

УДК 342.5

Ірина Хомишин

Національний університет “Львівська політехніка”,
Навчально-науковий інститут права,
психології та інноваційної освіти,
професор кафедри адміністративного
та інформаційного права,
доктор юридичних наук, професор
khomyshyni@gmail.com
ORCID: 0000-0002-6180-3478

ДОБРОЧЕСНІСТЬ ЯК СКЛАДОВА ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНИХ ПОСАДОВИХ ОСІБ У КОНТЕКСТІ БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ

<http://doi.org/10.23939/law2021.32.062>

© Хомишин І., 2021

У статті здійснено аналіз змісту принципу доброчесності на публічній службі. Наголошено, що доброчесність є одним з інструментів запобігання корупції та невід’ємною частиною культури державної служби.

Досліджено правове регулювання правил доброчесності серед публічних посадових осіб. Проаналізовано Антикорупційні стратегії, які слугують дороговказом для подолання корупції в державі.

Наголошено на важливості прийняття кодексів етики чи кодексів поведінки в будь-якій державній організації як ключового інструменту зміцнення доброчесності.

Вивчено основні функції та завдання офісу розбудови доброчесності (управління просвітницької роботи та навчальних програм), місією якого є якісне навчання, просвітництво та взаємодія з партнерами у сфері запобігання корупції. та формування негативного ставлення до корупції у громадян.

Обґрунтовано необхідність доповнити перелік компетентностей, визначених стандартом вищої освіти, випускника за спеціальністю 281 “Публічне управління та адміністрування” – здатність здійснювати професійну діяльність з дотриманням принципу доброчесності, що своєю чергою сформулює результат навчання – знати антикорупційне законодавство та вміти формувати негативне ставлення до корупції.

Ключові слова: корупція; доброчесність; етика; державний службовець; публічна служба; кодекс етики.

Постановка проблеми. Корупційна проблематика багатогранна. Процес протидії корупції є складним та потребує постійного оновлення відповідно до зміни форм цього негативного явища та зміною суспільного сприйняття корупції. Існуючі способи боротьби з корупцією є недостатніми, або недовірними для її подолання. Водночас антикорупційна реформа залишається на порядку денному розвитку України і набуває нового вектору. Будучи потужним фактором деморалізації суспільства, корупція нищить базові цінності, що зумовлює потребу у формуванні системи вимог, необхідних до поведінки службовців публічної адміністрації, які б поєднували вимоги моралі з вимогами професійної діяльності.

Аналіз дослідження проблеми. До питання визначення місця та значення доброчесності в системі публічної служби звертаються науковці різних галузей, зокрема В. С. Бігун, Н. В. Гришина, С. В. Жуков, Н. М. Корчак, Н. Г. Сорокіна, О. І. Сердюк, М. І. Рудакевич, М. М. Рогожа та інші.

Метою статті є дослідити зміст та нормативне закріплення принципу доброчесності на публічній службі в контексті боротьби з корупцією

Виклад основного матеріалу. Корупція – це багатоаспектне політичне, соціально-економічне, антиправове та психологічно аморальне явище, що ґрунтується на цілому комплексі протиправних дій і вчинків, націлених на отримання неправомірної вигоди та незаконне збагачення [1].

А. В. Волошенко вважає корупцію системним явищем, при цьому вказує на різновиди системної корупції за рівнями утворення і розповсюдження. На думку вченого, в Україні існує: “Вищий рівень корупції – “Елітарна корупція”, яка охоплює політиків, олігархат, представників великого бізнесу і влади, на якому має місце Політична, Корпоративно-кланова, Владно-олігархічна, Офшорна корупція, Середній рівень “ТОП корупція” – вражає вищий і середній рівень менеджменту підприємств, чиновництво – Адміністративно бюрократична, Економічна корупція, Нижній рівень “Низова корупція” – пов’язана із взаємодією чиновників нижчої ланки, працівників бюджетної сфери і громадян (послуги з реєстрації, охорони здоров’я, комунальні, освітянські; штрафи; соціальне забезпечення та ін.) – побутова корупція” [1].

Вчені, досліджуючи сутність корупції, намагаються дати якомога ширше визначення цьому поняттю, охарактеризувати форми, прослідкувати її видозміни, здійснити аналіз законодавчої дефініції корупції і, що найважливіше, окреслити основні напрями подолання цього негативного соціального явища.

