

INTEGRITY – A FUNDAMENTAL PRINCIPLE OF FORMING PUBLIC SERVICE IN UKRAINE

Mykhailo Shutsky

Borys Grinchenko Kyiv Metropolitan University, astrea@kubg.edu.ua, Ukraine

Polina Kozakovska

Borys Grinchenko Kyiv Metropolitan University, astrea@kubg.edu.ua, Ukraine

*Supervisor - **Andriy Cherneha, PhD,***

Borys Grinchenko Kyiv Metropolitan University, astrea@kubg.edu.ua, Ukraine

Abstract. The article is devoted to the analysis of integrity as a key element of the rule of law, in particular in the sphere of civil service and local self-government bodies. The main legislative instruments for the implementation of integrity, ethical principles and professional standards that contribute to strengthening public trust in public institutions are studied. The work emphasizes the importance of adhering to high standards of morality, transparency and responsibility of civil servants and officials who perform the tasks and functions of public authorities and local self-government bodies, in accordance with the requirements of international standards, national legislation and modern anti-corruption policy of Ukraine. The article also highlights the role of specialized subordinate regulatory acts on the professional ethics of civil servants, judges and prosecutors, which contribute to the establishment of integrity in their professional activities and public trust in judicial and law enforcement bodies. Special attention is paid to highlighting informational and educational activities aimed at raising citizens' awareness of the standards of ethical behavior of public servants and officials.

Keywords: integrity, civil service, local self-government, moral and ethical norms, anti-corruption policy, integrity of judges, integrity of prosecutors.

Актуальність дослідження. Добросесність в державній службі та сфері місцевого самоврядування є важливим компонентом утвердження в Україні правової держави та доступу суспільства до прозорого й об'єктивного, справедливого механізму реалізації та захисту прав і свобод людини і громадянина. Забезпечення реалізації добросесності зменшує ризики корупції, підвищує ефективність управління та зміцнює довіру громадян до державних інституцій. Одним із ключових інструментів впровадження добросесності є законодавча база, яка встановлює етичні норми, професійні стандарти та відповідальність посадових осіб та державних службовців за порушення вимог законодавства.

У національних словниках термін «добросесність» визначається як здатність дотримуватись чесності та стійких моральних принципів, дотримання моральних та етичних норм, що проявляється у поведінці та вчинках, які відповідають встановленим стандартам і цінностям, схваленим на рівні особистостей та інституцій. У контексті державних службовців та посадовців органів місцевого самоврядування добросесність можна розглядати як ключову професійну якість, що забезпечує їхню ефективну, прозору та етичну діяльність. Попри відсутність у законодавстві чіткого визначення поняття добросесності, його суть можна глибше зрозуміти через аналогію з академічною добросесністю, яка є чітко окресленою в освітній сфері. У контексті академічної діяльності добросесність визначається як чесність, об'єктивність, відповідальність, дотримання етичних норм і стандартів поведінки. Ці принципи повною мірою застосовні до державної служби та публічного управління. Отже, добросесність у цій сфері можна розуміти як дотримання високих стандартів моралі, чесності та відповідальності при виконанні службових обов'язків. Згідно з

Законами України «Про судоустрій і статус суддів» (2016 року) та «Про Вищу раду правосуддя» (2016 року), доброчесність вимірюється незалежністю, чесністю, неупередженістю, непідкупністю, сумлінністю, дотриманням етичних норм та демонстрацією бездоганної поведінки в професійній діяльності та особистому житті, відсутністю сумнівів щодо законності джерел походження майна, відповідністю рівня життя кандидата або членів його сім'ї задекларованим доходам, відповідністю способу життя кандидата його статусу [11; 3].

