

УДК 340.1(045)

DOI <https://doi.org/10.32782/2409-4544/2021-2/14>

## ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДОБРОЧЕСНОЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

**Шапенко Людмила Олександрівна,**

кандидат юридичних наук

доцент кафедри конституційного і адміністративного права

юридичного факультету

Національного авіаційного університету

ORCID ID: 0000-0001-7351-641X

**Лавренчук Марина Миколаївна,**

здобувач вищої освіти другого (магістерського) рівня

юридичного факультету

Національного авіаційного університету

ORCID ID: 0000-0002-6273-8348

*У статті доведено, що доброчесність повинна стати базовим і основоположним принципом діяльності кожного українського чиновника. Метою статті є системний аналіз нормативно-правових засад формування доброчесності державного службовця з погляду співвідношення моралі та права. У результаті виявлено, що питання етичного та правового вимірів доброчесності державного службовця тісно пов'язане із взаємозв'язком та взаємодією моралі та права в системі соціально-нормативного регулювання.*

*У дослідженні наведено історію впровадження терміна «доброчесність» у законодавстві України: від наказу про затвердження загальних правил поведінки державного службовця від 23 жовтня 2000 року до впровадження змін до Конституції України, де доброчесність стала обов'язковою умовою для роботи працівників державної служби.*

*Авторами проаналізовано різні наукові підходи до визначення поняття «доброчесність» таких науковців, як С. Гула, Г. Гравер, Г. Сухоцька, а також запропоновано власне визначення поняття. Встановлено, що створення системи доброчесної та професійної публічної служби відповідно до міжнародних стандартів є одним з основних напрямів реалізації Антикорупційної стратегії на 2020–2024 роки.*

*Уважаємо, що питання доброчесності можна розглядати як поняття, явище чи категорію. У будь-якому разі це питання цінностей та цілей у демократичному суспільстві, якісних соціальних змін в етичному вимірі, а також розвитку знань і формування вмінь. Також нами було проаналізовано підсумки конференції між представниками Верховного Суду, Ради Європи, Венеціанської комісії й інших щодо способів покращення моральних принципів діяльності державних службовців, а особливо доброчесності.*

*У результаті дослідження зроблено висновки щодо необхідності ухвалення закону про захист осіб, які доброчесно повідомляють про корупційні правопорушення; реформування системи оплати праці державних службовців шляхом істотного підвищення рівня посадових окладів; ухвалення закону про проведення перевірок публічних службовців на доброчесність, у якому треба передбачити правила та порядок проведення таких перевірок тощо.*

**Ключові слова:** доброчесність, державний службовець, етика, державна служба, корупція.

### **Shapenko Liudmyla, Lavrenchuk Maryna. Legal principles of virtue civil service in Ukraine**

*The article proves that integrity should become the basic and fundamental principle of every Ukrainian official. The purpose of the article is a systematic analysis of the legal framework for the formation of the integrity of the civil servant in terms of the relationship between morality and law. In results, the issue of ethical and legal dimensions of civil servant integrity is closely related to the relationship and interaction of morality and law in the system of socio-normative regulation.*

*The history of the introduction of the term "integrity" is given in the legislation of Ukraine: from the Order on approval of general rules of conduct civil servant from October 23, 2000 to*

*the introduction of changes to Constitution of Ukraine, where integrity has become a prerequisite for work of civil servants. The authors analyzed different scientific approaches to defining the concept of "integrity" of such scientists as S. Gula, G. Gravera, G. Sukhotska, and also proposed actually own definition of the concept.*

*It is established that the creation of a system of virtuous and professional public service in accordance with international standards is one of the main directions of implementation of the Anti-Corruption Strategy for 2020–2024 years. We believe that the issue of integrity can be considered as a concept, phenomenon or category. In any case, it is a question of values and goals in a democratic society, qualitative social changes in the ethical dimension, as well as the development of knowledge and skills.*

*We also analyzed the results of a conference between representatives of the Supreme Court, the Council of Europe, the Venice Commission and others on ways to improve the moral principles of civil servants, and especially integrity.*

