

Олег Сорочкін

Національний університет «Львівська політехніка»,
Інститут права, психології та інноваційної освіти,
асистент кафедри теорії, історії та філософії права
o.sorochkin@ukr.net

ЕТИЧНІ СТАНДАРТИ ДІЯЛЬНОСТІ СЛУЖБОВЦІВ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА МІЖНАРОДНО-ПРАВОВА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ

<http://doi.org/10.23939/law2020.28.221>

© Сорочкін О., 2020

Стаття присвячена дослідженню цінностей та етичних стандартів діяльності службовців органів публічної адміністрації Західних країн та з'ясуванню механізмів, що забезпечують їх дотримання.

В рамках статті проведено аналіз положень міжнародно-правових актів, в яких закріплені ключові принципи та етичні стандарти поведінки державних службовців, зокрема, Міжнародного кодексу поведінки державних посадових осіб, Модельного кодексу поведінки державних службовців, а також спеціальних актів, якими закріплюються етичні стандарти поведінки публічних службовців, зокрема в Сполученому Королівстві Великої Британії та Північної Ірландії, Королівстві Данія, Італійській Республіці, Республіці Польща, Французькій Республіці, Чеській Республіці, Сполучених Штатах Америки, Канаді.

На основі проаналізованих правових актів окреслено систему основних цінностей, принципів і етичних стандартів службовців органів публічної адміністрації досліджуваних нами держав та визначено, що етичні стандарти службовців органів публічної адміністрації – це закріплені у нормативно-правових актах та документах міжнародного значення уніфіковані норми та принципи, які за допомогою оцінюючих та достатньо абстрактних понять фіксують бажану модель поведінки державних службовців.

Етичні норми службовців органів публічної адміністрації закріплюються у відповідних спеціальних актах, назви яких у різних країні можуть відрізнятися, але набір цінностей та принципів, викладених у них переважно збігаються, а тому, можна стверджувати про формування певних етичних стандартів діяльності органів публічної адміністрації, принаймні у державах Західного світу.

Функціонування системи спеціальних органів уповноважених здійснювати моніторинг та контроль за дотриманням службовцями органів публічної адміністрації етичних норм та вимог антикорупційного законодавства є важливим механізмом, покликаним забезпечити дотримання етичних стандартів службовцями органів публічної адміністрації.

Ключові слова: орган публічної адміністрації, службовці органів публічної адміністрації, державний службовець, етика державного управління, етичні стандарти.

Постановка проблеми. Способи здійснення публічного управління завжди були одним з найактуальніших та найважливіших питань державного будівництва впродовж історії людства. Яким чином органи публічної влади здійснюють управління публічними справами та надають адміністративні послуги є основним критерієм для характеристики сучасної держави як такої, що

забезпечує належне врядування. Визначальними при цьому є ціннісні орієнтири та етичні правила поведінки тих, хто уособлює апарат держави – службовців органів публічної адміністрації.

Упродовж декількох останніх років, пострадянський, здавалося на завжди закостенілий державний апарат Української держави, зазнає попри все важливих структурних реформ, в тому числі і в частині організаційної культури.

Якісна зміна організаційної культури потребує перш за все рішучого і цілеспрямованого впровадження нових цінностей та етичних норм в організації, і це стосується будь-яких організацій, зокрема і органів публічної адміністрації. Які цінності мають сповідувати службовців органів публічної адміністрації у провідних країнах Західного світу? Які етичні норми там впроваджені? І найважливіше, чи можна говорити про певні уніфіковані (міжнародні) стандарти етики службовців публічної адміністрації глобалізованого світу? Ці питання потребують спеціального наукового дослідження, передусім і через те що звернення до міжнародної практики, пов'язаної із застосуванням етичних стандартів, може стати важливим підґрунтям налагодження ефективнішої роботи службовців органів публічної адміністрації в Україні. З огляду на зазначене вище, актуальність пропонованої та дослідженої теми не викликає сумніву.

Аналіз дослідження проблеми. Питання етичних стандартів службовців органів публічної адміністрації у контексті зарубіжної практики досліджували такі науковці як Т. Е. Василевська, Ю. Ю. Кізілов, Г. П. Клімова, О. Є. Луценко, В. Олуйко, М. І. Рудакевич, О. В. Селецький, В. П. Тимошук, Г. С. Хаварівська та багато інших.

Основними джерелами дослідження є такі міжнародно-правові документи, як Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб та Рекомендації № R (2000) 10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців (Модельний кодекс поведінки державних службовців), а також документи, якими встановлюються етичні норми поведінки службовців органів публічної адміністрації у Великобританії, Данії, Італії, Франції, Польщі, Чехії, Сполучених Штатах Америки та Канаді.

Метою статті є визначення цінностей та етичних стандартів діяльності службовців органів публічної адміністрації, закріплених в Етичних Кодексах публічних службовців у Західних країнах та міжнародно-правових документах, та з'ясування механізмів, що забезпечують їх дотримання.

