державного службовця може підвищуватися без переходу на іншу посаду. Аби таке просування по службі відбулося, державні службовці мають успішно працювати (тобто не бути об'єктом дисциплінарного стягнення) протягом двох років. Державному службовцю можуть присвоїти більш високий ранг достроково, якщо він або вона досягли особливо високих результатів. Окрім того, однією з вимог, які висуваються до призначення на вищі посади, є певний стаж роботи. ДКП МО повідомляє, що просування по службі може відбуватися без конкурсу і за відсутності процедури оскарження.

Однак, загалом, ми бачимо, що проблемні обставини, пов'язані з просуванням по службі, ті самі, що й проблеми, пов'язані з прийняттям на роботу, про які йшлося вище. *Тоді як 6 з 21 опитаних керівників департаментів вказують на те, що вони задоволені наявною системою кар'єрного зростання, більшість з них (13 з 21) висловлюють своє незадоволення нею*⁶⁸. *Керівники департаментів стверджують, що Міністерство оборони не пропонує жодних кар'єрних перспектив для цивільних експертів, що вузька спеціалізація роботи ускладнює кар'єрне зростання висококваліфікованих посадових осіб, а критерії для просування по службі існують лише на папері і, насправді, все залежить від керівника*⁶⁹.

6.3. Припинення державної служби

Закон (1993) передбачав ситуації (стаття 30), за яких можливе звільнення державних службовців (напр., коли вони не здатні виконувати свої завдання або надають неправдиву інформацію про свої доходи). Кодекс законів про працю застосовується однаково до державних службовців, а також до всіх інших працівників у приватному і державному секторах. Кодекс гарантує працездатним громадянам правовий захист від недобросовісної відмови у доступі до працевлаштування, незаконного звільнення, а також допомогу в пошуку роботи (стаття 51 Кодексу законів

⁶⁸ Двоє керівників департаментів не надали чіткої відповіді.

⁶⁹ Однак ДКП наголошує, що Міністерством оборони неодноразово оголошувалися конкурси на керівні посади, і всі державні службовці Міністерства або цивільні особи мали змогу брати участь у таких конкурсах на рівних з військовослужбовцями умовах.

⁶⁷ Правила етичної поведінки державних службовців, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2016 року, № 65, пункт 9.2.

про працю). Роботодавець може розірвати трудовий договір лише в конкретних випадках, перерахованих у зазначеному кодексі.

Хоча безпека працевлаштування державних службовців може мати високий рівень на папері, фахівці з української державної служби в інтерв'ю групі з оцінки CIDS стверджують, що насправді все може мати інший вигляд: «державних службовців незаконно звільняють [...]; політики не відчувають себе обмеженими законом [...]; однією з наших головних проблем є відсутність верховенства закону [...]; судова система схильна до політичного тиску». Водночас респонденти також вказують на те, що такі кричущі порушення закону – принаймні, до певного часу – можуть здаватися, є практикою з минулого, з нещодавнього минулого. Як ми вже відзначали вище (підпункт 5.2), політичне керівництво здатне нейтралізувати державних службовців або звільнити їх з посад без потреби вдаватися до незаконних заходів.

Можна стверджувати, що це стосується саме високопосадовців, які відповідають за політично чутливі або, інакше кажучи, високопріоритетні питання, вони найбільше піддаються ризику бути заміненими або звільненими у незаконний спосіб. Це не стосується такою самою мірою людей на більш низькому рівні. Провідні особи, які приймають рішення у МО, опитані групою з оцінки CIDS, стверджують, що практично неможливо звільнити співробітників, які не виконують роботу належним чином. Для групи з оцінки CIDS не цілком зрозуміло, якою мірою ця ситуація може бути пов'язана з законним правом чиновників на безпеку зайнятості або нездатністю керівників адекватно використовувати доступні їм інструменти, такі як оцінка ефективності праці та дисциплінарні процедури.

Новий Закон України «Про державну службу» (2015) запроваджує вичерпне положення про припинення трудових відносин на державній службі. Статті 83–88 надають більше законодавчих гарантій справедливої процедури звільнення державних службовців, за винятком випадків, коли йдеться про застосування законодавства про люстрацію (стаття 83-8).

У жовтні 2014 року Верховна Рада ухвалила Закон «Про очищення влади», відповідно до якого звільнених чиновників відсторонено від роботи в органах державної влади упродовж десяти років. Венеціанська комісія Ради Європи вважає цей закон надто сумнівним. Головне заперечення стосується можливості політичного насильства (див. вставку 5 нижче).

Вставка 5. Венеціанська комісія про Закон України «Про очищення влади» (2014)⁷⁰

«Зважаючи на широкий обсяг люстрації та її децентралізовану реалізацію, неточні формулювання можуть призвести до нерівномірного застосування Закону та можуть також полегшити його використання в особистих або політичних цілях. [...] встановлення індивідуальної провини незалежним органом не вимагається. Заборона доступу до державних функцій [...] опирається на простий факт перебування на посаді з подальшою презумпцією винності. Хоча такий підхід може бути прийнятним для тих, хто посідав високі посади під час комуністичного періоду, і деяких начальників найважливіших урядових установ за часів царювання пана Януковича (вищі органи влади), але у всіх інших випадках вина повинна бути доведена на основі індивідуальної поведінки. Якщо сам факт належності до партії, організації або адміністративного органу старого режиму є підставою для заборони обіймати державні посади, то така заборона набирає форму колективного та дискримінаційного покарання, яке несумісне з нормами у сфері прав людини. Тоді виникає ризик перетворення люстрації на політичний інструмент для придушення противників».

У МО створено спеціальний підрозділ з питань люстрації. Він перевіряє кандидатів на вакантні посади і в більш загальному плані обслуговує обов'язки міністерства відповідно до Закону України «Про очищення влади». На початку 2015 року усі кадрові справи МО було направлено до Міністерства юстиції та СБУ для вивчення відповідно до вимог закону про очищення влади. Експертизу мають закінчити до кінця 2016 року, і за її результатами буде визначено, чи може посадова особа і далі працювати на посаді, чи ні.

При цьому, у законі про очищення влади передбачено положення, яке дає змогу чиновникам уникнути люстрації, якщо вони відправляться у зону АТО й отримають статус «учасника бойових дій». До кінця вересня 2015 року такий статус отримали близько 100 000 осіб. Але є твердження, що статус учасника АТО отримується у неправильні способи.⁷¹

Правове регулювання колективних звільнень має заплутаний характер. У ньому відсутня вимога, що такі заходи мають бути економічно доцільними, а за відповідної ситуації рішення про скорочення штатів

⁷⁰ Венеціанська комісія: CDL-AD (2014) 044-е. Проміжний висновок щодо Закону України «Про очищення влади (люстрацію), прийнято Венеціанською комісією на 101-му пленарному засіданні (Венеція, 12–13 грудня 2014 р.), див. на: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)044-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)044-e)

⁷¹ Див., наприклад <http://fakty.ictv.ua/ru/index/read-news/id/1540938>. <http://tsn.ua/ato/viyskoviy-turizm-u-zoni-ato-yak-posadovci-otrimuyut-status-uchasnikiv-boyovih-diy-na-donbasi-492019.html>. [http://www.ukrinform.ua/rubric-society/1806999-prokuror_donechchini_hoche_vteki_vid_lyustratsii_prikrivayuchis_statusom_uchasnika_ato_2013689.html](http://www.ukrinform.ua/rubric-society/1806999-prokuror-donechchini_hoche_vteki_vid_lyustratsii_prikrivayuchis_statusom_uchasnika_ato_2013689.html)

може прийматися довільно. Такі рішення навіть не потрібні для груп цивільних осіб, але можуть стосуватися лише одного посадовця. Завдяки цьому регулювання набуває дивного характеру з огляду на той факт, що «перебудова» передбачає, якщо простою мовою, перетасування безлічі осіб. Тоді як стаття 43 закону (2015) передбачає процедури, яких необхідно дотримуватися під час скорочення штатів, стаття 83 передбачає вирішення цього питання у рамках трудового законодавства. Таким чином, існує певна плутанина у справжньому застосуванні правових норм.

Рішення про внесення державного службовця у пропозицію про скорочення чисельності персоналу може бути оскаржене комісією з розгляду скарг, утвореною головою НАДС (стаття 11 Закону України «Про державну службу»).

Відповідно до закону (2015) атестація більше не проводиться. Її раніше застосовували для визначення відповідності посадових осіб їхнім посадам на державній службі (див. нижче підпункт 8.3). Її замінено на схему оцінки результатів роботи, яка регулюється статтею 44 закону (2015). Ця нормативна поправка викликає сумніви щодо правової чинності звільнення державних службовців за допомогою тестування, тобто через атестацію, після 1 травня 2016 року, коли новий Закон України «Про державну службу» набрав чинності.

Напередодні конфлікту з Росією, що розпочався у 2014 році, у МО було проведено масштабне скорочення чисельності посадових осіб – з 1221 до 770. Однак методи, що використовувалися для визначення посадових осіб, яких мали звільнити, були цілком неадекватними, якщо враховувати, що метою скорочення було підвищення професіоналізму й ефективності роботи міністерства. За словами високопоставлених осіб, які приймають рішення у Міноборони, результати скорочення чисельності були саме протилежними: 770 посадовців, які залишилися, були не найкращими. Навпаки, спостерігається зниження якості функціонування Міністерства оборони. Кілька департаментів були нездатні виконувати свої завдання в момент початку агресії з боку Росії (див. розділ 10).

На початку 2016 року Міністерство оборони оголосило про плани подальшого скорочення числа співробітників, цього разу приблизно на 200 осіб. Строк виконання цього завдання – до 15 липня 2016 року. З реалізацією скорочення робочої сили пов'язана низка проблем. Аби приймати обґрунтовані рішення стосовно того, хто може залишитися, а хто має звільнитися, роботодавець повинен розробити чітке уявлення про те, які функції мають бути збережені у скороченій організації, і які компетенції й навички необхідні для їх реалізації.

Як вдалося встановити групі з оцінки CIDS, таких критеріїв не існує, або їх не було доведено до відома керівників МО, чия участь має вирішальне значення для скорочення персоналу. Мало того, навіть якщо такі критерії було розроблено, нинішні процедури МО для управління ними – прийом на роботу або звільнення – навряд чи є досить правильними, щоб не сказати більше (див. підпункти 6.1 і 6.2). Таким чином, є підстави піддати сумніву те, що в результаті скорочення робочої сили МО отримає більш кваліфікований персонал, аніж нинішній. Досвід попереднього раунду скорочення штатів дає підстави для такого занепокоєння.

Окрім того, процес скорочення штатів, який нині відбувається, зачіпає юридичні питання. Як стало відомо групі з оцінки CIDS, нинішнє скорочення персоналу проводитиметься більшою мірою на основі атестації (див. підпункт 8.3) посадовців Міноборони, а не на, в першу чергу, скороченні завдань і обов'язків, як це мало б бути. Як ми вже вказували, така процедура юридично не може бути можливою після 1 травня 2016 року.

6.4. Здатність приймати та утримувати компетентний персонал

За результатами анонімного опитування, проведеного CIDS на початку 2016 року, 79 відсотків респондентів заявили, що вони задоволені своєю роботою в МО, тоді як 17 відсотків не задоволені. Може скластися враження, що це вказує на хороші умови роботи у міністерстві. Проте дані, отримані групою з оцінки CIDS, також дають підстави для припущення, що існують проблемні аспекти робочого середовища, які можуть ускладнити прийняття на роботу до МО і утримання висококваліфікованих кадрів, особливо в сферах, де державна адміністрація наражається на сильну конкуренцію з боку добре освічених співробітників, що прийшли з приватного бізнесу.

Як і в інших державних установах, рівень заробітної плати у МО є низьким. Зокрема, це стосується цивільного персоналу, заробітна плата якого може становити лише одну третину або одну чверть від заробітної плати військовослужбовців. 79 відсотків опитаних під час дослідження CIDS, стверджують, що вони звільнились би з МО, якщо їм пропонували б більш високу заробітну плату в іншому місці. МО також не може запропонувати привабливі можливості для кар'єрного зростання. Як ми вже відзначали вище, для цивільних осіб справжні можливості для просування по службі суворо обмежені, у деяких сферах майже не існують, попри те, скільки таких можливостей записано на папері.

У країнах Західної Європи органи державного

управління, у тому числі міністерства, пропонують висококваліфікованому персоналу можливість професійно працювати з цікавими завданнями. У багатьох випадках це є важливою конкурентною перевагою порівняно з приватним сектором. Проте, як ми побачимо далі в цьому звіті, у Міністерстві оборони України державні службовці навряд чи взагалі мають будь-яку відчутну професійну незалежність. Головним чином, їх робота складається з бюрократичних рутинних завдань або виконання наказів, на які державні службовці майже не впливають.

Ситуація може надалі ускладнюватися через те, що система управління персоналом, як зазначили опитувані керівники департаментів, винагороджує за відданість начальству, а не за демонстрацію професійної компетентності. Хоча навіть персонал найнижчої ланки може користуватися безпекою зайнятості, складається враження, що існує зовсім мало засобів, щоб захистити його належним чином від маргіналізації і несправедливого ставлення на робочому місці. Можливо, частково з цієї причини, значна частка співробітників Міноборони – майже одна третина (31 %), за даними опитування CIDS, вважає, що міжособистісні робочі стосунки в міністерстві є незадовільними⁷². Це більше або значно більше, ніж у міністерствах оборони в інших країнах з перехідною економікою, у яких CIDS проводив подібні дослідження⁷³.

Таким чином, громадяни України мають право на посаду державної служби, незалежно від їхніх політичних поглядів⁷⁴. Однак, як ми вже відзначали, існує думка, що державна служба, а також оборонні установи політизовані і використовуються як патронажні інструменти. Загалом, нинішні механізми прийому і просування по службі не відповідають міжнародним стандартам. Ідея громадянського і демократичного контролю над Збройними Силами навряд чи може бути реалізована. Якщо реалізувати закон (2015) належним чином, ситуація, ймовірно, зміниться, однак це ще належить з'ясувати. І хоча новий Закон України «Про державну службу» забезпечує більше правових гарантій справедливого порядку звільнення державних службовців, Закон України «Про очищення влади» може діяти у протилежному напрямі і перетворитися на інструмент для придушення політичних опонентів тих, хто перебуває при владі. Зважаючи на низький рівень заробітної плати і довільний характер системи управління персоналом, МО може зіткнутися з труднощами під час прийому на роботу та утримання висококваліфікованих компетентних цивільних працівників, особливо у тих напрямках роботи, де є сильна конкуренція з боку приватних роботодавців.

72 62 % вказали, що міжособистісні стосунки є добрими. 7 відсотків не визначилися.

73 Боснія і Герцеговина – 22 відсотки, Косово – 9 відсотків і Чорногорія – 16 відсотків.

