

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/ln.2023.19.55>

**В. К. Колпаков**

*д.ю.н., професор,*

*завідувач кафедри конституційного та адміністративного права  
Запорізький національний університет*

**Є. В. Курінний**

*д.ю.н., професор,*

*професор кафедри конституційного та адміністративного права  
Запорізький національний університет*

**А. А. Шарая**

*д.ю.н., доцент,*

*професор кафедри конституційного та адміністративного права  
Запорізький національний університет*

## ДОБРОЧЕСНІСТЬ ЯК ПРИНЦИП ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ: ПИТАННЯ НОРМАТИВНОГО ЗАКРІПЛЕННЯ

Створення системи високоефективної державної служби органічно пов'язується з усіма ланками публічного адміністрування і є необхідною умовою зміцнення української державності, підвищення авторитету, престижу та дієвості державної влади. На сьогоднішній день перешкодами на шляху становлення якісної моделі вітчизняної державної служби можуть бути прогалини службового законодавства; рівень професіоналізму, етичних, моральних і ділових якостей державних службовців; прояви корупційних правопорушень і правопорушень, пов'язаних із корупцією; превалювання приватного інтересу над публічним тощо. Одним з найважливіших завдань держави в сучасних умовах стратегічного євроінтеграційного курсу є удосконалення нових підходів до формування висококваліфікованих професійних державних службовців, здатних дотримуватись принципів державної служби, а також забезпечити якісне виконання посадових обов'язків, стабільність і розвиток державної служби, реалізацію функцій держави.

Реформування системи публічної служби загалом, і державної служби зокрема, вима-

гає якісного нормативно-правового підґрунтя із закріпленням фундаментальних засад її функціонування. На нормативному рівні, у Законі України від 10.12.2015 р. «Про державну службу» закріплено перелік принципів, з неухильним дотриманням яких здійснюється державна служба. Вони становлять «каркас», «базис», «основу» відносин, формують модель належної поведінки державних службовців. Серед інших важливих, основоположних ідей, передбачено принцип доброчесності та його легальне визначення: це «спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень» (п. 5 ч. 1 ст. 4 Закону України від 10.12.2015 р. «Про державну службу») [1]. Це зумовлює важливість та необхідність дослідження сутності і змісту такого принципу з урахуванням нормативних положень задля чіткого розуміння його значення та дотримання під час реалізації функцій і завдань держави.

Л.Р. Біла-Тіунова зауважує, що «принцип доброчесності є новітнім для державної

служби і його буквальне значення становлять моральна якість і чеснота. Однак його змістовне навантаження є суттєво ширшим і в узагальненому вигляді це: патріотизм, шанобливість, сумлінність, працьовитість, дисциплінованість, гідність, вдячність, милосердя, щирість, відповідальність. Щодо державної служби і державних службовців цей принцип полягає, насамперед, у тому, що основним змістом діяльності державних службовців є служіння суспільним інтересам, інтересам народу. Зазначене дозволяє визначити доброчесність як спрямованість дій державного службовця виключно на захист публічного інтересу та його відмову від приватних інтересів при здійсненні своїх службових повноважень. Принцип доброчесності знайшов своє відображення у змісті Присяги державного службовця. Саме принцип доброчесності обумовлений необхідністю викорінення із сфери державної служби як конфлікту інтересів, так і проявів корупції» [2, с. 66]. Таким чином, у змісті принципу доброчесності слід вбачати істотний вплив і взаємозв'язок морально-етичних якостей особи на ефективне, законне, неупереджене виконання державним службовцем своїх посадових обов'язків.

Н.М. Корчак та О.І. Пархоменко-Куцевіл зазначають, що «доброчесність державного службовця – це морально-етична складова діяльності державного службовця, яка визначає «червоні» кордони його поведінки. Доброчесність у поведінці державного службовця передбачає не тільки відповідальне ставлення до виконання службових чи представницьких повноважень, але і здатність на основі аналізу та самокритичного оцінювання своєї діяльності (беручи до уваги і моральну свідомість) відповідати за її результат, бути відповідальним і обов'язковим у загально-життєвих і ділових стосунках» [3, с. 81]. Слід погодитись із важливим значенням принципу доброчесності як для діяльності публічного службовця, так і для держави в цілому, для громадськості та суспільного інтересу. Однак

вагомого значення набуває саме належне нормативно-правове підґрунтя для закріплення і реалізації такого принципу.