Розроблення та впровадження механізмів мінімізації корупційних проявів залишається важливим завданням, яке стоїть перед всіма гілками влади. Сукупність законодавчо визначених обмежень і заборон є тими антикорупційними механізмами, які спрямовані на запобігання вчиненню адміністративних правопорушень, пов’язаних із корупцією [2].

Існуючих заходів боротьби з корупцією, мабуть, недостатньо, і подолання цієї ключової загрози національній безпеці передбачає не тільки оптимізацію правотворчої і правозастосовчої діяльності органів державної і муніципальної влади, але й цілеспрямовану, регулярну діяльність і мобілізацію всіх наявних ресурсів всього суспільства в рамках забезпечення реалізації принципу доброчесності. Доброчесність має бути сутнісною ознакою сучасної еліти в державному управлінні України. Високий рівень усвідомлення базових цінностей формує культуру, яка бореться із корупцією на робочому місці.

Основою антикорупції та невід’ємною частиною культури державної служби є принцип доброчесності. Доброчесність є одним з інструментів запобігання корупції

Частиною правового статусу державного службовця є зобов’язання дотримуватися принципів державної служби та правил етичної поведінки, серед яких законодавець задекларував принцип доброчесності. Закон України “Про державну службу” визначив доброчесність як “спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмову державного службовця від прevalювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень” [3].

Хоча законодавче визначення поняття “публічний інтерес” відсутнє, однак є підстави підтримати вчених, які визначають публічний інтерес як важливі для значної кількості фізичних та юридичних осіб потреби, які відповідно до законодавчо встановленої компетенції забезпечуються публічною адміністрацією [4].

Таке ж визначення публічного інтересу підтримала Велика Палата Верховного Суду в постанові від 13 лютого 2019 року у справі №233/4308/17 за позовом Державіаслужби до товариства з обмеженою відповідальністю “Будгенконтракт”, вказавши, що публічний інтерес є не чим іншим, як певною сукупністю приватних інтересів. Водночас “публічну адміністрацію” слід розуміти як

систему органів державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій та інших суб'єктів, наділених адміністративно-управлінськими функціями, які діють з метою забезпечення як інтересів держави, так і інтересів суспільства в цілому, а також сукупність цих адміністративно-управлінських дій та заходів, встановлених законом [5].

Визначення приватного інтересу наведено в Законі України “Про запобігання корупції” так: приватний інтерес – будь-який майновий чи немайновий інтерес особи, зокрема зумовлений особистими, сімейними, дружніми чи іншими позаслужбовими стосунками з фізичними чи юридичними особами, у тому числі ті, що виникають у зв'язку з членством або діяльністю в громадських, політичних, релігійних чи інших організаціях [6].

Є підстави вважати що зміст принципу доброчесності означає використання повноважень і ресурсів, доручених публічній сфері, ефективно, чесно та в публічних цілях [7].

Антикорупційна політика сьогодні набуває нового вектору, спрямовується не лише на боротьбу з корупційними правопорушеннями, а передусім на недопущення протиправних дій і вчинків, націлених на отримання неправомірної вигоди, на дотримання принципу доброчесності як елемента загального підходу міжнародної антикорупційної організації до протидії корупції.

Концепція Національної системи доброчесності була напрацьована та впроваджувалась в Україні з 2014 року. За результатами оцінювання “Національної системи доброчесності” (НСД) в Україні 2015 року було зроблено висновок про те, що корупція в Україні залишається системною проблемою, яка існує на всіх рівнях державної влади, держслужбовці і досі сприймаються громадянами як дуже корумповані.

Закон України “Про запобігання корупції” значно удосконалив правове регулювання правил доброчесності серед публічних посадових осіб. Створення центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику, Національного агентства з питань запобігання корупції, стало важливим кроком до створення нової інституційної системи запобігання (превенції) корупції. Разом із тим на законодавчому рівні закріплено чіткі правила запобігання та врегулювання як реального, так і потенційного конфлікту інтересів (обов'язок інформувати керівника про конфлікт інтересів, заборона приймати рішення чи вчиняти дії в умовах конфлікту інтересів тощо). Також Законом встановлено нові правила фінансового контролю за майновим станом публічних службовців (подання декларації в електронній формі, кількоступенева перевірка декларацій, оприлюднення декларацій у відкритому реєстрі, обов'язок службовців інформувати про відкриття валютних рахунків за кордоном та про значні зміни у майновому стані, моніторинг способу життя службовців). Окремий розділ закону визначає основні правила етичної поведінки службовців (державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування повинні дотримуватись вимог Конституції та законів України, поважати права людини, дотримуватись принципу політичної неупередженості, бути об'єктивними). Крім того, визначено обмеження щодо поєднання основної діяльності з іншою оплачуваною діяльністю, спільної роботи близьких осіб, роботи в приватному секторі після припинення служби, одержання подарунків (наприклад, заборонено одержувати подарунки, які надаються з мотивів перебування особи на публічній службі або подарунки від підлеглих службовців) [8].