74 Відповідно до Конституції України будь-яке пряме або непряме обмеження прав або встановлення прямих чи непрямих переваг при укладанні, зміні та припиненні трудового договору на основі походження, соціального і майнового стану, расової та національної приналежності, статі, мови, політичних поглядів, релігійних переконань, членства в профспілці або іншому об'єднанні громадян, роду занять, місця проживання є неприйнятним.

Існуюча проблемна ситуація із основними обов'язками державних службовців може покращитися завдяки реалізації Закону України «Про державну службу» (2015).

7. Права та обов'язки, доброчесність та неупередженість на державній службі

7.1. Основні обов'язки державних посадових осіб

Законодавство про державну службу (1993) не містило будь-яких положень про обов'язок державних службовців діяти неупереджено і об'єктивно, проте це передбачав Закон України від 1995 року «Про боротьбу з корупцією» з поправками. Однак остання згадана частина законодавства була впроваджена нерівномірно й істотно не сприяла доброчесності державних службовців або військовослужбовців Збройних Сил⁷⁵. Ця проблемна ситуація із основними обов'язками державних службовців може покращитися завдяки реалізації Закону України «Про державну службу» (2015).

У статті 7 цього закону перераховано основні права державних службовців. Більшість з них стосуються трудових прав. При цьому, стаття також містить положення (пункт 11 статті 7) про захист державних службовців від незаконного переслідування у разі розкриття ними інформації про порушення державними органами законодавства про державну службу. Стаття 11 закону встановлює порядок розгляду зловживань за скаргами, а також передбачає механізм подання скарг, яким керує комісія, що має бути створена в рамках Агентства з питань державної служби.

Стаття 8 передбачає обов'язки державних службовців. У цій статті, окрім визначення звичайних зобов'язань, пов'язаних з трудовою діяльністю, робиться особливий акцент на конституційних обов'язках державних службовців, зокрема на обов'язку запобігати порушенню прав і свобод людини і громадянина, захищати використання мов меншин, а також запобігати і протидіяти корупції і конфлікту інтересів.

Обов'язок державних службовців дотримуватись

ієрархічної підпорядкованості, встановлений статтею 9 нового закону, обмежується випадками, коли вони отримують законні накази і розпорядження. У статті передбачено дії, яких державний службовець повинен вжити, коли отримав незаконний наказ і має намір відмовитися від його виконання. Якщо службовець дотримується порядку, передбаченого законом, він звільняється від будь-якої особистої відповідальності. У жодному разі не можна виконувати вказівки злочинного характеру. Якщо державний службовець не дотримується зазначеного порядку і виконує незаконний наказ, його обов'язком повинно бути попередження керівництва про протиправність поведінки, яка від нього вимагалася.

Стаття 10 встановлює політичну неупередженість як зобов'язання для державних службовців. Забороняється членство у політичних партіях, а також публічні прояви політичних уподобань. Статус державного службовця є несумісним із статусом народного депутата або посадою місцевого самоврядування. Державні службовці, які бажають взяти участь у виборчій кампанії як кандидати, мають взяти відпустку на період виборчого процесу. Окрім цього, їм забороняється страйкувати.

Закон «Про державну службу» (1993) зобов'язував державних службовців бути творчими та ініціативними. Проект закону «Про державну службу», поданий до Верховної Ради 2015 року, містив положення, яке зобов'язує державних службовців виявляти ініціативу без явних вказівок це зробити. Хоча цей пункт було вилучено із остаточно прийнятого варіанта закону, аналогічне положення тепер внесено до Правил етичної поведінки державних службовців, ухвалених Кабінетом Міністрів України у лютому 2016 року⁷⁶. Однак це зобов'язання суперечить глибоко вкоріненим традиціям у державній службі України⁷⁷, і ми можемо додати,

75 Спільний звіт про країну від 2015 року організації Transparency International та Індексу по боротьбі з корупцією оборонного сектору ставить Україну у категорію D, що вказує на високий ризик корупції. Див. звіт на: <http://government.defenceindex.org/countries/ukraine/>

76 Стаття 10.1 Правил етичної поведінки державних службовців, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2016 року № 65: «Сумлінність передбачає: [...] прояв ініціативи і творчості».

77 Відповідно до українських досліджень, державні службовці не вважають

неформальним соціальним нормам, добре відображеним у народних жартах⁷⁸. Тому буде цікаво спостерігати, чи матиме це положення практичне значення.

МО може ініціювати застосування дисциплінарних заходів проти державних службовців, які порушують свої робочі обов'язки. Дисциплінарний захід застосовується міністром після того, як державний службовець спочатку отримав усне, а потім письмове попередження. Дисциплінарні заходи передбачають письмові попередження, які зберігаються в особовій справі, тимчасове відсторонення від роботи з або без оплати, пониження в посаді і звільнення.

Керівники департаментів Міністерства оборони вказують, що дуже важко вживати дисциплінарних заходів до військовослужбовців. Те саме може бути у разі, якщо керівником військовослужбовця є цивільна особа. Військовослужбовець може мобілізувати друзів і колег і, можливо, «захисників» на високих посадах серед військових, і може статися так, що увага керівництва Міністерства оборони переміститься на компетентного керівника, у тому числі його/її можуть піддати розслідуванню з боку контрольної комісії. Керівники департаментів Міністерства оборони повідомляють, що вони не хочуть вживати заходів проти військовослужбовців, які не виконують своїх службових обов'язків відповідно до очікувань.

Протягом останніх 12 місяців в МО проведено 4 дисциплінарних процеси, пов'язані з порушенням робочого часу, неправильною поведінкою, низькою продуктивністю праці і недостатньою ефективністю. Згідно з даними ДКП, дисциплінарна система є неефективною.

Загалом, права і обов'язки державних службовців, встановлені Законом України «Про державну службу» від 2015 року, відповідають міжнародним стандартам і, таким чином, свідчать про позитивний розвиток. Є сумніви щодо адекватності чинної дисциплінарної системи.

7.2. Основні обов'язки військовослужбовців

Права і обов'язки військовослужбовців Збройних Сил визначаються, в основному, Законом України «Про Збройні Сили України» від 1991 року з поправками. Стаття 17 забороняє військовослужбовцям участь і членство у політичних партіях і профспілках. Суворо заборонено участь у страйках. Стаття 11 накладає певні загальні зобов'язання і принципи поведінки на військовослужбовців Збройних Сил. Основними з них є

вірність Конституції, верховенству закону, дотримання прозорості для поліпшення демократичного і цивільного контролю за Збройними Силами, захист державної таємниці, постійна бойова готовність і неупередженість до політичних партій.

Законодавство про Збройні Сили вимагає докорінних змін, щоб привести його у відповідність до останніх змін у законодавстві про державну службу, зокрема щодо права відмови від виконання незаконних наказів, тобто права, яке також слід розглядати як зобов'язання. Нині стаття 37 Статуту про внутрішню службу Збройних Сил⁷⁹, яка займається процедурою віддання і виконання розпоряджень, вимагає уточнення у світлі нового законодавства про державну службу.

7.3. Конфлікт інтересів

Шлях до нинішнього регулювання конфлікту інтересів був вибоїстим і забрав багато часу. Спочатку положення були присутні, в основному, у двох правових документах: 1) Законі України, який було прийнято 2011 року, «Про засади запобігання та протидії корупції» (скорочено – закон про засади) і 2) Загальних правилах етичної поведінки державного службовця, які було прийнято 2010 року НАДС.

До обох нормативно-правових актів кілька разів вносилися зміни. Однак визначення «конфлікту інтересів», передбачене законом про принципи, залишалося таким, що суперечить міжнародними стандартами, тобто рекомендаціям Ради Європи⁸⁰ та Керівним принципам ОЕСР⁸¹. Обидва нормативно-

⁷⁹ Закон від 24 травня 1999 року № 548. Див. на: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/548-14>

⁸⁰ У статті 8 Типового кодексу поведінки державних посадових осіб Ради Європи (Рекомендація Комітету міністрів № R (2000)10) стверджується, що державний службовець не повинен дозволяти його або її приватним інтересам вступати у конфлікт з його громадською позицією. Це його чи її обов'язок, щоб уникнути таких конфліктів інтересів, і реальних, потенційних, і очевидних. Стаття 13 передбачає, що конфлікт інтересів виникає із ситуації, у якій державний службовець має приватний інтерес, який є таким, що впливає або здається, що вплине на неупереджене і об'єктивне виконання ним посадових обов'язків. До приватного інтересу державного службовця належать будь-які переваги власне для нього, для його родини, близьких родичів, друзів і осіб або організацій, з якими він або вона мають або мали ділові або політичні відносини. Приватний інтерес також враховує будь-яку відповідальність, і фінансову, і громадську, пов'язану з нею. У статті 14 також визначається, що державні службовці повинні, а також зобов'язані на законних підставах повідомляти після призначення на посаду і надалі через регулярні проміжки часу, а також щоразу, коли відбуваються будь-які зміни, про характер і ступінь їх приватних інтересів.

⁸¹ Керівництво ОЕСР для розв'язання конфліктів інтересів на державній службі (затверджено Радою ОЕСР у 2003 р.), окрім фактичного конфлікту інтересів, який передбачений чинним визначенням, що міститься у законі України про засади, також визначає «очевидний конфлікт інтересів», який існує, «коли виявляється, що приватні інтереси державної посадової особи можуть неналежним чином вплинути на виконання нею своїх обов'язків, але це насправді не так», а також «потенційний конфлікт інтересів», який виникає, «коли державна посадова особа має приватні інтереси, які є такими, що конфлікт інтересів виник би, якщо державний службовець повинен був би бути залучений до виконання відповідних (тобто таких, що суперечать один

за потрібне бути ініціативними та пропонувати нові ідеї. Див.: Афонін, посилання 48.

⁷⁸ За радянських часів, наприклад, була приказка, що «є тільки одна річ, гірша, аніж дурень – це дурень з ініціативою». Що стосується військових, вважалося, що «ініціатива карається».

правові документи було скасовано і замінено на новий Закон України від 14 жовтня 2014 року «Про запобігання корупції», який набрав чинності 26 квітня 2015 року⁸².

Попри те, що стаття 8-11 закону «Про державну службу» (2015) передбачає, що державні службовці зобов'язані запобігати конфлікту інтересів під час виконання обов'язків державного службовця, докладні положення містяться в законі «Про запобігання корупції» і деяких інших нормативно-правових актах. Кодекс про адміністративні правопорушення встановлює відповідальність за неповідомлення безпосереднього начальника про конфлікт інтересів⁸³. Згідно з офіційною статистикою протягом 2015 року було встановлено адміністративну відповідальність загалом для 1720 посадових осіб (з яких 44 є посадовими особами або військовослужбовцями Збройних Сил), з них 727 (42 %) – внаслідок неповідомлення про конфлікт інтересів.

Чинна правова база значною мірою відповідає міжнародним стандартам, хоча і з деякими винятками:

- 1) Поняття «уявний конфлікт інтересів» досі відсутнє у нормативно-правових положеннях.
- 2) Закон охоплює широкий діапазон державних посадових осіб з різними рівнями старшинства і різними рівнями та видами корупційних ризиків. Вміщення в одному регуляторному акті такої безлічі ситуацій і ризиків може зробити його важким для ефективного застосування. Напевне, конкретні положення для окремих секторів могли б зробити його упровадження більш ефективним.
- 3) Реалізація політики уникнення конфлікту інтересів не розглядається як конкретна відповідальність для керівників державної служби – факт, який може послабити режим конфлікту інтересів. Однак стаття 17 Закону України «Про державну службу» (2015) непрямо зобов'язує державних секретарів у міністерствах і керівників інших державних органів «стежити за дотриманням виконавської та службової дисципліни у державному органі» і «вживати дисциплінарних заходів стосовно державних службовців категорії Б і В».

НАЗК відповідає за моніторинг і контроль законодавства стосовно конфлікту інтересів. Агентство може вимагати від керівника державної установи або державного підприємства ужити заходів для усунення порушень закону, провести внутрішні розслідування і забезпечити покарання у разі порушення. Розпорядження, надані

НАЗК, є законодавчо обов'язковими. Агентство також відповідає за навчання з питань запобігання і протидії корупції державних службовців з особливим акцентом на попередження корупції. Сподіваємося, що ці тренінги будуть зосереджені на заходах щодо виявлення та запобігання конфлікту інтересів.

НАЗК було засновано у березні 2016 року. Відповідно до законодавства у міністерствах існують спеціальні підрозділи для боротьби з корупцією. Серед усього іншого, ці підрозділи відповідають за виявлення та надають допомогу у вирішенні конфлікту інтересів. У МО цю функцію виконує Управління з питань запобігання і виявлення корупції (УЗВК). Згідно з інформацією, отриманою групою з оцінки CIDS, у МО можуть залишатися невирішені конфлікти інтересів. Кілька респондентів згадують, наприклад, що контракти на закупівлі укладали посадові особи МО, які мають давні стосунки з державними постачальниками. Ця практика містить очевидний ризик корупції.

Закон «Про запобігання корупції» (стаття 45) зобов'язує державних службовців, у тому числі і військовослужбовців, подавати декларації, у яких відображаються їх особисті активи і доходи. Цей обов'язок поширюється також на близьких родичів державних посадових осіб, чоловіка і дітей. Він стосується, за оцінками, загалом 700 000 осіб. Умисне подання недостовірної інформації або навмисне неподання декларації нині вважається кримінальним злочином, за який передбачено покарання у вигляді позбавлення волі на строк до двох років.⁸⁴ До недавнього часу порушення зобов'язань з подання звітності вважалися тільки адміністративним правопорушенням.⁸⁵

2015 року кожна державна установа була відповідальною за перевірку змісту декларацій активів, складених їх співробітниками. Проте цей механізм виявився неефективним, тому що внутрішні підрозділи, уповноважені проводити контроль, не мали достатньої незалежності, а також доступу до баз даних, що містять інформацію про доходи та активи. Згідно з новим законом, декларації про активи перевірятимуть у НАЗК. Декларації високопосадовців і тих осіб, які посідають посади, пов'язані з істотними ризиками корупції, піддаються особливо ретельній експертизі.⁸⁶

Окрім перевірки декларацій, НАЗК повинен вибірково контролювати стиль життя декларантів з метою встановлення відповідності їх фактичного

одному) офіційних обов'язків у майбутньому».

82 Закон від 14 жовтня 2014 р. № 1700. Див. на: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>

83 Штраф у розмірі від 10 до 150 неоподатковуваних мінімальних сум доходів громадян становить приблизно від 7 до 100 євро.

84 Стаття 336 Кримінального кодексу. Див. на: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>

85 Стаття 172-6 Кодексу про адміністративні правопорушення. Див. на: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>

86 Стаття 50 Закону «Про запобігання корупції». В МО начальника відділу було звільнено за декларування неправдивої інформації.

