

КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА
ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ
КАФЕДРА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

КВАЛІФІКАЦІЙНА МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на тему:

КОМУНІКАТИВНІ ІНСТРУМЕНТИ ФОРМУВАННЯ ІМІДЖУ
ЦЕНТРАЛЬНОГО ОРГАНУ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

*До захисту
Миколюк А.В.
А.В. Миколюк*

Студентки 2 курсу магістратури заочної форми навчання спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» освітньо-професійної програми «Публічне управління та адміністрування»
Макаренкової Дар'ї Дмитрівни

Науковий керівник
к.політ.н., доцент кафедри державного управління Миколюк Андрій Васильович

Засвідчую, що в цій кваліфікаційній роботі немає запозичень із праць інших авторів без відповідних посилань

Студент

(підпис)

Робота допущена до захисту в екзаменаційній комісії рішенням кафедри публічної політики від «3» листопада 2023р., протокол № 13.

Завідувач кафедри державного управління, к.техн.н. Рубан Юрій Григорович

(підпис)

ЗМІСТ

| | |
|---|----|
| Вступ | 3 |
| Розділ 1. Теоретичні засади доброчесності як компоненту публічного управління і адміністрування | 8 |
| 1.1. Аналіз базових понять і принципів доброчесності..... | 8 |
| 1.2. Місце доброчесності у належному врядуванні..... | 18 |
| Висновки до Розділу 1 | 33 |
| Розділ 2. Стандарти та практика впровадження принципів доброчесності в європейських країнах | 35 |
| 2.1. Європейські стандарти доброчесності..... | 35 |
| 2.2. Європейська система управління доброчесністю..... | 45 |
| Висновки до Розділу 2 | 49 |
| Розділ 3. Запровадження політики доброчесності в органах державної влади України | 50 |
| 3.1. Аналіз сучасного стану належного врядування та політики доброчесності в органах державної влади України..... | 50 |
| 3.2. Рекомендації та інструментарій запровадження політики доброчесності в органах державної влади України..... | 56 |
| Висновки до Розділу 3 | 62 |
| Висновки | 64 |
| СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ | 68 |

ВСТУП

Актуальність теми. «Якби шахраї знали всі переваги доброчесності, то вони заради вигоди перестали б шахраювати» (Б. Франклін, американський політичний діяч, учений, журналіст). Це висловлювання вкрай актуальне для реалій українського сьогодення через складну ситуацію у протидії корупції. Нині, досить часто у процесі запобігання та протидії корупції виникають ситуації відвертого нерозуміння на всіх щаблях влади та власне й усіх прошарках суспільства переваг доброчесної поведінки.

Побудова прозорого демократичного суспільства передбачає створення якісно нового інституту державної служби, яка повинна будуватися на засадах доброчесності. Сьогодні в Україні проблема доброчесності державних службовців постала дуже гостро, оскільки не існує чітко визначеної парадигми виховання нового типу державного службовця на засадах загально прийнятих європейських морально-етичних принципів.

Вагомий внесок у дослідження проблем державного управління, державної служби, її модернізації зробили українські вчені В. Бакуменко, В. Баштанник, М. Білинська, Т. Василевська, К. Ващенко, Р. Войтович, С. Газарян, Н. Гончарук, В. Гошовська, Д. Дзвінчук, В. Дрешпак, С. Дубенко, Д. Іманбердієв, М. Їжа, Н. Калашник, В. Куйбіда, М. Лахижа, О. Линдюк, Н. Липовська, П. Лопушинський, Т. Лукіна, Т. Маматова, О. Мельников, Т. Мотренко, Н. Нижник, Д. Неліпа, О. Оболенський, В. Олуйко, І. Пантелейчук, О. Пархоменко-Куцевіл, Т. Пахомова, Л. Пашко, І. Письменний, Л. Прокопенко, А. Рачинський, М. Рудакевич, А. Семенченко, С. Серьогін, А. Сіцінський, В. Сороко, І. Сурай, С. Хаджирадєва, І. Хожило, І. Чикаренко, Ю. Шаров, І. Шпекторенко та багато ін., вітчизняними вченими (В.Авер'янов, І.Грицяк, А.Колодій, А.Пухтецкая та ін.) зроблені перші кроки щодо аналізу окремих аспектів принципів доброчесності та належного управління.

Науковці напрацювали теоретичні положення щодо здійснення адміністративної реформи, розвитку державної служби, управління людськими ресурсами, розробки окремих аспектів належного врядування.

Водночас аналіз наукової літератури засвідчив, що, незважаючи на надзвичайну актуальність та багатогранність, на сучасному етапі реформування державної служби проблема доброчесності в публічному управлінні й адмініструванні залишається малодослідженою, відсутній системний, комплексний підхід до її вирішення, що й обумовило вибір теми дослідження.

Актуальність теми магістерського дослідження зумовлюється тим, що відсутність принципів доброчесності державних службовців, обов'язкових для всіх гілок влади, провокує і поглиблює суспільні кризові явища, перешкоджає швидкому розвитку економіки України, підриває імідж нашої держави на світовій арені.

Об'єкт дослідження – доброчесність як компонент публічного управління.

Предмет дослідження – сукупність теоретичних і практичних аспектів запровадження «належного врядування» (good-governance) як стандарту публічного управління і адміністрування в Україні, заснованого на принципі доброчесності.

Враховуючи викладене, ми поставили за **мету**, спираючись на результати досліджень, проведених вітчизняними і зарубіжними фахівцями, науково осмислити й обґрунтувати теоретичні положення щодо визначення доброчесності у публічному управлінні та адмініструванні, дослідити сучасний стан реалізації політики доброчесності, окреслити проблемні питання та запропонувати шляхи упровадження політики «належного врядування».

Завдання магістерської роботи:

- проаналізувати стан дослідженості проблеми доброчесності у публічному управлінні та адмініструванні;
- уточнити понятійно-категорійний апарат дослідження;
- проаналізувати правове регулювання доброчесності;

- дослідити місце доброчесності у процесі реалізації «належного врядування» (good-governance concept);
- охарактеризувати сучасні вимоги до запровадження доброчесності в органах державного управління;
- узагальнити міжнародний досвід запровадження політики доброчесності в сфері публічного управління і адміністрування;
- запропонувати практичні рекомендації щодо упровадження політики доброчесності в органах державної влади України.

Методи дослідження. Достовірність результатів дослідження забезпечує комплексне використання загальнонаукових та спеціальнонаукових методів дослідження. Основними методами дослідження є комплексний, системний, діяльнісний, процесний, формально-логічний, історичний та описовий методи, структурний аналіз, методи аналізу та синтезу.

Комплексний, системний та діяльнісний підходи є методологічною основою всієї магістерської роботи й використовувалися для вирішення більшості завдань дослідження, а методи аналізу та синтезу застосовувалися для реалізації мети дослідження. Історичний та формально-логічний методи, структурний аналіз застосовані окремо або в комплексі під час визначення предмета дослідження, аналізу вивчення проблеми доброчесності, уточнення її понятійно-категорійного апарату та її характеристики, визначення сучасних вимог до управління якістю державної служби та особливостей забезпечення якості державної служби відповідно до європейських стандартів демократичного врядування. Процесний підхід, а також описовий метод і метод моделювання використовувалися при теоретичному обґрунтуванні процесів доброчесності.

