

УДК 35.082

ДОБРОЧЕСНІСТЬ ЯК НЕОБХІДНИЙ МОРАЛЬНО-ЕТИЧНИЙ СКЛАДНИК ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ

Наталія СОРОКІНА,

кандидат наук з державного управління, доцент,
докторант кафедри державного управління та місцевого самоврядування
Дніпропетровського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

АНОТАЦІЯ

У статті аналізуються морально-етичні аспекти особистості публічного службовця. Визначено змістовний складник доброчесності публічних службовців на сучасному етапі розвитку інституту публічної служби України. Зазначено, що доброчесність має бути сутнісною ознакою сучасної публічної служби. Акцентовано увагу на тому, що чим вище розвинуте в публічного службовця почуття особистості та службової гідності, чим більше він дорожить своєю професійною честю, тим більш значуща його соціальна цінність для суспільства. На основі аналізу визначено, що високий рівень доброчесності публічних службовців необхідно забезпечити шляхом піднесення вимоги доброчесності публічної влади до рівня принципу її організації та здійснення. Такий принцип має бути закріплений у Конституції та законах України і реалізований у відповідних їм підзаконних нормативно-правових актах.

Ключові слова: публічна служба, публічний службовець, доброчесність, етика, корупція.

VIRTUEAS THE NECESSARY MORAL AND ETHICAL COMPONENT OF THE ACTIVITIES OF A PUBLIC SERVANT

Nataliia SOROKINA,

Candidate of Public Administration, Associate Professor,
Doctoral Student at Department of Public Administration and Local Self-Government
Dnipropetrovsk Regional Institute for Public Administration
National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

SUMMARY

The article analyzes ethical aspects of the personality of a public servant. The content of integrity of public servants at the present stage of development of the Institute of Public Service of Ukraine is determined. It is noted that integrity should be an essential feature of modern public service. The attention is focused on the fact that the higher developed feeling of personal and official dignity of public servants, the more he values his professional honor, the more significant social value he has to society. As a result, the high level of integrity of public servants must be ensured by raising the requirement for the integrity of public authority to the level of the principle of its organization and implementation. This principle should be enshrined in the Constitution and laws of Ukraine and implemented in the corresponding normative legal acts.

Key words: public service, public servant, integrity, ethics, corruption.

Постановка проблеми. Європейські країни від перших кроків реформування публічної служби прагнуть рухатися шляхом побудови демократичного прозорого управління державою та створення якісно нового інституту етичного регулювання публічної служби, в якому мають забезпечуватися пріоритети загальнолюдських цінностей. Сучасний стан української держави вимагає концептуального визначення єдиних підходів до виховання публічного службовця з урахуванням економічної, суспільно-політичної, демографічної ситуації, формування нового світогляду, морально-етичних, національно-історичних основ поведінки.

Актуальність теми дослідження. Сьогодні в Україні тема доброчесності публічних службовців серед найактуальніших, вона хвилює наше суспільство, обговорюється європейською та міжнародною спільнотою.

Стан дослідження. Зазначена тема зацікавила науковців різних галузей: філософії, соціології, політології, державного управління, праваознавства. Важливе наукове підґрунтя для подальшого дослідження такої теми становлять наукові напрацювання у сфері соціальної філософії та

етики. Вони, зокрема, представлені в роботах Т. Аболіної, З. Атаманюк, К. Баранцева, Н. Діденко, О. Заздравної, І. Сидоренко, О. Тітаренко, А. Фінька, А. Чумак, О. Шевченко та інших учених-філософів.

Найбільш плідно тема опрацьована в науці державного управління, про що свідчать дисертації Т. Василевської, Т. Витко, Б. Візірова, Н. Гончарук, Н. Грінівецької, О. Губи, В. Козакова, В. Колтун, Ю. Конотопцевої, М. Кравченко, О. Крюкова, Е. Молдован, Л. Нестеренко, І. Нинюк, М. Нинюк, О. Пархоменко-Куцевіл, Т. Пахомової, Л. Пашко, О. Поляк, А. Рачинського, М. Рудакевич, І. Савченка, Н. Селютіної, С. Серьогіна, Н. Сидоренко, В. Соловйова, О. Слюсаренко, І. Сурай, О. Штирєва, В. Яцуби та ін.