рівня життя, з одного боку, і активів і доходів, які вони офіційно задекларували, з другого. Володіння нез'ясованим багатством тепер пов'язане з кримінальною відповідальністю, а визначення «незаконного збагачення» у Кримінальному кодексі України відповідає Конвенції ООН проти корупції. Можна стверджувати, що декларації активів є цінними інструментами для публічного обвинувачення внаслідок виявлення випадків незаконного збагачення. Однак яким чином нові правові положення використовуватимуть на практиці, це ще належить з'ясувати.

На веб-сайті НАЗК громадськість матиме вільний доступ до декларацій активів державних посадових осіб. Свобода доступу передбачає право переглядати, копіювати і роздруковувати інформацію. Зазвичай, громадяни часто стикаються з труднощами під час намагання використати свої права. Органи влади часто відмовляють у доступі, посилаючись на законодавчі положення про захист персональних даних. У березні 2014 року парламент вніс поправки⁸⁷ до низки законів, у тому числі до Закону України «Про захист персональних даних» з метою приведення їх у відповідність до Закону України «Про доступ до публічної інформації» та, зокрема, щоб краще забезпечити доступ громадськості до декларацій активів.

Відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» державним службовцям, за деякими винятками⁸⁸, заборонено займатися будь-якою іншою оплачуваною діяльністю або бізнесом, у тому числі входити до складу наглядових органів компаній.⁸⁹ Порушення цих положень карається штрафом у розмірі від 300 до 500 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Дохід від незаконної паралельної роботи буде конфісковано.

Стаття 23 Закону України «Про запобігання корупції» встановлює, що державним посадовим особам забороняється вимагати або отримувати подарунки під час виконання службових обов'язків. Гостинні подарунки можуть прийматись, якщо їхня вартість не перевищує один мінімальний розмір оплати праці, а сукупна вартість подарунків, отриманих з одного джерела протягом одного року, не перевищує двох прожиткових мінімумів. Подарунки, вартість яких перевищує зазначені показники, вважаються державною або муніципальною власністю. Посадовці зобов'язані повідомляти керівництво про підозру щодо можливого отримання колегою незаконного подарунку.

Відповідно до вищезазначеного закону (стаття 26) для державних службовців встановлюються обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, якщо вони брали участь у здійсненні повноважень державної влади щодо цих підприємств. Закон передбачає період «заспокоєння» протягом одного року. Для військовослужбовців не існує жодних обмежень на продовження роботи після припинення їх служби у Збройних Силах. Відставні офіцери зазвичай знаходять роботу в державному секторі. Як ми вже відзначали, це часто трапляється в МО. Мораторій на працевлаштування в оборонній промисловості відсутній.

Загалом, хоча нормативно-правова база для декларації активів є адекватною і відповідає міжнародним стандартам, її реалізація, як і раніше, залишає бажати набагато кращого. Тоді як існують обмеження на діяльність після закінчення трудової діяльності для державних службовців, такі обмеження не поширюються на військовослужбовців. Слід вжити заходів, щоб обмежити можливість користуватися «обертювими дверима» для військовослужбовців, особливо стосовно сектору оборонної промисловості.

7.4. Прозорість, доступ до інформації та державної таємниці

Навряд чи професіоналізм державних службовців може успішно розвиватися в умовах культури секретності, або там, де гриф «державна таємниця» може використовуватися довільно.⁹⁰ Закон України «Про доступ до публічної інформації» було прийнято парламентом у січні 2011 року, і в травні того ж року він набрав чинності. Цей закон добре узгоджений з міжнародними стандартами. Йому було присуджено 102 бали з можливих максимальних 150. Такий стан справ ставить зазначений закон серед кращих 20 законів про доступ до інформації у світі. Україна посідає 19-ту позицію у Глобальному рейтингу прав на інформацію (RTI), який оцінює якість законодавства, а не його фактичну реалізацію.⁹¹

При цьому, навіть після набрання чинності законом про доступ до публічної інформації від 2011 року старі, непрозорі практики й досі застосовуються не лише до класифікації інформації⁹², а й до державної таємниці. Закон 1994 року про державну таємницю не

⁸⁷ Закон від 27 березня 2014 року №1170. Див. на: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1170-18/page>

⁸⁸ У т. ч. викладання, дослідницька і творча діяльність, медична практика, тренування і суддівство у сфері спорту.

⁸⁹ Стаття 172-4 Кодексу про правопорушення. Див. на: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>

⁹⁰ Наявність вільного доступу до інформаційних агентств (FOIA) асоціюється з більш нижчим рівнем корупції і значною позитивною тенденцією щодо стану її подолання. Див.: Alina Mungiu-Pippidi (ред.), 2011 р., Контекстний вибір у боротьбі з корупцією: засвоєний досвід, Норвезьке агентство зі співробітництва в цілях розвитку (NORAD), с. 54.

⁹¹ Див. Глобальний рейтинг права на інформацію на: http://www.rti-rating.org/view_country?country_name=Ukraine

⁹² Здається, що деяка інформація, зокрема правові документи в Адміністрації Президента, мають гриф «не для друку», що не відповідає закону від 2011 року.

було приведено у відповідність до закону 2011 року про доступ до публічної інформації. Закон України «Про доступ до публічної інформації» застосовується до всіх видів інформації. Проте державні органи використовують Закон України «Про державну таємницю», щоб класифікувати інформацію без проведення будь-якої перевірки на завдання шкоди або перевірки на державний інтерес відповідно до вимог законодавства про доступ до публічної інформації.

Закон, ухвалений 2014 року⁹³, який набрав чинності у квітні того самого року, запроваджує дату припинення дії (19 квітня 2015 року), після якої усі обмеження на документах, що стосуються їх розкриття, стають недійсними. Усі документи мають бути оприлюднені, якщо вони не були класифіковані відповідно до критеріїв, встановлених законом від 2011 року «Про доступ до публічної інформації». Однак практика втаємничення інформації залишається проблематичною, за словами Омбудсмана і деяких НУО.⁹⁴ Поняття державної таємниці є широким і розпливчастим, оскільки відповідно до закону «Про державну таємницю» (1994) до зазначеної таємниці належить інформація у сфері «оборони, економіки, науки і техніки, зовнішніх відносин, державної безпеки, охорони правопорядку, несанкціоноване розкриття якої може заподіяти шкоди національній безпеці України [...]».

Законодавство про державну таємницю має бути більш точним і краще узгоджене із Законом «Про доступ до публічної інформації», а деяким незрозумілим адміністративним практикам втаємничення інформації потрібно покласти край.

7.5. Захист викривачів

Закон України «Про запобігання корупції» відкриває для урядовців можливість анонімно повідомляти про свої підозри у корупції. Заяви з даними, які можуть бути перевірені, мають бути опрацьовані протягом 15 днів після їх отримання.

У разі підтвердження інформації, яка міститься у заяві, керівник відповідного органу зобов'язаний вжити заходів щодо припинення порушення, а також вжити заходів для порушення дисциплінарного чи, можливо, кримінального провадження. НАЗК має постійно стежити за станом справ щодо захисту

викривачів. Організації громадянського суспільства здійснили низку кроків, спрямованих на заохочення і полегшення інформування про підозру у корупції і захист викривачів. Проте, фактично, реальний захист забезпечити неможливо. Як ми вже спостерігали, майже 40 відсотків посадовців Міноборони не відчувають свободу висловлення своїх поглядів. Крім того, департамент кадрової політики МО повідомляє, що у міністерстві немає жодного механізму для співробітників, щоб виступити з інформацією про, серед іншого, хабарництво, неправильне використання ресурсів або інші види корупційної поведінки. Розкриття такої інформації розглядається як звичайне порушення, тобто без захисту анонімності особи, яка надає інформацію.

В Україні викривання може порушувати неформальні етичні норми і сприймається суспільством не надто позитивно. Його розглядають як форму доносу, що може викликати спогади про радянські часи, коли люди опинялися в тюрмах або таборах, тому що їх сусіди і колеги доносили на них в органи державної влади. До цих пір не проводилось жодних навчальних програм на цю тему.

Законодавство і практику захисту викривання потрібно покращити та доповнити кампаніями з інформування громадськості та посиленням навчанням. Загалом, видається слушним припустити, що в осяжному майбутньому будь-яких помітних змін у процесі викриття в МО не відбудеться.

7.6. Розгляд скарг

Закон «Про державну службу» (1993) передбачав мало можливостей для розгляду скарг державних службовців, які були пов'язані з виконанням службових обов'язків, враховуючи незаконні розпорядження. Наприкінці статті 10 закону 1993 року закріплено, що «державний службовець повинен діяти в межах своїх повноважень. У разі одержання доручення, яке суперечить чинному законодавству, державний службовець зобов'язаний невідкладно в письмовій формі доповісти про це посадовій особі, яка дала доручення, а у разі наполягання на його виконанні – повідомити вищу за посадою особу».

Закон «Про державну службу» (2015) пропонує набагато досконалішу систему розгляду скарг і незаконних розпоряджень керівництва, ніж попередній закон. Відповідно до пункту 1 статті 9 нового закону державні службовці мають діяти в межах своїх повноважень відповідно до закону. В законі чітко сказано, що державні службовці зобов'язані виконувати законні

93 Закон від 27 березня 2014 року № 1170. Див. на: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1170-18/page>

94 Див. сторінку Омбудсмана: www1.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=4049:2014-10-01-07-37-36&catid=239:2014&Itemid=256 Див. також: Центр політичних досліджень та аналітики, 2014 рік, <http://cpsa.org.ua/vydannya/posibnyk-sluzhbova-informatsiya-poryadok-vidnesennya-ta-dostupu>

розпорядження (пункт 2 статті 9), що у протилежному сенсі означає, що вони не зобов'язані виконувати незаконні розпорядження.

У законі (2015) визначається відмінність між наказами (у письмовій формі) і дорученнями (які можуть бути в усній формі). У цьому контексті закон запроваджує цікаве положення, спрямоване на зниження політизації та посилення поділу між політикою та державним управлінням. Пункт 2 статті 9 не зобов'язує державних службовців виконувати доручення працівників патронатної служби. Отже, чиновники можуть ігнорувати такі директиви, особливо якщо вони є незаконними.

Пункт 6 статті 9 встановлює засоби правового захисту і процедури, яких потрібно дотримуватися у разі, коли державний службовець отримує незаконний наказ або розпорядження. Він повинен вимагати його письмового підтвердження до моменту його виконання. Підтвердження має бути зроблено не пізніше ніж протягом одного дня після віддання наказу або розпорядження (пункт 8 статті 9). Якщо підтвердження не надається, наказ вважається скасованим відповідно до закону. У разі надання підтвердження державний службовець зобов'язаний виконувати його (за винятком випадків, пов'язаних із скоєнням злочину, відповідно до пункту 9 статті 9), а потім він інформує керівника вищого рівня або орган вищого рівня. Ознайомлення старшого посадовця зі станом справи виключає будь-яку адміністративну відповідальність державного службовця. Якщо державний службовець не опротестовує законність розпорядження, він нестиме відповідальність згідно із законом.

Механізми, згадані тут, пропонують кращий правовий захист державних службовців, які опротестовують незаконні накази або розпорядження керівництва, але їх і досі недостатньо, щоб захистити їх від можливих майбутніх заходів впливу з боку керівників. Це можна зробити за допомогою професійно розробленого закону про захист викривачів.

Закон від 1993 року (стаття 11) надав державному службовцю незрозуміле право «вимагати службового розслідування з метою зняття безпідставних, на думку службовця, звинувачень або підозри», але він не передбачає жодного механізму реалізації цього права, крім загального звернення до суду загальної юрисдикції (стаття 32).

Стаття 11 закону (2015) запроваджує механізм, за яким НАДС може втрутитися, аби захистити право державних службовців на повагу своїх прав керівництвом. Державний службовець, який подає скаргу, може вимагати від Агентства створення комісії для розгляду

скарг, а комісія надає свій висновок не пізніше ніж через двадцять днів після подання скарги. Рішення комісії можна оскаржити директору НАДС. У всякому разі, можливість оскарження справи до суду залишається відкритою (пункт 8 статті 11).

Механізми, впроваджені у новому законі, можуть бути більш ефективними, аніж ті, які були передбачені попереднім законодавством. Однак, зважаючи на те, що політизація української державної служби ще не зникла цілком, й існує значна кількість дискреційних повноважень, які мають керівники державної служби⁹⁵, державні службовці не бажають використовувати механізми, які їм надаються. Немає жодної гарантії, що ця ситуація зміниться, навіть якщо новий закон є набагато кращий.

Профспілки також можуть виступати засобом боротьби з порушеннями. Відповідно до статті 243 Кодексу законів про працю⁹⁶ громадяни мають право створювати професійні спілки для захисту своїх інтересів. Проте, зазвичай, профспілки переймаються забезпеченням соціального добробуту своїх членів, а не допомогою у розв'язанні проблем між керівниками і державними службовцями.

Протягом останніх 12 місяців до МО було подано 4 скарги. У міністерстві не існує процесу посередництва на випадок виникнення у співробітника скарги. Це, ймовірно, означає, що існують обмежені можливості для розв'язання суперечливих ситуацій на робочому місці. Їх або розглядають у формальній системі скарг, або не розглядають взагалі. Питання, яке слід розглянути, якою мірою очевидна відсутність механізмів запобігання і вирішення конфліктів може пояснити відносно високу питому вагу співробітників МО, які повідомили про незадовільні міжособистісні робочі відносини (див. с. 30).

Таким чином, через політизацію, що й досі триває, і наявність дискреційних повноважень, які мають керівники державної служби, у минулому державні службовці не часто використовували механізми подання скарг. Закон від 2015 року значною мірою приведений у відповідність до міжнародних стандартів і передбачає істотно поліпшену систему роботи зі скаргами і незаконними вказівками. Якою мірою державні службовці будуть переконані в перевагах використання нових відкритих для них механізмів, ще належить з'ясувати.

⁹⁵ Такі повноваження враховують доступ до визначення заробітної плати, у т. ч. визначення розміру збільшення заробітної плати та премій, надання розпоряджень, які можуть виходити за межі обов'язків, викладених у посадовій інструкції, внесення зміни до структури і складу штатного розкладу агентства, що може призвести до істотної зміни умов праці або навіть звільнення посадових осіб.

⁹⁶ Закон від 15 вересня 1999 року № 1045. Див. на: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1045-14>

У широкому розумінні система управління персоналом у державному управлінні має два рівні.

8. Система і механізми управління персоналом

8.1. Система управління персоналом

У широкому розумінні система управління персоналом у державному управлінні має два рівні. До верхнього рівня належить уся державна адміністрація, а до нижнього – кожний окремий державний орган. Закон «Про державну службу» встановлює відповідальність підрозділів на обох рівнях, коли мова йде про управління персоналом.