Виклад основного матеріалу. Заради кращого сприйняття викладеного у статті матеріалу, на початку варто з'ясувати значення понять, якими ми окреслюємо певні межі нашого дослідження, а саме: «орган публічної адміністрації», «службовці органів публічної адміністрації», «етика державного управління», «етичні стандарти».

До органів публічної адміністрації у європейських країнах зазвичай відносять органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. До прикладу, в Кодексі адміністративного провадження Польщі зазначено, що під органами публічної адміністрації розуміються – міністри, центральні органи урядової адміністрації, воєводи, інші місцеві органи урядової адміністрації, органи одиниць територіального самоврядування [1, с. 5620–5621].

В залежності від традицій та особливостей правової культури в законодавстві, яке стосується публічної служби для термінологічного позначення службовців публічної адміністрації, використовуються різні терміни – «публічний службовець», «державний службовець», «службовець цивільної служби», «державний адміністративний службовець», «функціонер», «чиновник» тощо [2, с. 22]. Так, наприклад, у Великобританії поряд з вузьким розумінням категорії «цивільна служба» використовується широке поняття «публічна служба». Поняття «публічна служба» в широкому значенні поширюється і на службовців публічного сектора: міністрів, службовців військових сил, поліції, охорони здоров'я, учителів тощо, а також охоплює службовців інших органів центрального і місцевого управління, котрі є найнятими працівниками і служба яких оплачується за рахунок виділених

парламентом коштів. У вузькому значенні «публічна служба» включає функціонерів тільки центральних органів влади. Чіткого визначення поняття «функціонери» не існує, оскільки вони визначаються як «слуги Корони, які служать з «доброї волі» [3, с. 60].

У цій статті, для означення службовців органів публічної адміністрації, ми будемо вживати терміни, які використовують законодавчі акти аналізованих нами держав, або терміни «державний (-і) службовець (-і)», «публічний (-і) службовець (-і)», які є загально-прийнятими для України.

Під поняттям «етика» варто розуміти норми поведінки, сукупність моральних правил певного класу, суспільної організації, професії [4, с. 357]. Звідси випливає, що «етичний» – це такий, що відповідає широко розповсюдженим нормам поведінки, або певним письмовим викладеним стандартам поведінки, прийнятими членами певної професії [5, р. 135].

Етикою державного управління є певна, означена система етичних принципів, норм та цінностей, яка заснована на професійному призначенні, і яка знаходить своє відображення у державному управлінні, складає основу свідомості державних управлінців [6, с. 11].

Етичні стандарти є системою принципів, встановлених засновниками організації, за допомогою яких до працівників організації доносяться основні моральні засади. Отже, етичні стандарти є важливою організаційною складовою у будь-якій сфері суспільного життя. Вони встановлюють певні чіткі принципи, параметри поведінки, дотримання яких керівники організацій очікують від своїх працівників. У системі корпоративного управління докладається багато зусиль задля суворого дотримання даних принципів як вищим керівництвом, так і службовцями нижчого рівня. Етичні стандарти повинні слугувати дороговказами щодо процесів прийняття рішень, задля того щоб допомогти службовцям узгодити їх особисте бачення з перспективами діяльності організації, оскільки під час професійної діяльності виникають різноманітні етичні проблеми та непорозуміння між службовцями. Відтак, етичні стандарти виступають у ролі такого собі «морального компасу», який має вирішальне значення для мінімізації неетичної поведінки, переважно серед службовців котрі займають керівні посади [7].

Для всебічного з'ясування етичних стандартів службовців публічної адміністрації необхідно проаналізувати міжнародно-правові документи, які врегульовують правила поведінки державних службовців.

Одним із основних міжнародно-правових документів у цій сфері є *Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб* (International Code of Conduct for Public Officials) [8] затверджений Резолюцією 51 / 59 Генеральної Асамблеї ООН від 12 грудня 1996 року.

Згідно із даним кодексом посадові особи державної служби повинні виконувати свої обов'язки та функції компетентно і ефективно відповідно до законів та підзаконних адміністративних актів, з дотриманням принципу добросовісності. Вони повинні забезпечувати найефективніше і уміле розпорядження державними ресурсами, за які вони несуть відповідальність. Посадові особи повинні бути уважними, справедливими та неупередженими під час виконання своїх функцій і, зокрема, у відносинах з громадянами. Вони не повинні надавати будь-яку неправомірну перевагу будь-якій групі осіб або окремій особі, не допускають дискримінації щодо будь-якої групи осіб або окремої особи, або не зловживати іншим чином наданими їм повноваженнями та владою. Посадові особи можуть брати участь у політичній або іншій діяльності, лише поза межами виконання ними їх офіційних обов'язків, виключно відповідно до законів та підзаконних адміністративних актів, та так, щоб не підірвати віру громадськості в неупереджене виконання ними своїх функцій і обов'язків [8].

Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб визначає такі основні принципи поведінки державних службовців, як: ефективність, справедливість, уважність, компетентність, безсторонність. Кодекс встановлює основні правила щодо запобігання конфлікту інтересів, декларування відомостей про доходи і зобов'язання, прийняття подарунків, користування конфіденційною інформацією тощо.