Варто зазначити, що ще до прийняття Закону України від 10.12.2015 р. «Про державну службу» положення щодо доброчесності знаходили своє відображення в окремих нормативно-правових актах, наприклад: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 09.07.1997 р. № 368-р «Про проведення семінару «На шляху до доброчесності» [4], Указ Президента України від 11.09.2006 р. № 742/2006 «Про Концепцію подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності» (втратив чинність 21.10.2011 р.) [5], Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.08.2007 р. № 657 (в редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 26.08.2009 р. № 1013-р) «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності» та державної антикорупційної політики на період до 2011 року» (втратило чинність 02.11.2011 р.) [6] тощо.

На питаннях доброчесності було зосереджено увагу і у Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року, схваленій Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 р. № 474 (в редакції Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.12.2018 р. № 1102-р) [7], зокрема зазначалося, що «створення професійної державної служби має виключне значення для держави з перехідною економікою. Досягнення мети, визначеної Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020», схваленою Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5, не може бути здійснено без професійних, доброчесних та етичних державних службовців»; «принципи, на основі яких створюється державна служба, відображені у Принципах державного управління, а саме: [...] здійснення заходів для сприяння доброчесності, запобігання корупції та забезпечення дисципліни на державній службі»; «метою Стратегії є побудова професійної,

добросесної, політично нейтральної і орієнтованої на громадян державної служби». Такі положення свідчать про фокус уваги на питаннях закріплення і реалізації принципу добросесності у державній службі на рівні стратегічних документів.

У свою чергу, Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 роки, схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 р. № 831-р [8] також закріплює основні питання добросесності публічної служби, зокрема: «відповідно до Європейських принципів державна служба повинна бути професійною, добросесною, політично нейтральною, базуватися на заслугах, бути орієнтованою на громадян. Згідно з висновками експертів Програми SIGMA, Україна відповідає багатьом Європейським принципам, зокрема в частині повноти та чіткості законодавчого регулювання державної служби, розмежування посад державної служби, політичних посад та інших посад в державних органах»; «метою Стратегії є продовження розбудови професійної, добросесної, політично нейтральної державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, діяльність якої спрямована на захист інтересів громадян»; «однією з основних умов для успішного розвитку державної служби є забезпечення добросесності державних службовців». Окрім того, наводяться пропозиції щодо продовження розроблення і впровадження сучасних інструментів, які допомагають мінімізувати ризики, що пов'язані з неетичною поведінкою державних службовців і зловживанням службовим становищем, і включають такі компоненти:

– надання державним службовцям можливості отримання консультацій у складних етичних ситуаціях та подання скарг у разі виявлення фактів недобросесної поведінки;

– проведення навчання щодо практичних аспектів добросесності та включення питань, які стосуються етичної поведінки державних службовців, у програми професійного розвитку;

– проведення тестувань та опитувань щодо проявів недобросесної поведінки серед державних службовців;

– декларування інтересів державного службовця, що засвідчує відсутність конфлікту між особистими інтересами державного службовця, членів його родини та його повноваженнями на посаді державної служби (особливо щодо посад державної служби категорії «А»). Таким чином, можна помітити у подальших (оновлених) стратегічних документах конкретні пропозиції щодо утвердження принципу добросесності у державній службі.

Аналізуючи положення Антикорупційної стратегії на 2021-2025 роки, ухваленої Верховною Радою України 20.06.2022 р. [9], можна серед принципів антикорупційної політики виокремити «формування суспільної нетерпимості до корупції, утвердження культури добросесності та поваги до верховенства права», що також свідчить про особливе значення відповідного принципу державної служби. Через нерозривний зв'язок антикорупційної політики і вимог щодо дотримання принципу добросесності у публічній службі, положення про добросесність містить і Закон України від 14.10.2014 р. «Про запобігання корупції».