Головною установою на державному рівні є НАДС, яке відповідає за забезпечення однорідності державної служби та прийняття на роботу. Агентство надає професійну підтримку службам з управління персоналом міністерств та інших державних органів, а також організовує навчання для державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Воно також може розглянути і вжити засоби правового захисту стосовно персоналу, пов'язані з рішеннями інших державних органів. Головна відповідальність, яку мають покласти на підрозділи з управління персоналом на рівні міністерства або агентства, полягає у здійсненні державної політики у сфері державної служби, здійсненні аналітичної та організаційної роботи, у допомозі в задоволенні потреб у кваліфікованих кадрах, а також забезпеченні штатним працівникам регулярного доступу до можливого навчання і розвитку.

Закон України «Про державну службу» (2015) запроваджує значні зміни у системі її управління. Тепер основними органами, відповідальними за політику державної служби та управління державною службою, на цей час є КМУ, НАДС, Комісія з питань вищого корпусу державної служби та інші конкурсні комісії, а також керівники кадрових служб у міністерствах та відомствах. Стаття 13 регулює повноваження та обов'язки агентства – органу, який залежить і підзвітний КМУ через Прем'єр-міністра. Його керівника призначає КМУ на п'ятирічний термін з можливістю переобрання

ще на один термін рівної тривалості. Загалом максимальний термін становить 10 років. Новий закон наділяє агентство ширшими повноваженнями порівняно з попереднім законодавством. Із набранням чинності Законом України «Про державну службу» (2015) (з 1 травня 2016 року) агентство виконуватиме не лише консультативні і координаційні функції, а й основні виконавчі функції⁹⁷.

Створення Комісії з питань вищого корпусу державної служби є спробою деполітизувати державну службу. Її склад призначає широке коло державних органів та інших організацій.⁹⁸ Голова НАДС входить до складу комісії за посадою. Комісія уповноважена здійснювати вибір кандидатів на посади державної служби категорії «А».

У міністерствах керівник апарату є державним секретарем. Ця посада, яка запроваджена законом про державну службу (2015), є новою на державній службі. В інших державних органах основну відповідальність за кадрові питання несе керівник установи (стаття 17). У статтях 17 і 18 зазначеного закону міститься перелік основних завдань кадрових підрозділів та їх керівників у міністерствах і державних відомствах. Ці завдання передбачають планування персоналу, підбір кандидатів на посади державної служби категорій Б та В, організацію відомчого навчання, опрацювання скарг державних службовців категорій Б і В, а також здійснення дисциплінарних заходів.

Департамент кадрової політики (ДКП) МО

⁹⁷ До деяких з цих виконавчих обов'язків належать розробка проектів нормативних актів, які приймає Кабінет Міністрів, і видання власних нормативних актів для реалізації певних питань, що містяться в новому законі, а також видання обов'язкових тлумачень юридичного тексту. Агентство зобов'язане стежити за дотриманням нового закону, у т. ч. виправляти помилкові кадрові рішення, прийняті міністерствами і відомствами. Воно відіграватиме роль секретаріату Комісії з питань вищого корпусу державної служби.

⁹⁸ Серед іншого, парламент, Президент, Кабінет Міністрів, судові органи, усі профспілки України, організації громадянського суспільства й університети.

підпорядковується безпосередньо міністру оборони. Його склад налічує 60 посад, дві з яких на цей час вакантні. Департамент поділено на відділ для цивільних посад і відділ для військовослужбовців.

ДКП зберігає особові службові справи кожного співробітника, у яких містяться їх особисті дані, копії ідентифікаційних документів, відомості про освіту, посадові інструкції, облікові дані про відпустку, відомості про будь-які застосовані дисциплінарні заходи, а також докладну інформацію про оцінку результатів роботи. Втім слід зазначити, що у службовій справі не міститься жодної інформації про заробітну плату. Лише співробітники ДПК і власне працівник мають доступ до службової справи. До неї не мають доступу безпосередній керівник працівника і керівники вищої ланки.

Хоча ДКП збирає й поширює різні типи кадрових даних про співробітників Міністерства оборони, такі як, наприклад, ротація кадрів, вікова характеристика, гендерна характеристика, дисциплінарні заходи, проведені тренінги, частота скарг персоналу, у його роботі є деякі значні прогалини. Зокрема, не збираються жодні дані про вартість робочої сили і рівень понаднормових годин і витрат. Окрім того, Міністерство оборони не має системи співбесід при звільненні.

Варто зазначити, що недостатні або зовсім відсутні дані про співробітників Міністерства оборони, які зберігаються в електронному вигляді або легко доступні для електронного опрацювання. Такий стан справ обмежує можливості МО швидко формувати кадрові звіти, приймати рішення і готувати плани, які мали б формуватись за рахунок такої інформації.

Хоча вони й мають вирішальне значення для кількох аспектів системи управління персоналом Міністерства оборони, тим не менш, більшість співробітників Міноборони (52 відсотки) повідомляють, що вони мають цілковиту довіру до компетенції посадових осіб, які працюють в департаменті кадрової політики.⁹⁹ 42 відсотки повідомляють, що інформація, надана департаментом, є своєчасною і докладною. 28 відсотків не згодні з цим твердженням, а 30 відсотків не визначилися зі своїм ставленням.

Закон України «Про державну службу» (2015) вносить значні зміни до системи управління державною службою. За належної реалізації ці зміни можуть сприяти чіткішому розмежуванню політики і державного управління, а також зменшити політизацію державної служби.

⁹⁹ 24 відсотки опитаних посадовців не згодні з твердженням, що вони мають повну довіру до компетенції колег у кадровій службі. Такий самий відсоток повідомляє, що вони не мають жодної думки з цього питання.

8.2. Класифікація посад, посадові інструкції і планування кадрової роботи

Посадові інструкції для МО складають керівники структурних підрозділів. Загалом, інструкції для окремих посад готуються шляхом розподілу завдань кожної відомчої одиниці серед робочих посад, які належать до цієї одиниці. Окрім посадової інструкції, кожен посадовець має річну програму роботи, складену на основі посадової інструкції. Проект програми роботи готується посадовцем і затверджується його безпосереднім керівником.

Зразок документальної посадової інструкції було надано у розпорядження групи з оцінки CIDS. Він, імовірно, є типовим для МО і містить у собі вимоги до компетенції, підпорядкованості, завдань, обов'язків та офіційних стосунків і контактів. Здається, що зміст і організація посадової інструкції точно відповідають наказу, який було прийнято НАДС 2011 року.¹⁰⁰ У цьому наказі пропонуються загальні рекомендації щодо змісту та організації посадових інструкцій. Посадові інструкції у зразку, дослідженому групою з оцінки CIDS, є докладними і містять багато пунктів, деякі з яких здаються надлишковими. Опитані особи відзначили, що таке докладне пояснення завдань обмежує професійну автономію державних службовців і, тим самим, загострює одну з дисфункційних особливостей української державної служби, а саме – ієрархію і централізацію влади.

В МО не практикується система аналізу посади. Аналіз посади полягає в документуванні вимог до роботи та її фактичного виконання. Метою цієї діяльності, серед іншого, є підготовка посадових інструкцій та кваліфікаційних вимог, які, у свою чергу, допомагають залучити до роботи в організації якісну робочу силу.

Хоча керівники департаментів, які затверджують посадові інструкції зазвичай задоволені наявною практикою,¹⁰¹ їхні підлеглі вказують на недоліки в цій системі. Більшість респондентів (64 відсотки) повідомляють про цілковиту невідповідність змісту фактично виконаної роботи і тим, що передбачено у посадовій інструкції.¹⁰² Якщо ця оцінка близька до характеристики реальної ситуації, варто запитати, чи є у МО якась особа, яка має вичерпну інформацію про фактично виконані завдання. Аби домогтися більшої

¹⁰⁰ Наказ Національного агентства з питань державної служби від 13 вересня 2011 року № 11 «Про Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик». Див. на: <http://zakon.golovbukh.ua/regulation/2341/8341/8342/464822/>

¹⁰¹ 19 керівників департаментів повідомляють, що вони задоволені посадовими інструкціями у своїх організаційних підрозділах. 2 – незадоволені.

¹⁰² 19% не згодні з твердженням, що існують розбіжності між фактично виконаним обсягом роботи і змістом посадової інструкції. 17 відсотків не визначилися з цього питання.

ясності цієї ситуації, слід проводити всебічний аналіз посади.

Міністерство практикує систему короткострокового планування персоналу. План розробляється на один рік. Середньострокові (1–3 роки) або довгострокові плани (3–5 років) не застосовуються.

Річний план складається відповідно до заздалегідь визначеного формату з вхідними даними від керівників МО (керівників підрозділів, керівників департаментів та керівників вищої ланки). Ані рядовий персонал, ані представники фінансової служби МО не беруть участі у цій роботі. План стосується, серед іншого, змін у штатному розкладі і робочих посадах. Він не зачіпає такі питання, як потреба у нових посадах, навчанні і розвитку та, можливо, найбільш примітних питань, таких як витрати на персонал або бюджетування персоналу. Вочевидь, цілковита відсутність економічних міркувань є вражаючою у світлі загального визнання, а також внутрішнього визнання у МО, що одна з головних кадрових проблем в МО має економічний характер, а саме – низький рівень заробітної плати.

До того ж, як ми вже казали, є підстави для сумнівів, що наявна система кадрових даних має досить високу якість щодо цілей планування.

Навіть тоді, коли політичне керівництво МО має чіткі амбіції щодо реформування і визнає потребу в істотних реформах управління персоналом, воно не намагалось і не вважало себе спроможним застосувати систематичний плановий підхід. Заходи для забезпечення кадрових змін мали, переважно, характер короткострокових імпровізацій, таких як: перехід чиновників з ГШ до МО та ініціативи про проходження посадовими особами навчання за кордоном. Як ми вже відзначали, деякі з цих заходів було реалізовано в період 2012–2014 років в досить дискреційний, навіть довільний спосіб із глибокими наслідками.

Вочевидь більшість керівників департаментів МО (15 з 21) вважають поточну практику кадрового планування неадекватною,¹⁰³ а більшість (12 з 21) – простою формальністю, яка майже некорисна для МО.¹⁰⁴ 68 відсотків респондентів у опитуванні МО згодні з твердженням про те, що серйозніший підхід до кадрового планування прискорить заповнення вакансій.

Закон (2015) безпосередньо не стосується питань посадових інструкцій і кадрового планування. Однак

деякі форми планування персоналу згадуються як один з обов'язків керівника кадрової служби. Нові посадові інструкції мають бути приведені відповідно до вимог нового закону та адаптовані до структури та завдань скороченого МО.

8.3. Оцінювання результатів службової діяльності

Відповідно до даних НАДС щорічні оцінювання проводяться в усій державній службі України з метою поліпшення відбору і призначення на посаду, сприяння ініціативності і творчості державних службовців, щоб визначити їх потенціал і потреби для професійного та особистісного розвитку. Агентство також наголошує на ролі оцінювань у плануванні кар'єри державних службовців і, загалом, в управлінні державними установами. За даними МО, система оцінювання є досить однорідною для усіх посад державної служби МО і значною мірою відповідає загальним керівним принципам державної служби України. Однак, здається, що на практиці вона здійснюється по-іншому, ніж повідомлялося НАДС.

Як повідомило НАДС, щорічне оцінювання проводиться за такими етапами: 1) підготовчий етап. Відділ кадрів пояснює державному службовцю процедуру оцінки і надає потрібні стандартизовані форми; 2) етап оцінки; 3) атестаційна співбесіда і підписання схеми оцінки об'єктом оцінювання та безпосереднім керівником; 4) затвердження результатів оцінки старшим керівником; 5) аналіз і рішення про наступні заходи, які, наприклад, стосуються професійного навчання.

В основному, систему оцінювання нині застосовують в МО відповідно до етапів, окреслених НАДС. Головними складовими частинами є: щорічне проведення оцінювання; заохочується самооцінка державними службовцями; перевірка самооцінки безпосередніми керівниками; чотири можливі оцінки, а саме – «відмінно», «добре», «задовільно» і «незадовільно»¹⁰⁵.

Керівник надсилає свою пропозицію оцінювання своєму безпосередньому керівнику для затвердження, а потім проводить співбесіду з особами, які підлягають оцінюванню. Результат оцінювання може бути оскаржений міністру оборони. Проте можливість оскарження навряд чи будь-коли використовували. Після закінчення щорічного оцінювання державні службовці зазвичай отримують премію, яка може дорівнювати місячній заробітній платі. Крім того, в

¹⁰³ 6 керівників департаментів згодні з твердженням про те, що наявна практика кадрового планування є досить розвиненою, а 15 – не згодні.

¹⁰⁴ 12 керівників департаментів згодні з твердженням, що кадрове планування зводиться до простої формальності, яка зовсім не корисна в МО, 8 – не згодні і один не висловив свого ставлення до цього питання.

¹⁰⁵ За результатами останньої атестації 40 % учасників отримали оцінку «відмінно», 30% «добре», 25 % «задовільно», а 5 % «незадовільно».

результаті атестації можуть виникнути пропозиції щодо підвищення або пониження на посаді чи надання можливостей для навчання.

Окрім щорічних оцінювань діяльності державного службовця протягом року, один раз на три роки проводилася так звана атестація, механізм, що перейшов з часів СРСР, який вперше було застосовано у 1968 році. Метою цього процесу була перевірка чи посадовець був достатньо кваліфікований, чи ні. Закон «Про державну службу» (2015) не дає підстав для проведення атестації, а це означає, що цей дія цього механізму має припинитися з набуттям чинності зазначеного закону.

Деякі аспекти системи атестації узгоджуються з прийнятою міжнародною практикою, а саме, періодичні оцінки роботи і входження до оцінки співбесіди та письмового звіту. Однак є певні сумніви щодо того, чи є сьогоденні механізми досить об'єктивними і орієнтованими на робочі характеристики: 1) шкала рейтингу налічує чотири пункти, серед яких три позитивні категорії («відмінно», «добре» і «задовільно») і тільки одна негативна («незадовільно»). Сумнівно, чи забезпечує ця система усі нюанси оцінки; 2) є ризик (який впливає з істотної залежності державних службовців від їхніх керівників), що оцінки посадовим особам виставляють, швидше, з огляду на спеціальні інструкції щодо їх керівників, аніж за досягнення ними поставлених цілей; 3) опитані особи стверджують, що службові атестації, переважно, є формальністю. Було висловлено аргумент, що до недавнього часу у військових установах усі військовослужбовці власноруч заповнювали свої звіти про оцінку роботи.