Окрім законодавчого закріплення антикорупційних правил та обмежень дороговказом, який визначає, яким шляхом необхідно рухатися країні для подолання корупції, є Антикорупційна стратегія. В Антикорупційній стратегії на 2014–2017 роки було передбачено створення доброчесної публічної служби відповідно до міжнародних стандартів [9]. Значним міжнародним досягненням у сфері протидії корупції стало ухвалення Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй Конвенції ООН проти корупції 31 жовтня 2003 року. Сьогодні це єдиний універсальний юридично обов'язковий інструмент для боротьби з корупцією. Так, 181 країна-підписант Конвенції здійснюють заходи, рекомендовані документом для подолання корупції.

Для України Конвенція набрала чинності 1 січня 2010 року, тобто Україна офіційно взяла на себе зобов'язання виконувати положення Конвенції. Фактично Україна почала виконувати взяті на себе зобов'язання у 2014 році шляхом прийняття Антикорупційної стратегії на 2014–2017 роки.

Відповідно до статті 5 Конвенції ООН проти корупції, кожна держава-учасниця розробляє і здійснює або проводить ефективну скоординовану політику протидії корупції. Ця політика має сприяти участі суспільства і відображати принципи правопорядку, належного управління державними справами й майном, чесності й непідкупності, прозорості та відповідальності [10].

Важливість стандартів доброчесної та етичної поведінки публічних службовців наголошується й у проєкті нової Антикорупційної стратегії на 2020–2024 роки, стратегічними результатами якої мають стати: запровадження в Україні інституту перевірки на доброчесність осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; системне проведення інформаційно-просвітницьких заходів, спрямованих на формування ціннісних життєвих орієнтирів, не сумісних з участю у корупційних практиках (доброчесність, порядність, етичність, об'єднання зусиль заради спільних антикорупційних цілей тощо) а також доброчесність має стати законодавчою вимогою до членів Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів, дисциплінарних органів у системі правосуддя [11].

Ключовим інструментом зміцнення доброчесності в будь-якій державній організації є кодекс етики або кодекс поведінки. І міжнародні організації, і національні уряди формують кодекси етики для публічної служби. Наприклад, UNCAC закликає держави застосовувати “кодекси або стандарти поведінки для правильного, добросовісного й належного виконання публічних функцій”.

Національне Агентство України з питань державної служби 05.08.2016 року затвердило Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, які є узагальненим зібранням професійно-етичних вимог щодо правил поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування [12].

Етичні кодекси поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування стають доброю практикою. Етичні кодекси, кодекси поведінки становлять серцевину професійної етики, у них виявляються особливості етичного поведіння в конкретній професії, описується образ належної поведінки професіоналів, виголошуються вимоги, що висуває до особистості працівника його професійне середовище та суспільство в цілому. Очікується, що такі правила мають унормовувати типові, регулярні дії, робити їх передбачуваними, зрозумілими [13].

Новим інструментом превенції корупції та популяризації доброчесності покликаний стати офіс розбудови доброчесності (управління просвітницької роботи та навчальних програм), місією якого є якісне навчання, просвітництво та взаємодія з партнерами у сфері запобігання корупції та формування негативного ставлення до корупції у громадян. Офіс було створено у 2020 році, після перезапуску Національного агентства з питань запобігання корупції [14].

Разом із тим значну участь в організації навчання у сфері запобігання корупції бере Національне агентство з питань державної служби, яке активно співпрацює з проєктом MATRA. Зокрема, з 2017 року спільно з Гаазькою академією місцевого самоврядування впроваджується проєкт “Сприяння доброчесності та належному врядуванню в Україні”. Підсумком спільної роботи стала низка реалізованих програм підвищення кваліфікації з питань впровадження політики доброчесності у публічному секторі. Мова йде про навчання за програмами: “Доброчесність державних службовців”, “Сприяння доброчесності та запобігання корупції в Україні”, “Публічні закупівлі”, “Децентралізація та участь громадян”.