У Європі, на рівні Ради Європи, існує *Модельний кодекс поведінки державних службовців* (Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи, 2000 р.) [9]. Модельний кодекс не лише окреслює

загальні принципи поведінки (наприклад, ввічливість, чесність, уважність – у ст. 5), але визначає стандарти, які характеризують поведінку державного службовця як належну. До них відносяться: 1) необхідність ставити суспільні інтереси вище власних; 2) державний службовець зобов'язаний завжди поводити себе так, щоб не підірвати довіру громадськості до державної служби; 3) державний службовець повинен повідомляти уповноважені органи про порушення іншими державними службовцями норм кодексу; 4) державний службовець зобов'язаний не допускати конфлікту інтересів та особистої зацікавленості; 5) державний службовець не повинен вимагати або приймати подарунки та послуги, як виняток можуть бути традиційні не коштовні подарунки [9].

Для кращого розуміння значення необхідності широкого запровадження міжнародних стандартів етики державних службовців, зокрема в Україні, варто розглянути етичні стандарти у діяльності службовців публічної адміністрації на прикладі Великобританії, Данії, Італії, Франції, Польщі, Чехії, США та Канади.

Відповідно до *Кодексу цивільної служби Сполученого Королівства* [10] цивільна служба є невід'ємною і ключовою частиною уряду Сполученого Королівства. Корпус цивільної служби підтримує уряд у розробці та реалізації його політики, а також у наданні державних послуг. Цивільні службовці підзвітні міністрам, які, в свою чергу, підзвітні парламенту.

Основним цінностям цивільної служби відповідно до Кодексу цивільної служби є: доброчесність, чесність, об'єктивність та неупередженість. Так, «доброчесність» розуміється як вимога до службовця, ставити обов'язки перед державою вище власних інтересів; «чесність» – бути правдивим та відкритим; «об'єктивність» – ґрунтувати висновки та рішення виключно на аналізі доказів; 4) «неупередженість» – діяти виключно на основі суті справи і однаково добре служити діючим урядам, незалежно від їх політичних забарвлень [10].

Наприклад, щоб відповідати критерію *доброчесності* службовець цивільної служби повинен: а) відповідально виконувати свої обов'язки та зобов'язання, завжди діяти професійно та так, щоб заслужити та зберегти довіру всіх тих, з ким службовець взаємодіє; б) відповідально виконувати довірені обов'язки та належним чином і ефективно використовувати державні кошти та інші ресурси; в) поводитися з громадянами та їхніми справами справедливо, ефективно, оперативно, та чуйно, наскільки це можливо; г) здійснювати будь-який контакт із засобами масової інформації за погодження міністра, зберігати точну офіційні інформацію та обробляти інформацію якомога відкритіше в межах законодавчих норм; д) дотримуватись закону та підтримувати здійснення правосуддя.

Водночас Кодекс, вказує на дії, які не відповідають поняттю доброчесності, і від вчинення яких службовець повинен утриматись. Державний службовець не повинен зловживати своїм службовим становищем, (наприклад, не використовувати інформацію, отриману у перебігу виконання службових обов'язків, заради власних приватних інтересів або інтересів інших осіб); не приймати подарунки або певні привілеї, або інші вигоди від будь-якої особи, які можуть бути обґрунтовано розцінені як такі, що завдають шкоду особистій думці та репутації службовця; не розголошувати офіційну інформацію, без повноважень на таке розголошення (цей обов'язок продовжує діяти навіть після того, як службовець залишає публічну службу) [10].

Особливо цікавим в контексті сучасної української дійсності виглядає британський принцип *політичної неупередженості (нейтралітету)*. Так, відповідно до цього принципу державний службовець повинен служити уряду, незалежно від його політичного забарвлення, та незалежно від власних політичних переконань; він повинен діяти так, щоб заслужити довіру міністрів і водночас гарантувати можливість встановити такі ж довірливі відносини з особами, яким можуть знадобитися послуги службовця уже в майбутньому уряді; дотримуватись всіх обмежень, які встановлені щодо його політичної діяльності. Цивільний службовець не може (не повинен) діяти, виходячи з політичних міркувань своєї партії, або використовувати офіційні ресурси для політичних цілей партії чи залежно від своїх політичних поглядів приймати будь-які рішення та вчиняти певні дії [10].

Отже, через сповідування і дотримання вище названих основних цінностей втілюється принцип «доброї адміністрації» та забезпечується досягнення найвищих можливих стандартів у всьому,

що робить державна служба. Відтак, у свою чергу, це допомагає цивільній службі здобути та зберегти повагу міністрів, парламенту, громадськості. Отже, кодекс цивільної служби чітко та однозначно визначає стандарти правомірної, етичної поведінки, яка очікується від державних службовців. Ці стандарти ґрунтуються на основних цінностях, викладених у законодавстві. Причому окремі органи чи структурні підрозділи можуть затверджувати також свої внутрішні етичні стандарти та завдання, котрі повинні базуватися на загальних правилах поведінки державних службовців, включаючи також певні стандарти поведінки, які очікуються від державних службовців під час спілкування із колегами [10].

