

Тетяна ФОМЕНКО

Національна академія державного управління
при Президентіві України

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

РЕГУЛЮВАННЯ ЕТИЧНИХ ПИТАНЬ НА ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ КАНАДСЬКОГО ТА УКРАЇНСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Досліджується канадський досвід регулювання етичних питань на державній службі, розглядається канадський Кодекс цінностей і етики державної служби. Надається порівняльний аналіз канадського та українського законодавств, що регулюють етичні питання на державній службі.

Ключові слова: етика державного службовця, етичний кодекс, державний службовець, професійна етика.

Татьяна Фоменко. Регулирование этических вопросов на государственной службе: сравнительный анализ канадского и украинского законодательства

Исследуется канадский опыт регулирования этических вопросов на государственной службе, рассматривается канадский Кодекс ценностей и этики государственной службы. Дается сравнительный анализ канадского и украинского законодательства, регулирующих этические вопросы на государственной службе.

Ключевые слова: этика государственного служащего, этический кодекс, государственный служащий, профессиональная этика.

Tetiana Fomenko. Regulation of the ethical issues in the civil service: comparative analysis of Canadian and Ukrainian Legislations

The Canadian experience in regulation of the ethical issues in the civil service is investigated, the Canadian Values and Ethics Code for the Public Service is considered. The comparative analysis of Canadian and Ukrainian Laws regulating ethical issues in the civil service is presented.

Key words: ethics of public servant, ethics code, public servant, professional ethics.

У сучасних умовах надзвичайно важливим питанням залишається реформування державного управління і наближення державної служби України до світових стандартів. Однією з важливих складових професійності державних службовців є професійна етика. Перелік стандартних заборон та обмежень для державних службовців стосовно професійної етики закріплений у законах усіх розвинених держав. Ці заходи є досить ефективними,

а їх чітке виконання безпосередньо впливає на рівень професіоналізму службовців та рівень довіри населення до влади. Таким чином, важливо досліджувати досвід зарубіжних країн з питань реформування державного управління та шукати шляхи адаптації вітчизняної системи до світових стандартів.

Питання етичної складової управлінської діяльності і державної служби та шляхів реформування державної служби в Україні розглядали такі вчені, як Л. Артюшкіна, Т. Василевська, В. Головата, Н. Грінівецька, Ю. Ковбасюк, В. Козаков, В. Колтун, М. Нинюк, А. Півень та ін. Місцю професійної етики в системі державного управління приділяють увагу такі науковці: Т. Безверхнюк, Д. Богатікова, М. Рудакевич та ін. Проте проблема етизації державної служби залишається актуальною, такою, що потребує подальших наукових досліджень.

Метою статті є аналіз нормативно-правових документів України та Канади в частині врегулювання етичних питань на державній службі.

Державна служба є ключовим елементом системи державного управління, від ефективного функціонування якого залежить додержання конституційних прав і свобод громадян, послідовний розвиток країни. Як зазначено в Концепції адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів ЄС, з огляду на стратегічне завдання України щодо здійснення системних перетворень наявних умов для вступу до ЄС наближення державної служби до загальноприйнятих засад для країн-членів ЄС набуває особливо актуального значення [4].

Отже, на нашу думку, аналіз досвіду розвинених країн Заходу може допомогти в удосконаленні вітчизняного законодавства, що регулює етичні аспекти проходження державної служби в Україні та практичного виконання норм і вимог під час проходження державної служби. Оскільки канадський досвід у реформуванні державної служби є одним з найуспішніших, доцільно проаналізувати і порівняти канадські кодекси із Законом України «Про державну службу» та Загальними правилами поведінки державного службовця.

До безумовних переваг нормативно-правового забезпечення державної служби Канади слід віднести нормативне закріплення етичних норм поведінки у двох варіантах етичних кодексів: «Кодекс з урегулювання конфлікту інтересів і працевлаштування після звільнення зі служби осіб, які заміщують державні посади» – для рівня керівників відомств і «Кодекс цінностей і етики державної служби» – для службовців більш низьких рівнів [1, с. 311]. Таким чином, у канадському законодавстві передбачені загальні норми поведінки, які повинен виконувати службовець, конкретні вимоги

до щоденної діяльності службовця, вимоги до поведінки після закінчення служби; встановлені мінімальні відмінності в порядку прийому на роботу і звільнення зі служби деяких категорій державних службовців; визначені права та обов'язки сторін у частині дотримання правил про «конфлікт інтересів» [7, с. 9].