Вважаємо за необхідне, впроваджувати в освітній процес антикорупційне виховання не лише в рамках програм підвищення кваліфікації, а й доповнити перелік компетентностей, визначених стандартом вищої освіти, випускника за спеціальністю 281 “Публічне управління та адміністрування”: здатність здійснювати професійну діяльність з дотриманням принципу доброчесності, що своєю чергою сформулює результат навчання – знати антикорупційне законодавство та уміти формувати негативне ставлення до корупції.

Не можна не відзначити роль антикорупційної діяльності громадських організацій, які посереджують свою діяльність на перевірці доброчесності кандидатів на заміщення публічних посад.

Питання дотримання принципу доброчесності публічними посадовими особами останнім часом вимагає уважного ставлення дослідників. Утвердження принципу доброчесності вимагає консолідованих зусиль і законодавця, і громадськості, і посадових осіб. Засади доброчесності мають сформуватись ще на стадії підготовки державно-управлінських кадрів, мають мати чітку нормативно-правову регламентацію та стати інструментом антикорупційного виховання населення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Волошенко А. В. Системна корупція: державні регуляторні імперативи протидії. *Ефективна економіка*. 2018. № 6. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=6395>.
2. Шимон О. М. Обмеження та заборони як засоби запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, у діяльності державних службовців в Україні : дис. ... доктора філософії за спеціальністю 081 "Право". Запоріжжя, 2020. URL: http://phd.znu.edu.ua/page/PhD/shimon_anotats.pdf.
3. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/889-19>.
4. Галуцько В. В. Публічний інтерес в адміністративному праві. *Форум права*. 2010. № 4. – С. 178–182. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10gvvvar.pdf>.
5. Постанова Верховного Суду у справі № 810/2763/17 (К/9901/44258/18). [Електронний ресурс]. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79883398>.
6. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1700-18>.
7. Доброчесність та етика в публічній сфері. [Електронний ресурс]. URL: https://www.unodc.org/documents/e4j/IntegrityEthics/E4J_Integrity_and_Ethics_Module_13_final_UKR.pdf.
8. Оцінювання національної системи доброчесності. [Електронний ресурс]. URL: https://ti-ukraine.org/wp-content/uploads/2016/11/nis_assessment_ukr_0.pdf.
9. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки: Закон України від 14.10.2014 р. № 1699-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1699-18>.
10. Міжнародне антикорупційне законодавство та Конвенція ООН проти корупції: до чого тут Україна? [Електронний ресурс]. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/mizhnarodne-antykoriupcijsne-zakonodavstvo-ta-konventsija-onn-proty-koruptsiyi-do-chogo-tut-ukrayina/>.
11. Засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2020–2024 роки. НАЗК. [Електронний ресурс]. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/09/Antykoriupcijsna-strategiya-na-2020-2024-roky-za-rezultatamy-publichnyh-obgovoren-16.09.2020.pdf>.
12. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 р. № 158. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/z1203-16>.
13. Василевська Т. Е. Кодекси поведінки депутатів як інструменти підтримки депутатської етики. *Державне управління: теорія та практика*. 2013. № 2. С. 5–13. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2013_2_3.
14. Офіс розбудови доброчесності. НАЗК [Електронний ресурс]. URL: <https://prosvita.nazk.gov.ua/>.

REFERENCES

1. Voloshenko A. V. *Systemna koruptsiia: derzhavni rehuliatorni imperatyvy protydii* [Systemic corruption: state regulatory imperatives of counteraction]. *Efektivna ekonomika*. 2018. No. 6. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=6395>.
2. Shymon O.M. *Obmezhenia ta zaborony yak zasoby zapobihannia administratyvnykh pravoporushenniam, poviazanykh z koruptsiieiu, u diialnosti derzhavnykh sluzhbovtiv v Ukraini* [Restrictions and prohibitions as a means of preventing administrative offenses related to corruption in the activities of civil servants in Ukraine]: dys. ... doktora filosofii za spetsialnistiu 081 "Pravo". Zaporizhzhia, 2020. URL: http://phd.znu.edu.ua/page/PhD/shimon_anotats.pdf.
3. *Pro derzhavnu sluzhbu* [On civil service]: Zakon Ukrainy vid 10.12.2015 r. No. 889-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/889-19>.
4. Halunko V. V. *Publichnyi interes v administratyvnomu pravi* [Public interest in administrative law]. *Forum prava*. 2010. No. 4. S. 178–182. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10gvvvar.pdf>.
5. *Postanova Verkhovnoho Sudu u spravi No. 810/2763/17 (K/9901/44258/18)* [Judgment of the Supreme Court in case No. 810/2763/17 (K / 9901/44258/18)]. [Elektronnyi resurs]. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79883398>.