Далі пропонуємо розглянути вимоги до поведінки службовців публічної адміністрації в Королівстві Данія, де державне управління складається з трьох незалежних адміністративних рівнів: національного; регіонального; місцевого.

Відповідно до *Кодексу поведінки в публічному секторі* [11] розробленого Агенцією модернізації місцевого управління Данії, державний сектор повинен базуватися на таких цінностях, як відкритість, демократичність, верховенство права, об'єктивність, добросовісність, неупередженість та законності. Державний сектор повинен виконувати завдання гнучко і ефективно та надавати послуги високого рівня. Він складається з великої кількості різних державних органів та установ, які мають відмінні, різні відносини з громадянами. Спільним для всіх цих органів та установ є те, що вони повинні ставитись до громадян професійно, належним чином та уважно, виходячи з цінностей, зазначених вище [11, с. 7]. Отже, в Данії органи публічної адміністрації та державні установи у відносинах з громадянами повинні діяти відповідно з принципами «доброї адміністрації», які виступають своєрідними дороговказами до того, як державні органи, установи та службовці повинні поводити себе із громадянами.

Органи публічної адміністрації та управління відповідно до засад «доброї адміністрації» повинні виявляти ввічливість, уважність та повагу до громадян та діяти в спосіб, що дозволяє зміцнити довіру громадян до публічного управління. Принцип «доброї адміністрації» ставить певні визначені вимоги до органів державної влади та державних службовців, яких вони повинні дотримуватись під час розгляду справ заявників. Зокрема, органи публічної адміністрації повинні відповідати на звернення громадян у розумний термін, інформувати громадян про перебіг розгляду адміністративної справи та надавати відповідь за результатами розгляду заяви зрозумілою для заявника мовою.

Державні службовці в Данії повинні бути об'єктивними та неупередженими, вони повинні приймати рішення, спираючись на об'єктивні підстави [11, р. 8]. Поряд з тим найважливіший принцип діяльності державної служби в Данії полягає у тому, що: «державні службовці не можуть приймати подарунки чи інші вигоди від громадян чи підприємств, які їм пропонують у зв'язку з виконанням ними своїх повноважень» [11, с. 29].

Якщо ж розглядати етичні стандарти публічних управлінців в Італії, то статті 98 Конституції Італії державні службовці перебувають виключно на службі у нації [12, р. 50]. Згідно із *Кодексом поведінки державних службовців* від 16.04.2013 року [13], в Італії державний службовець повинен керуватись Конституцією, служити нації і дотримуватися в своїй діяльності принципів належної поведінки, дисципліни та неупередженості в своїх адміністративних діях. Такий службовець повинен виконувати свої обов'язки відповідно до законодавства, захищаючи суспільні інтереси та не зловживаючи посадою чи повноваженнями. Державний службовець має дотримуватись принципів добросовісності, справедливості, добросовісності, пропорційності, об'єктивності, прозорості, справедливості та розумності та діяти, виходячи з засад незалежності та неупередженості, уникати конфлікту інтересів. Прерогативи та повноваження, надані державному службовцю, повинні використовуватися лише для забезпечення суспільного інтересу [13].

Публічний службовець не може приймати подарунки чи інші послуги для себе або для інших осіб, окрім подарунків скромної, невеликої вартості і котрі час від часу використовуються в контексті нормальних відносин ввічливості та міжнародних звичаїв. Аналізованим нами кодексом

визначено, що вартість допустимого подарунку не може перевищувати 150 євро, але в різних органах влади ця сума допустимого подарунку може мати нижчу навіть межу вартості [13].

У Франції відповідно до Закону «Про етику, права та обов'язки державних службовців» державний службовець повинен виконувати свої обов'язки з гідністю, неупередженістю, добротою і чесністю. Він повинен дотримуватися політичного нейтралітету та принципу «світськості», однаково ставиться до всіх громадян та поважати їхню свободу та гідність [14]. Відповідно до принципу «світськості» службовець повинен утримуватися від демонстрації своїх релігійних переконань під час виконання службових обов'язків.

Реформування французької системи адміністрування супроводжувалося створенням у Франції такої етичної інфраструктури, яка здатна забезпечити функціонування підвищених моральних стандартів державної служби завдяки створенню органів, які відповідають за дотримання етичної політики. Ці органи, не маючи поточних адміністративних функцій, повинні здійснювати моніторинг та виявляти серйозні порушення в етиці поведінки публічних управлінців, відслідковувати їх, доводячи отриману інформацію до прокуратури та інших уповноважених органів. Такими спеціальними органами є Міжміністерська комісія з розслідування контрактів, які укладаються службовцями, Центральний департамент із попередження корупції та Вища Рада з етики, члени якої зобов'язані відстежувати легітимність дій публічних службовців. Функціонування усіх цих органів повинно сприяти запровадженню в адміністративну діяльність високої професійної етики, яка зумовлює глибокі зміни самого контексту професійної діяльності державних службовців, оскільки забезпечує і їх надійний захист від зовнішнього впливу [15, с. 144].