Незважаючи на вагомий науковий внесок згаданих вище вчених, корупція й інші прояви недоброчесності публічних службовців надалі поширюються в Україні, набуваючи ознак системності. Зазначене зовсім не означає, що зусилля вчених на шляху вирішення таких проблем виявилися марними. Причина, певно, у природі самої влади, яка ніколи, про що свідчить історичний досвід, не буде позбавлена таких негативних проявів. Не меншу роль відіграє і

той факт, що чимало наукових розробок так і залишаються на папері. Також варто підкреслити, що додаткового наукового осмислення потребує сфера визначення змістовної складової частини доброчесності як необхідного морально-етичного складника діяльності публічного службовця.

Метою і завданням статті є наукове осмислення й обґрунтування теоретичних положень щодо визначення ролі морально-етичних засад і доброчесності публічних службовців на сучасному етапі розвитку інституту публічної служби України.

Виклад основного матеріалу. Доброчесність є таким моральним поняттям, яке, поряд з обов'язком і відповідальністю, вказує на форми індивідуального освоєння моральних цінностей. Категорія «доброчесність» належить до фундаментальних категорій науки етики, відображає суб'єктивну форму моралі й означає результат виявлення в поведінці особистості певних стійких позитивних моральних якостей. Так, доброчесність як одна з основних категорій моральної теорії була в центрі філософських роздумів уже від самого виникнення філософії як науки.

Доброчесність (церковнослов'янське: ціломудріє, моральна й тілесна чистота та невинність, латинською: *castitas*; англійською: *chastity*) – моральна якість і чеснота. Доброчесність досягається, насамперед, завдяки освіті й вихованню, тобто може бути сформована. Отже, якщо людина сформована доброчесною, то вона здатна протистояти різним негативним явищам і спокусам, зокрема й таким, як конфлікт інтересів, корупція тощо [1].

Питанням доброчесності значну увагу приділяв Сократ, отожднюючи доброчесність зі знаннями, що, на думку філософа, означало свідоме й відповідальне ставлення індивіда до способу свого життя, моральної поведінки. Вважаючи розум рушійною силою, Сократ визнавав суверенність індивіда, тобто людина повинна виправдати перед своїм розумом моральні норми, авторитет яких традиційно ґрунтувався на зовнішніх силах (суспільство з його громадською думкою, Бог). Розум індивіда є основним критерієм і суддею щодо моралі. Доброчесність означає здатність керуватися своїми переконаннями та протистояти хибним думкам інших людей, хоча б якими вони не були та скільки б їх не було. Не слід боятися зовнішнього осуду, головне – не вступити в суперечність із собою. Розмірковуючи над суперечністю між реальними моральними стосунками (моральністю) тогочасного афінського суспільства та моральною свідомістю, Сократ замислювався, чому всі визнають абсолютну цінність доброчесності, проте не дотримуються її. Він дійшов висновку, що громадяни Афін не знають доброчесності [2, с. 27].

Саме поняття «доброчесність» є сполученням двох окремих слів – «добро» і «чесність» – як необхідних базових принципів діяльності кожного українського чиновника. Справді, доброчесність постає ідеалом людського життя, спрямованого до добра. Уявлення про те, у чому полягає суть доброчесності та як її досягти, були не лише частиною філософської проблематики, а й завжди відображали уявлення представників певної культури про те, як людина має влаштовувати своє життя згідно з принципами добра, справедливості, честі тощо. У наш час, відповідно до чинного законодавства, публічний службовець зобов'язаний бути добрим службовцем стосовно звичайних громадян, яким він надає послуги та повинен бути максимально чесним щодо здійснення своїх службових обов'язків, особливо у сфері реалізації державних і місцевих коштів.