Інформаційну й емпіричну бази дослідження становили нормативно-правова база України, наукові праці вітчизняних та зарубіжних авторів, а також матеріали, опубліковані в періодичних виданнях та мережі Інтернет.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в розробці теоретичних засад та обґрунтуванні основних напрямів упровадження політики доброчесності в органах державної влади України. Уперше здійснено

комплексне дослідження теоретичних і практичних засад доброчесності в сфері публічного управління і адміністрування, обґрунтовано місце доброчесності в належному врядуванні та запропоновано рекомендації щодо запровадження політики доброчесності в органах державної влади в Україні.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що науково-практичні результати дослідження спрямовані на більш глибоке осмислення шляхів запровадження політики доброчесності в органах державної влади України.

Положення, винесені на захист.

Одним із принципів, відповідно до якого здійснюється державна служба, є принцип доброчесності, суть якого полягає у спрямованості дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмові державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень.

Доброчесність – це необхідна морально-етична складова діяльності державного службовця, яка визначає межу і спосіб його поведінки, що базується на принципах доброго відношення до громадян та чесності у способі власного життя, виконанні своїх обов'язків та розпорядженні державними ресурсами. Доброчесність – це важлива риса, котрою варто володіти як в особистому, так і в професійному житті.

Доброчесність державної влади виступає найважливішою суспільною моральною вимогою і потребою, а тому відіграє велике соціальне значення.

Зміцнення доброчесності та зниження рівня корупції – важливі елементи належного врядування і демократії. В контексті боротьби з корупцією доброчесність — це необхідна морально-етична складова діяльності державного службовця, яка визначає межу і спосіб його поведінки, що базується на принципах доброго відношення до громадян та чесності у способі власного життя, виконанні своїх обов'язків та розпорядженні державними ресурсами. Доброчесність у належному врядуванні означає чесне й повне виконання своїх обов'язків.

Забезпечення доброчесності на державній службі неможливе без впровадження європейських стандартів.

Важливою новацією антикорупційного законодавства є перевірка на доброчесність. Новим антикорупційним законодавством передбачено також моніторинг способу життя конкретного чиновника стосовно його доброчесності.

Із ухвалених законодавчих актів щодо імплементації новацій доброчесності держава має створити доброчесну публічну службу через реформування самого законодавства про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування. Завдання держави полягають у тому, щоб набирати на державну службу професійних та порядних людей; забезпечувати належний рівень оплати праці; здійснювати моніторинг діяльності конкретного чиновника.

Структура роботи. Логіка дослідження зумовила структуру магістерської роботи: вступ, три розділи, висновки, список використаних джерел із 68 найменувань. Загальний обсяг 76 сторінок.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОБРОЧЕСНОСТІ ЯК КОМПОНЕНТУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ І АДМІНІСТРУВАННЯ

1.1 Аналіз базових понять і принципів доброчесності

Розвиток доброчесності державних службовців є одним із пріоритетів для українського суспільства на сьогоднішньому етапі розвитку держави. Тому створення системи доброчесності відповідно до міжнародних стандартів і кращого світового досвіду визначено одним із основних напрямів реалізації Антикорупційної стратегії на 2014-2017 роки. Ця стратегія (на 2014-2017 роки) та Державна програма з її реалізації були якісними програмними документами з високим антикорупційним потенціалом. Разом з тим реалізувати цей потенціал повною мірою не вдалося передусім через тривалий процес створення антикорупційних інституцій, що відбувався протягом 2014-2019 років. У зв'язку з тим, що ці програмні документи жодного разу не переглядалися та не оновлювалися, починаючи з 2016 року їх положення поступово втрачали свою актуальність. Наприкінці 2017 року завершився період дії Антикорупційної стратегії на 2014-2017 роки. Нову антикорупційну стратегію з врахуванням положень доброчесності ухвалено не було. Серед передбачених попередньою антикорупційною стратегією та державною програмою з її реалізації заходів дотепер залишились невиконаними, зокрема, заходи щодо ухвалення закону про перевірки публічних службовців на доброчесність та методичної підтримки розробки галузевих кодексів етики і доброчесності.

У Концепції формування антикорупційної політики у 2020-2024 роках та Антикорупційній стратегії на цей період одним із основних принципів названо формування суспільної нетерпимості до корупції, утвердження культури доброчесності та поваги до верховенства права.

Проблема створення системи доброчесної державної служби в умовах модернізації державної служби та розвитку громадянського суспільства відповідно до європейських принципів належного врядування є надзвичайно актуальною та викликає значний інтерес серед вітчизняних науковців. Зокрема,

О.Токар-Остапенко досліджено проблему врегулювання конфлікту інтересів на державній службі та можливості застосування європейського досвіду в Україні [42], Т.Василевською – етичні виміри громадянськості державного службовця [2], В.Олуйком здійснено аналіз правового забезпечення доброчесної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави [17], В.Малімоном звернуто увагу на актуалізацію етичних кодексів у контексті модернізації системи державного управління [10] тощо. Однак, в умовах європейської інтеграції України, незважаючи на значну кількість публікацій з даної проблематики, питання щодо впровадження принципів доброчесності на державній службі потребує подальших досліджень.

Як відомо, корупція є однією із найнебезпечніших загроз правам людини, демократії, правопорядку, чесності та соціальній справедливості, вона перешкоджає економічному розвитку та загрожує належному і справедливому функціонуванню країн, має негативні фінансові наслідки для громадян, компаній і держав, а також для міжнародних установ [7].

Одним із основних напрямів у сфері запобігання корупції є виявлення корупційних ризиків, які можуть виникнути в діяльності державних службовців, а також усунення умов та причин виникнення цих ризиків. При цьому за поширеністю корупційні ризики в діяльності державних службовців можна розташувати в такому порядку: недоброчесність державних службовців; виникнення конфлікту інтересів; безконтрольність з боку керівництва; наявність дискреційних повноважень. Тому, під час добору осіб на посаду державного службовця, одним із вагомих критеріїв є, зокрема, така моральна риса, як доброчесність (чесність, моральність, добропорядність) [7].

Поняття доброчесності є досить складною категорією. Так, у Великому тлумачному словнику сучасної української мови поняття «доброчесність» розглядається як властивість за значенням доброчесний // висока моральна чистота, чесність. Доброчесний – який живе чесно, дотримується всіх правил моралі. Який є проявом чесності, моралі [3].

Поняття «доброчесність» відоме на українських теренах здавна. Наприклад, термін доброчеснота вжито в Конституційних пактах Пилипа Орлика (1710 р.) («...оскільки серед трьох доброчеснот богословських віра є найпершою...»); а мовою передруку 1858 р. вживається термін добродетель (перекладається як чеснота)) [4]. Тобто, доброчесність у цьому смислі – це синонім загального термінів цінність, чеснота.

На законодавчому рівні такий термін вживається у законах України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні» [24], «Про запобігання корупції» [23], «Про державну службу» [21].

Вивчаючи нові антикорупційні законодавчі акти, можна знайти ряд відповідей на питання: яким чином український законодавець підніматиме рівень доброчесності чиновників; як буде відстежуватися їхня доброчесність; якими будуть наслідки недоброчесної поведінки та інше.

Варто зазначити, що тлумачення самого поняття «доброчесність» ми не знайдемо у жодному із новоприйнятих антикорупційних законів, що варто вважати прогалиною нового антикорупційного законодавства.

Саме поняття «доброчесність» є словосполученням двох окремих слів – добро та чесність, як необхідних базових принципів діяльності кожного українського чиновника. Тепер, він законодавчо зобов'язаний бути добрим службовцем по відношенню до звичайних громадян, яким він надає послуги та повинен бути максимально чесним щодо здійснення своїх службових обов'язків, особливо у сфері реалізації державних та місцевих коштів.

