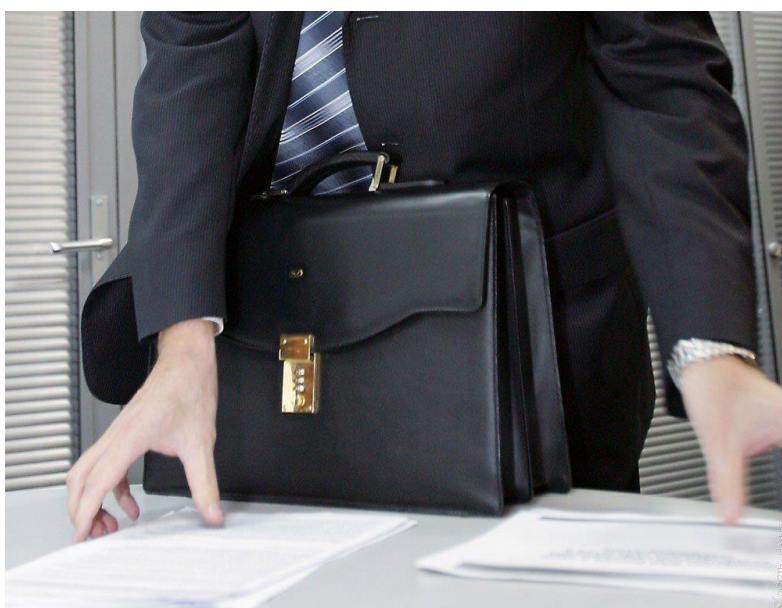


1.ЭТИКА НА ГОССЛУЖБЕ: «ПРЕЗУМПЦИЯ НЕВИНОВНОСТИ», МЕНТАЛИТЕТ ИЛИ МИССИЯ ВЫПОЛНИМА?

Пять причин низкой эффективности института уполномоченных по этике

25.05.2017, 16:14



Салтанат Джаненова, Высшая Школа государственной политики, Назарбаев Университет, специально для Власти

В Казахстане наблюдается всплеск внимания к вопросам этики госслужащих. Правительство страны обеспокоено проявлениями неэтичного поведения среди госслужащих и общественным резонансом как реакцией на факты неподобающего поведения некоторых чиновников. Осенью 2015 года был принят новый Кодекс этики госслужащих, а с января 2016 года в местные и центральные госорганы впервые были введены уполномоченные по этике. В своей практике уполномоченные по этике сталкиваются с проблемами, которые тормозят их работу по продвижению этики в ряды госслужащих.

В стремлении войти в 30-ку развитых стран мира, в том числе и по уровню этичности госаппарата, Казахстан активно изучает опыт зарубежных стран. За последние десятилетия большинство стран Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) внедрили новые правила и кодексы для профилактики неэтичного и поощрения добропорядочного поведения госслужащих. Опыт стран ОЭСР в отношении формата и стиля написания кодексов этики весьма разнообразен. В некоторых странах, например, в Канаде, США и Южной Корее, действуют кодексы этики, детально описывающие принципы и ценности поведения госслужащих. В других странах, таких как Великобритания, Австралия и Польша, приняты кодексы в формате «десяти заповедей» без подробного описания, как должен поступить госслужащий в той или иной жизненной ситуации.

Правительства стран ОЭСР используют разные подходы в вопросах правовой формы и степени независимости института по этике. В большинстве стран ОЭСР не имеются специально созданные органы, которые занимаются исключительно вопросами этики на госслужбе. К числу таких стран относятся Германия, Финляндия, Италия, Дания и другие. Напротив, в других странах, таких как Канада, Австралия и Греция, имеются отдельные институты по вопросам этики на государственной службе.