У сучасних демократичних країнах система вимог до поведінки публічних службовців вибудовується навколо їхнього призначення служити суспільному благу. Це потребує наявності в працівників чеснот, які б відповідали вимогам моралі та вимогам професійної діяльності. Водночас

варто зазначити, що серед сучасних компетенцій осіб, що обіймають вищі керівні посади в країнах-членах Європейського Союзу (далі – ЄС) і в Європейській Комісії, названо лідерство. Його межі, за дослідженням Голландського інституту державного управління, містять сім ключових компетенцій. Серед них – доброчесність (чесність, прозорість, підзвітність, відданість справі [3, с. 36–37]). Крім того, доброчесність є принципом державної служби країн ЄС.

Центр сприяння інституційному розвитку державної служби при Головному управлінні державної служби України пропонує визначити доброчесність як спрямованість дій державного службовця виключно на захист публічного інтересу та відмову державного службовця від керівництва приватними інтересами під час здійснення наданих йому повноважень [4].

У нашому дослідженні доброчесність публічного службовця ми розуміємо як необхідний морально-етичний складник діяльності публічного службовця, який визначає межу і спосіб його поведінки, що базується на принципах доброго ставлення до громадян і чесності в способі власного життя, виконанні своїх обов'язків і розпорядженні державними ресурсами [5]. Доброчесність публічної служби може в найзагальнішому вигляді означати високоморальну характеристику її представників, діяльність яких спрямована на досягнення добра (блага – *H. C.*) як для кожної окремої людини, так і суспільства загалом.

Останнім часом таке поняття часто вживають у контексті боротьби, протидії або запобігання корупції. Так, Указом Президента України від 11 вересня 2006 р. № 742 було затверджено Концепцію подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності» [6], яка втратила чинність у зв'язку з Указом Президента України «Про Національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 рр.» [7]. Варто зазначити, що тлумачення самого поняття «доброчесність» ми не знайдемо в жодному з нових антикорупційних законів, що варто вважати прогалиною нового антикорупційного законодавства.

Також особливу увагу варто звернути на наявність Національної системи доброчесності (далі – НСД), яка охоплює основні сфери діяльності держави, що відповідають за боротьбу з корупцією. Такі сфери охоплюють не лише різноманітні державні органи (парламент, уряд, публічний сектор, органи судової влади тощо – *H. C.*), але й політичні партії, громадянське суспільство, засоби масової інформації (далі – ЗМІ) та бізнес. Тобто Національна система доброчесності складається із ключових інститутів урядування країни, які здійснюють боротьбу з корупцією. Коли такі інститути функціонують належним чином, вони створюють ефективну та надійну національну систему доброчесності, що належно долатиме корупцію в межах більш широкої боротьби проти зловживання владою, посадових злочинів і незаконного привласнення в усіх його формах. Однак, якщо такі сфери характеризуються відсутністю відповідних правил і підзвітності, корупція, найімовірніше, процвітатиме і жорстко негативно впливатиме на суспільну мету справедливого зростання, сталого розвитку та соціальної згуртованості. Тому зміцнення НСД сприяє ефективнішому управлінню в країні, і, в кінцевому результаті, робить суспільство загалом справедливим. Концепція Національної системи доброчесності була напрацьована та впроваджувалась Transparency International як елемент загального підходу Transparency International до протидії корупції. Хоча загалом не існує єдиного стандарту до побудови ефективної антикорупційної системи, у міжнародній спільноті поступово формується консенсус щодо ключових елементів, які найбільш ефективно запобігають корупції та сприяють доброчесності. Дослідження НСД передбачає оцінку правової основи та практики функціонування