Категорія «доброчесність» належить до основоположних категорій етики, відображає певну мораль, яка є суб'єктивною за своєю суттю та означає результат виділення в поведінці особистості певних стійких позитивних моральних якостей. Доброчесність державної влади може в найбільш загальному вигляді означати високоморальну характеристику її представників, діяльність яких спрямовується на досягнення добра як для кожної окремої людини, так і для суспільства в цілому [7].

Дещо інше визначення доброчесності запропоновано у Посібнику для членів Комісії з відбору суддів США: доброчесність означає чесність, моральну силу та професійну справедливість. Вона також вимагає відчуття гідності, надійності та абсолютної щирості. Доброчесний суддя є непохитно етичним [8].

Для визначення поняття «доброчесність» застосовані також оціночні поняття, такі як мораль, чесність, надійність, але наданий той мінімум, який дає предметно оцінити напрям думки законодавця щодо оцінки даного поняття.

Виходячи з вищенаведеного, можемо сформулювати наступне поняття доброчесності. Доброчесність – це необхідна морально-етична складова діяльності державного службовця, яка визначає межу і спосіб його поведінки, що базується на принципах доброго відношення до громадян та чесності у способі власного життя, виконанні своїх обов'язків та розпорядженні державними ресурсами.

Зокрема, одним із принципів, відповідно до якого здійснюється державна служба, є принцип доброчесності, суть якого полягає у спрямованості дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмові державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень [21].

Принципи доброчесності – це моральна концепція, а стратегії зі сприяння доброчесності значною мірою полягають у цінностях, розроблених за висхідним принципом, і заохочують моральну поведінку, а отже, підтримують державних службовців у прийнятті правильних етичних рішень на основі цінностей та принципів у державному секторі. Сама по собі така стратегія сприймається як більш позитивна та заохочувальна з більш сильним акцентом на профілактиці, навчанні, освіті та підтримці. Вона більше сконцентровує увагу на підтримці етичного клімату в організаціях.

В силу своєї моральної позиції стратегія доброчесності має ширший обсяг, ніж стратегія протидії та запобігання корупції. Замість того, щоб просто утримуватися від приватних вигод та прибутків, суть стратегії доброчесності полягає у тому, щоб робити «правильну справу», «правильним чином».

Використовувані прикметники «негативна» та «позитивна» не означають, що виключно стратегії доброчесності є чимось добрим і правильним та їм слід віддавати перевагу над стратегіями протидії та запобігання корупції, оскільки останні є неправильними чи негативними. Навпаки, перевага віддається інклюзивному підходу з використанням обох стратегій, що завжди є найбільш ефективним рішенням. Ви бачите, що один підхід є більш орієнтованим на покарання (реактивний), у той час як інший більше покладається на запобігання (проактивний підхід). Однак обидва підходи потрібні і тому вони повинні доповнювати одне одного.

Попередження без чітких норм, правил і санкцій не матиме сенсу, у той ж час як і санкції та покарання без амбітних цінностей та навчання є досить неперспективними та несприятливими.

Правилами етичної поведінки державних службовців визначено основні ознаки доброчесності, це:

1) спрямованість дій на захист публічних інтересів, забезпечення пріоритету загального блага громадян над особистими, приватними або корпоративними інтересами;

2) неприпустимість використання державного майна в особистих цілях;

3) недопущення наявності конфлікту між публічними й особистими інтересами;

4) нерозголошення та невикористання інформації, що стала відома у зв'язку з виконанням державним службовцем своїх обов'язків, у тому числі після припинення державної служби, крім випадків, установлених законом;

5) недопущення надання будь-яких переваг і виявлення прихильності до окремих фізичних та юридичних осіб, політичних партій, громадських і релігійних організацій [29].

Таким чином, доброчесність – базовий принцип здійснення державної служби та основа етичної поведінки державних службовців з метою забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної,

орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства.

Сьогодні, в умовах тотальної корупції в Україні, доброчесність є головним інструментом її запобігання. Доброчесність є одним із компонентів проходження державної служби та визначається як спрямованість дій на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень.

У контексті боротьби з корупцією доброчесність – це необхідна морально-етична складова діяльності державного службовця, яка визначає межу і спосіб його поведінки, що базується на принципах доброго відношення до громадян та чесності у способі власного життя, виконанні своїх обов'язків та розпорядженні державними ресурсами.

Доброчесність передбачає:

- спрямованість дій на захист публічних інтересів, забезпечення пріоритету загального блага громадян над особистими, приватними або корпоративними інтересами;
- неприпустимість використання державного майна в особистих цілях;
- недопущення наявності конфлікту між публічними і особистими інтересами;
- нерозголошення та невикористання інформації, що стала відома у зв'язку з виконанням державним службовцем своїх обов'язків, у тому числі після припинення державної служби, крім випадків, установлених законом;
- недопущення надання будь-яких переваг і виявлення прихильності до окремих фізичних та юридичних осіб, політичних партій, громадських і релігійних організацій.

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 передбачає:

- патріотизм (відданість своєму народові, гордість за надбання національної культури, готовність діяти в інтересах вітчизни та постати на її захист у разі необхідності);
- порядність (чесність, справедливість, стриманість, дисциплінованість, сумлінність);
- відповідальність (готовність відповідати за дотримання специфічних професійних норм, що регулюють поведінку державного службовця);
- 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).

Правила доброчесності державних службовців можна знайти серед основних положень Закону України «Про запобігання корупції», у якому:

- 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);
- встановлено правила фінансового контролю за майновим станом державних службовців (подання декларації в електронній формі, перевірка декларацій, обов'язок службовців інформувати про відкриття валютних рахунків за кордоном і про значні зміни в майновому стані тощо);
- окремий розділ закону визначає основні правила етичної поведінки службовців (державні службовці повинні дотримуватись вимог Конституції та законів України, поважати права людини, дотримуватись принципу політичної неупередженості, бути об'єктивними);
- 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 державній службі або подарунки від підлеглих службовців).

Отже, доброчесність – це необхідна морально-етична складова діяльності державного службовця, яка визначає межу і спосіб його поведінки, що базується на принципах доброго відношення до громадян та чесності у способі власного життя, виконанні своїх обов'язків та розпорядженні державними ресурсами [2].

Доброчесність – це важлива риса, котрою варто володіти як в особистому, так і в професійному житті [60]. Доброчесність – це також невід'ємна чеснота, котра дуже цінується в організаціях. У підтримку цих слів варто зазначити, що управлінню доброчесністю приділяється все більше та більше уваги на усіх рівнях публічного сектору, а принципи доброчесності наразі визнаються міжнародними організаціями як важлива тема (наприклад, Організація Об'єднаних Націй, Рада Європи, Європейська Комісія, Світовий банк, ОЕСР та Велика двадцятка). Хоча масив знань з управління доброчесністю збільшувався за останні роки, доброчесність все ще залишається до кінця не дослідженою проблемою. Це пояснюється відсутністю належного розуміння, що ж таке доброчесність та труднощів у покращенні організаційної культури доброчесності.

Окрім визначення доброчесності важливо також зрозуміти її концепцію у ширшому контексті належного врядування. Важливо також з'ясувати, яким є співвідношення понять доброчесності та протидії корупції. Хоча багато країн та організацій не розрізняє цих двох понять.