Так, канадський «Кодекс цінностей і етики державної служби» містить правила поведінки, якими повинні керуватися всі державні службовці в разі виникнення конфлікту інтересів. Правила спрямовані на профілактику корупційних злочинів, встановлення чітких норм поведінки всіх державних службовців у частині «конфлікту інтересів» на державній службі і після її закінчення, «мінімізацію можливості їх виникнення і вирішення в разі виникнення в інтересах суспільства». Відповідно до цього кодексу державний службовець зобов'язаний робити все необхідне, щоб запобігти реальній можливості виникнення «конфлікту інтересів», а також створенню умов для його виникнення [7]. Тож для більшої ефективності обов'язки консультантів з питань застосування кодексу та врегулювання «конфлікту інтересів» для службовців та громадян покладені на заступників керівників окремих державних органів, призначених ними кураторів з етичних питань, а також омбудсменські служби. Консультування ж заступників міністрів і кураторів з етичних питань, а також нагляд за внутрішньоміністерськими процедурами етичного регулювання, оцінювання їх ефективності та пропонування заходів щодо їх удосконалення, участь у підготовці програм навчання з етичних питань для державних службовців покладено на урядове Агентство з управління людськими ресурсами державної служби [1].

Вітчизняне законодавство, що регулює відносини на державній службі, так само встановлює обов'язок державного службовця запобігати виникненню «конфлікту інтересів» під час проходження державної служби, а нежиття передбачених законодавством заходів щодо усунення «конфлікту інтересів» вважається дисциплінарним проступком.

Канадським державним службовцям не рекомендується мати приватні інтереси, за винятком дозволених кодексом, які можуть безпосередньо й суттєво стосуватися відомства, у якому вони працюють, за умови, що вони особисто беруть участь у здійсненні відповідних дій. При вступі на державну службу службовці зобов'язані так реорганізувати свої приватні справи, щоб уникнути можливості виникнення «конфлікту інтересів». Якщо він усе-таки виник, його слід вирішити в інтересах суспільства. Відповідно до Кодексу службовець протягом 60 днів після призначення на службу зобов'язаний подати уповноваженій посадовій особі докладну конфіденційну доповідь про

своє майно і про всі безпосередні та суттєві зобов'язання, здатні суперечити його посадовим інтересам [7].

Подібні положення є і у вітчизняному законодавстві стосовно державної служби. Обставини, що можуть призвести до виникнення «конфлікту інтересів», повинні бути усунуті до того, як державний службовець буде призначений на посаду. У разі, коли обставини, що можуть призвести до виникнення конфлікту інтересів, склалися після призначення на посаду, державний службовець повинен невідкладно повідомити в письмовій формі про це свого безпосереднього керівника та терміново вжити заходів щодо усунення таких обставин [3].

Про попередження і усунення «конфлікту інтересів» ідеться також у ст. 15 Закону України «Про правила етичної поведінки» [5]. Особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, незважаючи на особисті інтереси, повинні вживати вичерпні заходи щодо недопущення «конфлікту інтересів», а також не допускати вчинення дій чи бездіяльності, що можуть спричинити виникнення «конфлікту інтересів» або створити враження його наявності. Такі особи не можуть у будь-який спосіб спонукати підлеглих до прийняття рішень, вчиняти дії або бездіяльність на користь особистих інтересів та/або інтересів третіх осіб [5].

Питання боротьби з корупцією в канадському законодавстві розглядаються в окремих законах. Центральним із них є Карний кодекс, але в Кодексі цінностей і етики державної служби також передбачено, що державні службовці не мають права приймати подарунки, вартість яких може бути виражена в грошовій сумі. Вони не можуть відхилятися від своїх обов'язків для надання допомоги приватним підприємствам або особам у їх справах з урядом, якщо внаслідок цього службовець буде краще ставитись до підприємства або особи порівняно з іншими. Так само службовець повинен відмовлятися від подарунків, гостинності та інших особистих матеріальних вигід у будь-якій формі, які можуть вплинути на прийняте ним рішення в межах службової компетенції. Більше того, він не має права користуватися запропонованою особистою матеріальною вигодою, якщо її пропонують особи, групи чи організації, що ведуть справи з урядовими органами. Водночас він може їх прийняти, якщо ці вигоди не виходять за межі загальноприйнятого в суспільстві, свідчать про звичайну ввічливість або гостинність. У випадках, коли неможливо ухилитися від несанкціонованих подарунків, про них слід негайно доповісти уповноваженій посадовій особі свого відомства [7].

У вітчизняному законодавстві державному службовцю забороняється безпосередньо або за допомогою інших осіб

одержувати неправомірну вигоду або дарунки (пожертви) від юридичних або фізичних осіб [3]. Такі питання в українському законодавстві регулюються Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції».