Стан дослідження проблеми. Робота носить своєчасний та комплексний характер, оскільки досліджує доброчесність як фундаментальний принцип в діяльності службовців та посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування, що є ключовим елементом запобігання корупції, забезпечення етичних стандартів та прозорості у державному управлінні. Питання доброчесності в діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування постало, особливо гостро, після проведеної, так званої люстрації, державних службовців та посадових осіб публічної сфери управління протягом 2014 року, запровадження нової судової та правоохоронної реформ, професійна етика та доброчесність стали основними критеріями формування публічного апарату управління, зокрема добору нових / атестації старих кадрів суддівського та прокурорського корпусів. Антикорупційна реформа у публічній сфері управління, триває вже 11 рік і з огляду на запровадження чисельних програм і стратегій розвитку та удосконалення судових та правоохоронних органів, органів місцевого самоврядування, задля створення прозорості у їхній діяльності та довіри до суспільства, дана тематика залишається актуальною і новою. З огляду на вищесказане, наукових досліджень з цієї тематики обмаль, а якщо і є. то стосуються виключно вузьких напрямів. Так, наприклад, Чеченко К.О та Волошина Я.Л. присвятили свої праці висвітленню доброчесності у професійній діяльності юриста; аналізу *взаємозв'язку* доброчесності, етики та правових механізмів впровадження цього принципу в державну службу. Браверман О.О. у своїй роботі дослідив питання правового регулювання перевірки на доброчесність працівників Національного антикорупційного бюро України. Жуков С.В. дослідив адміністративно-правове забезпечення доброчесності суддів, розглянув проблеми теорії та практики. Окремі питання доброчесності в діяльності судових та правоохоронних органів висвітлені у працях Бігуна В.С., Гаврилюва Л.В., Грищук О.В., Кравчука В.М., Рядінського В.О., Чернеги А.П. та ін.

Виклад основного матеріалу дослідження. В законодавстві України, зокрема в Законах України «Про державну службу» (2015 року), «Про запобігання корупції» (2014 року), «Про судоустрій і статус суддів» (2016 року), «Про прокуратуру» (2014 року) законодавець визначає доброчесність, як одну з фундаментальних вимог до кандидатів на посади державних службовців та посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування, спрямованої на захист публічних інтересів та відмови вищевказаних осіб від привалювання приватних інтересів під час здійснення ними повноважень [7, ст.43; 4 ст.545; 5, ст.12; 6, ст.2056].

Розглянемо детальніше законодавчу базу як ключовий інструмент впровадження доброчесності у сфері державної служби та місцевого самоврядування. Основоположим нормативно-правовим актом у сфері забезпечення доброчесності є Закон України «Про запобігання корупції» (2014 року). Цей Закон визначає правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень. Формування та реалізація антикорупційної політики здійснюється за допомогою реалізації Антикорупційної стратегії, що реалізується шляхом виконання державної антикорупційної програми з виконання Антикорупційної стратегії, яка розробляється Національним агентством з питань запобігання корупції з урахуванням особливостей, встановлених відповідною стратегією, про що йдеться у ч. 5 ст. 18 вищезгаданого Закону [8, ст. 2056]. Метою Антикорупційної стратегії на 2021-2025 рр. є

досягнення суттєвого прогресу в запобіганні та протидії корупції, а також забезпечення злагодженості та системності антикорупційної діяльності всіх органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Корупція розглядається як ключова перешкода стабільному економічному зростанню і розбудові ефективних та інклюзивних демократичних інститутів. Зокрема, з метою формування негативного ставлення до корупції та розв'язання проблем корупційної практики на побутовому рівні, що є уставленою нормою поведінки й не сприймаються як порушення моральних чи правових норм, а з боку населення відсутній стійкий запит (вимога) до публічних осіб щодо дотримання ними визначених правил етичної поведінки та доброчесності, відповідна Стратегія передбачає підвищення рівня обізнаності громадян, які мають усвідомлювати важливість стандартів доброчесної та етичної поведінки публічних службовців, шляхом активного та системного проведення інформаційно-просвітницьких і навчально-методичних заходів, інтегрованих у формальну та неформальну освіту [1, ст. 3272].