*The investigation concluded that it was necessary adoption of a law on the protection of persons who report in good faith corruption offenses; reforming the system of public remuneration employees by significantly increasing the level of salaries; adoption of a law on inspections of public servants at integrity, in which to provide rules and procedures for such inspections, etc.*

**Key words:** *integrity, civil servant, ethics, civil service, corruption.*

Сьогодні тема доброчесності державного службовця залишається однією з актуальних у процесі модернізації нормативних та морально-етичних стандартів державної служби. В Україні всі реформування спрямовані на побудову демократичного суспільства, у якому пріоритетним завданням є створення прозорого управління державою та формування якісного інституту доброчесного регулювання публічної, зокрема державної, служби [1]. Сучасний стан українського законодавства потребує єдиного підходу до визначення поняття доброчесності, а також до виховання публічного службовця з урахуванням політичної, соціальної й економічної ситуації, а також формування його морально-етичного світогляду.

Нині на законодавчому рівні термін «доброчесність» уживається в законах України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні», «Про запобігання корупції», «Про державну службу». До початку ХХІ ст. вживався тільки вираз «академічна доброчесність». І лише 23 жовтня 2000 р. Головним управлінням державної служби було видано наказ (зараз утратив чинність), яким було затверджено Загальні правила поведінки державного службовця, що слугували узагальненням стандартів поведінки та доброчесності державних службовців, а також описували відповідальність за їх порушення. Проте деталізації досліджуваного терміна на той час здійснено ще не було [1]. У серпні 2006 р. Національне

агентство з питань державної служби видало наказ «Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування», де окремим розділом було врегульовано вимоги доброчесності. Державний службовець та посадова особа місцевого самоврядування зобов'язані діяти доброчесно, а саме:

1) спрямовувати свої дії на захист публічних інтересів та недопущення конфлікту між приватними та публічними інтересами, уникати виникнення реального та потенційного конфлікту інтересів у своїй діяльності;

2) не використовувати службове становище у приватних інтересах чи в неправомірних приватних інтересах інших осіб, зокрема й не використовувати свій статус та інформацію про місце роботи з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб;

3) не розголошувати інформацію, що стала йому (їй) відома у зв'язку з виконанням посадових обов'язків, зокрема персональні дані фізичних осіб, конфіденційну й іншу інформацію з обмеженим доступом, режим якої встановлено законами України «Про державну таємницю», «Про інформацію», «Про захист персональних даних» та «Про доступ до публічної інформації», окрім випадків, установлених законом [2].

Уперше принцип доброчесності державного службовця законодавчо закріплений у ст. 3 Закону України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 р.

№ 4050–VI. Наступним найбільш суттєвим кроком у забезпеченні принципу доброчесності державної служби в Україні стало внесення Парламентом 2 червня 2016 р. відповідних змін до Конституції України [3], у результаті чого доброчесність стала обов'язковою умовою для роботи суддів. Того ж дня ухвалений Закон України «Про судоустрій і статус суддів», який зобов'язав суддів щорічно до 1 лютого подавати декларацію доброчесності [4]. Законодавець покладає на даний принцип роль одного з головних стримувальних чинників конфліктів інтересів та засобів боротьби із проявами корупції на державній службі.

У науковій доктрині багато вітчизняних і закордонних науковців по-своєму тлумачать поняття «доброчесності» державної служби. Наприклад, не можна залишити без уваги думку голови Руху «Ні хабарництва! Я не даю і не беру хабарів» С. Гули: «Доброчесність – це необхідна морально-етична складова частини діяльності державного службовця, яка визначає межу і спосіб його поведінки, що базується на принципах доброго ставлення до громадян та чесності у способі власного життя, виконанні своїх обов'язків та розпорядженні державними ресурсами» [5].

За визначенням Центру зі зниження ризиків корупції в оборонному секторі (CIDS), доброчесність – це якість, що передбачає дотримання суворих принципів або спроможність зберігати повну оперативну готовність, цілісність та відповідність внутрішнім нормам у процесі застосування узгоджених принципів і стандартів. Наукові висновки Н. Корчак і О. Пархоменко-Куцевіл доводять, що доброчесність державного службовця є насамперед морально-етичною складовою частиною діяльності державного службовця, що визначає межі його поведінки, передбачає не лише відповідальне ставлення до виконання службових чи представницьких повноважень, але і здатність самокритично оцінювати результати своєї діяльності з метою забезпечення відповідального ставлення в повсякденному та діловому житті [6, с. 81].