Можна зазначити, що відповідно до канадського кодексу державні службовці не мають права свідомо використовувати інформацію з метою матеріального збагачення, якщо вона не оприлюднена і стала їм відома внаслідок виконання своїх службових обов'язків. Ні прямо, ні побічно державні службовці не повинні допускати використання державної власності для будь-яких інших цілей, крім тих, для яких вона офіційно призначена. Після залишення державної служби службовці не повинні намагатися винести якісь переваги з факту попереднього їх перебування на посаді.

Суспільне призначення державної служби полягає в забезпеченні ефективного виконання завдань і функцій української держави шляхом сумлінного здійснення державними службовцями покладених на них службових повноважень. Вони надаються державним службовцям лише для виконання ними завдань і функцій держави в суспільно корисних інтересах. Тому використання службового становища з іншою метою (наприклад, в особистих інтересах, з порушенням чинного законодавства, перевищенням службових повноважень) розглядається як дисциплінарний чи адміністративний проступок, а у випадках, коли такими діями завдано суттєвої шкоди державним інтересам або законним правам та інтересам громадян, – як злочин [2].

Також державному службовцю забороняється розголошувати довірену йому державну таємницю, іншу інформацію з обмеженим доступом, установлену законами України «Про інформацію», «Про державну таємницю», та інформацію, яка стала йому відома у зв'язку з виконанням своїх службових обов'язків, у тому числі й після залишення ним державної служби, а також використовувати таку інформацію для власного інтересу або інтересу інших осіб у формі порад чи рекомендацій [3]. Таким чином, ця частина професійної діяльності державного службовця регулюється законами України «Про інформацію» та «Про державну таємницю».

Повертаючись до норм, що регулюють закінчення служби, у канадському законодавстві передбачено вимоги до поведінки службовця після залишення ним державної служби. Метою цих вимог є зведення до мінімуму можливості виникнення в нього ще на державній службі реального, потенційного або явного «конфлікту інтересів», маючи на увазі його майбутнє працевлаштування за межами державної служби, отримання особистих вигід з володіння інформацією, що стала йому відома як державному службовцю. Таким

чином, після закінчення служби, протягом року колишній державний службовець не має права приймати пропозиції про працевлаштування в організацію, з якою він протягом року перед звільненням вів справи від імені державного відомства; консультувати з комерційною метою будь-яку організацію, що має справи з урядовою установою, у якій він раніше працював, або з установою, з якою вів справи від імені урядового органу протягом року перед звільненням зі служби [7].

Отже, з дослідження видно, що вітчизняне законодавство все більше відповідає світовим стандартам, однак етично-правове регулювання поведінки державних службовців є, на нашу думку, недостатнім. Правове регулювання неспроможне нейтралізувати реально присутній у практиці державного управління суб'єктивізм, не вирішує проблеми домінування особистих контактів і відносин над відносинами суто діловими.

Оскільки багато в чому ефективність нормативно-правового регулювання професійної діяльності службовців з етичних питань у розвинених країнах на практиці залежить від досвіду керівників, є доцільним комплексно підходити до реформування галузі в Україні, приділяти увагу не лише вдосконаленню законодавчої бази, а й зростанню рівня професійності, підвищенню рівня етичної освіти службовців. Вивчення досвіду адаптації національного законодавства до світових стандартів та етапів реформування державного управління розвиненими державами залишається одним з актуальних завдань подальших наукових досліджень.

Список використаних джерел

1. **Державна служба** : підручник : у 2 т. / редкол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), Ю. О. Оболенський (заст. голови), С. М. Сergyгін (заст. голови) [та ін.]. – К. ; О. : НАДУ, 2012. – Т. 1. – 372 с.
2. **Про державну службу** : Закон України від 17 листоп. 2011 р. № 4050-VI. – Режим доступу : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4050-17.
3. **Про затвердження** Загальних правил поведінки державного службовця : наказ Головного управління державної служби від 4 серп. 2010 р. № 214. – Режим доступу : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1089-10.
4. **Про Концепцію** адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу : Указ Президента України від 5 берез. 2004 р. № 278/2004. – Режим доступу : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/278/2004.
5. **Про правила** етичної поведінки : Закон України від 17 трав. 2012 р. № 4722-VI // Відом. Верховної Ради. – 2013. – № 14. – Ст. 94.
6. **Рудакевич М. І.** Професійна етика державних службовців: теорія і практика формування в умовах демократизації державного управління : монографія / М. І. Рудакевич. – Тернопіль : АСТОН, 2007. – 400 с.
7. **Values and Ethics Code for the Public Service 2003.** – Access mode : www.tbs-sct.gc.ca.