Ще з початку 1990-х принципам доброчесності у публічному секторі почали приділяти підвищену увагу [60]. Однак не зважаючи на підвищений рівень уваги до доброчесності ця концепція все ще залишається не до кінця зрозумілою, надто багатогранною, позбавленою чіткого розуміння, про що все ж іде мова [54], та простого визначення [48]. Етимологічні корені слова «доброчесність» все-таки дають певні підказки. Латинське слово «*integritas*» позначає два поняття, а саме мораль – *moral* (для прикладу, чесність, щирість та надійність) та формальний – *formal* (для прикладу, цілий, нерозбитий та неущкоджений). Відштовхуючись від поєднання цих двох понять доброчесність позначає те, до чого прагнуть (моральна вимога), і те, що для цього вимагається (формальна вимога). Загалом,

принципи доброчесності зводяться до того, щоб «чинити правильно», «діяти відповідно» [53]. Зазначаючи більш конкретно, доброчесність у публічному секторі – це діяльність у відповідності до моральних цінностей та норм [60].

Щоб надати більше сутності поняттю доброчесності можна навести кілька прикладів порушення принципів доброчесності наслідків, які можуть мати такі порушення. Умовно можна зробити приблизні розрізнення між порушеннями матеріальних та соціальних принципів доброчесності [56].

Порушення матеріальних принципів доброчесності передбачають фінансові чи інші збагачення та приватні вигоди, такі як: корупція, шахрайство, розкрадання ресурсів компанії, прийняття подарунків, нецільове використання інформації та конфлікт інтересів. Корупція сама по собі є результатом відсутності принципів доброчесності.

З іншого боку, порушення соціальних принципів доброчесності пов'язані з усіма видами невідповідної поведінки на робочому місці. Це стосується неетичної поведінки між колегами, між керівництвом та їхніми працівниками та між державними службовцями та громадянами.

Типологія порушень принципів доброчесності [63]:

1. Корупція: хабарництво.
2. Корупція: фаворитизм (кумівство, система «своїх людей», меценатство).
3. Шахрайство та розкрадання ресурсів.
4. Конфлікти інтересів (приватного та державного характеру) через «подарунки»
5. Конфлікти інтересів (приватного та державного характеру) у зв'язку із додатковою діяльністю.
6. Зловживання повноваженнями.
7. Неправильне використання інформації та маніпулювання нею.
8. Неналежне ставлення до колег чи громадян.
9. Марнування організаційних ресурсів та зловживання ними.
10. Порушення принципів доброчесності в приватний час.

Розглянемо різні приклади: дискримінація, залякування, сексуальні домагання, знуцання, зловживання владою, а також проступки державних службовців у приватний час, що ставить під загрозу їх формальне становище та репутацію організації.

На індивідуальному рівні порушення принципів доброчесності спричинені особистими недоліками та слабостями державних службовців, для прикладу: проблеми з азартними іграми, наркотиками та алкоголем, неправильні друзі, жадібність до соціального та матеріального становища, сприйнятливість до групового тиску або відсутність впевненості в собі.

Багато порушень принципів доброчесності вчиняються тому, що державні службовці змушені працювати в неетичній організації. На цьому організаційному рівні нереалістичні цілі, неетичне лідерство, незрозумілі або суперечливі правила, відсутність внутрішніх процедур та систем контролю, груповий тиск, занадто велика автономія, недоплата та надто велика кількість спокус зазначаються як можливі рушії неетичної поведінки [61].

Отже, у випадку порушень принципів доброчесності, недостатньо лише звільнити працівників, які вчинили правопорушення, слід також звернути увагу на недоліки в організаційній структурі та культурі, які провокують неетичну поведінку. На суспільному рівні певні зміни також можуть впливати на організаційні обставини та особисту поведінку людини. Проблемна економічна ситуація чи навіть фінансова криза призводять до заходів жорсткої економії та скорочення бюджету в державному секторі. Це викликає зростаючу незабезпеченість роботою (відкладене підвищення, нетривалі трудові контракти, звільнення), спричиняє стрес, розчарування та викликає почуття несправедливості на робочому місці. Така ситуація може спричинити бажання помсти роботодавцеві / організації [57]. Це змушує співробітників вдаватися до неправомірних дій і, отже, може призвести до зловживань активами компанії, крадіжок та інших порушень принципів доброчесності [68].

Існують також і інші суспільні тенденції, такі як посилене використання соціальних медіа [58], використання штучного інтелекту (великі дані) та вищі

моральні стандарти. Вони викликають нові етичні проблеми та виклики в розрізі доброчесності.

Підсумовуючи вищесказане, хочеться зазначити, що порушення принципів доброчесності є результатом складного масиву факторів, котрі взаємодіють та часто взаємно посилюють один одного, на індивідуальному, організаційному та суспільному рівнях.

Принципи доброчесності – це не питання особистого смаку, вибору, цінностей чи думок. Натомість: те, чого вимагають принципи доброчесності, загалом колективно визначається суспільством. Суспільство та його громадяни мають більш-менш узгоджені уявлення про те, що є морально правильним і неправильним [53]. Це також стосується і принципів доброчесності державних службовців: суспільство має загальне уявлення щодо того, що означає доброчесність та належне врядування у публічному секторі, а чим вони не є.

Гостро засуджуючи корупцію та інші негативні прояви державної влади, суспільство в усі часи потребує відповідальної, справедливої, гуманної, здатної і готової чесно, гідно, сумлінно, законно виконувати свої завдання і функції, тобто доброчесної державної влади. Доброчесність державної влади виступає найважливішою суспільною моральною вимогою і потребою, а тому відіграє велике соціальне значення. Сьогодні в Україні вона виступає однією з найактуальніших тем, яка хвилює наше суспільство, обговорюється європейською та міжнародною спільнотою.

1.2 Місце доброчесності у належному врядуванні

Поняття «врядування» (governance) вперше з'явилося у 1937 р. у статті американського економіста Роналда Коуза. Як політичне поняття воно використовується й трактується політологами та науковцями у сфері державного управління (публічного врядування) з початку 70-х рр. ХХ ст. Аналіз наукового доробку багатьох вчених, свідчить, що термін «врядування» («governance») є більш широким поняттям порівняно з «administration» (адміністрування, що історично виникло з політичного адміністрування і політології) і «management»

(управління, що сформувалося на основі бізнес управління). Сучасні демократичні держави розбудовуються на основі трьох головних підвалин, а саме: демократія, верховенство права і належне врядування. Ці концепції багато в чому перетинаються, але кожна з них має чітко визначені притаманні лише їй елементи.

Концепція належного врядування сформувалася в європейській правовій доктрині на основі та за умови дотримання двох основоположних принципів побудови правових систем провідних західноєвропейських країн – демократії та верховенства права. Подальший розвиток політико-правових учень західними дослідниками сприяв значній структуризації та розвитку концепції належного врядування.

Існує декілька підходів щодо трактування поняття «належного врядування». Так, експерти Світового банку визначають «врядування» (governance) як систему інституцій, за допомогою яких здійснюється влада в країні, реалізується публічна політика і надаються суспільні послуги. Експерти Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй визначають врядування як здійснення економічної, політичної та адміністративної влади («authority») з метою управління («manage») життям країни на всіх рівнях. На веб-сторінці путівника щодо належного врядування читаємо його визначення як «процесу прийняття та реалізації рішень» [36]. Його суть полягає не стільки у «правильних» рішеннях, скільки в оптимально можливому шляху для їх прийняття.