Визначаючи зміст поняття «добросесність» Н.Г. Сорокіна стверджує, що «добросесність є таким моральним поняттям, яке, поряд з обов'язком і відповідальністю, вказує на форми індивідуального освоєння моральних цінностей. Категорія «добросесність» належить до фундаментальних категорій науки етики, відображає суб'єктивну форму моралі й означає результат виявлення в поведінці особистості певних стійких позитивних моральних якостей» [10, с. 40]. Саме тому цілком логічним є закріплення принципу добросесності у етичних правилах і стандартах. Наприклад, у Загальних правилах етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, затверджених Наказом Національного агент-

ства України з питань державної служби 05.08.2016 р. № 158 (у редакції наказу Національного агентства України з питань державної служби від 28.04.2021 р. № 72-21) [11] є окремий розділ (розділ III) з назвою «добročесність», де закріплено обов'язок державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування виконувати свої посадові обов'язки якнайкраще, чесно і неупереджено, незважаючи на особисті ідеологічні, релігійні або інші погляди, не надавати будь-яких переваг та не виявляти прихильності до окремих фізичних чи юридичних осіб, громадських, політичних, релігійних організацій, а також не допускати ухилення від прийняття рішень та відповідальності за свої дії (бездіяльність) та рішення. Окрім того, визначено, що означає обов'язок діяти добročесно, а саме:

– 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;

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

– не розголошувати інформацію, що стала йому (їй) відома у зв'язку з виконанням посадових обов'язків, зокрема персональні дані фізичних осіб, конфіденційну та 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», крім випадків, установлених законом. Вимоги щодо добročесності встановлені і у інших актах з питань етичних стандартів, зокрема: Наказ Міністерства юстиції України від 21.09.2017 р. № 2952/5 «Про затвердження Правил етичної поведінки працівників апарату Міністерства юстиції України та його територіальних органів»; Наказ Міністерства регіонального

розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 12.09.2018 р. № 240 «Про затвердження Правил етичної поведінки працівників апарату Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України»; Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 16.11.2018 р. № 932 «Про затвердження Правил етичної поведінки працівників Державної служби України з надзвичайних ситуацій, територіальних органів, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери її управління»; Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 17.05.2019 р. № 1382 «Про затвердження Кодексу етичної поведінки працівників Національного агентства з питань запобігання корупції»; Наказ Міністерства інфраструктури України від 11.10.2022 р. № 770 «Про затвердження Кодексу етичної поведінки працівників Міністерства інфраструктури України»; Наказ Міністерства соціальної політики України від 22.02.2023 р. № 77 «Про затвердження Правил етичної поведінки працівників апарату Міністерства соціальної політики України» тощо.

З огляду на зазначене, можна узагальнити, що в наявності велика кількість нормативно-правових актів, які містять у своєму змісті вимогу щодо обов'язкового дотримання принципу добročесності. З цього приводу Л.О. Шапенко та М.М. Лавренчук зауважують, що «сучасний стан українського законодавства потребує єдиного підходу до визначення поняття добročесності, а також до виховання публічного службовця з урахуванням політичної, соціальної й економічної ситуації, а також формування його морально-етичного світогляду» [12, с. 101], із чим варто погодитись.

Окрім того, слід звернути увагу, що Національне агентство з питань державної служби постійно впроваджує освітні проекти, які направлені на визначення змісту і сутності принципу добročесності, який закріплений нормативно, а також на практику його засто-

сування, з метою недопущення порушень. З 2017 р. спільно з Гаазькою академією місцевого самоврядування впроваджується проєкт «Сприяння доброчесності та належному врядуванню в Україні» (MATRA). Підсумком спільної роботи стала низка реалізованих відповідних програм підвищення кваліфікації у публічному секторі. Ідеться про навчання за програмами: «Доброчесність державних службовців», «Сприяння доброчесності та запобіганню корупції в Україні», «Публічні закупівлі», «Децентралізація та участь громадян». Наразі завершується підготовка нової навчальної програми з питань доброчесності для держслужбовців, яка буде реалізовуватись Вищою школою публічного управління, про що стверджує Наказ Національного агентства з питань державної служби від 04.05.2023 р. № 66-23 «Про утворення робочої групи щодо розроблення проєкту типової загальної професійної (сертифікатної) програми підвищення кваліфікації з питань запобігання корупції та впровадження стандартів доброчесності на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування» [13].