В десятке стран, лидирующих в рейтинге Транспаренси Интернешенел по индексу восприятия коррупции в 2016 году и отчете «Всемирные показатели госуправления за 1996-2015 годы» по индексу «эффективность госуправления», находятся одни и те же страны. Это страны Скандинавии (Дания, Норвегия, Швеция, Финляндия), Швейцария, Сингапур, Новая Зеландия и Канада. Взаимосвязь между этикой и эффективностью госслужащих очевидна: в странах, где общество воспринимает госаппарат как этический и свободный от коррупции, работают наиболее эффективные госслужащие. И наоборот, в тех странах, где высоко оценивается эффективность работы госслужащих, наблюдается высокий уровень этики госаппарата и низкий уровень коррупции. Следует вывод: этика важна, и без нее невозможно выстроить сильное и эффективное государство.

Казахстан последовал международной тенденции вводить этических комиссаров и этический кодекс. Осенью 2015 года был принят новый Кодекс этики госслужащих, а с января 2016 года в местные и центральные госорганы (за исключением правоохранительных и специальных) были введены уполномоченные по этике. Уполномоченные по этике должны консультировать по вопросам законодательства в сфере госслужбы, этического кодекса, и способствовать формированию благоприятной морально-психологической атмосферы в коллективе. Их выбирают из числа госслужащих, пользующихся уважением и авторитетом в коллективе. Из Национального доклада о коррупции в Казахстане, опубликованного агентством по делам госслужбы и противодействию коррупции: «В 2016 году к уполномоченным по этике обратились и получили консультации 445 госслужащих и граждан, в том числе в центральных госорганах – 139, в местных исполнительных органах – 306 человек. Проведено 993 семинаров, круглых столов по разъяснению Этического кодекса и антикоррупционного законодательства, размещено 867 публикаций и телесюжетов в СМИ. Также имеются факты восстановления уполномоченными по этике прав граждан».

С начала 2017 года действует мобильное приложение «Этика на госслужбе», которое содержит этический кодекс, тест по определению этичности, памятку по подаркам и рекомендации по основным требованиям к форме одежды госслужащих. С помощью данного мобильного приложения любой гражданин может обратиться в антикоррупционное агентство с жалобой на неэтичное поведение служащего.

«Кодекс этики предусматривает, что госслужащие не должны вызывать обоснованную критику общества. Агентством проводится мониторинг аккаунтов госслужащих в социальных сетях на наличие информации, фото- и видеоматериалов, дискредитирующих госслужбу. При выявлении подобных фактов Агентство обращается к госслужащему с просьбой удалить данную информацию и материалы со своего аккаунта. Примерами могут служить фотографии госслужащих при употреблении алкоголя или в непристойном виде, или на фоне предметов роскоши. Кроме того, Агентством были разработаны методические рекомендации по использованию госслужащими аккаунтов в социальных сетях, которые доведены до сведения всех государственных служащих», - отмечал директор департамента контроля в сфере государственной службы агентства Куаныш Жапаков.

Вместе с определенным прогрессом в сфере профилактики этических правонарушений, сохраняется ряд проблем, с которыми сталкиваются уполномоченные по этике в своей ежедневной практике. Их можно объединить в пять причин недостаточной эффективности уполномоченных по этике.

Причина 1: Низкая мотивация

Уполномоченные по этике совмещают работу по продвижению этики со своей основной работой. Их оценивают, продвигают, вознаграждают по результатам их основной должности, но не по результатам работы в сфере этики. Деятельность в области продвижения этики является дополнительной общественной нагрузкой и уполномоченные по этике не получают материального вознаграждения за эту работу. В условиях перехода к системе оплаты труда по результатам, уполномоченные по этике не имеют ни материальной, ни моральной мотивации к совершенствованию работы в сфере этики, отдавая приоритет основной работе.

Из интервью респондента: «Думаю, что если бы должность уполномоченного по этике была бы моей единственной официальной должностью с соответствующей оплатой, я бы приложил максимум усилий на поиски наиболее эффективных решений этических проблем, занялся бы соответствующим образованием и применял бы различные методики на практике. Однако сейчас меня больше заботит большая загруженность на основной работе».