Відповідно до Наказу Голови Ради Міністрів Польщі від № 70 від 16 жовтня 2011 р. «Про керівні принципи дотримання вимог державної служби та про етичні норми державної служби» державні службовці в Польщі керуються такими принципами: 1) легальності, верховенства права та поглибленої довіри громадян до органів державного управління; 2) захисту прав людини та громадянина; 3) самовідданості; 4) відкритості та прозорості; 5) конфіденційності; 6) професіоналізму; 7) відповідальності за дії чи бездіяльність; 8) раціонального управління державними коштами; 9) відкритості та конкурентоспроможності підбору персоналу [16, с. 6830].

Згідно з *Кодексом етичної поведінки Республіки Чехія* основними цілями впровадження етичних стандартів державних службовців у Чехії є: 1) завоювання і підтримка громадської довіри; 2) заохочення бажаних стандартів поведінки державних службовців; 3) інформування громадськості про етичні стандарти поведінки в публічному управлінні, яких громадяни мають право вимагати від державних службовців. [17, с. 4].

Крім того, у ньому зазначені такі базові принципи державної служби, як: служіння громаді, правильна поведінка щодо інших працівників, об'єктивність, політичний нейтралітет. Безперечний пріоритет надається служінню населенню, а не лояльності до уряду. В Чехії служба в державних органах передбачає постійний індивідуальний розвиток, доброту, розуміння та готовність утримуватися від будь-яких упереджень у професійній діяльності. Приймаючи рішення, державний службовець повинен враховувати лише юридично значущі факти та діяти без зайвої затримки, водночас намагатися уникнути спричинення умисної шкоди будь-якій особі, групі осіб, органу влади та відстоювати права та законні інтереси громадян [17, с. 11].

Службовцю органу публічної адміністрації заборонено вимагати або приймати подарунки, послуги, або будь-які інші вигоди, які можуть вплинути на його рішення щодо певних справ або нашкодити його професійному підходу до своєї роботи та обов'язків. Якщо працівникові пропонується якась перевага через його / її посаду в державному управлінні, він / вона повинен відхилити таку пропозицію та повідомити про це своєму безпосередньому керівникові [17, с. 20].

Варто сказати, що цей кодекс має, більше рекомендаційне значення та є допоміжним матеріалом для працівників державних органів та територіальних самоврядних установ у Чехії [17, с. 8].

Виникнення необхідності врегулювання етичної поведінки в сфері публічного адміністрування в *Сполучених Штатах Америки* відбулося задля мінімізації корупції у державному секторі

управління. Але, окрім розробки спеціального антикорупційного законодавства, США розпочало розроблення і впровадження системи адміністративної моралі, у якій були представлені етичні та дисциплінарні норми, якими повинні керуватися посадові особи державної влади [18, с. 5].

Кодекс етичної поведінки державних службовців у США встановлює, зокрема такі принципи діяльності публічних службовців: 1) державна служба – це суспільна довіра, що вимагає від державних службовців дотримуватися та ставити Конституцію США, закони та етичні принципи вище власної вигоди; 2) службовці повинні докладати чесних зусиль для виконання своїх обов'язків; 3) державні службовці не повинні використовувати державні посади для приватної вигоди; 4) державні службовці повинні ощадно ставитись до федерального майна та не використовувати його для інших дій та цілей, окрім дозволених законом; 5) службовці повинні повідомляти про факти шахрайства, зловживання владою та корупції у відповідних державних органах; 6) державні службовці зобов'язані дотримуватися всіх законів та правил, які передбачають рівні можливості для всіх американців незалежно від раси, кольору шкіри, релігії, статі, національного походження, сексуальної орієнтації, віку чи фізичних вад; 7) працівники повинні намагатися уникати будь-яких дій, що створюють враження, що вони порушують закон або етичні норми чи стандарти [19].

У Канаді діяльність державних службовців відіграє надзвичайно важливу роль у служінні громадянам. Як професіонали, робота яких важлива для добробуту Канади та міцності канадської демократії, державні службовці повинні підтримувати довіру громадськості.

Відповідно до *Кодексу цінностей та етики публічної служби* Канади державні службовці у своїй роботі та професійній поведінці повинні керуватися демократичним, професійним, етичним та людським цінностям [20, с. 7].

Так, під професійними цінностями розуміються обов'язкові та чітко сформульовані положення, а саме: службовці повинні діяти компетентно, професійно, ефективно, об'єктивно і неупереджено. Державні службовці повинні здійснювати свої повноваження відповідно до законів Канади та підтримувати традицію політичного нейтралітету державної служби, забезпечувати належне, ефективне, раціональне використання суспільних коштів. Завдання, які виконує особа працюючи на державній службі, мають бути для неї такими ж важливими, як і власні досягнення. Державні службовці повинні постійно оновлювати власну мотивацію (зацікавленість, цілеспрямованість, самовідданість) служити канадцам, безперервно підвищувати якість послуг, шляхом адаптації до мінливих потреб інноваційного розвитку та за допомогою підвищення результативності, та ефективності виконання державних програм та надання послуг [20, с. 8].