Таким чином, слід підсумувати, що питання дотримання принципу доброчесності (як одного із принципів державної служби) публічними посадовими особами останнім часом викликає увагу та інтерес представників різних галузевих наук. Утвердження принципу доброчесності вимагає консолідованих зусиль не лише зазначених посадових осіб, а і громадськості, і законодавця. Якісне законодавство є основою закріплення принципу доброчесності і передумовою його дотримання і виконання. З урахуванням положень нормативно-правових актів, можна запропонувати виокремлювати такі специфічні особливості доброчесності як принципу державної служби:

1) сферою реалізації цього принципу є державна служба, тобто публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави;

2) підґрунтям доброчесності є сукупність морально-етичних стандартів і правил особи, які впливають на реалізацію державним службовцем своїх повноважень і встановлюють межі для його діяльності;

3) наявний безпосередній зв'язок між доброчесністю і антикорупційною політикою, тобто запобіганням вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією;

4) для цього принципу характерною є його нормативна врегульованість. Зміст поняття «нормативна врегульованість» включає в себе закріплення або відображення принципу в нормах права. До моменту такого закріплення основоположна ідея, яка перебуває у статусі «претендента» на роль принципу, і ще не закріплена в законі, вона не може вважатися принципом, вона залишається лише теоретичною, науковою ідеєю, яка належить до системи розробок правової науки. Дана ознака обумовлює загальнообов'язковість, державну гарантованість та підвищену правову стабільність певної правової ідеї, що не допускає її порушення. Безперечно передусь унормуванню принципу ґрунтовне доктринальне дослідження його, формулювання наукового базису для цього, проте ознаки принципу формуються вже під час його нормативного закріплення саме в аспекті отримання форми;

5) це універсальний принцип, який має реалізовуватись всіма державними службовцями, різних державних органів усіх рівнів без винятку;

6) цей принцип має соціальну обумовленість, адже він відповідає соціально-економічним умовам розвитку суспільства, а також політичним, ідеологічним та іншим процесам, які відбуваються у державі;

7) принцип відображає спрямованість дій державного службовця виключно на захист публічного інтересу та його відмову від приватних інтересів під час здійснення своїх службових повноважень.

Варто зауважити, що закріплення доброчесності як принципу державної служби

в нормативно-правових актах, перетворює такий етичний стандарт, правило, у юридичний обов'язок для державних службовців,

якого необхідно дотримуватись, а його порушення є підставою для притягнення до юридичної відповідальності.

### Анотація

У статті проаналізовано особливості нормативно-правового закріплення положень про доброчесність як принцип державної служби. Визначено, що реформування системи публічної служби (в тому числі і державної служби) вимагає якісного нормативно-правового підґрунтя із легальним визначенням її фундаментальних засад. Доведено важливість дослідження сутності і змісту принципу доброчесності з урахуванням нормативних положень задля чіткого розуміння його значення та дотримання під час реалізації функцій і завдань держави. Проаналізовано положення стратегічних документів з питань розвитку публічної служби та антикорупційної політики, нормативно-правові акти, які містять засади етичної поведінки публічних службовців для демонстрації фокусу уваги на спробі унормувати питання доброчесності державної служби.

Підсумовано, що питання дотримання принципу доброчесності (як одного із принципів державної служби) публічними посадовими особами останнім часом викликає увагу та інтерес представників різних галузевих наук. Якісне законодавство є основою закріплення принципу доброчесності і передумовою його дотримання і виконання. З урахуванням положень нормативно-правових актів запропоновано низку специфічних особливостей доброчесності як принципу державної служби. Доведено, що легальне визначення доброчесності як принципу державної служби в нормативно-правових актах, перетворює такий етичний стандарт, правило, у юридичний обов'язок для державних службовців, якого необхідно дотримуватись, а його порушення є підставою для притягнення до юридичної відповідальності.