Попри те, що керівники департаментів висловлюють думку, що сьогоденні механізми оцінки ефективності праці сприяють мотивації персоналу, співробітники МО, здається, мають більш скептичне ставлення. Відносно велика частка респондентів повідомляє, що «сьогоднішня практика оцінки результатів роботи не виправдала очікувань», і вони не згодні з твердженням, що «отримана мною оцінка допомагає мені у просуванні у моїй кар'єрі».

Наявні механізми оцінювання викликають певні питання. Здається сумнівним, чи можна реалізувати мету системи оцінювання, визначену НАДС (сприяння ініціативності, творчості та професіоналізму), в рамках наявних правових та інституційних засад і практики управління у межах державної служби. Ключовим моментом цього звіту є те, що деякі з цих засад (наприклад, призначення на роботу, оплата праці та дисциплінарні питання) не сприяють професійній незалежності державних службовців або культурі виконання роботи.

8.4. Навчання

Державним службовцям забезпечують можливість навчання у навчальних закладах, а також використовувати самоосвіту. Одним із ключових навчальних закладів для підвищення кваліфікації є Національна академія державного управління при Президенті України (стаття 29 Закону України «Про державну службу»). Відповідно до даних НАДС, близько 23 % державних службовців пройшли навчання 2014 року¹⁰⁶. Проте респонденти вказують, що навчання може бути не належної якості.

ДКП відповідає за навчання і розвиток персоналу у МО і розпоряджається та витрачає бюджет на навчання. Департамент повідомляє про проведення щорічних курсів підвищення кваліфікації, в процесі яких безпосередні керівники виявляють і повідомляють про потреби своїх підлеглих. Крім того, ДКП оцінює потребу в навчанні на основі інформації, що міститься в особовій справі державного службовця.

Проте посадовці Міністерства оборони, які пройшли співбесіду для цього дослідження, повідомляють, що розбудова компетенцій не проводиться на систематичній основі або не має високого пріоритету. На думку майже однієї третини керівників департаментів МО (6 з 21) аналіз потреб у навчанні і розвитку взагалі не проводиться. 4 керівників департаментів повідомляють, що це робиться неофіційно, а 11 керівників – офіційно. Один керівник департаменту повідомляє: «Я не направляю працівників на навчання, тому що робота відділу зупиниться», і стверджує, що «навчання завдає лише шкоди, а не покращує роботу».

За останні два десятиліття і ЗСУ, і МО отримували підтримку з боку Заходу у розбудові компетентності. Для військовослужбовців навчальні заходи передбачали можливість навчання за кордоном і службу у державах – учасниках НАТО. Крім того, участь України в іракській кампанії 2003–2006 років означала ознайомлення з тим, що вважається «передовими західними практиками». 2014 року загалом 137, або близько 20% усіх посадових осіб МО, брали участь у навчальних заходах, організованих у рамках міжнародних проектів. Значну частку навчання становили курси англійської мови. 2005 року НАТО запровадило свою програму професійного розвитку (PDP) для забезпечення навчання українських державних служб безпеки і частково також військовослужбовців. До кінця 2012 року близько 600–700 посадових осіб щорічно навчалися на довгострокових курсах і стажувалися за кордоном або брали участь у різних короткострокових заходах,

¹⁰⁶ Див.: Національне агентство з питань державної служби, посилання 57, с. 20.

наприклад, семінарах та ознайомчих поїздках до інших країн. За період з січня до листопада 2015 року загалом 164 посадові особи Міністерства оборони брали участь у навчальних заходах PDP.¹⁰⁷

Втім попри велику зовнішню підтримку, створення пулу цивільних експертів в МО вдалося не повною мірою. Складається враження, що обмеженому ефекту іноземної підтримки навчання сприяли декілька чинників. Одним з них є невідповідний вік державних службовців і, отже, потенційних учасників тренінгів. Іншим чинником є відсутність стабільності зайнятості персоналу, тобто часті зміни посадових осіб на вищих рівнях.

Ще однією проблемою є передбачуваний брак прозорого та системного підходу до навчання в МО. Це стосується відбору кандидатів на участь у навчальних заходах. У зв'язку з цим попередній заступник міністра оборони Леонід Поляков зазначав, що «[...] «розумники» експлуатували успадковані проблеми системи відбору [...] в умовах відсутності прозорості, [...] індивідуальні рішення були зумовлені наявністю курсів, а не чітким переліком вимог і системним плануванням. [Крім того], відсутність системного планування навчання за кордоном значно знівелювало зарубіжний досвід в українських військових реаліях, коли ефективно використання набутого західного досвіду було радше предметом вибору індивідуума, а не інституційної політики».¹⁰⁸ Подібні аргументи було наведено у річному звіті Програми професійного розвитку НАТО – Україна за 2015 рік.¹⁰⁹

Думки рядового персоналу МО щодо того, наскільки добре організовано навчання, розділилися. Тоді як 51 відсоток повідомляє, що можливості для навчання хороші, 39 відсотків дотримуються протилежної точки зору. 10 відсотків не висловили жодної думки. 41 відсоток не згодні з твердженням, що навчання використовується для заохочення відданих керівництву працівників, а 31 відсоток – згодні з цим, 27 відсотків не висловили жодної думки з цього питання.

¹⁰⁷ Навчання передбачало такі заходи: (1) курси англійської мови – МО та інші представники сектору безпеки – 41 учасник; (2) курс з питань роботи ЗМІ у кризових ситуаціях, Обераммергау, Німеччина, – 1 учасник; (3) регіональний семінар «Внутрішній аудит і його роль в розбудові доброчесності і зниженні корупційних ризиків в оборонному секторі» – 30 учасників; (4) конференція «Модернізація системи державного управління та його вплив на сектор безпеки та оборони» – 52 учасники; (5) курс стратегічного керівництва, Грузія – 2 учасники; (6) семінар з питань суспільних відносин в оборонному секторі, Грузія – 6 учасників; (7) курс «Управління в оборонному секторі у ширшому контексті безпеки», Грузія – 6 учасників; (8) курс стратегічного керівництва, Албанія – 1 учасник і (9) курс «Структури і процедури НАТО» – 25 учасників.

¹⁰⁸ Див.: Поляков, 65, с. 13

¹⁰⁹ Див. додаток 1 до повідомлення Комісії НАТО – Україна, 8 грудня 2015 року, с. 5.

Система навчання і підвищення компетентності вимагає докорінних змін. Попри велику кількість пропозицій щодо навчання, загальний ефект був обмежений. Чого не вистачає, так це системного підходу, який би сприяв підвищенню професіоналізму інститутів влади, а не лише особистим вигодам окремих учасників.

8.5. Система оплати праці і винагород

Структура заробітної плати державних посадовців і державних службовців регулюється Законом України «Про державну службу» (2015). Статті 50–54 нового закону відображають систему оплати праці і соціальних пільг.

Схема оплати праці є єдиною для усіх державних установ, у тому числі МО. Вона розділена на 9 груп, або ієрархічних рівнів оплати праці (стаття 51), починаючи з найвищих державних службовців (група 1) до рядових (група 9). Проте з точки зору оплати праці державні установи ранжовано на три групи (стаття 51), починаючи з групи 1 (установи з юрисдикцією по всій території країни), група 2 (установи з юрисдикцією у кількох регіонах або містах Києві і Севастополі) та група 3 (установи з юрисдикцією в одному або кількох районах і містах обласного значення). Поділ державних органів на три групи робиться для того, щоб варіювати рівень оплати праці, від найвищого – в установах, що належать до першої групи, і до найнижчого в тих, які належать до третьої групи. Таке розмежування створює дисбаланс і нездорову конкуренцію серед талановитих людей в органах державної влади. Це може завдати загальної шкоди продуктивності праці державної служби. Натомість, система оплати праці має бути організована таким чином, щоб гарантувати рівномірну якість державної служби в усій країні.

Існує важлива відмінність між законом (1993) і законом, прийнятим 2015 року, стосовно змінної частини заробітної плати. Відповідно до системи, встановленої колишнім законом, змінні складові оплати праці можуть становити до 70 % від загальної заробітної плати. У законі 2015 року цей відсоток знижується до 30 %. Розмір змінної частини заробітної плати і довільний порядок її визначення створює серйозні проблеми (див. нижче) і може підірвати принцип прогнозованості заробітної плати.

Рівень заробітної плати в державному секторі є низьким. У зв'язку з цим важко залучати й утримувати кваліфікований персонал, а також створюються серйозні корупційні ризики. Коли йдеться про військових,

колишній високопоставлений представник Міністерства оборони відзначає, що внаслідок низьких зарплат «[...] на початку 2000-х багато старших офіцерів керівного складу і ГШ часто мали свій «натуральний» бізнес. Це мало особливо непристойний вигляд у відділах, пов'язаних з розподілом вкрай недостатнього бюджетного фінансування на матеріально-технічне забезпечення, придбання майна, медичне забезпечення, утилізацію надлишкових боєприпасів і обладнання, демілітаризацію надлишкових земель та інфраструктури, замовлення на науково-дослідницьку діяльність, засоби зв'язку, технічне обслуговування, будівництво тощо. Корупція відчувалася в усіх ланках розподілу і відбору в управлінні персоналом: навчанні, службовому зростанні («хороші» посади або «хороші» місця служби), у розподілі житла, навіть у процесі навчання і відбору для місії з підтримання миру, а також освіти за кордоном».¹¹⁰

Система оплати праці у МО надто перекручена на користь військовослужбовців, у яких заробітна плата може бути у 3 – 4 рази вища, ніж у державних службовців, які посідають подібні посади.

Як уже зазначалося, розмір преміальних дуже високий. Окрім офіційного посадового окладу, заробітна плата чиновників може містити (стаття 50 закону «Про державну службу»): виплату за вислугу років, надбавку за звання, додаткові виплати за заміщення тимчасово відсутніх державних службовців (до 50 % від заробітної плати). Кошти, отримані завдяки економії фонду заробітної плати за рахунок вакансій, можуть бути використані для доплат до окладів чиновників вищої ланки. Коли утворюється така економія, керівники підрозділів подають керівникові державного органу пропозиції щодо надбавки до заробітної плати, який визначає розмір премій і видає відповідний наказ.

На додаток, існує також можливість отримати премію за продуктивність праці (верхня межа не встановлюється законом), а також за невизначений «особистий внесок державного службовця у досягнення загальних результатів роботи урядової установи». В останньому випадку закон встановлює верхню межу на рівні 30 % від загального посадового окладу.

Постанова Кабінету Міністрів встановлює лише поверхневі критерії призначення премій¹¹¹. На практиці керівники окремих державних установ визначають порядок застосування премій на свій власний розсуд.

Як ми вже відзначали раніше, складається враження, що інформація про заробітну плату (в окремих випадках і загалом) відсутня у повсякденних кадрових процедурах і у практиці в МО. Інформація про заробітну плату відсутня у службових справах, в системі кадрових даних МО, посадових інструкціях або в щорічних планах відділу управління персоналом. Відсутність прозорості вказує на небезпеку сваволі, зловживань і корупції.

Закон 2015 р. запроваджує складніші механізми контролю за розподілом надбавок. На НАДС покладено обов'язок визначити порядок преміювання і на основі результатів службової атестації, і за рахунок економії фонду заробітної плати. Як уже зазначалося, новий закон встановлює загальну верхню межу для преміального фонду. Час покаже, як нові механізми працюватимуть, і чи справді вони зменшать ступінь сваволі у системі оплати праці.

На цей час відсутність прозорості щодо розміру премій, а також суб'єктивізм та сваволя, які мають місце під час їх розподілу, можуть загрожувати принципу верховенства права і законності.

¹¹¹ Постанова Кабінету Міністрів від 9 березня 2006 року № 268. Див. на: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/268-2006-%D0%BF/print1443512243054358>

¹¹⁰ Див.: Поляков, 65, с. 12

Основні завдання УЗВК включають підготовку та проведення різних видів заходів щодо виявлення та запобігання корупції.

9. Моніторинг та управління корупційними ризиками

Під “моніторингом та управлінням корупційними ризиками” ми розуміємо “систематичні та безперервні зусилля, спрямовані на визначення та послаблення корупційних ризиків в межах організації”.

9.1. Засади внутрішнього контролю

Перший антикорупційний підрозділ в Міноборони було створено 2009 року, спочатку як відділ (3 співробітники), потім як підрозділ (5 співробітників) у складі департаменту внутрішнього аудиту. З 2014-го управління з питань запобігання та виявлення корупції підпорядковується напряду міністру оборони. В ньому працюють 11 співробітників. До складу управління входять два підрозділи: відділ з питань запобігання корупції (5 співробітників) та відділ з питань виявлення корупції (5 співробітників). Головною проблемою УЗВК є брак достатньої кількості персоналу. Існує потреба в створенні чотирьох територіальних підрозділів (кожен з яких має складатися щонайменше з 11 співробітників), а також у посиленні УЗВК. Мало того, управління потерпає через брак сучасного обладнання.

Проте перспективи розв’язання цих проблем здаються обмеженими. Поточний план скорочення співробітників Міністерства оборони передбачає, що УЗВК втратить чотири посади, а його організаційний статус зменшиться з «директорату» до підпорядкованого «підрозділу».

Основні завдання УЗВК включають підготовку та проведення різних видів заходів щодо виявлення та запобігання корупції¹¹². УЗВК має звітувати перед НАЗК, яке тільки нещодавно розпочало свою роботу.

Протягом 2015 року УЗВК провело низку пріоритетних заходів з метою розробки системи планування для МО та Збройних Сил, посилення співробітництва з

правоохоронними органами та примноження зусиль щодо виявлення корупції в АТО та військових комісаріатах. Окрім того, висновки від проведених розслідувань було надіслано до відповідних правоохоронних органів. З 2014 року було зареєстровано 180 випадків корупційних або пов’язаних з корупцією правопорушень. Попри те, що ще зарано повною мірою оцінити результативність роботи УЗВК, втім вже можна сказати, що його наявний брак кадрів та обладнання обмежує його сферу впливу.

В Україні існує закон “Про засади державної антикорупційної політики в Україні” (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр.¹¹³. В цьому документі, зокрема, не згадано оборонний сектор. Тим не менш, відповідно до положень останньої Воєнної доктрини України боротьба з корупцією є основним завданням політики у сфері оборони та безпеки. Мало того, Закон України «Про основи національної безпеки України»¹¹⁴ (стаття 7) визначає корупцію як одну з ключових загроз національним інтересам та безпеці.

Науково-дослідний центр гуманітарних проблем Збройних Сил України готує щорічне дослідження щодо сприйняття особовим складом масштабів та природи корупції в Збройних Силах.¹¹⁵ Відповідно до результатів останнього з цих досліджень 84 % респондентів охарактеризувало загалом рівень корупції в Україні як „високий” або „дуже високий”. Водночас у Збройних Силах рівень корупції становить 46%. Загалом, респонденти негативно оцінюють результативність заходів щодо боротьби з корупцією.