інститутів і секторів, що стосуються протидії корупції. Дослідження НСД базується на системному підході до запобігання корупції: у ньому розглядається весь спектр відповідних інституцій і секторів, а також взаємозв'язки між ними. Отже, передбачається, що недостатній рівень доброчесності в межах однієї інституції може породжувати серйозні проблеми у функціонуванні всієї системи доброчесності загалом. Саме тому головним завданням дослідження НСД є не проведення поглибленого дослідження кожної окремої інституції та сектора, а оцінка функціонування відповідних інституцій і секторів у їх сукупності, виявлення особливостей їх взаємодії. Transparency International вважає, що застосування такого системного підходу до аналізу системи доброчесності є необхідною передумовою виявлення корупційних ризиків і напрацювання ефективної стратегії протидії таким ризикам. Аналітична діяльність поєднується з консультаціями з органами влади, громадянським суспільством, бізнесом та іншими суб'єктами, залученнями до протидії корупції, що має на меті створити імпульс, політичну волю та громадський тиск для ініціювання реформ [8].

Варто зазначити, що новий Закон України «Про запобігання корупції» значно вдосконалив правове регулювання правил доброчесності серед публічних службовців. Серед основних положень такі:

- 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 – *Н. С.*);

- 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 і про значні зміни в майновому стані, моніторинг способу життя службовців – *Н. С.*);

- 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 – *Н. С.*);

- 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 – *Н. С.*) [9].

Зазначені правила, здебільшого, поширюються на всі категорії публічних службовців. Окремі правила щодо доброчесності містяться в законах України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», галузевих актах законодавства. Також в окремих державних структурах наявні кодекси професійної етики, але всі вони потребують перегляду на предмет відповідності новому Закону України «Про запобігання корупції».

Отже, забезпечення виконання норм законодавства прямо залежить від чеснот, а саме – доброчесності особи. А зважаючи на те, що явища корупції та доброчесності несутісні, формування доброчесності унеможливує прояви корупції [10, с. 121].

Отже, категорія «доброчесність» належить до багаторівневих явищ. Доброчесність – складник аксіологічного критерію елітності, моральна якість і чеснота людини, яка складається з низки ціннісних показників. Для публічного службовця особливо важливими є такі з них:

- патріотизм (відданість своєму народові, гордість за надбання національної культури, готовність діяти в інтересах вітчизни та постати на її захист у разі необхідності – *Н. С.*);

- порядність (чесність, справедливість, стриманість, дисциплінованість, сумлінність – *Н. С.*);

- відповідальність (готовність відповідати за дотримання специфічних професійних норм, що регулюють поведінку публічного службовця – *Н. С.*);

- гідність і повага до гідності інших (рівність усіх людей у моральному відношенні, незалежно від соціального стану, релігійної, расової, національної чи професійної належності чи репутації, самоповага щодо власних професійних надбань – *Н. С.*).

Доброчесність має бути сутнісною ознакою сучасної публічної служби. Доброчесність досягається, насамперед, завдяки освіті й вихованню, зокрема й самовихованню. У дотриманні принципу доброчесності в системі державного управління важливу роль відіграє законодавство. Принцип доброчесності має бути одним з базових під часи здійснення функцій управління державою, суспільством і тому – закріпленим у законодавстві України. Щоб не відбулося підміни понять і не втрапився первинний зміст поняття «доброчесність», принцип доброчесності варто визначати як забезпечення доброчесності (моральної характеристики) осіб, уповноважених виконувати функції держави, що, зокрема, передбачає патріотизм, порядність, відповідальність, гідність і повагу до гідності інших, і є основою для недопущення таких негативних явищ, як протекціонізм, конфлікт інтересів, корупція тощо [11, с. 29].

Нині в суспільній свідомості формуються сучасні вимоги до публічних службовців. Звідусіль лунають заклики до їхнього патріотизму, відповідальності, громадянської мужності. Сьогодні українському суспільству потрібні люди, які здатні жертвувати власними інтересами заради національних, виконувати важливі державні функції в стресових ситуаціях. Отже, зараз доброчесність державної влади є найважливішою суспільною моральною вимогою і потребою, а тому має велике соціальне значення [12, с. 70].