**Ключові слова:** доброчесність, принцип, державна служба, публічна служба, етичні стандарти.

### **Kolpakov V. K., Kurinnyi Ye. V., Sharaia A. A. Honesty as a principle of public service: nutrition of regulations**

The article analyzes the peculiarities of the normative and legal consolidation of the provisions on integrity as a principle of public service. It was determined that the reform of the public service system (including the civil service) requires a high-quality regulatory and legal basis with a legal definition of its fundamental principles. The importance of researching the essence and content of the principle of integrity, taking into account the normative provisions, in order to clearly understand its meaning and compliance during the implementation of the functions and tasks of the state, is proven. The provisions of strategic documents on the development of public service and anti-corruption policy, legal acts containing the principles of ethical behavior of public servants are analyzed to demonstrate the focus of attention on the attempt to normalize the issue of civil service integrity.

It is summarized that the issue of compliance with the principle of integrity (as one of the principles of public service) by public officials has recently attracted the attention and interest of representatives of various branches of science. Quality legislation is the basis for establishing the principle of integrity and a prerequisite for its observance and implementation. Taking into account the provisions of normative legal acts, a number of specific features of integrity as a principle of public service are proposed. It has been proven that the legal definition of integrity as a principle of public service in normative legal acts turns such an ethical standard, as a rule, into a legal obligation for public servants, which must be observed, and its violation is the basis for bringing legal responsibility.

**Key words:** integrity, principle, public service, public service, ethical standards.

**Список використаних джерел:**

1. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.
2. Біла-Тіунова Л.Р. Державна служба України. Загальна частина: навчальний посібник. Одеса, 2020. 511 с. URL: [https://fpk.in.ua/images/biblioteka/3FMB\\_Pravo\\_DERZHSLUZHBА--L.R.Bila-Tiunova.pdf](https://fpk.in.ua/images/biblioteka/3FMB_Pravo_DERZHSLUZHBА--L.R.Bila-Tiunova.pdf)
3. Корчак Н.М., Пархоменко-Кучевіт О.І. Добросесність державного службовця: етичний та юридичний виміри. *Юридичний вісник*. 2021. № 2 (59). С. 78-84.
4. Про проведення семінару «На шляху до добросесності»: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 09.07.1997 р. № 368-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/368-97-%D1%80#Text>.
5. Про Концепцію подолання корупції в Україні «На шляху до добросесності»: Указ Президента України від 11.09.2006 р. № 742/2006 (втратив чинність 21.10.2011 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/742/2006#Text>.
6. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції подолання корупції в Україні «На шляху до добросесності» та державної антикорупційної політики на період до 2011 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.08.2007 р. № 657 (в редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 26.08.2009 р. № 1013-р) (втратило чинність 02.11.2011 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/657-2007-%D1%80#Text>.
7. Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року, схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 р. № 474 (в редакції Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.12.2018 р. № 1102-р). URL: [https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reform%20office/01\\_strategy\\_ukr.pdf](https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reform%20office/01_strategy_ukr.pdf).
8. Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 роки, схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 р. № 831-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text>.
9. Антикорупційна стратегія на 2021-2025 роки, ухвалена Верховною Радою України 20.06.2022 р. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/08/Antykoruptsiyna-strategiya-na-2021-2025-rr.pdf>.
10. Сорокіна Н.Г. Добросесність як необхідний морально-етичний складник діяльності публічного службовця. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2017. № 5(27). С. 39-42.
11. Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, затверджені Наказом Національного агентства України з питань державної служби 05.08.2016 р. № 158 (у редакції наказу Національного агентства України з питань державної служби від 28.04. 2021 р. № 72-21). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#Text>.
12. Шапенко Л.О., Лавренчук М.М. Правові засади добросесної державної служби в Україні. *Історико-правовий часопис*. 2021. № 2 (17). С. 100-105.
13. Про утворення робочої групи щодо розроблення проекту типової загальної професійної (сертифікатної) програми підвищення кваліфікації з питань запобігання корупції та впровадження стандартів добросесності на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування: Наказ Національного агентства з питань державної служби від 04.05.2023 р. № 66-23. URL: <https://nads.gov.ua/npas/pro-utvorennia-robochoi-hrupyshchodo-rozroblennia-proiektu-typovoi-zahalnoi-profesiinoi-sertyfikatnoi-prohramy-pidvyshchennia-kvalifikatsii-z-pytanzapobihannia-koruptsii-ta-vprovadzhenia-s>.