Як зазначалося, у 2015 р. Міноборони прийняло антикорупційну програму, яка містить велику

¹¹³ Ухвалено 14 жовтня 2014 р., набрав чинності 26 жовтня 2014 р.

Див.: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>

¹¹⁴ Закон від 19.06.2003 № 964-IV. Див.: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/964-15>

¹¹⁵ “Стан виконання антикорупційної програми та ефективність командирів (керівників) у забезпеченні виконання антикорупційного законодавства в ЗСУ”.

¹¹² Ці заходи включають надання методичної допомоги іншим підрозділам оборонного відомства, участь в інформаційній та науково-дослідницькій діяльності, участь у міжнародному співробітництві, проведення організаційної та роз’яснювальної роботи та забезпечення дотримання вимог законодавства в сфері врегулювання конфлікту інтересів.

низку заходів та термінів їх виконання. Декілька запропонованих з них включають плани з управління персоналом в міністерстві, наприклад розробку плану імплементації нового закону „Про державну службу”, розробку та імплементацію проекту щодо зниження ризиків корупції в системі управління персоналом (запропонований „норвезький проект”), вжиття заходів щодо зменшення плинності кадрів, особливо серед вищого керівництва Міноборони, а також проведення перевірок стосовно захисту викривачів.

Складається враження, що в сферах, які є особливо вразливими до корупції, жодних конкретних методів запобігання та її виявлення не використовується або використовується несистематично. Щодо системи державних закупівель експертно-оціночній групі CIDS повідомили про те, що перемовини стосовно договорів проводять військові представники, які зазвичай мають довготривалі відносини з державними постачальниками. Схоже, що деякі вимоги в тендерах МО пописано таким чином, щоб віддавати перевагу певним організаціям, унеможливаючи перемогу тендерних пропозицій конкуруючих постачальників. Немає гарантії того, що до складу тендерних комітетів входять фахівці з закупівель. Є імовірність, що чиновники Міноборони, які мають зв'язки з оборонною промисловістю, можуть спрямовувати договори до привілейованих постачальників, не беручи відповідальності за такі рішення.

Хоча ми неодноразово відзначали, що чинне законодавство щодо боротьби з корупцією в Україні значною мірою відповідає міжнародним стандартам, здається, що нові правові поняття і положення не дуже добре відомі в МО, і що мало було зроблено для систематичної адаптації внутрішніх процедур і нормативних актів до нового законодавства. Проте програма МО по боротьбі з корупцією включає положення, які можуть виправити цю ситуацію. На четвертий квартал 2016 року програма передбачає підготовку кодексу професійної етики для посадових осіб Міністерства оборони. Написання такого документа дає можливість переконатися в тому, що практика прийняття рішень в МО повною мірою відповідає законодавству по боротьбі з корупцією. МО запропонувало CIDS надати професійну допомогу у підготовці проекту кодексу етичної поведінки.

Національне агентство з питань запобігання корупції відповідальне за розробку критеріїв для визначення посад з високими ризиками корупції. Ця місія охоплює всю систему державного управління в Україні, в тому числі Міністерство оборони. НАЗК тільки розпочало свою роботу, і його працівники мають лише обмежені знання і досвід, коли мова йде про боротьбу з корупцією

на державній службі. НАЗК запропонувало CIDS надати професійну допомогу у розробці критеріїв для визначення ризиків корупції на посадах державної служби і використовувати МО як пілотний проект.

9.2. Внутрішній аудит та генеральний інспектор

Департамент внутрішнього аудиту та фінансового контролю МО було створено 2012 року. Він підпорядковується безпосередньо міністру оборони та складається з 38 службовців. Близько 160 внутрішніх аудиторів працюють в підрозділах Збройних Сил по всій країні. Відповідно до правил МО підрозділи внутрішнього аудиту зобов'язані інформувати міністра оборони про отримані сигнали випадків шахрайства, корупції або зловживання бюджетними коштами, марнотратства, зловживання службовими повноваженнями чи інших порушень фінансової дисципліни, які призвели до збитків або завдали шкоди¹¹⁶. Однак вищі керівники департаменту внутрішнього аудиту та фінансового контролю МО заявляють, що вони не займаються корупційними справами: “Це не належить до моїх обов'язків займатися корупцією. Якщо ми знаходимо щось підозріле, ми передаємо цю справу до антикорупційного управління”. Незважаючи на це, в 2014–2015 рр. семеро аудиторів Міноборони пройшли тренінг з протидії шахрайству та корупції.

Формально правила роботи департаменту внутрішнього аудиту та фінансового контролю МО ґрунтуються на міжнародних стандартах¹¹⁷. 95 % усіх внутрішніх аудитів є аналізами відповідності. 5 % – аудитами ефективності. Це означає, що у фокусі, в основному, фінансові порушення в окремих випадках, а не функціонування системи, оскільки системні порушення можуть створити ризики корупції.

Департамент внутрішнього аудиту та фінансового контролю займається підготовкою щорічного робочого плану. Він погоджується з Державною фінансовою інспекцією Міністерства фінансів та затверджується міністром фінансів. Однак до обов'язків внутрішніх аудиторів належить виконання додаткових функцій, таких як участь у роботі комітетів із закупівель. Така комбінація функцій може негативно вплинути на незалежність аудиторів та призвести до ситуації конфлікту інтересів.

Лише декілька службовців серед працівників

¹¹⁶ Наказ Міністерства оборони від 19.11.2013 та Порядок проведення внутрішнього аудиту підрозділами Служби внутрішнього аудиту Збройних Сил України, затверджений наказом Міністерства оборони 14.11.2012, № 753 (зі змінами). Див.: http://www.mil.gov.ua/content/other/MOU134_2015.pdf

¹¹⁷ Наказ Міністерства фінансів України від 04.10.2000 № 1247.

департаменту внутрішнього аудиту та фінансового контролю МО є аудиторами. Очевидно, що кількість висококваліфікованого персоналу є надто малою.

Можна стверджувати, що такий стан справ загострюватиметься через процес скорочення чисельності персоналу Міністерства оборони, який триває. Передбачено скорочення 13 посад у департаменті аудиту.

Управління гармонізації державного внутрішнього фінансового контролю Державної фінансової інспекції Міністерства фінансів України відповідає за надання професійної допомоги та оцінку якості роботи підрозділів внутрішнього аудиту. Однак внутрішні можливості для підготовки кадрів в цій сфері є обмеженими. Деякі аудитори отримують підготовку завдяки іноземній підтримці.

Аби механізми фінансового управління і контролю належним чином працювали, в тому числі в міністерствах оборони, необхідно делегувати прийняття рішень стосовно бюджетних ресурсів. У системі з цілковитою або майже цілковитою централізацією права прийняття рішень, а МО, на нашу думку, становить таку систему нині або становило до недавнього часу,

видається неможливим проводити внутрішній аудит відповідно до міжнародних стандартів¹¹⁸. Також неможливо мати механізми внутрішнього контролю за роботою системи закупівель, що здійснюється адміністративними органами. Для ефективного контролю ті, хто його реалізовує, повинні мати мінімальний рівень професійної незалежності.

Не існує посади генерального інспектора, але є посада головного інспектора. Основною функцією головного інспектора є забезпечення боєготовності Збройних Сил. До кола його обов'язків не входить розслідування випадків шахрайства та корупції.

Міністерство оборони вжило низку заходів для запровадження та зміцнення механізмів моніторингу та управління корупційними ризиками. Їх ефективна імплементація може збільшити професіоналізм та доброчесність в оборонних відомствах. Тим не менш, сьогоднішня обмежена спроможність та необізнаність з сучасними методиками аудиту зменшують вплив нових перетворень. Фактична організація роботи в Міноборони може негативно позначитися на професійній незалежності посадовців, які виконують функції контролю та нагляду.

¹¹⁸ Див. підрозділ 5.2 щодо намагань делегувати повноваження у МО.

До завдання експертно-оціночної групи CIDS входив опис та розкриття сутності теперішньої системи управління персоналом, а не визначення наслідків її існування. Однак питання наслідків все-таки періодично поставало під час підготовки цього звіту.

10. Можливі наслідки існування нинішньої системи управління персоналом

До завдання експертно-оціночної групи CIDS входив опис та розкриття сутності теперішньої системи управління персоналом, а не визначення наслідків її існування. Однак питання наслідків все-таки періодично поставало під час підготовки цього звіту. Експертно-оціночна група стисло окреслить деякі свої міркування щодо цього, а також наведе думки, висловлені українськими експертами та представниками влади.

Відсутність відповідних знань

Ми надали характеристику системі, яка не зовсім пристосована або не зовсім здатна приймати державних службовців на основі їх професійних якостей. Традиційно складається враження, що відданість є більш важливою, аніж професіоналізм. Таким чином, люди з поглибленим розумінням оборонного сектора України стверджують, що рівень професіоналізму чиновників Міністерства оборони не відповідає високим посадовим вимогам. 2011 року колишній військовий прокурор Микола Голомша зазначив, що “[...] упродовж останніх років неодноразово на керівні посади в оборонне відомство призначалися люди, які не мають ані відповідної освіти, ані досвіду [...]”¹¹⁹. За даними з внутрішніх джерел, скорочення персоналу після 2011 року ще більше погіршило ситуацію і не змогло забезпечити навіть мінімум професіоналізму у ключових напрямках діяльності МО. У широкому сенсі, і досі переважають чинники ризику, що створюють такий стан справ. Очікується, що ця ситуація значно не зміниться доти, доки новий закон «Про державну службу» не почне належним чином діяти.

Відсутній належний демократичний і цивільний контроль над Збройними Силами.

Вочевидь, МО бракує цивільних фахівців. Домінують посадовці з військовим досвідом, імовірно, найбільш впливова група серед посадовців МО. Міноборони не

розглядає як привабливе місце роботи кваліфіковане цивільне населення, оскільки рівень зарплати є низьким, значно нижчим, аніж у військовослужбовців, і майже відсутні можливості для кар’єрного зростання. Такий стан справ порушує питання щодо здатності МО забезпечити належний демократичний і цивільний контроль над Збройними Силами. Без цивільних фахівців в Міноборони, які зможуть виконувати роль посередника між військовими, з одного боку, та державою й громадянським суспільством, з другого, важко забезпечити процес добре поінформованих публічних та політичних дебатів з оборонних питань і відповідно збалансоване розуміння ролі та потреб військових.

Окрім того, існує ризик того, що Міністерство оборони має неналежний потрібний цивільний досвід, враховуючи планування політики і міжнародних переговорів, а також однобічний розгляд питань безпеки лише з військової точки зору.

Бюрократія і сваволя

Міноборони є установою з централізованою бюрократією, з жорстким регулюванням і стандартизацією або, інакше кажучи, бюрократизацією, навіть надмірною бюрократизацією роботи¹²⁰, і з акцентом на контролі та прийнятті рішень згори вниз. Уся влада і повноваження, головним чином, зосереджені в руках міністра. Для державних службовців формальні правила можуть слугувати як захисний щит у неоднозначних і потенційно загрозливих ситуаціях. Особливо, через те, що політична ситуація в Україні нестабільна, що зміни у складі уряду і відставки окремих міністрів можуть спричинити значні кадрові переставляння, і оскільки права державних службовців не захищені належним чином, посадові особи можуть

¹¹⁹ Микола Голомша. Збірник матеріалів міжнародної конференції: “Посилення доброчесності та протидія корупції в оборонному секторі України”, НІСД, Київ, 2011 р., с. 21.

¹²⁰ У публічній заяві 30 березня 2016 року Міністр оборони України сказав, що «велика кількість нормативних документів не дає змогу проводити нормальну діяльність», див. заяву на: <http://www.mil.gov.ua/en/news/2016/03/30/minister-of-defence-we-must-start-reforms-from-the-ministry-of-defence-of-ukraine/>

вважати, що краще дотримуватися формальних наказів і уникати власних потенційно спірних ідей. Це, звичайно, ускладнює розробку і здійснення орієнтованої на майбутнє політики.

Водночас, система державного управління, у тому числі Міноборони, має кадрову систему, яка створює відвертий ризик проявів сваволі, та де зв'язки з впливовими людьми мали значення більше для кар'єри державного службовця, ніж його професійні якості.

Відсутність професійної автономності

У системі наймання, окресленій у цьому дослідженні, більший наголос робиться на відданості, а не на досвіді роботи. Такі порядки несуть ризик небажання державних службовців відстоювати професійну незалежність в такому розумінні, як ми це окреслили вище (розділ 3.1.2). Навпаки, така система підсилює ідею того, що державні службовці мають, насамперед, обов'язок виконувати накази керівництва або навіть побажання політичних представників поза межами державної служби.

Безперечно, брак професійної незалежності державних службовців може ще більше поглибитися через інші аспекти системи УП, які є похідними закону "Про державну службу" 1993 р., що був чинний до 1 травня 2016 року. Так склалося, що державні службовці не є добре захищеними від обов'язку виконання невідповідних або незаконних наказів, оскільки основна частка зарплати та інших винагород державних службовців залежать від керівництва Міноборони. Мало того, заходи щодо порядку розгляду скарг державних службовців є й досі неефективними та має низьку довіру. Апеляційні установи та суди часто-густо виявляються слабкими, і складається враження, що вони можуть прогинатися під політичним тиском.

Здається, що такий стан справ створює ситуацію, коли у політиків немає потреби боятися наслідків віддання сумнівних вказівок, а державні службовці не відчувають бажання опиратися ним, годі вже казати про прояв професійної ініціативи.

Проникнення зовнішніх агентів

Не в останню чергу досвід періоду 2011–2014 років свідчить про те, що Міноборони може бути захоплено зовнішніми агентами, які не лише представляють інтереси бізнесу, а й, цілком можливо, інтереси іноземних держав. Довільні системи управління персоналом і слабкі або майже відсутні механізми підзвітності є чинниками ризику, які можуть сприяти цим формам вторгнення. Хоча такі ризики можна зменшити шляхом ефективного запровадження нового закону «Про державну службу» та інших

нещодавно прийнятих законодавчих актів, які сприяють підвищенню професіоналізму і доброчесності в українській державній службі, їх дієвість ще належить з'ясувати.

Сама можливість приймати виконавчі рішення за спиною у виконавчої влади (через тиск на міністрів та інших чиновників) означає, що ланку між владою та відповідальністю розірвано, що влада застосовується без витверезного впливу відповідальності. Кінцевим результатом вищезгаданого є високий ризик корупції¹²¹ та невідповідна робота державних установ. Немає потреби казати про те, що така система значно віддалена від міжнародних стандартів, згаданих на початку цього звіту.

Неадекватна робота військових установ

Попри те, що причинно-наслідкові зв'язки складно встановити, невідповідне УП, у т. ч. брак професіоналізму, нестабільність кадрів та політизація оборонних відомств вбачаються джерелами низької військової результативності в нещодавніх збройних конфліктах (див. вставку 6 нижче).