Визначення принципу доброчесності містить і Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889–VIII.

Саме у ст. 4 даного Закону доброчесність визначається як спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень [7].

Тож, доброчесність державного службовця, беручи до уваги напрацювання вчених щодо питань доброчесної державної служби та законодавче визначення принципу доброчесності, варто розуміти як нормативно закріплену вимогу до спрямованості дій держслужбовця суто на захист публічних інтересів і відмову від його власних інтересів під час здійснення посадових обов'язків та повноважень, а також його здатності нести юридичну і моральну відповідальність за свої діяння.

Найбільш поширеним наслідком порушення принципу доброчесності є корупційні правопорушення. Корупційні практики на побутовому рівні є усталеною нормою поведінки і не сприймаються як порушення моральних чи правових норм. З боку населення відсутня стійка вимога до публічних осіб щодо дотримання ними визначених правил етичної поведінки та доброчесності [8]. Важливою новацією антикорупційного законодавства є перевірка на доброчесність. Заходи моніторингу доброчесності проводяться відповідно до Антикорупційної стратегії на 2020–2024 рр., проєкт якої створено Національним агентством з питань запобігання корупції. Вказується, що потрібно проводити превентивні заходи шляхом створення імітації ситуацій, подібно до тих, що виникають у повсякденній діяльності публічного службовця, також упровадити моніторинг способу життя конкретного чиновника стосовно його доброчесності (правдивості інформації в деклараціях та чесності під час отримання матеріальних премій тощо). Також важливою ідеєю є те, що доброчесність визначена як обов'язкова законодавча вимога до членів Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів, дисциплінарних органів у системі правосуддя [9].

Багато органів виконавчої влади вже тривалий час беруть участь у реалізації проєктів із покращення виховання доброчесності державного службовця. Наприклад, із 2017 р. Національне агентство

України з питань державної служби спільно з Гаазькою академією місцевого самоврядування впроваджують проєкт «Сприяння доброчесності та належному врядуванню в Україні». Підсумком спільної роботи стала низка реалізованих програм підвищення кваліфікації з питань упровадження програм доброчесності в публічному секторі («Доброчесність державних службовців», «Сприяння доброчесності та запобіганню корупції в Україні» тощо), які створюють своєрідне підґрунтя для формування професіоналізму публічного службовця в сучасному вимірі [10].

Також нещодавно, у листопаді 2021 р., Верховний Суд спільно з Радою Європи, Агентством США з міжнародного розвитку (USAID), проєктом Європейського Союзу «Право – Justice» та представниками Венеційської комісії організував круглий стіл «Співпраця різних гілок державної влади в забезпеченні доброчесності державних посадовців і представників судової влади». Слушною є думка професора інституту приватного права Університету О. Гравера, який визначив, що доброчесність складається з декількох елементів: глибокого усвідомлення верховенства права, неупередженості, а також таких чеснот, як сміливість, мудрість, справедливість і стриманість. Заслужують на увагу і слова Почесного Президента Венеційської комісії Г. Сухоцької, яка наголошує на тому, що доброчесність є тією якістю, яка дозволяє особі здійснювати свої повноваження відповідно до

стандартів верховенства права й основоположних прав людини [11].

У результаті проведеного аналізу зазначеного вище можна зробити висновок, що інститут доброчесності на тепер в Україні потребує подальших теоретичних та практичних розробок, насамперед у розрізі впровадження перевірок на доброчесність. Адже доброчесність потрібно виховувати, тому що не варто покладатися на службовця, який має високі професійні якості, але позбавлений моральних цінностей.

На законодавчому рівні для зміцнення доброчесності, зменшення корупційних ризиків та покращення морально-етичних якостей державних службовців основними завданнями залишаються такі:

1. Ухвалення закону, який би врегулював процедуру здійснення перевірок державних службовців на доброчесність, а також вимоги і наслідки їх проведення. Результати таких перевірок не повинні використовуватись проти осіб у судовому чи кримінальному процесах [9].