Висновки. Отже, засада доброчесності має бути практично впроваджена в процеси набуття та реалізації повноважень абсолютно всіх органів публічної влади України та їх представників. Високий рівень доброчесності публічних службовців необхідно забезпечити шляхом піднесення вимоги доброчесності публічної влади до рівня принципу її організації та здійснення. Такий принцип має бути закріплений у Конституції та законах України і реалізований у відповідних їм підзаконних нормативно-правових актах. Певно, що нормативно-правове регулювання зазначеного принципу передбачатиме посилення вимог до моральних і морально-психологічних якостей публічних службовців. З ухвалених законодавчих актів щодо імплементації новел доброчесності, передусім, вбачається, що держава буде прагнути створити доброчесну публічну службу. Це дозволить набирати на публічну службу професійних і порядних людей, а також забезпечити належний рівень як оплати праці, так і моніторингу діяльності конкретного публічного службовця.

Список використаної літератури:

1. Гошовська В. Суспільно-демократичні цінності – основа формування еліти в державному управлінні: [навч.-метод. Матеріали] / В. Гошовська, І. Сурай; уклад. Ю. Стрілецька. – К.: Національна академія державного управління при Президентові України, 2013. – 56 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Navch_Posybniky/83e5df51-71d1-4384-8229-5f4987c2030e.pdf.

2. Лис В. Про Сократа, Данила Галицького, Фернандо Магеллана, Ісаака Ньютона, Шарлотту, Емілі, Енн Бронте / В. Лис. – К. : Грані-Т, 2008. – 134 с.
3. Європейський досвід державного управління : [курс лекцій] / О. Оржель, О. Палій, І. Кравчук та ін. – К. : Видавництво Національної академії державного управління при Президентові України, 2007. – 76 с.
4. Україні – європейські принципи державної служби : буклет. – К. : ГУДС, Центр сприяння інституційному розвитку держ. служби, 2006.
5. Гула С. Добросесність як нова категорія антикорупційного законодавства : реальність та перспективи / С. Гула [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nihabamuctvu.org.ua/publ/dobrochesnist_jak_nova_kategorija_antikorupcijного_zakonodavstva_realnist_ta_perspektivi/1-1-0-40.
6. Про Концепцію подолання корупції в Україні «На шляху до добросесності» : Указ Президента України від 11 вересня 2006 р. № 742 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/742/2006>.
7. Про Національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 рр. : Указ Президента України від 21 жовтня 2011 р. № 1001/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1001/2011>.
8. Transparency International Україна. Національна система добросесності / Україна. – 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://ti-ukraine.org/wp-content/uploads/2016/11/nis_assessment_ukr_0.pdf.
9. Про запобігання корупції : закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700–VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>
10. Сурай І. Добросесність як форма протидії корупції / І. Сурай // Проблеми реалізації державної антикорупційної політики в Україні : [зб. наук. пр.] / за заг. ред. проф. А. Михенка. – К. : Національна академія державного управління при Президентові України, 2011. – С. 118–121.
11. Гошовська В. Суспільно-демократичні цінності – основа формування еліти в державному управлінні : [навч.-метод. Матеріали] / В. Гошовська, І. Сурай ; уклад. Ю. Стрілецька. – К. : Національної академії державного управління при Президентові України, 2013. – 56 с. – С. 29.
12. Томкіна О. Принцип добросесності державної влади : постановка проблеми / О. Томкіна // Вісник Національної академії правових наук України. – № 1 (76). – 2014. – С. 65–74.

ДОВІДКА ПРО АВТОРА

Сорокіна Наталія Григорівна – кандидат наук з державного управління, доцент, докторант кафедри державного управління та місцевого самоврядування Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Sorokina Nataliia Hryhorivna – Candidate of Public Administration, Associate Professor, Doctoral Student at Department of Public Administration and Local Self-Government, Dnipropetrovsk Regional Institute for Public Administration, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

sorokina.dridu@gmail.com