Запроваджені етичні цінності спрямовані на те, щоб службовці публічної адміністрації діяли у такий спосіб, який дозволить постійно підтримувати довіру громадськості. Зокрема, державні службовці повинні виконувати свої обов'язки і вирішувати власні приватні справи так, щоб зберегти та зміцнити довіру громадськості до доброчесності, об'єктивності та неупередженості уряду. Крім того, службовці повинні діяти у спосіб, який дозволяє здійснювати громадський контроль за їх діяльністю. Виконуючи свої службові обов'язки та приймаючи рішення, державні службовці повинні керуватись інтересами суспільства, а в разі конфлікту між приватним інтересом та службовими обов'язками державного службовця, цей конфлікт вирішується на користь суспільних інтересів [20, с. 9].

Людські цінності проявляються через вияв поваги, справедливості та ввічливості у стосунках як з громадянами, так і з іншими державними службовцями. Зокрема, в Кодексі визначено, що повага до людської гідності і важливості кожної людини завжди мають надихати на відповідальне здійснення владних повноважень. Людські цінності повинні підсилювати ширший спектр цінностей державної служби. Державні органи у здійсненні своєї діяльності повинні керуватись принципами відкритості та комунікації, з повагою до людської різноманітності та офіційних мов Канади [20, с. 10].

Висновки. Узагальнивши зарубіжний досвід формулювання етичних стандартів у національних НПА низки демократичних, правових держав та приписи відповідних міжнародно-правових документів, констатуємо що службовці органів публічної адміністрації держав, які обрали західний

цивілізаційний вектор повинні керуватися такими базовими засадами та цінностями як: повага до права; чесність, гідність та добропорядність; пріоритет суспільного інтересу над приватними потребами службовця; повага до прав та законних інтересів громадян; служіння громадськості; добросовісне виконання своїх обов'язків; справедливість; ефективність та професіоналізм; оперативність, об'єктивність та неупередженість; прозорість та відкритість; не допущення конфлікту інтересів; конфіденційність (нерозголошення інформації про інших осіб, яка стала відомою в процесі здійснення повноважень); самовідданість; політична неупередженість; світськість; уважність та ввічливість у відносинах з громадянами; самовдосконалення та залученість тощо. Ці засади виступають «моральними дороговказами» для державних службовців у Західних країнах та втілюються у адміністративну практику для забезпечення ефективної роботи органів публічної адміністрації.

Етичні стандарти службовців органів публічної адміністрації – це закріплені у нормативно-правових актах та документах міжнародного значення уніфіковані норми та принципи, які за допомогою оцінюючих та достатньо абстрактних понять фіксують бажану модель поведінки державних службовців.

Етичні стандарти діяльності службовців органів публічної адміністрації закріплюються у відповідних спеціальних актах, які узагальнюючи, можна назвати *Етичними кодексами поведінки публічних службовців*. У кожній країні вони можуть мати різні назви («Стандарти поведінки публічних службовців», «Принципи етичної поведінки для державних службовців», «Кодекс цінностей та етики для державної служби») тощо, але суть і до певної міри структура їх доволі подібна. Набір цінностей та принципів, викладених у них, переважно збігаються, а тому, можна стверджувати про формування певних етичних *стандартів* діяльності органів публічної адміністрації, принаймні у державах західного світу.

Важливим елементом, покликаним забезпечити дотримання етичних стандартів службовцями органів публічної адміністрації є наявність системи спеціальних органів. Ці органи уповноважених здійснювати моніторинг та контроль за дотримання службовцями органів публічної адміністрації етичних норм та вимог антикорупційного законодавства.

Метою закріплення етичних стандартів діяльності службовців органів публічної адміністрації є впровадження бажаних норм поведінки державних службовців, заради забезпечення високопрофесійного здійснення ними своїх функцій в інтересах суспільства та здобуття довіри громадян.

Отже, вивчення та впровадження позитивного зарубіжного досвіду формування етичних стандартів державних службовців є надзвичайно важливим процесом у сучасних умовах розбудови Української держави та структурного реформування публічної служби на якісно нових, європейських засадах.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Kodeks postępowania administracyjnego z dnia 14 czerwca 1960 r. (zmienione i uzupełnione). Dziennik Ustaw Nr98. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20000981071/O/D20001071.pdf> (дата звернення: 10.04.2020).
2. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України (2007). : за заг. ред. Тимощука В.П., Школика А.М. К.: Конус-Ю. 735 с.
3. Олуйко В. М. (2017). Організація державної служби (аналіз світового досвіду). *Університетські наукові записки*. № 64. С. 56–72.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) (2005). : уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. К. Ірпінь: ВТФ «Перун». 1728 с.
5. Wild S. (2006) Webster's New World Law Dictionary. Canada: Wiley Publishing, Inc. 336 p.
6. Василевська Т. Е., Марушевський Г. Б., Саламатов В. О. (2015). Етика державного управління : підручник. К. : НАДУ. 204 с.
7. What are Ethical Standards? URL : <https://www.myaccountingcourse.com/accounting-dictionary/ethical-standards> (дата звернення. 11. 04. 2020).
8. Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб: міжн. док. від 12. 12. 1996. *База даних «Законодавство України»* / ВР України. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_788 (дата звернення: 12.04.2020).
9. Рекомендація № R (2000) 10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців: міжн. док. від 11.05.2000. URL : http://www.dridu.dp.ua/cpk/Lib/7_Zapobigannya%20ta%20protydiya%20proyavam%20korup/Legislation/Legislature/Rekomend_poved_DS.pdf (дата звернення. 13.04.2020).
10. The Civil Service code. URL:

