

to those aspects that are problematic, ambiguous, difficult to understand; which cause various approaches and different understanding among lawyers; 5) developing the skills of justifying administrative acts should become one of the main tasks in the course of administrative law in educational institutions.

**Key words:** administrative act, justification, public administration, motivational part, administrative agency, legitimacy.

**Information about the author:**

**Melnyk Roman Serhiiiovych,**

Doctor of Jurisprudence, Professor,

Director of the Scientific School of Administrative and German Law

of Maqsut Narikbayev KAZGUU University

8, Korgalzhyn highway, Astana, 010000, Republic

of Kazakhstanr\_melnik@kazguu.kz

ORCID: 0000-0002-3375-6117

DOI <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-369-9-14>

**ДОБРОЧЕСНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ  
ЯК ЕТИКО-ПРАВОВА КАТЕГОРІЯ У СФЕРІ  
ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ**

**Муза О. В.**

Інститут доброчесності державних службовців об'єднує правові та етичні правила поведінки у системі відносин публічного управління. Принцип доброчесності характеризує моральні якості та стійкі моральні принципи поведінки державних службовців.

У європейських державах «революцію доброчесності» у сфері урядування пов'язують з ідеальним типом веберівської бюрократії, а також появою елітного корпусу досвідчених і чесних чиновників у другій половині XIX століття. При цьому глобалізація 1980-х років спровокувала світовий спалах корупції у політиці, державних фінансах, правоохоронних та судових органах, у зв'язку з чим сформувалася думка, що «дрібна корупція порушує правила, велика корупція їх пише» [1, с. 43].

З огляду на це, морально-етична поведінка державних службовців впливає на прийняття ними актів та вчинення дій, що можуть межувати із корупційними правопорушеннями та правопорушеннями, пов'язаними з корупцією.

В умовах адміністративно-правової доктрини людиноцентризму доброчесність можна називати одним із показників взаємовідносин між органами публічної адміністрації та приватними особами. Це визначає ефективність публічного управління та механізмів публічного адміністрування. Так, доброчесність державних службовців передбачає усвідомлення найманими державою службовцями загальносуспільних цінностей, необхідності поваги до прав і свобод людини і громадянина, основних засад функціонування демократичної, соціальної та правової держави.

В основі категорії доброчесності державних службовців покладено правило про превалювання публічного інтересу при здійсненні останніми завдань і функцій держави. У цьому контексті вкрай важливим є запобігання конфлікту інтересів на державній службі.

Варто додати, що формування доброчесності державних службовців є одним із завдань упровадження загальної професійної етики і культури на державній службі, оскільки етичні правила поведінки державних службовців відображають загальні моральні принципи відносин у соціумі, що обов'язково повинні знаходити своє відображення у службово-професійній діяльності.

До основних принципів етики державних службовців відносять:

- 1) об'єктивність;
- 2) повага до прав і потреб приватної особи;
- 3) професійна компетентність;
- 4) додержання ділового етикету і спілкування;
- 5) конфіденційність;
- 6) відповідальність.

У Законі України «Про державну службу» визначено принцип доброчесності як «спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмову державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень» [2].

У Міжнародному кодексі поведінки державних посадових осіб ООН 1996 року закріплено, що державні посадові особи виконують свої обов'язки і функції компетентно і ефективно у відповідності до законів або адміністративних положень і з повною доброчесністю;

вони постійно прагнуть того, щоб забезпечити найефективніше і вміле розпорядження державними ресурсами, за які вони несуть відповідальність [3].

Зауважу, що побудова моделі доброчесної державної служби є одним із пріоритетних завдань реформи державного управління в Україні, яка триває ще з 1990-х років у різних концептуальних змінах. Така модель має ґрунтуватися на європейських стандартах належного урядування та принципі верховенства права, поваги до прав і свобод людини і громадянина.