Отже, у зарубіжних джерелах поняття належного врядування розуміють як:

1) «таке, що визначає інституційне середовище, у якому громадяни взаємодіють між собою та з урядовими структурами і їх службовцями» [67];

2) «таке, що превалює, якщо уряд керує публічними справами у ефективний, прозорий та відповідальний спосіб, та якщо поінформовані представники суспільства/громадян беруть участь та залучені разом з урядом до досягнення взаємовигідних цілей (завдань) соціального, економічного та культурного розвитку» [67].

До стандартів належного врядування у працях європейських дослідників сьогодні відносять: належне законодавство; законність; участь; прозорість процесу прийняття рішень; доступ до інформації; належну адміністрацію; належний персонал; належний фінансовий та бюджетний менеджмент; ефективність; відповідальність та нагляд.

Треба зазначити, що їх перелік не є закритим, він може доповнюватися новими принципами належного врядування, який неодмінно виникнуть з огляду на надзвичайно стрімкий розвиток та ускладнення суспільних відносин, що спостерігається нині у світі.

У цьому аспекті взаємодоповнюючим і природним елементом здійснення демократичного доброго врядування є інструмент аналізу політики, які в циклічності розробки альтернативних варіантів вирішення різних проблем спирається на приматі оптимального вибору в залежності від економічних, політичних та соціальних обставин.

Концепція «належного врядування» витісняє популярну раніше концепцію «нового публічного менеджменту» або «публічного управління» з її однобічною орієнтацією на економічну ефективність. Вона наповнює концепцію державного управління гуманітарною та соціальною складовою; формує новий підхід до розуміння належного врядування, яке має тепер відповідати не лише вимогам ефективності, але й бути відкритим, доступним, підзвітним і підконтрольним, а отже – чутливим до вимог громадян та їх потреб. Разом з тим, концепція належного врядування визначає рамки ефективності і результативності, характеризує процес поєднання влади та обов'язків у суспільстві; визначає публічну політику та рішення щодо суспільного життя; формує канву взаємовідносин між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та інституціями громадянського суспільства.

Деякі дослідники розглядають «належне врядування» як механізм забезпечення функціонування суспільства як цілісної саморегульованої системи, спосіб реалізації публічної влади, завдяки якому досягаються такі завдання:

- відповідність публічної політики потребам суспільного розвитку (принцип відповідності);
- реальна участь громадян у виробленні та реалізації публічної політики (принцип залученості і принцип прозорості);
- об'єднання потенціалу різних суспільних секторів; влади, бізнесу, громадськості і науки (принцип ефективності);
- постійний контроль різних сегментів суспільства за діяльністю органів публічної влади на усіх рівнях (принцип підзвітності і принцип прав людини).

Для забезпечення належного врядування необхідно використовувати як традиційні, так і інноваційні інструменти державного управління. Розглянемо інструменти державного управління як засоби практичної реалізації управлінських рішень в ієрархії управління на міжнародному (світовому), регіональному (європейському), та місцевому (національному) рівнях.

За такого підходу запропоновано систему інструментів державного управління (політичні, нормативно-правові, економічні, організаційні тощо), в основі якої є класифікація за видами політики, термінами реалізації, пріоритетністю, рівнем ризику та практичної корисності для забезпечення реалізації структурних реформ в Україні.

Одночасно ми розглянемо таку систему інноваційних інструментів забезпечення «належного врядування»:

- інструменти організаційно-структурного розвитку (забезпечення розвитку організаційних структур органів влади);
- інструменти розвитку технологій прийняття та реалізації управлінських рішень (аналіз політики, аналіз вигід і витрат, оцінка регуляторного впливу рішень тощо);
- інструменти розвитку технологій надання послуг (забезпечення відбору та стандартизації послуг, доступності та вчасності їх надання);
- інструменти розвитку персоналу (забезпечення добору, ротації, підготовки та перепідготовки службовців);

- інструменти фінансової підтримки розвитку (реалізація кредитно-фінансового механізму забезпечення інновацій, оцінки ризиків, прогнозування та оцінки взаємовідносин із суб'єктами зовнішнього середовища);
- інструменти внутрішніх і зовнішніх комунікацій (забезпечення прозорості та відкритості органів влади, адаптація її до умов зовнішнього середовища, якісне використання інформаційних ресурсів тощо);
- інструменти впровадження інновацій (забезпечення мотивації до інновацій у системі державного управління, оцінка ефективності їх реалізації).

Підсумовуючи зазначимо, що головними принципами належного врядування є наступні: відповідність, прозорість, залучення громадян, ефективність, підзвітність і забезпечення прав людини в економічній, соціальній та культурній сферах. У більш широкому сенсі ці шість елементів належного врядування стосуються всіх ланок системи владних інституцій.

Фахівці визначають «належне врядування» як загальносвітову цінність, важливе значення для розвитку якої має роль європейських інституцій та інших міжнародних організацій (Рада Європи, Європейський Союз, Світова організація торгівлі, Організація Об'єднаних Націй, Організація економічного співробітництва та розвитку тощо).

Важливим чинником розвитку національного законодавства, його наближення до європейських стандартів та реалізації політики європейської інтеграції України є участь нашої держави у діяльності цих та інших міжнародних організацій з питань впровадження належного врядування, розширення та удосконалення міжнародного правового поля, впровадження принципів належного врядування на усіх рівнях.

«Належне врядування» є суспільною цінністю, яку усі демократичні країни бажають досягти задля забезпечення добробуту своїх громадян. В широкому розумінні цей термін означає демократичне, відповідальне, ефективне, прозоре та підзвітне управління на усіх рівнях. Забезпечення належного (місцевого і регіонального) врядування у країнах-членах Ради Європи стосується низки завдань, зокрема, стосовно внутрішніх взаємовідносин між органами місцевої і

регіональної влади, їх відносин з органами державної влади та громадянами; спроможності місцевих і регіональних органів влади забезпечувати надання більш якісних послуг та адекватно реагувати на законні очікування громадян. Досягнення більшого єднання між країнами-членами Ради Європи задля збереження та втілення у життя ідеалів і принципів демократії досягається шляхом розробки та прийняття багатосторонніх міжнародних договорів. Формування та розвиток загальноєвропейської бази нормативно-правових актів у сфері місцевого і регіонального розвитку засвідчує, що належне врядування стало універсальною цінністю для усіх європейських країн.

Так, концепція належного врядування викладена в Європейській Стратегії інновацій та належного врядування на місцевому рівні, що здобула підтримку на 15-й Європейській конференції міністрів, відповідальних за місцеве та регіональне управління (м. Валенсія, 15-16 жовтня 2007 року) та була затверджена Комітетом міністрів Ради Європи у 2008 році. Основне завдання Стратегії полягає в тому, щоб мобілізувати і стимулювати дії національних та місцевих органів влади, інших інституцій таким чином, щоб громадяни усіх європейських країн відчували користь від належного врядування на місцевому рівні завдяки послідовному поліпшенню якості місцевих (суспільних) послуг, залученню населення до вироблення політики, що відповідає їх законним очікуванням.

У зв'язку з цим, Стратегія має три основні завдання: громадяни мають стати у центрі усіх найбільш важливих демократичних процесів у суспільстві; органи місцевого самоврядування повинні постійно удосконалювати систему управління та надання послуг відповідно до 12 принципів, визначених в Європейській Стратегії; органи центральної влади (національні уряди) мають забезпечити створення і підтримку інституційних передумов для розвитку місцевої демократії та вдосконалення системи місцевого самоврядування відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування та інших правових інструментів у галузі місцевого та регіонального розвитку. Слід зазначити, що передумовою розвитку державного управління в країнах ЄС стали

ключові для західної правової доктрини поняття демократії та верховенства права, на яких зародилася концепція «належного врядування».