<https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-code/the-civil-service-code> (дата звернення. 14.04.2020). 11. Code of conduct in the Public Sector // Agency for Modernisation Local Government Denmark Danish Regions. 55 p. URL: <https://rm.coe.int/denmark-code-of-conduct-in-the-public-sector/16808b2d37> (дата звернення: 16.04.2020). 12. Конституція Італійської Республіки (із передмовою Володимира Шаповала) (2018). К.: Москаленко О. М. 62 с. 13. Codice di comportamento dipendenti pubblici da 16.04.2013 anno. URL: <http://www.iissmoliterno.gov.it/segreteria/codice-di-comportamento-dipendenti-pubblici> (дата звернення: 15.04.2020). 14. Loi n 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000032433852&fastPos=1&fastReqId=404354560&categorieLien=id&oldAction=rechTexte>. (дата звернення: 16.04.2020). 15. Рудакевич М. І. (2007). Професійна етика державних службовців: теорія і практика формування в умовах демократизації державного управління: Моногр. Тернопіль: Вид-во АСТОН. 400 с. 16. Zarządzenie nr 70 Prezesa Rady Ministrów w Polsce dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej. URL: https://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/zarzadzenie_prm_nr_70_0.pdf (дата звернення. 10.04.2020). 17. Palidauskaite J. Codes of Conduct for Public Servants in Eastern and Central European Countries: Comparative Perspective / Jolanta Palidauskaite. P. 1–28. URL : <https://www.oecd.org/mana/governance/35521438.pdf> (дата звернення: 17.04.2020). 18. Паршикова А. (2017). Правила етичної поведінки державних службовців (досвід країн Європейського Союзу та США). 12 с. URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/documents/Request/72735.html> (дата звернення: 18.04.2020). 19. Code of Ethics. Principles of Ethical Conduct for Government Officers and Employees. URL : http://www.afsa.org/sites/default/files/Portals/0/us_exec_ethical_code.pdf. (дата звернення: 18.04.2020). 20. Values and Ethics Code for the Public Service (2003). Ottawa (Ontario). Canada: Canadian Government Publishing, 2003. 43 p.

REFERENCES

1. *Kodeks postępowania administracyjnego* [Code of Administrative Procedure] (1960, June 14). [Code of administrative procedure]. Retrieved from: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20000981071/O/D20001071.pdf> (accessed: 10.04.2020). 2. Tymoshchuka V. P., Shkolyka A. M. (2007). *Publiczna sluzhba. Zarubizhnyi dosvid ta propozyzii dlia Ukrainy* [Public service. Foreign experience and proposals for Ukraine] Kyiv: Konus-Yu. 735 p. [in Ukrainian]. 3. Oluyko V. M. (2017). *Orhanizatsiya derzhavnoyi sluzhby (analiz svitovoho dosvidu)* [Civil service organization (analysis of world experience)] *Universytet-s'ki naukovi zapysky*. No. 64. P. 56–72. [in Ukrainian]. 4. *Velykyy tlumachnyy slovnyk suchasnoyi ukrayins'koyi movy (z dopovnennyamy ta dopovnennyamy)* (2005). [Large explanatory dictionary of the modern Ukrainian language] / uklad. i holov. red. V. T. Busel: Kyiv Irpin': VTF «Perun». 1728 p. [in Ukrainian]. 5. Wild S. *Webster's New World Law Dictionary* (2006). Canada: Wiley Publishing, Inc. 336 p. 6. Vasylevs'ka T. YE., Salamatov V. O., Marushevs'kyu H. B. (2015). *Etyka derzhavnoho upravlinnya: pidruchnyk* [Ethics of public administration: a textbook] – Kyiv : NADU. 204 p. [in Ukrainian]. 7. *What are Ethical Standards?* Retrieved from: <https://www.myaccountingcourse.com/accounting-dictionary/ethical-standards> (accessed: 11.04.2020). 8. *Mizhnarodnyy kodeks povedinky derzhavnykh posadovykh osib* (1996, December 12). [International Code of Conduct for Public Officials] Retrieved from: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_788 (accessed: 12.04.2020). 9. *Rekomendatsiia No. R (2000) 10 Komitetu Ministriv derzhavam-chlenam Rady Yevropy shchodo kodeksiv povedinky derzhavnykh sluzhbovtsiv* (2000, May 11) [Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers to member states of the Council of Europe on codes of conduct for civil servants]. Retrieved from: http://www.dridu.dp.ua/cpk/Lib/7_Zapobigannya%20ta%20protydiya%20proyavam%20korup/Legislation/Legislature/Rekomend_poved_DS.pdf (accessed: 13.04.2020). 10. *The Civil Service code*. Retrieved from: <https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-code/the-civil-service-code> (accessed: 14.04.2020). 11. *Code of conduct in the Public Sector*. Agency for Modernization Local Government Denmark Danish Regions. 55 p. Retrieved from: <https://rm.coe.int/denmark-code-of-conduct-in-the-public-sector/16808b2d37> (accessed: 16.04.2020). 12. *Konstytutsiia Italiiskoi Respubliki (iz peredmovoii Volodymyra Shapoval)* (2018). [Constitution of the Italian Republic (with a foreword by Volodymyr Shapoval)] Kyiv: Moskalenko O. M., 62 p. [in Ukrainian]. 13. *Codice di coportamento dipendenti pubblici* (2013, April 16) [Code of conduct for civil servants]. Retrieved from: <http://www.iissmoliterno.gov.it/segreteria/codice-di-comportamento-dipendenti-pubblici> (accessed: 15. 04. 2020). 14. *Loi n 2016-483 du relative à la deontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires* (2016, April 20) [Law of ethics and the rights and obligations of civil servants]. Retrieved from: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000032433852&fastPos=1&fastReqId=404354560&categorieLien=id&oldAction=rechTexte>. (accessed: 16.04.2020). 15. Rudakevych M. I. (2007) *Profesiyna etyka derzhavnykh sluzhbovtsiv: teoriya ta praktyka formuvannya v umovakh demokratyzatsiyi*