2. Забезпечення регулярного навчання і підвищення кваліфікації державних службовців у незалежному органі державної влади з метою своєчасного виявлення та коригування проблемних питань у дотриманні принципу доброчесності.

3. Підвищення рівня офіційного окладу посадових осіб шляхом скорочення дискреційних виплат керівником державного органу.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Виховання доброчесності та зниження ризиків корупції : навчальний посібник / за заг. ред. І.С. Руснака. Київ : НУОУ ім. Івана Черняхівського, 2018. 252 с. URL: [http://bites.nuou.org.ua/wp-content/uploads/2019/07/nuou\\_ebook-1.pdf](http://bites.nuou.org.ua/wp-content/uploads/2019/07/nuou_ebook-1.pdf) (дата звернення: 15.12.2021).
2. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : наказ Національного агентства України з питань державної служби від 5 серпня 2016 р. № 158. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#n13> (дата звернення: 17.12.2021).
3. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України від 2 червня 2016 р. № 1401-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-19#Text> (дата звернення: 15.12.2021).
4. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 2 червня 2016 р. № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text> (дата звернення: 14.12.2021).
5. Гула С. Доброчесність як нова категорія антикорупційного законодавства: реальність та перспективи. URL: [https://nihabarnyctvu.org.ua/publ/dobrochesnist\\_jak\\_nova\\_kategorija\\_antikorupcijnogogo\\_zakonodavstva\\_realnist\\_ta\\_perspektivi/1-1-0-40](https://nihabarnyctvu.org.ua/publ/dobrochesnist_jak_nova_kategorija_antikorupcijnogogo_zakonodavstva_realnist_ta_perspektivi/1-1-0-40) (дата звернення: 18.12.2021).

6. Корчак Н., Пархоменко-Куцевіл О. Добročесність державного службовця: етичний та юридичний виміри. *Наукові праці Національного авіаційного університету. Серія «Повітряне і космічне право»*. Київ : НАУ, 2021. Вип. 2(59). С. 78–84.

7. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889–VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 17.12.2021).

8. Виховання добročесності та боротьба з корупцією в оборонному секторі : збірник прикладів (компендіум) позитивного досвіду / за заг. ред. Т. Тагарєва. Женева ; Київ : Женевський центр демократичного контролю над збройними силами, 2010. 384 с.

9. Антикорупційна стратегія на 2020–2024 рр. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/09/Antykoruptsiyna-strategiya-na-2020-2024-roky-za-rezultatamy-publichnyh-obgovoren-16.09.2020.pdf> (дата звернення: 18.12.2021).

10. Що таке добročесність і чому це важливо для державних службовців? *Національне агентство України з питань державної служби* : вебсайт. URL: <https://nads.gov.ua/news/dobrochesnist> (дата звернення: 15.12.2021).

11. Судді ВС обговорили стандарти щодо перевірки добročесності держслужбовців та представників судової влади. *Верховний суд* : вебсайт. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1204202/> (дата звернення: 17.12.2021).

#### REFERENCES:

1. Vykhovannia dobrochesnosti ta znyzhennia ryzykiv koruptsii (2018) [Educating integrity and reducing the risks of corruption]. I.S. Rusnaka (Eds.). Kyiv: NUOU them. Ivan Chernyakhovsky. (n.d.). *bitec.nuou.org.ua*. Retrieved from [http://bitec.nuou.org.ua/wp-content/uploads/2019/07/nuou\\_ebook-1.pdf](http://bitec.nuou.org.ua/wp-content/uploads/2019/07/nuou_ebook-1.pdf) [in Ukrainian] (date of application: 15.12.2021).

2. Pro zatverdzhennia Zahalnykh pravyl etychnoi povedinky derzhavnykh sluzhbovtiv ta posadovykh osib mistsevoho samovriaduvannia: Nakaz Natsionalnoho ahentstva Ukrainy z pytan derzhavnoi sluzhby vid 5 serp. 2016 r. № 158 [On approval of the General rules of ethical conduct of civil servants and local government officials: Order of the National Agency of Ukraine for Civil Service from 05 August 2016 № 158] (n.d.). *zakon.rada.gov.ua* Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#n13> [in Ukrainian] (date of application: 17.12.2021).

3. Pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy (shchodo pravosuddia): Zakon Ukrainy vid 2 cherv. 2016 r. № 1401–VIII [On Amendments to the Constitution of Ukraine (Regarding Justice): Law of Ukraine of June 2. 2016 № 1401–VIII]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua* Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-19#Text> [in Ukrainian] (date of application: 15.12.2021).

4. Pro sudoustrii i status suddiv: Zakon Ukrainy vid 2 cherv. 2016 r. № 1402–VIII [On the Judiciary and the Status of Judges: Law of Ukraine of June 2. 2016 № 1402–VIII]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text> [in Ukrainian] (date of application: 14.12.2021).

5. Hula S. Dobročesnist yak nova katehoriia antykoruptsiinoho zakonodavstva: realnist ta perspektyvy: vebсайт. [Integrity as a new category of anti-corruption legislation: reality and prospects: website]. (n.d.). *nihabarnyctvu.org.ua*. Retrieved from [https://nihabarnyctvu.org.ua/publ/dobrochesnist\\_jak\\_nova\\_kategorija\\_antikorupciynogo\\_zakonodavstva\\_realnist\\_ta\\_perspektivi/1-1-0-40](https://nihabarnyctvu.org.ua/publ/dobrochesnist_jak_nova_kategorija_antikorupciynogo_zakonodavstva_realnist_ta_perspektivi/1-1-0-40) [in Ukrainian] (date of application: 18.12.2021).

6. Korchak N.M., Parkhomenko-Kutsevil O.I. (2021) Dobročesnist derzhavnoho sluzhbovtvia: etychni ta yurydychni vymiry [Civil servant integrity: ethical and legal dimensions]. *Naukovi pratsi Natsionalnoho aviatsiinoho universytetu. Serii "Povitriane i kosmichne parvo" – Scientific works of the National Aviation University. Series: Legal Bulletin "Air and Space Law". 2(59) (P. 78–84). Kyiv : NAU* [in Ukrainian].

7. Pro derzhavnu sluzhbu: Zakon Ukrainy vid 10 hrud. 2015 r. № 889–VIII [On Civil Service: Law of Ukraine of December 10. 2015 № 889–VIII]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> [in Ukrainian] (date of application: 17.12.2021).

8. Vykhovannia dobrochesnosti ta borotba z koruptsiieiu v oboronnomu sektori: Zbirnyk prykladiv (kompendium) pozytyvnoho dosvidu (2010) [Educating Integrity and Fighting Corruption in the Defense Sector: A Compendium of Positive Experiences]. T. Tagareva (Eds.), Zheneva ; Kyiv : Zhenevskyi tsentr demokratychnoho kontroliu nad zbroinymy sylamy [Geneva ; Kyiv : Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces].

9. Antykoruptsiina stratehiia na 2020–2024 rr. [Anti-corruption strategy for 2020–2024] (n.d.). *nazk.gov.ua*. Retrieved from <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/09/Antykoruptsijna-strategiya-na-2020-2024-roky-za-rezultatamy-publichnyh-obgovoren-16.09.2020.pdf> [in Ukrainian] (date of application: 18.12.2021).

10. Shcho take dobrochesnist i chomu tse vazhlyvo dlia derzhavnykh sluzhbovtziv? Sait Natsionalnoho ahentstva Ukrainy z pytan derzhavnoi sluzhby. [What is integrity and why is it important for civil servants? Website of the National Agency of Ukraine for Civil Service Affairs]. (n.d.). *nads.gov.ua*. Retrieved from <https://nads.gov.ua/news/dobrochesnist> [in Ukrainian] (date of application: 15.12.2021).

11. Suddi V.S. obhovoryly standarty shchodo perevirky dobrochesnosti derzhsluzhbovtziv ta predstavnykiv sudovoi vlady: cait Verkhovnoho sudu [Judges of the Supreme Court discussed the standards for checking the integrity of civil servants and representatives of the judiciary: the Supreme Court]. (n.d.). *supreme.court.gov.ua*. Retrieved from <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1204202/> [in Ukrainian] (date of application: 17.12.2021).