Закон України «Про державну службу» (2015 року) є основним інструментом, яким повинні керуватися державні службовці та посадові особи органів державної влади та місцевого самоврядування у своїй професійній діяльності. Цей закон визначає правовий статус державних службовців, їхні права та обов'язки, приділяючи особливу увагу дотриманню морально-етичним принципам. У ст. 4 відповідного Закону закріплено ключові принципи державної служби, зокрема і доброчесність, як спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмову державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень. Крім того, законодавець у ст. 50 цього Закону, забезпечуючи достатній рівень оплати праці державних службовців для професійного виконання посадових обов'язків, заохочує їх до результативної, ефективної, доброчесної та ініціативної роботи [7, ст.43].

Для посадових осіб місцевого самоврядування існує значна кількість профільних Законів, зокрема «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2001 року) та «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 року) тощо. Проте в жодному з цих нормативно-правових актів не визначено поняття доброчесності. Однак, питання доброчесності активно порушується в рамках ініціатив громадянського суспільства, зокрема через розробку Муніципального плану доброчесності (далі – МПД), створеного Асоціацією міст України. МПД є стратегічним документом, що визначає напрямки до прозорості, підзвітності та ефективної роботи органів місцевого самоврядування. Він базується на оцінці корупційних ризиків і спрямований на запобігання корупції та порушенням етичних норм; підвищення довіри громадян до влади; створення сприятливого середовища для бізнесу та інвестицій; ефективне використання бюджетних коштів. Документ охоплює низку важливих аспектів, серед яких: запровадження прозорих процедур закупівель і надання послуг; запобігання конфлікту інтересів та зловживань владою; підвищення професійної компетенції та відповідальності працівників; створення системи внутрішнього контролю; забезпечення доступу громадян до інформації про діяльність місцевих органів [2].

Окрему увагу слід приділити Загальним правилам етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Ці правила є узагальненим зібранням професійно-етичних вимог, які регулюють поведінку державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Їхня діяльність спрямована на служіння народу України та територіальній громаді через забезпечення охорони і сприяння реалізації прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина. Метою Загальних правил є зміцнення авторитету державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, формування позитивної репутації державних службовців та посадових осіб, а також інформування громадян про норми етичної поведінки, яких вони повинні дотримуватися у своїй діяльності. Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування містять окремий розділ, присвячений доброчесності. У

ньому зазначається, що державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування зобов'язані виконувати свої посадові обов'язки якнайкраще, чесно і неупереджено, незважаючи на особисті ідеологічні, релігійні або інші погляди. Вони повинні уникати надання будь-яких переваг або виявлення прихильності до окремих фізичних чи юридичних осіб, громадських, політичних, релігійних організацій. Також ці особи не мають права ухилятися від прийняття рішень та відповідальності за свої дії (бездіяльність) та рішення [4, ст. 2493].

Не менш важливу роль у просуванні і утвердженні принципу доброчесності у державній службі та органах місцевого самоврядування відіграють Кодекси професійної етики, що встановлюють правила поведінки відповідних посадових осіб (державних службовців, суддів, прокурорів тощо). Вони мають на меті формування культури доброчесності, забезпечення прозорості в їх діяльності та попередження корупції. Наприклад, відповідно до Кодексу суддівської етики, затвердженого XI черговим з'їзд суддів України від 22 лютого 2013, маючи на меті забезпечення права кожного на судовий захист на основі утвердження принципу верховенства права, здійснення правосуддя від імені держави України на підставі Конституції та законів України, встановлюються високі вимоги до моральних якостей судді. Зокрема, суддя має докладати зусиль, щоб на думку звичайної розсудливої людини (законослухняної людини, яка, будучи достатньою мірою поінформованою про факти та процеси, що відбуваються, об'єктивно сприймає інформацію та обставини зі сторони) його поведінка відповідала високому статусу посади та не викликала обґрунтованих сумнівів у його доброчесності. Суддя не повинен допускати поведінки, що створює враження про недотримання ним етичних стандартів судді – про щойдеться у ст.ст.1 та 3 Кодексу суддівської етики (2013 року) [6].