Причина 2: Потребность в обучении и методической поддержке

Уполномоченные по этике крайне нуждаются в повышении квалификации по темам этического кодекса и антикоррупционной политики в международной практике и Казахстане на регулярной основе. Они отмечают потребность в обмене опытом и мнениями по профилактике и решению этических ситуаций среди всех уполномоченных по этике. В связи с тем, что вопросы этики часто относятся к сфере межличностных отношений, уполномоченным по этике необходимо обучение основам психологии и управлению конфликтами.

Из интервью респондента: «Я хотел бы предложить создать общую платформу для всех уполномоченных по этике страны, где можно было бы поднять волнующие нас вопросы и поделиться опытом решения различных проблем этики на госслужбе. Ведь одному очень сложно добиться чего-то без помощи формальной группы».

Причина 3: Специфика в регионах

В министерстве уполномоченный по этике работает в тесном контакте со своими коллегами: все находятся в шаговой доступности и количество персонала не превышает 300-400 человек. Однако в регионах ситуация иная. Уполномоченный по этике должен проводить профилактику этических правонарушений для многочисленных коллег в своем регионе, которые работают за сотни и тысячи километров от областного центра. Это сложная задача для уполномоченного по этике, работающего в одиночку и имеющего нагрузку основной работы.

Из интервью респондента: «В нашей области есть отдаленные районы, которые я физически не могу объехать по объективным причинам. В результате остаются работники нашего акимата, чьим запросам я, как единственный уполномоченный по этике в регионе, не могу уделить должного внимания».

Причина 4: Статус и конфликт интересов

Уполномоченный по этике находится в чрезвычайно сложном, «щекотливом» положении: с одной стороны, он должен сообщать руководителю госоргана обо всех неэтичных ситуациях, следуя кодексу этики. На практике он рискует испытать последствия данного действия, например, в случае если неэтичный поступок совершил его непосредственный руководитель или прослыть «доносчиком» среди коллег. В условиях «командной работы», когда некоторые сотрудники могут совершать неэтичные поступки под защитой руководителей госорганов, задача уполномоченного по этике становится непосильной. Порой функции уполномоченного по этике возлагают на руководителя кадровой службы, тем самым загоняя его еще дальше

в угол противоречий. В условиях привязки результатов деятельности к вознаграждениям, кадровая служба будет демотивирована в выявлении и расследовании неэтичных поступков.

Из интервью респондента: «Руководство не позволит крупным скандалам и нарушениям просочиться наружу. Даже если уполномоченный по этике поднимет какое-либо этическое нарушение, руководство может закрыть эту тему еще в начале, поэтому многие и не жалуются, поскольку изначально не верят в решение проблемы».

Причина 5: Сложности доказательства

Если даже граждане или госслужащие делают заявления о нарушении этики, то подкрепить их фактами и доказательствами бывает очень сложно. Нарушения этики в межличностных отношениях зачастую происходят наедине, без посторонних взглядов. Отсутствует возможность сделать аудиозапись, сфотографировать, так как при входе в здание госорганов нужно оставлять сотовые телефоны.

Из интервью с респондентом: «Ознакомившись с режимом работы госслужащих в других странах во время командировок, я с восхищением наблюдаю за тем, как они смогли оптимизировать свою работу с помощью современных технологий: отказ от бумажного оборота, работа на дому с помощью электронной почты, использование интернет технологий по максимуму. С нашей политикой отказа от технологий, смартфонов и интернета мы вряд ли сможем быть конкурентоспособными госслужащими наравне с теми, кто работает в другой сфере и имеет возможность использования всех видов ресурсов».

Как демонстрирует международный опыт, ни одна страна не может предложить единую книгу рецептов для повышения этики на госслужбе. Продвижение этики, в том числе воспитание нулевой терпимости к коррупции, не должно быть возложено только на антикоррупционное ведомство и уполномоченных по этике. Эта работа государственного масштаба должна начинаться с раннего воспитания детей, с семьи, продолжаться в школе, колледже, университете, и переходить в этическую среду госслужбы и ролевую модель руководителей госорганов. Именно такие примеры можно увидеть в клубе самых развитых странах мира, куда стремится попасть и Казахстан.