Слід акцентувати увагу на її причетності до формування системи цінностей, політик та інституцій, завдяки яким ефективно управління суспільством здійснюється шляхом взаємодії держави, громадянського суспільства та бізнесу. Він доводить, що залучення усіх зацікавлених сторін у процес прийняття рішення з урахуванням основних підходів Концепції сприятиме більшій легітимності рішень; рішення будуть більш досконаліми, оскільки буде використовуватись інтелектуальний потенціал неінституційних учасників; громадськість буде більш інформованою щодо інституцій та процедур прийняття рішень; громадяни та інші неінституційні учасники, отримавши досвід, стануть більш ініціативними та самостійними.

Концепція «належного врядування» створює рамки для побудови нового стилю управління, особливо акцентуючи увагу на елементах лідерства та комунікації; воно фактично виступає орієнтиром для просування ідеї самоврядування та демократії, залучення громадян до спільної діяльності щодо вирішення питань місцевого значення. Відповідно до Програми розвитку ООН можна охарактеризувати основні складові, притаманні «належному врядуванню», а саме:

1. Участь (Participation). Усі громадяни мають право голосу. Участь може бути як безпосередньою, так і опосередкованою, через легітимізовані посередницькі інституції та представників.

2. Верховенство права (Rule of law). Правова система повинна бути справедливою і діяти однаково для всіх, особливо стосовно забезпечення прав людини.

3. Прозорість (Transparency). Свобода інформації, її повнота і доступність для всіх, хто в ній зацікавлений.

4. Відповідальність (Responsiveness). Діяльність органів державної влади має служити інтересам усіх членів суспільства.

5. Орієнтація на консенсус (Consensus orientation). Дотримання балансу інтересів для досягнення широкого консенсусу як з місцевих (локальних), так і загальнодержавних питань та процедур.

6. Справедливість (Equity). Добробут суспільства залежить від врахування інтересів кожного члена суспільства.

7. Ефективність та результативність (Effectiveness and Efficiency). Максимально ефективне використання ресурсів для задоволення потреб громадян.

8. Підзвітність (Accountability). Органи державної влади на усіх рівнях та органи місцевого самоврядування мають бути підзвітні у своїй діяльності громадянам.

До основних принципів належного врядування відносяться:

1) відкритість – інституції повинні працювати більш відкрито. Вони повинні активно обмінюватися інформацією з державами–членами Європейського Союзу щодо того, що робить Європейський Союз та які рішення приймає. Вони повинні викладати інформацію мовою, що є доступною для вирішення проблем повернення довіри до складних інституцій;

2) участь – якість, релевантність та ефективність політики Європейського Союзу залежить від участі широкого кола осіб та організацій на всьому шляху творення політики – від її планування до впровадження. Збільшення участі з великою ймовірністю посилить довіру у кінцевий результат політики та інституції, що її імплементують. Реалізація принципу участі істотно залежить від того, чи керуються національні уряди інклюзивним підходом під час розробки та впровадження політики Європейського Союзу;

3) відповідальність – кожна з інституцій Європейського Союзу повинна брати відповідальність за те, що вона робить для Європи. Більша ясність та відповідальність також вимагається від держав–членів Європейського Союзу та всіх інших агентів, що задіяні у розробці й упровадженні політики Європейського Союзу на будь-якому рівні;

4) ефективність – політика повинна бути своєчасною, такою, що забезпечує усе потрібне на підставі чітких завдань, оцінки майбутнього впливу та у випадках, де це можливо, попереднього досвіду. Реалізація принципу ефективності також залежить від упровадження політики Європейського Союзу на пропорційній основі та від того, чи рішення приймаються на найбільш доречному рівні;

5) відповідність (узгодженість) – політика та усі заходи повинні відповідати один одному та бути легкозрозумілими. Потреба у злагодженості всередині Союзу стає дедалі актуальнішою, кількість завдань Союзу зростає; розширення призведе до ще більшої різноманітності. Такі виклики, як кліматичні або демографічні зміни, неможливо вирішити в рамках лише одного з напрямів політики, на якій побудований Європейський Союз [51].

Аналізуючи європейський досвід впровадження принципів належного врядування, можна зазначити, що зарубіжні країни впроваджують принципи належного врядування лише після повної їх адаптації до умов діяльності конкретного органу публічної влади, враховуючи особливості території, забезпечення життєдіяльності територіальних громад, культурні, історичні, ментальні традиції та підготовчу інформаційно-просвітницьку роботу. Адаптація європейського досвіду належного врядування до умов діяльності, наприклад, органів місцевого самоврядування (обласних та районних рад) дає змогу забезпечити: відкритість та прозорість роботи цього представницького органу; встановлення прозорих правил контролю за дотриманням законності рішень районної ради через внутрішній та громадський контроль, а також контроль з боку компетентних органів; активізацію партисипативної демократії (демократії участі) з надання більш якісних соціальних, житлово-комунальних та інших послуг населенню району; гармонізацію відносин між владою, бізнесом і громадянами; створення умов для розбудови громадянського суспільства. Отже, головним завданням впровадження належного врядування є поєднання та розповсюдження інформації і кращих практик на місцевому рівні, зміцнення

спроможності органів місцевого самоврядування, підвищення ефективності їх діяльності тощо.

Не можна не погодитись з керуючим директором Міжнародного валютного фонду Мішелем Камдессусом, який у своєму зверненні до Економічної і Соціальної Ради ООН 2 липня 1997 року зазначив: «Належне врядування є вкрай важливим для кожної країни на будь-якому етапі її розвитку».

Серед інструментів належного врядування виокремлюють дві підгрупи: загальні (універсальні) і локальні. Загальні інструменти управління – це чинні, закріплені в правових актах норми і правила управлінської діяльності, які мають форму законів, статутів, інструкцій, обмежень тощо. Локальні інструменти управління мають частковий характер, підсилюючи виконання більш вагомого управлінського рішення, і можуть набувати форми постанов, наказів, розпоряджень, угод, контрактів, нарад тощо. По відношенню до управлінського рішення інструменти вторинні; залежно від контексту можуть розглядатися як самостійні керуючі дії, що використовуються для виконання інших управлінських рішень.

Для забезпечення належного врядування в системі публічного управління набувають нові інструменти публічного управління, зокрема TWINNING та TAIEH. Термін «ТВІННІНГ» (англ. – TWINNING) трактують як «інструмент інституційного будівництва, що має на меті допомагати країнам-бенефіціарам у розбудові сучасних і ефективних органів центральної та місцевої влади, структура, людські ресурси та управлінський потенціал яких дає змогу впроваджувати *aquis communautaire* на рівні стандартів, прийнятих у країнах-членах ЄС».

У 1998 році інструмент Twinning було запропоновано Європейською Комісією для країн-кандидатів на вступ до ЄС для підтримки їх інтеграції. За час впровадження інструменту Twinning у країнах-кандидатах було реалізовано понад дві тисячі проектів Twinning. Проекти Twinning фінансуються за рахунок коштів Європейського Союзу та мають характер гранту. Органами-бенефіціарами є центральні та місцеві органи виконавчої влади України.