Вставка 6. Методи УП та військова діяльність¹²²

- (1) Відповідно до результатів дослідження, проведеного Пентагоном, неоптимальна результативність грузинських військових у війні з Росією 2008 р. була спричинена суцільним браком управління, некваліфікованим керівництвом та, частіше, браком професійної системи управління персоналом. Військове відомство Грузії, ідеться в звіті, має високу централізацію, схильне до прийняття імпульсивних, а не зважених рішень, ослаблене нечітко визначеною системою субординації та керується посадовцями, які призначалися за особистими зв'язками, а не професійними якостями.
- (2) "Серпнева війна 2008 року продемонструвала важливі оборонні інституційні недоліки, такі як політичне втручання некомпетентного вищого цивільного керівництва та брак оборонного та військового досвіду. „Стратегічні прорахунки“ [...] під час війни були частково викликані браком досвіду та кваліфікації у вищого цивільного керівництва (яке було особисто наближено до Президента) та безпосередньо брало участь в командуванні військовими та гуманітарними операціями. [...] часта зміна політичного керівництва в Міноборони Грузії, що включає призначення восьми міністрів оборони з 2004 до 2012 року, мали негативний вплив на інституційний розвиток. Часто-густо перепризначення міністра супроводжувалося „бухливою заміною кадрів“, оскільки міністрів супроводжувала „довірена команда“ державних службовців, які, в більшості випадків, були

121 Див. Балаш Ярабик. Реформа і опір: Вибірковий стан України у новій Східній Європі, 20 січня 2016 року. На: <http://neweasterneurope.eu/articles-and-commentary/1867-reform-and-resistance-ukraine-s-selective-state>

122 Зміст текстової таблиці було запозичено з таких джерел: (1) *New York Times*, 17 December, 2008, J. Chivers and T. Shanker, "Georgia Lags in Its Bid to Fix Army," available at http://www.nytimes.com/2008/12/18/world/europe/18georgia.html?pagewanted=all&_r=0 (2) Petriashvili (*op.cit.*) footnote 13, pp. 66 and 67.

„орієнтовані на отримання протекції та заступництва в обмін на підпорядкування, покірливу відданість та залежність від керівника”. Зміна керівництва та персоналу негативно впливали на запровадження реформ. [...] Знань та навичок у сфері безпеки бракувало, а втрату навичок та досвіду було нелегко відновити. Крім того, відчуття нестабільності та відсутність гарантії зайнятості впливали на результативність праці та ініціативність”.

Як впливає з таких офіційних документів, як Стратегія національної безпеки (див. підрозділ 3.3), в цьому звіті було продемонстровано, що в Україні, схоже, присутні також типи інституційних недоліків, згаданих у вставці 6. Найімовірніше вони негативно вплинули на ефективність роботи оборонних відомств.

Наприклад, за офіційними статистичними даними 30 % втрат особового складу відбулося не в боях, а така ситуація зазвичай спричинена неправильним та неефективним керівництвом. Внутрішні джерела у Міністерстві оборони вказують саме на такий наслідок. Окрім цього, вони наголошують на згубному впливі процесу скорочення штатів, який був завершений безпосередньо напередодні російської агресії 2014 року, на рівень досвіду та результативності Міністерства оборони і Збройних Сил України. Наслідки були особливо відчутні у медичній сфері. Солдатів було відправлено на фронт забезпечення адекватної медичної допомоги або обладнання. Згідно з загальнодоступною інформацією, Збройні Сили було оснащено, наприклад, бронежилетами і джгутами, які не відповідають нормальним стандартам. Ці та інші випадки були пов'язані з корупцією і халатністю.¹²³

Хоча скорочення трудових ресурсів протягом 2012–2014 рр., можливо, загострило цю ситуацію, втім неефективне управління медичною сферою, як відомо, існує вже тривалий час. Так, наприклад, коли почалася війна, було виявлено, що запаси медичного обладнання склалися лише з пошкоджених і непридатних матеріалів, з 1960-х років.

Українські експерти в галузі оборони проходять тривалий шлях, аби довести, що в нинішній війні проти Росії можна було б уникнути не лише великих людських втрат, але й матеріальних і територіальних, використовуючи належні методи, серед яких – цивільний контроль над Збройними Силами та управління персоналом. «Отримані уроки яскраво показують необхідність налагодження системи демократичного і цивільного контролю над військовими та системою УП [...]».¹²⁴

Підсумовуючи, варто наголосити, що професіоналізм державної служби або його брак не лише впливають на перебіг та результати війни та інші види соціальної результативності, в декількох дослідженнях наголошується важлива роль державних установ у поширенні та розвитку демократії.¹²⁵ Огляд таких досліджень за 2010 рік містить таке спостереження: “Достатньо сильна держава, яка, на відміну від неопатримоніальної держави, не є здобиччю особливих інтересів чи корупційних гнізд, зловживань та репресій, є передумовою [для успішного переходу від недемократичної до демократичної системи управління]”.¹²⁶ І навпаки, ми можемо вважати, що система державної служби, яка порушує зазначені тут принципи професіоналізму, а саме нейтральність, неупередженість та компетентність, зменшує шанси країни бути демократичною.

Загалом, сьогоднішня кадрова практика не сприяє розвитку відповідного цивільного досвіду в Міноборони або належному цивільному та демократичному контролю над Збройними Силами. Здатність державних службовців протистояти незаконним наказам свого керівництва або відмовитися від виконання з моральної точки зору сумнівних вказівок дорівнює приблизно нулю. Новий закон 2015 р. забезпечує кращий захист та чіткіші механізми оскарження. За ефективного застосування, Закон України “Про державну службу” 2015 року значно сприятиме набуттю досвіду та розвитку доброчесності в українській системі державного управління. Однак люстраційний закон зменшує можливість державних службовців відмовлятися від виконання незаконних вказівок та, таким чином, сприяє ще більшій політизації державної служби.

¹²³ Стосовно джгутів: [http://www.mil.gov.ua/en/news/2016/05/27/briefing-of-ukrainian-mod-spokesperson-at-the-ukraine-media-crisis-centre-\(video\)/](http://www.mil.gov.ua/en/news/2016/05/27/briefing-of-ukrainian-mod-spokesperson-at-the-ukraine-media-crisis-centre-(video)/) <http://obozrevatel.com/crime/94152-ubijstvennyj-sabotazh-volonteryi-raskryili-gromkuyu-korruptsionnyu-shemu-v-minoboronyi.htm>, <http://lastnews.com.ua/articles/478243-kak-minoborony-kupilo-brakovannye-zhguty.htm>
Стосовно бронежилетів див.: *Aleksandr Lapko in New York Times*, 8 August 2014, “Ukraine’s Own Worst Enemy. In War Time, Corruption in Ukraine Can Be Deadly”, <http://www.nytimes.com/2014/10/08/opinion/in-war-time-corruption-in-ukraine-can-be-deadly.html>. Також офіційна веб-сторінка Генерального прокурора України: http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_t=rec&id=142501

¹²⁴ Див.: Поляков, 65, с. 10.

¹²⁵ Schmidt, Manfred G. (2010), *Demokratietheorien. Eine Einführung* 5. Auflage, VS Verlag für Sozialwissenschaften.

¹²⁶ Цитата є офіційним перекладом такого уривку з того самого джерела, посилання 125, с. 438, “Zu den Voraussetzungen gehört ein hinreichend starker Staat, der im Unterschied zum neo-patrimonialen Staat nicht zur Beute von Partikularinteressen und zum Hort von Korruption, Ausbeutung und Repression wird.”

Аналіз ситуації демонструє, що Міністерству оборони потрібно запровадити ефективну систему управління персоналом, яка відповідає загальноєвропейській практиці і міжнародним вимогам до професіоналізму.

11. Рекомендації

Аналіз ситуації демонструє, що Міністерству оборони потрібно запровадити ефективну систему управління персоналом, яка відповідає загальноєвропейській практиці і мінімальним вимогам до професіоналізму. Одержані результати аналізу ситуації можна підсумувати у двох пунктах:

- (а) діючі механізми управління персоналом не забезпечують належну підтримку професіоналізму з урахуванням заслуг та доброчесності, і
- (б) Міністерство оборони потребує більшої кількості та більш професійних державних службовців, аби досягнути цілі цивільного і демократичного контролю над Збройними Силами, як того вимагають стандарти НАТО.

Українська влада, складається враження, згодна з ключовими пунктами вищезгаданого висновку. Стратегія національної безпеки України вказує на те, що «інституційна слабкість» [...], «нестача професіоналізму» [...], «застаріла модель державних установ і деградація державної служби» становлять загрозу національній безпеці України.

Але українська влада вжила практичних заходів, для вирішення зазначених проблем, затвердивши

- а) ряд стратегічних документів та
- б) низку законодавчих актів.

Перша категорія (стратегічні документи) складається з низки базових документів для розробки доктрини з питань оборони і безпеки, наприклад, з доопрацьованої Військової доктрини України (2015 рік), Стратегії національної безпеки України (2015 рік), а також з Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України (2016 рік). У першій категорії ми знаходимо також Стратегію реформування державного управління. До другої категорії належать Закон України «Про державну службу» від 2015 року, Закон України «Про запобігання корупції» від 2014 року і Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 2011 року.

Стратегічні документи, що стосуються безпеки і оборони, пропонують встановити демократичний, цивільний контроль над збройними силами шляхом підвищення ефективності міністерства оборони та наголошують на потребі підвищення професійності цивільного персоналу МО. Відповідно до цих документів, до кінця 2018 року усе вище керівництво МО буде цивільним.

Як ми вже згадували неодноразово в цьому документі, законодавчі акти (крім закону «Про очищення влади»), хоча й не ідеально, але великою мірою відповідають міжнародним стандартам, переважно стандартам ЄС, які використані в цьому звіті як основа оцінки. Крім того, їхня якість вища за відповідні базові документи деяких інших країн Східної та Південно-Східної Європи, в тому числі країн, які вже є членами ЄС і НАТО.

Хоча належна нормативно-правова база не може бути достатньою передумовою для забезпечення належної адміністративної практики, вона все таки є необхідною вимогою. Виконання правових положень вимагає зобов'язання керівництва на всіх рівнях. Хоча, як ми вже згадували, можна сумніватися щодо того, чи глибоко вкорінений дух реформ, ставлення до них з боку керівників є різним. Як ми продемонстрували, схоже можна припустити, що зростає напруженість у відносинах між прихильниками реформ і прихильниками наявного стану справ. З огляду на й досі небезпечний військовий стан, вірогідно, Міністерство оборони більшою мірою, ніж інші міністерства, визнає потребу у проведенні реформ. Тут слід також додати, що у заходах з реформування Міністерства оборони бере участь досить велика кількість експертів, залучених ззовні, так званих волонтерів. Ця група людей, яка має прямий доступ до міністра оборони, становить голос на підтримку реформи.

У Східній і Південно-Східній Європі перспектива євроатлантичної інтеграції, особливо інтеграції в ЄС, є рушійною силою для здійснення реформ. Аналогічно, з боку представників ЄС і НАТО є підтримка і вплив на українську програму реформ, яку було включено до

вищезгаданих базових документів доктрини, законів і норм. Хоча прагнення України членства в цих двох організаціях не знайшли того рівня підтримки з боку західних столиць, на який, можливо, сподівалися українські лідери, ступінь реалізації євроатлантичних прагнень України великою мірою залежить від власних зусиль і дієвості країни.

Підсумовуючи вищесказане, експертна оціночна група CIDS вважає, що є достатня правова і доктринальна база для спрямування дій Міністерства оборони з реформування галузі управління людськими ресурсами. Однак, як ми вже відзначили, правова основа відображає західні стандарти і традиції, які можуть бути далекими від багаторічної української практики і маловідомими посадовцям, які відповідають за прийняття рішень. Таким чином, можливо, було б корисно, навіть потрібно, щоб західні експерти здійснювали керівництво і надавали допомогу в роботі з реформування Міністерства оборони, водночас підтримуючи принцип місцевої відповідальності за реалізацію реформи.

З огляду на власний досвід подібної співпраці з міністерствами оборони країн Східної і Південно-Східної Європи і наявність потрібного експертного потенціалу, CIDS здатен виконувати роль такого дорадчого органу в Україні. Слід додати, що під час роботи над Аналізом ситуації між CIDS і Міністерством оборони сформувалися гарні робочі відносини, особливо з проектною групою, призначеною Міністром оборони України. Міністерство оборони продемонструвало свою відкритість, в тому числі надаючи дозвіл експертам CIDS здійснити анонімне опитування серед 145 посадових осіб Міноборони і провести детальні інтерв'ю майже з усіма керівниками департаментів міністерства, у тому форматі, який не є очевидним для оборонного відомства у розпал збройного конфлікту. Крім того, МО запросило представників CIDS взяти участь у роботі ключових комітетів реформ, що працюють у сфері УП, цивільного контролю над Збройними Силами та протидії корупції¹²⁷.

Команда CIDS також встановила гарні відносини з Національним агентством з питань державної служби, яке несе головну відповідальність за реалізацію нового закону “Про державну службу”.

Експертна група CIDS пропонуватиме уряду Норвегії надати фінансування для виконання трирічного проекту в галузі управління персоналом в Міністерстві оборони України. Загальна мета проекту має бути такою:

«Підвищення професіоналізму та доброчесності у Міністерстві оборони України».

¹²⁷Нота МО від 26 липня 2016 р., надіслана аташе з питань оборони при Посольстві Норвегії у Києві.

Мета проекту відповідає вищезазначеним основним висновкам Аналізу ситуації: (а) діючі механізми управління персоналом не забезпечують належну підтримку управління з урахуванням заслуг, доброчесності і неупередженості; (б) Міністерство оборони – це організація, що перебуває під сильним впливом з боку військових або колишніх військовослужбовців, що не сприяє здійсненню цивільного і демократичного контролю над Збройними Силами. Як ми вже відзначали, загальна мета відповідає пріоритетам українського уряду і рекомендаціям щодо євроатлантичних інтеграційних процесів.

Проект має, в першу чергу, зосередитися на цивільній частині міністерства, тобто на посадах, передбачених Законом України «Про державну службу», які становлять більшу частину всіх посад Міністерства оборони. Однак може також виникнути потреба у вирішенні кадрових питань, які регулюються, головним чином, військовим законодавством тією мірою, якою така правова база може стосуватися цілей проекту.

Метою більшості донорів, зокрема й уряду Норвегії, є посилення цивільного контролю над Збройними Силами. Проте складається враження, що міжнародна допомога оборонному сектору України зміщена на користь військових гравців і тих, хто має особливу вагу серед представників Збройних Сил. Однією з цілей запропонованого проекту має бути допомога у виправленні такого дисбалансу.