У Рекомендаціях Організації економічного співробітництва та розвитку з питань публічної доброчесності визначено такі основні напрями формування доброчесної системи публічного урядування та державної служби як:

1) *зобов'язання* (забезпечення наявності законодавчих та інституційних основ, які б дозволяли ефективно управління доброчесністю публічного сектору, а також державних службовців, демонстрацію високих стандартів доброчесності при виконанні службових обов'язків);

2) *обов'язки* (встановлення чітких обов'язків на відповідних рівнях за розробку, керівництво та впровадження елементів системи доброчесності для публічного сектору);

3) *стратегія* (встановлення стратегічних цілей і пріоритетів для публічної системи доброчесності, розробка орієнтирів і індикаторів збору достовірних та відповідних даних на рівні впровадження ефективної системи публічної доброчесності);

4) *стандарты* (включення стандартів доброчесності до правової системи та державної політики (кодекси поведінки або кодекси етики); встановлення чітких і пропорційних процедур запобігання порушенням стандартів публічної доброчесності та вирішення фактичних чи потенційних конфліктів інтересів);

5) *загальносуспільна доброчесність* (визнання в системі культури загальносуспільної доброчесності ролі приватного сектору, громадянського суспільства та окремих осіб у повазі до суспільних цінностей доброчесності у їхній взаємодії з державним сектором);

6) *лідерство* (відбір, призначення або просування по службі на керівні посади за стандартами доброчесності; підтримка керівників у виконанні ними ролі етичних лідерів та проведення для них періодичного навчання);

7) *система заслуг* (професійний розвиток державної служби, заснований на заслугах, цінностях державної служби та належного врядування);

8) *нарощування потенціалу* (навчання державних службовців щодо застосування стандартів доброчесності);

9) *відкритість* (заохочення відкритої культури доброчесності, забезпечення чітких правил і процедур звітування за порушенням вимог доброчесності);

10) *ефективна підзвітність*, що включає у себе чотири складові: ризик-менеджмент, розслідування фактів корупції, нагляд, участь стейкхолдерів у виробленні та реалізації державних політик [4].

Доброчесність державних службовців забезпечується такими інструментами, як:

1) високі стандарти поведінки та важливість підтримки цінностей державної служби;

2) нормативно-правові акти, які зміцнюють стандарти доброчесності;

3) чіткі та пропорційні процедури для управління та запобігання порушенням доброчесності;

4) внутрішні та зовнішні інструменти підвищення обізнаності про стандарти доброчесності [5].

Відомо, що доброчесна державна служба є одним із показників ефективності діяльності органів державного управління [6, с. 98], а також фундаментальною концепцією, що тісно пов'язана з ідеєю довіри до представників органів публічної влади [7, с. 129].

Стратегією реформування державного управління України на 2022–2025 роки передбачено продовження процесу розроблення і впровадження сучасних інструментів, які сприятимуть мінімізації ризиків, що пов'язані з неетичною поведінкою державних службовців і зловживанням службовим становищем. Зокрема:

1) надання державним службовцям можливості отримання консультацій у складних етичних ситуаціях та подання скарг у разі виявлення фактів недоброчесної поведінки;

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

3) проведення тестувань та опитувань щодо проявів недоброчесної 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») [8].

Додержання державними службовцями правил етичної поведінки та доброчесності необхідно розглядати як інструмент запобігання корупції. У системі органів публічної адміністрації корупційні правопорушення негативно впливають на можливості держави щодо прийняття ефективних управлінських рішень у різних сферах суспільного розвитку. Як наслідок, у суспільстві формується низький рівень довіри населення до владних структур, що погіршує стан взаємовідносин між державою і приватною особою.

У Законі України «Про запобігання корупції» визначені правила етичної поведінки державних службовців, зокрема:

- 1) пріоритет публічних інтересів над приватними;
- 2) політична нейтральність;
- 3) неупередженість;
- 4) компетентність і ефективність;
- 5) нерозголошення конфіденційної та іншої інформації з обмеженим доступом;
- 6) утримання від виконання незаконних рішень чи доручень [9].