Впровадження інструменту Twinning в Україні регулюється Постановою Кабінету Міністрів України від 07 лютого 2007 року № 154 «Про затвердження Порядку організації роботи з підготовки та реалізації проектів Twinning в Україні» та Керівництвом з використання інструменту Twinning (Common Twinning Manual), розробленим Європейською Комісією.

Ці нормативні документи встановлюють наступні механізми співпраці:

- надання експертної оцінки та консультування у відповідній сфері державного управління;
- допомога органу-бенефіціару в розробленні, перегляді, вдосконаленні існуючого законодавства (перегляд нормативно-правових актів та підготовка пропозицій щодо внесення відповідних змін згідно з європейськими стандартами та практиками; порівняльний аналіз національного та європейського законодавства);
- допомога органу-бенефіціару в розробці документів (внутрішніх програм, регламентів, процедур тощо);
- допомога органу-бенефіціару у зміцненні його інституційної спроможності (здійснення функціонального обстеження та порівняльного аналізу, надання рекомендацій щодо покращення існуючої структури);
- здійснення навчання працівників органу-бенефіціара, а також інших реципієнтів проекту відповідно до укладеного контракту (проведення семінарів та тренінгів іноземними експертами, навчальні візити);
- проведення конференцій, круглих столів, обговорень тощо.

ТАІЕХ (Technical Assistance Information Exchange) – це інструмент інституційної розбудови, що забезпечує підвищення професійної спроможності державних службовців та надання короткострокової технічної допомоги з конкретних питань наближення національного законодавства до норм і стандартів Європейського Союзу.

Відповідні проекти фінансуються за рахунок коштів Європейського Союзу. Органами-бенефіціарами є центральні та місцеві органи виконавчої влади, асоціації місцевих органів влади, органи юстиції та правоохоронні органи,

професійні та комерційні асоціації, профспілки та спілки роботодавців. Впровадження цього інструменту в Україні регулюється постановою Кабінету Міністрів України від 09 квітня 2008 року № 316 «Про затвердження Порядку підготовки та виконання плану залучення зовнішньої допомоги Європейської Комісії у рамках TAIEХ», що встановлює наступні механізми співпраці: - експертні місії – приїзд одного-двох експертів від Європейського Союзу до органу-бенефіціара для проведення детальних консультацій щодо питань застосування тих чи інших аспектів законодавства, існуючого нормативно-правового регулювання, правових процедур і обміну передовим досвідом країн ЄС. Місії зазвичай тривають до п'яти робочих днів;

- навчальний візит передбачає участь фахівців з органу влади країни-бенефіціара до однієї з країн-членів ЄС з метою ознайомлення з методами впровадження певного аспекту законодавства ЄС та передовим досвідом країн-членів ЄС;

- семінар або навчальний захід, під час якого експерти країн-членів ЄС розглядають вузькоспеціалізовані питання щодо нормативно-правового регулювання, інституційного розвитку, існуючого передового досвіду у країнах-членах ЄС.

Під час підготовки заявки TAIEХ варто враховувати, що експертна допомога повинна відповідати пріоритетам, визначеним Угодою про асоціацію Україна – ЄС, а також іншим пріоритетам та цілям, визначених програмними документами між Україною та ЄС. Детальну інформацію щодо цих та інших інструментів політики ви знайдете в додаткових матеріалах до курсу. Пам'ятайте, що вам необхідно уважно прочитати ці матеріали для того, щоб пройти курс.

З 2018 року в Україні за підтримки Міністерства закордонних справ Королівства Нідерланди діє проєкт MATRA «Належне врядування та доброчесність у публічному секторі в Україні». Програма фінансується Міністерством закордонних справ Нідерландів і впроваджується Гаазькою академією місцевого самоврядування спільно з Національним агентством

України з питань державної служби та Українською школою урядування з метою обміну досвідом з дотримання доброчесності в умовах сьогодення.

Мета проєкту – зміцнення спроможності державних органів щодо належного врядування, доброчесності, підзвітності та протидії корупції шляхом підготовки тренерів та поширення кращих практик щодо впровадження політики доброчесності на державній службі.

Складовими Проєкту визначено підготовку тренерів з питань доброчесності, розробку онлайн-платформи, двосторонній обмін досвідом та створення пілотних проєктів.

Однією з провідних організацій у справі розбудови доброчесності є НАТО з її програмою створення можливостей і практичних інструментів, які допомагають країнам-членам зміцнити доброчесність, прозорість і підзвітність і знизити ризик корупції в секторі оборони та безпеки. Програми НАТО з розбудови доброчесності враховуються під час реформування сфери безпеки в Україні.

Підводячи підсумки варто сказати, що все вищевикладене засвідчує потенційно високі можливості європейських інструментів інституційної розбудови та їх практичну користь для забезпечення реалізації структурних реформ в Україні.

Складність запровадження в Україні принципів належного врядування зумовлюється, окрім термінологічно-пізнавальних аспектів, низкою об'єктивних факторів, що перешкоджають цьому процесу: високий рівень корупції, супротив проведенню демократичних реформ, застарілість поглядів та підходів до управління як серед державних службовців, так і серед учених, дослідників; упереджене ставлення до пропонованих моделей реформ. Подолання цих деструктивних факторів сприятиме прискоренню демократизації вітчизняної правової системи в цілому. Помилки під час запровадження європейських принципів належного врядування на практиці можуть призвести до нестабільних процесів:

1) поширення корупції, уповільнення розвитку інститутів ринкової економіки;

2) скорочення соціальних програм, ухилення від сплати податків і зборів, зростання ціни та термінів надання адміністративних послуг;

3) поширення політики «подвійних стандартів», застосування поняття «доцільності» у сфері застосування законів та забезпечення законності, що значить відсутність принципу верховенства права;

4) згорання демократичних процесів у суспільстві, падіння політичної активності у громадян, появи у громадян, політиків, підприємців інших пріоритетів;

5) супротив проведенню демократичних реформ, застарілість поглядів та підходів до управління як серед державних службовців, так і серед учених, дослідників;

6) упереджене ставлення до пропонованих моделей реформ.

Подолання цих деструктивних факторів сприятиме прискоренню демократизації вітчизняної правової системи в цілому. Помилки під час запровадження європейських принципів належного врядування на практиці можуть призвести до нестабільних процесів:

1) поширення корупції, уповільнення розвитку інститутів ринкової економіки;

2) скорочення соціальних програм, ухилення від сплати податків і зборів, зростання ціни та термінів надання адміністративних послуг;

3) поширення політики «подвійних стандартів», застосування поняття «доцільності» у сфері застосування законів та забезпечення законності, що значить відсутність принципу верховенства права;

4) згорання демократичних процесів у суспільстві, падіння політичної активності у громадян, появи у громадян, політиків, підприємців інших пріоритетів [46].

Доброчесність виступає найважливішою суспільною моральною вимогою і потребою належного врядування, а тому відіграє велике соціальне значення.

Сьогодні в Україні вона є однією з найактуальніших тем, яка хвилює наше суспільство, обговорюється європейською та міжнародною спільнотою. Даний принцип визначений на законодавчому рівні як спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень [21]. А це наголошує на обов'язковій відповідності даній вимозі при здійсненні публічного адміністрування.

В свою чергу, принципи належного врядування мають важливе значення для функціонування публічної адміністрації, оскільки вони стосуються правозастосовної діяльності суб'єктів публічної адміністрації при здійсненні адміністративних процедур і спрямовується на прийняття адміністративних актів та їх застосування. Можна говорити про те, що принципи належного врядування створюють процедурні засади забезпечення та реалізації принципу верховенства права. Разом з тим за допомогою або через принципи належного врядування досягаються і інші цілі: мінімізація корупції, врахування думки меншості під час прийняття адміністративних актів, залучення інституцій громадянського суспільства до реалізації публічного адміністрування [10].