Вимоги до професійної поведінки прокурорів та їх морально-етичних стандартів відображені у Кодексі професійної етики та поведінки прокурорів, затвердженого Всеукраїнською конференцією прокурорів 27 квітня 2017 року. Визначаючи основні принципи, моральні норми та правила прокурорської етики, якими повинні керуватися прокурори при виконанні своїх службових обов'язків та поза службою, особлива увага приділяється принципу доброчесності, зокрема при виконанні службових обов'язків прокурор має дотримуватися загальноприйнятих етичних норм поведінки, бути взірцем доброчесності, вихованості і культури. Порухення службової дисципліни, непристойна поведінка є неприпустимими для прокурора і тягнуть за собою передбачену законом відповідальність, про що йдеться мова у ст.ст.4 та 16 Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів (2017 року) [5].

Доброчесність в державній службі та сфері місцевого самоврядування є ключовим елементом утвердження правової держави в Україні, забезпечуючи прозорість, об'єктивність та справедливість у реалізації та захисті прав і свобод громадян. Вона зменшує ризики корупції, підвищує ефективність управління та зміцнює довіру громадян до державних інституцій. Законодавча база є основним інструментом впровадження доброчесності, встановлюючи етичні норми, професійні вимоги та відповідальність за порушення вимог законодавства. Попри відсутність чіткого визначення терміну в законодавстві, доброчесність розглядається як дотримання високих стандартів моралі, чесності та відповідальності при виконанні службових та посадових обов'язків. Важливим інструментом у забезпеченні доброчесності відіграють також кодекси професійної етики, що регулюють поведінку державних службовців, суддів та прокурорів, сприяючи прозорості та попередженню корупції.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Антикорупційна стратегія на 2021-2025 роки, затверджена Законом України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки» від 20 червня 2022 року № 2322-IX / Офіційний вісник України. 2022, № 56, ст. 3272 (Дата звернення: 04 грудня 2024 року).
2. Асоціація міст України. Муніципальний план доброчесності. Асоціація міст України. URL: <https://www.integrity.auc.org.ua/municipal-plan-honesty/> (Дата звернення: 04 грудня 2024 року).
3. Доброчесність: поняття, складові та існуючі стандарти / Державна податкова служба України. URL: <https://dpssks.gov.ua/novini/%D0%B4%D0%BE%D0%B1> (Дата звернення: 04 грудня 2024 року).
4. Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, затверджені Наказом Національного агентства України з питань державної служби від 05 серпня 2016 року № 158 (у редакції наказу Національного агентства України з питань державної служби від 28 квітня 2021 року № 72-21) / Офіційний вісник України. 2016., № 74, ст. 2493 (Дата звернення: 04 грудня 2024 року).
5. Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів, затверджений Всеукраїнською конференцією прокурорів від 27 квітня 2017 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001900-17#Text> (Дата звернення: 04 грудня 2024 року).
6. Кодекс суддівської етики, затверджений XI черговим з'їздом суддів України від 22 лютого 2013 / Вісник Верховного суду України. 2013, № 3, с. 27 (Дата звернення: 04 грудня 2024 року).
7. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. Відомості Верховної Ради, 2016, № 4, ст.43 (Дата звернення: 04 грудня 2024 року).
8. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. Відомості Верховної Ради, 2014, № 49, ст.2056 (Дата звернення: 04 грудня 2024 року).
9. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII. Відомості Верховної Ради, 2015, № 2-3, ст.12 (Дата звернення: 04 грудня 2024 року).
10. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII (Відомості Верховної Ради, 2016, № 31, ст.545 (Дата звернення: 04 грудня 2024 року).
11. Чернега А.П. Критерій доброчесності в юридичній професії / Науково-правові читання, присвячені пам'яті професора А.П. Ткача (до 100-річчя від дня народження)»: збірник матеріалів Міжнародної науково-практичної конференції (Київ 06 грудня 2023р). – Київ. – 173 с. (С.143-151)