List of references

1. **Derzhavna** sluzhba : pidruchnyk : u 2 t. / redkol. : Yu. V. Kovbasiuk (holova), Yu. O. Obolenskyi (zast. holovy), S. M. Serohin (zast. holovy) [ta in.]. – K. ; O. : NADU, 2012. – Т. 1. – 372 s.
2. **Pro derzhavnu** sluzhbu : Zakon Ukrainy vid 17 lystop. 2011 r. № 4050-VI. – Rezhym dostupu : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4050-17.
3. **Pro zatverdzhennia** Zahalnykh pravyl povedinky derzhavnoho sluzhbovtisia : nakaz Holovnoho upravlinnia derzhavnoi sluzhby vid 4 serp. 2010 r. № 214. – Rezhym dostupu : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1089-10.
4. **Pro Kontseptsiu** adaptatsii instytutu derzhavnoi sluzhby v Ukraini do standartiv Yevropeiskoho Soiuzu : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 5 berez. 2004 r. № 278/2004. – Rezhym dostupu : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/278/2004.
5. **Pro pravyla** etychnoi povedinky : Zakon Ukrainy vid 17 trav. 2012 r. № 4722-VI // Vidom. Verkhovnoi Rady. – 2013. – № 14. – St. 94.
6. **Rudakevych M. I.** Profesiina etyka derzhavnykh sluzhbovtisiv: teoriia i praktyka formuvannia v umovakh demokratyzatsii derzhavnoho upravlinnia : monohrafiia / M. I. Rudakevych. – Ternopil : ASTON, 2007. – 400 s.
7. **Values and Ethics Code for the Public Service 2003.** – Access mode : www.tbs-sct.gc.ca.

Надійшла до редколегії 04.02.14

УДК 35.085.2+35.084.62 (1-69)

Ольга АНТОНОВА

Національна академія державного управління
при Президентіві України

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

**ПРОФЕСІЙНА ПІДГОТОВКА КЕРІВНОГО СКЛАДУ
ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ КРАЇН ПІВНІЧНОЇ АМЕРИКИ
(США, КАНАДА, МЕКСИКА): ФОРМУВАННЯ
СТРАТЕГІЧНОЇ КОМПЕТЕНТНОСТІ**

Розглядається північноамериканський досвід професійної підготовки керівного складу державної служби в контексті здійснення адміністративних реформ та модернізацій. Особливий наголос робиться на формуванні стратегічної компетентності керівного персоналу державної служби. Вивчається доцільність його впровадження в практику професійної підготовки державної служби України з урахуванням досвіду США, Канади, Мексики.

Ключові слова: державна служба, стратегічна компетентність, керівний персонал, керівні кадри.

© Антонова О. В., 2014

Ольга Антонова. Профессиональная подготовка руководящего состава государственной службы стран Северной Америки (США, Канада, Мексика): формирование стратегической компетентности

Рассматривается североамериканский опыт профессиональной подготовки руководящего состава государственной службы в контексте реализации административных реформ и модернизаций. Особый акцент делается на формировании стратегической компетентности руководящего персонала государственной службы. Изучается целесообразность его внедрения в практику профессиональной подготовки государственной службы Украины с учетом опыта США, Канады, Мексики.

Ключевые слова: государственная служба, стратегическая компетентность, руководящий персонал, руководящие кадры.

Olga Antonova. Professional training of public service management in North America countries (the USA, Canada, Mexico): formation of strategic competence

North-American experience of professional studies for senior staff of public service in the context of administrative reforms realization and modernizations is considered. The specific accent is made on the forming the strategic competency of the senior public service. The expedience of its implementation in Ukrainian public service's practice in professional studies from the experiences of the USA, Canada, Mexico is researched.

Key words: public service, strategic competency, senior public service, senior executive service.

Ефективність професійної підготовки керівних кадрів державної служби залишається одним із найскладніших питань сьогодення. Якщо в розвинутих демократичних країнах мова йде про системне оновлення керівного складу державної служби, про створення нових мотиваційних механізмів розвитку державної служби з метою відповідності сучасним викликам глобального та регіонального розвитку, а також модернізацію самої системи державного управління, то в Україні це питання загострюється через вплив, скоріше, зовнішніх факторів (глобалізація, інтеграційні процеси в економіці та соціумі, становлення громадянського суспільства) на розвиток існуючої державної служби з притаманними їй національними проблемами організаційного характеру та різкими змінами в державній політиці.

Актуалізація питання професійної підготовки керівного складу державної служби обумовлена також і внутрішньодержавними потребами та нагальними проблемами суспільства щодо вироблення адміністративної політики або стилю управління адміністративними процесами в державному секторі. Це вимагає певного перспективного бачення існування адміністративної системи та визначення правил і меж, за якими відбуватиметься побудова управлінської взаємодії. У зарубіжних країнах мова йде про звернення до концепцій «доброго