Антикорупційним законодавством України передбачено заходи протидії корупції, що включають у себе:

- 1) виявлення корупційних правопорушень та правопорушень пов'язаних з корупцією;
- 2) діяльність спеціальних уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції;
- 3) здійснення фінансового контролю (перевірка декларацій державних службовців);
- 4) моніторинг способу життя державних службовців;
- 5) затвердження антикорупційних програм;
- 6) інші заходи.

У наукових джерелах визначено додаткові параметри забезпечення доброчесності державних службовців:

- 1) підтримання доброчесності та об'єктивності офіційних політичних і адміністративних рішень;
- 2) пошук балансу через виявлення ризиків для добропорядності службових осіб;
- 3) заборона неприйнятних форм конфліктів;
- 4) управління конфліктними ситуаціями;
- 5) врегулювання конфліктних ситуацій [10, с. 81].

Важливо відмітити, що утвердження культури доброчесності є одним із принципів антикорупційної політики України на 2021–2025 роки. Зокрема, її невід’ємною складовою є вироблення доброчесності інституту уповноважених з питань запобігання корупції. У суспільстві має існувати стійкий запит до публічних осіб щодо дотримання ними визначених правил етичної поведінки та доброчесності. Завданням антикорупційної політики є вироблення усвідомлення, що недоброчесні практики, навіть коли виглядають зручною можливістю вирішити свої проблеми у короткотерміновій перспективі, завжди є невигідними для людини та суспільства у середньостроковій та довгостроковій перспективі [11].

Державна політика у сфері протидії корупції на думку експертів Світового банку повинна обов’язково передбачати систему заходів із систематичного збору інформації про неетичні практики та корупцію на державній службі. З метою реалізації таких заходів на національному рівні має функціонувати державна система доброчесності, яка може сприяти розширенню доступу до програм доброчесності державним службовцям, формуванню проактивної ролі керівників державних органів у просуванні програм доброчесності [12].

Одним із інструментів запобігання корупції у контексті побудови доброчесної моделі державної служби є розробка на національному рівні кодексу етичної поведінки державних службовців. За даними GRECO такий акт має обов’язково включати питання регулювання конфлікту інтересів і визначення переліку заборонених дій. У державі мають існувати належні механізми забезпечення виконання етичного кодексу, включаючи нагляд, порядок притягнення до дисциплінарної відповідальності та застосування заходів дисциплінарного впливу. Крім цього, про етичні правила поведінки державних службовців має бути проінформовано суспільство [13, с. 8].

З метою підвищення обізнаності державних службовців щодо змісту і вимог доброчесності в Україні передбачено проведення професійно-етичного навчання. Такий вид підвищення кваліфікації державних службовців «має бути спрямований на засвоєння етико-правових знань (принципів, норм, правил) з метою попередження корупції, підвищення мотиваційної складової, стимулювання готовності до розуміння необхідності виконання відповідних принципів і волевиявлення як установки до професійної діяльності, вчинку» [14, с. 96].

Програми підвищення кваліфікації державних службовців з питань доброчесності на постійні основі розробляє та впроваджує Національне агентство України з питань державної служби, що також є одним із завдань у сфері реформування державного управління та державної служби України.

Таким чином, створення ефективної моделі доброчесної державної служби передбачає вироблення високих стандартів етичної поведінки державних службовців.

Професійне середовище державних службовців, що ґрунтується на етико-правових принципах і правилах соціуму, потребує додаткових інституційних механізмів забезпечення його стабільного розвитку.

Нормативно-правове закріплення змісту і вимог доброчесності державних службовців ще не є достатнім кроком для забезпечення справедливої управлінської діяльності. Необхідним та важливим є здійснення постійного моніторингу з додержання державними службовцями вимог доброчесності спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції. Такі заходи здатні забезпечити реальний взаємозв'язок «правового» та «етичного» на державній службі у сфері публічного урядування в цілому.

## **SUMMARY**

The institute of integrity of civil servants combines legal and ethical rules of conduct in the system of public administration relations. The principle of integrity characterizes the moral qualities and stable moral principles of behavior of civil servants.