derzhavnoho upravlinnya: Monohrafiya [Professional ethics of civil servants: theory and practice of formation in the conditions of democratization of public administration: Monograph]. Ternopil': Vydavnytstvo ASTON. 400 p. [in Ukrainian]. 16. *Zarządzenie nr 70 Prezesa Rady Ministrów w Polsce w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpususłużby cywilnej* (2011, 6 October). [Ordinance No. 70 of the Prime Minister of Poland on guidelines for compliance with the principles of the civil service and on the principles of ethics of the civil service corps] Monitor Polski. Nr 93. Retrieved from: : https://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/zarządzenie_prm_nr_70_0.pdf. (accessed: 28.04.2020). 17. Palidaukaite J. *Codes of Conduct for Public Servants in Eastern and Central European Countries: Comparative Perspective*. P. 1–28. Retrieved from: <https://www.oecd.org/mena/governance/35521438.pdf> (accessed: 17.04.2020). 18. Parshykova A. *Pravyla etychnoyi povedinky derzhavnykh sluzhbovtiv (dosvid Yevropeys'koho Soyuzu ta SSHA)* [Rules of ethical conduct of civil servants (experience of the European Union and the United States)]. P. 12. Retrieved from: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/documents/Request/72735.html> (accessed: 18.04.2020). 19. *Code of Ethics. Principles of Ethical Conduct for Government Officers and Employees*. Retrieved from: http://www.afsa.org/sites/default/files/Portals/0/us_exec_ethical_code.pdf. (accessed: 18. 04. 2020). 20. *Values and Ethics Code for the Public Service* – Ottawa (Ontario), Canada: Canadian Government Publishing, 2003. 43 p.

Дата надходження: 05.11.2020 р.

Oleg Sorochkin

Institute of Law, Psychology and Innovative Education
Lviv Polytechnic National University,
Department of Theory, History and Philosophy of Law
Assistant Professor

ETHICAL STANDARDS OF ACTIVITY FOR OFFICIALS OF PUBLIC ADMINISTRATION BODIES: FOREIGN EXPERIENCE AND INTERNATIONAL AND LEGAL REGULATIONS

The article is devoted to the study of values and ethical standards of activity of civil servants of the Western countries and to clarifying the mechanisms that ensure their compliance.

The article analyzes the provisions of international legal acts, which enshrine key principles and ethical standards of conduct of civil servants, in particular, the International Code of Conduct for Public Officials, the Model Code of Conduct for Civil Servants, in particular in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, the Kingdom of Denmark, the Italian Republic, the Republic of Poland, the French Republic, the Czech Republic, the United States of America, Canada.

On the basis of the analyzed legal acts the system of the basic values, principles and ethical standards of civil servants of the States investigated by us is outlined and it is determined that the ethical standards of civil servants these are the unified norms and principles enshrined in normative legal acts and documents of international significance, principles that, with the help of evaluative and rather abstract concepts, fix the desired model of behavior of civil servants.

Ethical norms of civil servants are enshrined in relevant special acts, the names of which may differ in different countries, but the set of values and principles set out in them mostly coincide, and therefore, it can be argued that certain ethical standards of public administration are formed, at least in States of the Western world.

Functioning of the system of special bodies authorized to monitor and control compliance civil servants ethical norms and requirements of anti-corruption legislation are an important mechanism designed to ensure compliance with ethical standards by civil servants.

Key words: public administration body, employees of public administration bodies, civil servant, ethics of public administration, ethical standards.