6. **Pro zapobihannia koruptsii** [On the prevention of corruption]: Zakon Ukrainy vid 14.10.2014 r. No. 1700-VII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1700-18>.
7. **Dobrochesnist ta etyka v publichnii sferi** [Integrity and ethics in the public sphere]. URL: https://www.unodc.org/documents/e4j/IntegrityEthics/E4J_Integrity_and_Ethics_Module_13_final_UKR.pdf.
8. **Otsiniuvannia natsionalnoi systemy dobrochesnosti** [Assessment of the national integrity system]. URL: https://ti-ukraine.org/wp-content/uploads/2016/11/nis_assessment_ukr_0.pdf.
9. **Pro zasady derzhavnoi antykoruptsiinoi polityky v Ukraini** [On the principles of state anti-corruption policy in Ukraine] (Antykoruptsiina stratehiia) na 2014–2017 roky: Zakon Ukrainy vid 14.10.2014 r. No. 1699-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1699-18>.
10. **Mizhnarodne antykoruptsiine zakonodavstvo ta Konventsiiia OON proty koruptsii: do choho tut Ukraina?** [International anti-corruption legislation and the UN Convention against Corruption: what is Ukraine for?] [Elektronnyi resurs]. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/mizhnarodne-antykoruptsiyne-zakonodavstvo-ta-konventsiiya-on-proty-koruptsiyi-do-chogo-tut-ukrayina/>.
11. **Zasady derzhavnoi antykoruptsiinoi polityky v Ukraini (Antykoruptsiina stratehiia) na 2020 – 2024 roky. NAZK.** [Principles of the state anti-corruption policy in Ukraine (Anti-corruption strategy) for 2020 – 2024. NAPC.] [Elektronnyi resurs]. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/09/Antykoruptsiyna-strategiya-na-2020-2024-roky-za-rezultatamy-publichnyh-obgovoren-16.09.2020.pdf>.
12. **Pro zatverdzhennia Zahalnykh pravyl etychnoi povedinky derzhavnykh sluzhbovtiv ta posadovykh osib mistsevoho samovriaduvannia** [On approval of the General rules of ethical conduct of civil servants and local government officials]: Nakaz Natsionalnoho ahentstva Ukrainy z pytan derzhavnoi sluzhby vid 05.08.2016 r. No. 158. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/z1203-16>.
13. Vasylevska T. E. **Kodeksy povedinky deputativ yak instrumenty pidtrymky deputatskoi etyky** [Vasilevskaya TE Codes of conduct of deputies as tools to support deputy ethics]. Derzhavne upravlinnia: teoriia ta praktyka. 2013. No. 2. S. 5–13. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2013_2_3.
14. **Ofis rozbudovy dobrochesnosti NAZK.** [Integrity Building Office. NAPC] [Elektronnyi resurs]. URL: <https://prosvita.nazk.gov.ua/>.

Дата надходження: 15.10.2021 р.

Iryna Khomyshyn

Lviv Polytechnic National University,
Institute of Law, Psychology and Innovative Education,
Professor of the Department of Administrative
and Information law,
Sc. D.

INTEGRITY AS A COMPONENT OF ACTIVITIES OF PUBLIC OFFICIALS IN THE CONTEXT OF THE FIGHT AGAINST CORRUPTION

The article analyzes the content of the principle of integrity in the public service. We emphasize that integrity is one of the tools to prevent corruption and an integral part of the civil service culture.

The legal regulation of integrity rules among public officials is studied. Anti-corruption strategies that serve as a guide for overcoming corruption in the state are analyzed.

We emphasize The importance of adopting codes of ethics or codes of conduct in any government organization as a vital tool for strengthening integrity.

The main functions and tasks of the Integrity Building Office (Department of Educational Work and Training Programs), whose mission is quality training, education, and cooperation with partners in the field of corruption prevention, have been studied, and the formation of a negative attitude towards corruption among citizens.

We justify the need to supplement the list of competencies defined by the standard of higher education, a graduate majoring in 281 Public Administration and Administration – the ability to carry out professional activities concerning the principle of integrity, which in turn formulates learning outcomes – to know anti-corruption legislation and be able to form a negative attitude to corruption.

Key words: corruption, integrity, ethics, civil servant, public service, code of ethics.