The integrity of civil servants is ensured by such tools as:

- 1) high standards of behaviour and the importance of maintaining the values of civil service;
- 2) legal acts that strengthen standards of integrity;
- 3) clear and proportionate procedures for managing and preventing integrity violations;
- 4) internal and external tools for raising awareness of integrity standards.

Compliance with the rules of ethical behaviour and integrity by civil servants should be considered as a tool to prevent corruption. In the system of public administration bodies, corruption offenses negatively affect the state's ability to make effective management decisions in different spheres of social development.

The Law of Ukraine “On Prevention of Corruption” defines the rules of ethical behaviour of civil servants, in particular:

- 1) priority of public interests over private ones;

- 2) political neutrality;
- 3) impartiality;
- 4) competence and efficiency;
- 5) non-disclosure of confidential and other information with limited access;
- 6) refraining from executing illegal decisions or instructions.

The creation an effective model of honest civil service involves the development of high standards of ethical behaviour of civil servants. The professional environment of civil servants, based on ethical and legal principles and rules of society, needs additional institutional mechanisms to ensure its effective development. It is necessary and important to carry out constant monitoring of civil servants' compliance with integrity requirements by specially authorized entities in the sphere of anti-corruption. Such measures are able to ensure a real relationship between “legal” and “ethical” on the civil service in the sphere of public governance as a whole.

**Key words:** integrity, ethics, public administration, civil service, corruption offense, public interest, conflict of interest.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Offer A. Understanding the Private-Public Divide Markets, Governments and Time Horizons. Cambridge University Press, 2022. 228 p.

2. Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 року № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>

3. Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб від 23.07.1996 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_788#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_788#Text)

4. Recommendation of the Council on Public Integrity. URL: <https://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-Public-Integrity.pdf>

5. Public Integrity Handbook. URL: <https://www.oecd-ilibrary.org>

6. Пікулик О. І., Власюк Н. І. Основні підходи до оцінювання ефективності діяльності органів державного управління. Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування. 2023. № 1. Том 34 (73). С. 94–100.

7. Popescu V. Legal Regulations on the Concept of Civil Service Integrity. Studii Juridice si Administrative. 2021. № 2. P. 129–138.

8. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Деякі питання реформування державного управління України» від 21.07.2021 року № 831-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-p#Text>



9. Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 року № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>

10. Корчак Н. М., Пархоменко-Куцевіл О. І. Доброчесність державного службовця: етичний та юридичний виміри. Юридичний вісник. 2021. № 2 (59). С. 78–83.

11. Закон України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки» від 20.06.2022 року № 2322-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#top>

12. Ethics and Corruption in the Federal Public Service: Civil Servants' Perspectives. World Bank Group. 2021. URL: <https://documents1.worldbank.org>

13. Integrity in civil service. The Institute for Development of Freedom of Information, 2022. 59 p.

14. Сорокіна Н. Г. Морально-етичні основи публічної служби в умовах трансформації влади в Україні : монографія. Дніпро : Грані, 2020. 224 с.

**Information about the author:**

**Muza Oleh Valentynovych,**

Doctor of Law, Senior Research Associate,

Professor at the Department of Criminal and Administrative Law,

The Academy of Advocacy of Ukraine,

Tarasa Shevchenka boulevard 27, Kyiv, 01032, Ukraine,

ORCID: 0000-0003-0869-2542

DOI <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-369-9-15>

**КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ В ДІЯЛЬНОСТІ  
ПОЛІЦЕЙСЬКОГО ТА ШЛЯХИ ЇХ УСУНЕННЯ**

**Миронюк Р. В.**

**Актуальність статті.** Корупція – це негативне соціальне явище, джерело економічних, політичних і соціальних ризиків для суспільства. Вона є однією із найнебезпечніших загроз правам людини, перешкоджає економічному розвитку держави, має негативні фінансові наслідки як для держави, так і для громадян. Нині в нашій державі вживаються заходи у сфері запобігання та