Експертна група CIDS пропонує дві конкретні цілі, безпосередньо пов'язані із загальною метою проекту:

- (1) нормативно-правова база, організаційна структура та процедури і практика, що сприяють підвищенню професіоналізму;
- (2) рівень професійних знань і навичок серед посадових осіб МО, що сприяють підвищенню професіоналізму.

Професіоналізм державної служби в Міністерстві оборони, як і взагалі в системі державного управління, є ключовою умовою для забезпечення демократичного контролю над Збройними Силами (див. розділ 3.2 вище). Таким чином, обидві конкретні цілі сприятимуть досягненню спільної мети проекту.

Вибір двох конкретних цілей відображає основне завдання експертної групи CIDS. Посилення потенціалу Міністерства оборони за рахунок підвищення професійних знань і навичок персоналу (ціль № 2) та вдосконалення нормативно-правової бази щодо персоналу (ціль № 1). Розширення компетентності персоналу потрібно для реалізації правової й адміністративної реформи. Водночас, розширення компетентності персоналу без внесення змін до більш

загальної нормативно-правової бази може означати неефективне використання ресурсів, якщо ця база не діє і недоліки не усуваються.

Як ми вже неодноразово зазначали в цьому звіті, правова база, яка застосовується до державної служби, в тому числі до Міністерства оборони України, значною мірою відповідає європейським стандартам. Отже, основним зусиллям в рамках проекту має бути допомога Міністерству оборони в реалізації цього законодавства, зокрема нового закону про державну службу. Проте, як вже було зазначено, проект повинен надати документальні докази потреби в змінах у військовому законодавстві і, можливо, спільно з Міністерством оборони розробити варіанти реформ.

Експертна група CIDS запропонує наступні результати проекту в рамках цілі проекту (1) “Нормативно-правова база, організаційна структура та процедури і практика, що сприяють підвищенню професіоналізму”:

- *потреби в змінах у нормативно-правовій базі документально підтверджено, і підготовлено варіанти реформи.* Цей результат стосується військової складової законодавства, але може також охоплювати інші види законодавства, застосовних до Міністерства оборони;
- *розроблено пропозиції щодо належної системи кадрового планування.* Цей результат стосується висновку Аналізу ситуації, що наявні механізми планування не є достатніми для підтримки великих реформ, пов'язаних з управлінням персоналом (див. розділ 8.2);
- *розроблено пропозиції щодо вдосконалення системи посадових інструкцій.* Цей результат стосується висновку Аналізу ситуації про необхідність поставити запитання, чи є серед працівників Міністерства оборони, такі, хто має повне уявлення про завдання, які насправді виконуються. Для більшої ясності необхідно провести всебічний аналіз посадових функцій. Принаймні потрібно привести наявні посадові інструкції у відповідність до вимог нового закону про державну службу (див. підрозділ 8.2);
- *розроблено пропозиції щодо поліпшення процедур підбору кадрів і просування по службі.* Цей результат стосується висновку Аналізу ситуації про те, що нинішні механізми підбору кадрів і просування по службі не відповідають міжнародним стандартам. Ідея цивільного і демократичного контролю над Збройними Силами навряд чи може бути реалізована. У зв'язку з низькими зарплатами і недосконалістю системи управління персоналом Міністерство оборони може зіткнутися з труднощами під час найму

та утримання висококваліфікованого компетентного цивільного персоналу, особливо в тих галузях, де є сильна конкуренція з боку приватних роботодавців. У разі належної реалізації закону про державну службу від 2015 року ситуація в сфері підбору кадрів і просування по службі, ймовірно, покращиться (див. розділ 6);

- *розроблено пропозиції щодо об'єктивнішої і передбачуваної системи оплати праці.* Цей результат стосується висновку Аналізу ситуації про те, що відсутність прозорості, розмір грошових заохочень, а також суб'єктивізм і власний розсуд під час їх призначення можуть загрожувати верховенству права і принципу законності. Систему оплати праці МО істотно зміщено на користь військовослужбовців. Закон про цивільну службу від 2015 року хоча і не є досконалим, покращив би рівень об'єктивності і передбачуваності в управлінні системою оплати праці (див. підрозділ 8.5);
- *розроблено пропозиції про внесення поправок до процедури розгляду скарг.* Цей результат стосується висновку Аналізу ситуації про те, що, з огляду на політизацію, яка триває, і суб'єктивізм з боку керівників державної служби, державні службовці рідко використовують механізм подання скарг. Новий закон про державну службу може покращити цю ситуацію. Стаття 9 пропонує удосконалений правовий захист державних службовців, які повідомляють про незаконні накази керівництва. Одним із способів вирішення цієї проблеми, може бути заохочення викривачів, аби персонал повідомляв про неправомірні дії на внутрішньому рівні. Якщо такий механізм слабкий, надто ризикований чи взагалі не існує (наприклад через недовіру до установи або через страх помсти), співробітник або взагалі не повідомлятиме про порушення, або ж робитиме це із залученням зовнішніх суб'єктів (наприклад, ЗМІ та ін.). Такий механізм як внутрішній омбудсмен може бути корисним поряд з чіткими правилами та процедурами повідомлення скарг та правдивих викріттів.
- *підготовлено пропозиції Міністерству оборони щодо кодексу професійної етики.* Цей результат стосується відомостей Аналізу ситуації стосовно того, що хоча чинне законодавство по боротьбі з корупцією в Україні значною мірою відповідає міжнародним стандартам, складається враження, що нові правові поняття і положення не дуже добре відомі в МО, і що мало було зроблено для систематичної адаптації внутрішніх процедур і нормативних актів до нового законодавства. Підготовка кодексу професійної етики для посадових осіб Міністерства оборони дає змогу

сподіватися на те, що практика прийняття рішень в МО повною мірою відповідає законодавству по боротьбі з корупцією (див. підрозділ 9.1). Кодекс професійної етики має включати чіткі інструкції щодо, наприклад, лобіювання постачальників військових і невійськових товарів і послуг, щодо “оберткових дверей” між військовою промисловістю та державною службою, несумісностей та конфлікту інтересів у МО.

- *надано пропозиції з удосконаленої системи моніторингу та управління корупційними ризиками.* Цей результат стосується висновків Аналізу ситуації, що не існує чітких методів по запобіганню та виявленню корупції, які б систематично використовувалися у сферах з високими ризиками корупції. Як було зазначено, Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) відповідальне за розробку критеріїв для визначення посад з високими ризиками корупції. Ця місія охоплює всю систему державного управління в Україні, в тому числі Міністерство оборони. НАЗК тільки розпочало свою роботу, і його працівники мають лише обмежені знання і досвід, коли мова йде про боротьбу з корупцією на державній службі. НАЗК запропонувало CIDS надати професійну допомогу у розробці критеріїв для визначення ризиків корупції на посадах державної служби і використовувати МО як пілотний проект (див. підрозділ 9.1). Аби виконати це прохання, CIDS пропонує допомогу у розробці методології для визначення посад з високим ризиком корупції у МО. Крім того, CIDS допоможе у розробці управлінських інструментів (наприклад, механізми для ротації персоналу, спеціальні рекомендації для осіб, які обіймають вразливі посади, навчання для керівників та їх підлеглих) для вирішення означених проблем та мінімізації ризиків корупції у МО.
- *розроблено пропозиції для модернізованої системи управління персоналом в Міністерстві оборони.* Цей результат проекту стосується, зокрема, способу, у який УП організовано та налагоджено в МО, включаючи обробку, збір і використання особових даних. Результат впливає зі спостереження під час проведення Аналізу ситуації, що новий закон про державну службу передбачає серйозні зміни в системі державної служби України та вносить зміни до системи управління державної служби, в тому числі в окремих державних установах. Мало того, ця пропозиція фокусується на виявлених потребах реформування нинішньої системи особових даних Міноборони;
- *розроблено стратегію для сучасної практики управління персоналом.* Цей результат стосується висновку Аналізу ситуації стосовно того, що в Міністерстві оборони не виконуються належним чином ключові функції управління персоналом. Загалом, важко звільнитися від враження, що система управління персоналом в Міністерстві оборони є радше бюрократичною, а не далекоглядним органом з управління персоналом.
- *реалізовано заходи з розвитку професійних якостей для співробітників управління персоналом.* Цей результат стосується висновку Аналізу ситуації про те, що концепції і норми, на яких базується нова правова база і документи доктрини, є мало відомими серед співробітників Міністерства оборони. Проект має забезпечити навчальну підготовку та інші заходи з розвитку професійних якостей для всіх співробітників Міністерства оборони, які працюють в галузі управління персоналом. Метою цього заходу має стати забезпечення Міністерства оборони необхідним досвідом для реалізації нового закону про державну службу та запропонованої Стратегії управління персоналом (див. вище). Інакше кажучи, запропоновані заходи з розвитку професійних якостей мають бути тісно пов’язані з розробкою вдосконаленого законодавства, процедур і практики;
- *розроблено план з розвитку професійних якостей для групи експертів з реформування Міністерства оборони.* Цей результат стосується висновку Аналізу ситуації про те, що у державних органах будуть створені групи реформаторів, включаючи МО (див. підрозділ 3.3). Метою тренінгів буде вдосконалення здібностей учасників до аналізу та підготовки пропозицій щодо розв’язання процедурних проблем;
- *розроблено план з розвитку професійних якостей для співробітників Міністерства оборони.* Цей результат стосується висновку Аналізу ситуації про те, що система навчання, зокрема, і підвищення професійної кваліфікації, загалом, вимагають радикальних змін. Попри велику кількість пропозицій навчальних програм, загальний ефект був незначний. Не вистачає системного підходу, який би підвищував професійний рівень установ, а не лише приносив особисті вигоди окремим учасникам (див. підрозділ 8.4);
- *знання та поради, передані через участь в роботі різних комітетів з реформ та інших засіданнях МО.* Цей результат виходить з вищезгаданої пропозиції щодо залучення експертів CIDS до роботи комітетів на рівні міністерства.

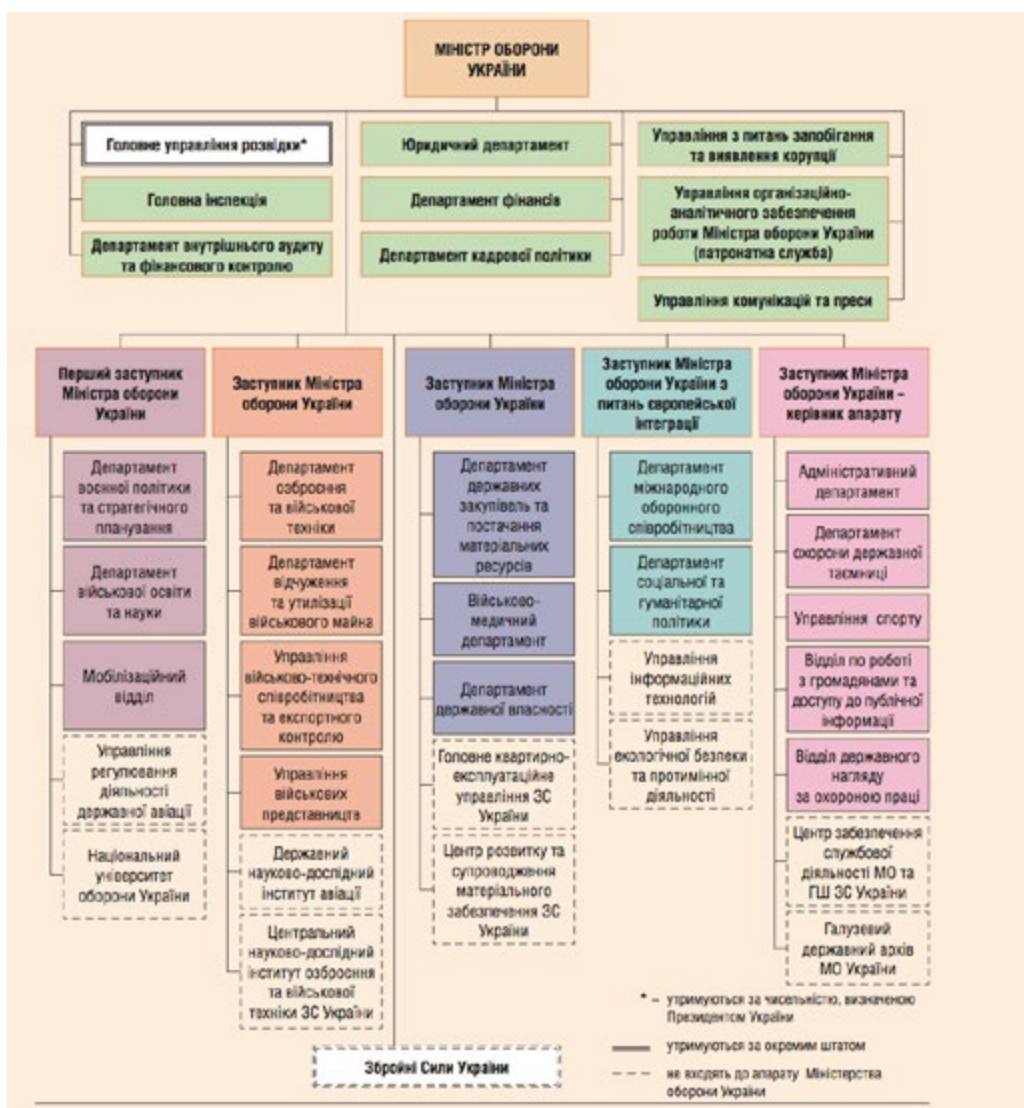
На додаток до двох вищезгаданих цілей експертна група CIDS запропонує третю конкретну ціль, яка більш опосередковано пов'язана із загальною метою проекту:

(3) «Систематизація досвіду, пов'язаного з проектом, який може сприяти реалізації реформ в інших напрямках державного управління України».

Можна стверджувати, що навряд чи в інших українських міністерствах є ініціатива, подібна до цієї проектної пропозиції, яка має такий самий потенціал для накопичення знань і досвіду, застосовного і дуже цінного для інших напрямів державного управління.

Проект прямо і опосередковано забезпечуватиме знання, які мають життєво важливе значення для євроатлантичних інтеграційних процесів і сприяють розв'язанню проблеми адміністративних недоліків, які мають бути усунуті під час цих процесів. Для українського уряду, який має обмежені ресурси для розвитку системи державного управління, є важливим використати уроки, отримані із пропонованого проекту як основу для масштабніших реформ державного управління. Міністерство оборони могло б стати зразком для наслідування для інших українських установ з ключових аспектів.

12. Додаток. Структура Міністерства оборони, 2015 р.





CENTRE FOR INTEGRITY
IN THE DEFENCE SECTOR

Надруковано Норвезькою урядовою організацією безпеки та послуг, Осло, Норвегія.
10/2016 . Тираж 50 екз.