Зміцнення доброчесності та зниження рівня корупції – важливі елементи належного врядування і демократії, засновані на принципі верховенства права. Корупція послаблює довіру громадян до системи державного управління.

В контексті боротьби з корупцією доброчесність — це необхідна морально-етична складова діяльності державного службовця, яка визначає межу і спосіб його поведінки, що базується на принципах доброго відношення до громадян та чесності у способі власного життя, виконанні своїх обов'язків та розпорядженні державними ресурсами.

Отже, доброчесність у належному врядуванні означає чесне й повне виконання своїх обов'язків. Процес можна вважати доброчесним, якщо він працює як слід і вписується в загальну систему, частиною якої він є. Організація доброчесна, якщо її діяльність підзвітна і компетентна, без витрат ресурсів на

нечесні особисті потреби. Людина добродісна, якщо вона робить свою справу компетентно, чесно і повністю.

Висновки до Розділу 1

У Концепції формування антикорупційної політики у 2020-2024 роках та антикорупційній стратегії на цей період одним із основних принципів названо формування суспільної нетерпимості до корупції, утвердження культури добродісності та поваги до верховенства права.

З'ясовано, що категорія «добродісність» належить до основоположних категорій етики, відображає певну мораль, яка є суб'єктивною за своєю суттю та означає результат виділення в поведінці особистості певних стійких позитивних моральних якостей.

Добродісність державної влади може в найбільш загальному вигляді означати високоморальну характеристику її представників, діяльність яких спрямовується на досягнення добра як для кожної окремої людини, так і для суспільства в цілому; це необхідна морально-етична складова діяльності державного службовця, яка визначає межу і спосіб його поведінки, що базується на принципах доброго відношення до громадян та чесності у способі власного життя, виконанні своїх обов'язків та розпорядженні державними ресурсами.

Обґрунтовано положення про те, що добродісність державної влади виступає найважливішою суспільною моральною вимогою і потребою, а тому відіграє велике соціальне значення. Сьогодні в Україні вона виступає однією з найактуальніших тем, яка хвилює наше суспільство, обговорюється європейською та міжнародною спільнотою. Даний принцип визначений на законодавчому рівні як спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень.

Уточнено положення про необхідність комплексного запровадження в Україні принципів належного урядування, зокрема і добродісності, пояснюється тим, що на сучасному етапі розвитку європейської правової думки означену

сукупність принципів визначають як один з найважливіших елементів (вимог) принципу верховенства права. Принципи належного урядування перебувають у прямому зв'язку з основоположними принципами діяльності публічних адміністрацій, є родовими щодо останніх та визначають особливості їх застосування в демократичній державі.

РОЗДІЛ 2. САНДАРТИ ТА ПРАКТИКА ВПРОВАДЖЕННЯ ПРИНЦИПІВ ДОБРОЧЕСНОСТІ В ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ

2.1. Європейські стандарти доброчесності

Європейський вибір для України – це не просто вимога часу або географічна близькість із Європою. Це, передусім, вибір шляхів розвитку країни в напрямку європейської цивілізаційної моделі, йдучи якими можна досягти прогресу в усіх сферах життєдіяльності суспільства і держави. Гармонізація державної служби із міжнародними стандартами та нормами ЄС є одним із таких шляхів, який визначений Угодою про асоціацію між Україною та ЄС [31;30].

Щодо визначення поняття стандарту, то у первинному значенні стандартом називали прапор, який встановлювали на полі бою з метою позначити «своїх» та відокремити себе від чужинців-ворогів. Пізніше «стандартом» вважали зразок, еталон, на який повинні були орієнтуватися усі (наприклад, коли англійці визначали міру довжини «фут», як еталон вони використовували ступню монарха).

Сьогодні стандартом вважається певний набір характеристик та ознак предмета, товару чи послуги, наявних у певній кількості, що й забезпечує їх високу якість [40].

Так, у Великому тлумачному словнику сучасної української мови поняття «стандарт» розглядається як норма, мірило, зразок; єдина типова форма організації, проведення, здійснення чого-небудь [2].

Стандартом можна також вважати зразки найбільш ефективної управлінської практики, на які можуть і повинні орієнтуватися ті держави, які прагнуть перейти до більш дієвого та результативного державного управління.

Сучасні стандарти доброчесності набули різних форм та існують як: стандарти або критерії; принципи запровадження; цінності, на які слід спиратися політикам та державним службовцям під час вироблення та впровадження політики доброчесності тощо.

Важливо зазначити, що основою формування та розвитку доброчесності на державній службі України є європейські стандарти доброчесності та боротьби з корупцією, визначені у міжнародних договорах і угодах, які ратифіковані Україною.

Європейські стандарти доброчесності слід розуміти як комплекс принципів і норм формування й упровадження політики доброчесності, вимог до систем управління, які в сукупності створюють засади добровільного застосування принципів доброчесності в діяльності державного службовця з метою наближення до певної еталонної моделі побудови й реалізації сучасної публічної влади, орієнтованої на європейські цінності.

На сьогодні з урахуванням європейських стандартів для забезпечення доброчесної державної служби України застосовують механізми люстрації, запобігання конфлікту інтересів, дотримання етики поведінки, декларування майна, доходів, витрат та зобов'язань фінансового характеру державних службовців.

Законом України «Про запобігання корупції» визначено спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції – органи прокуратури, Національної поліції, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції [23]. Так, боротися з корупцією потрібно лише шляхом об'єднання спільних зусиль країн. Це є твердим переконанням Ради Європи, оскільки корупція представляє серйозну загрозу основним європейським принципам та цінностям, підриває віру громадян у демократію, порушує принцип верховенства права, являє відмову у забезпеченні прав людини, перешкоджає соціально-економічному розвитку.

Комітетом Міністрів Ради Європи у Резолюції (97) 24 було визначено двадцять керівних принципів боротьби з корупцією, розроблених Мультидисциплінарною групою з питань корупції (GMC) [12]. Серед них: здійснення ефективних заходів, спрямованих на запобігання корупції, і в цьому зв'язку підвищення поінформованості громадськості та сприяння етичній поведінці; забезпечення скоординованої криміналізації національної та

міжнародної корупції; забезпечення для осіб, які виконують обов'язки щодо попередження, розслідування, судового переслідування та винесення вироків стосовно випадків корупції, незалежності, яка б відповідала їх функціям, свободу від неналежного впливу та ефективні засоби для збору доказів, захист для осіб, які допомагають владі у боротьбі з корупцією, а також збереження таємниці слідства; запровадження необхідних заходів із вилучення та конфіскації доходів, отриманих в результаті корупційних дій, а також заходів для попередження використання юридичних осіб для прикриття корупційних дій; обмеження імунітету від розслідувань, судового переслідування та винесення вироків у справах щодо корупції до рівня, необхідного у демократичному суспільстві; запровадження спеціалізації осіб або органів, відповідальних за боротьбу з корупцією, забезпечуючи їх необхідними засобами та навчанням для виконання покладених на таких осіб або органи завдань тощо [12].

Однак, у резолюції ООН «Попередження злочинності та кримінальне правосуддя у контексті розвитку: реалізації та перспективи міжнародного співробітництва» від 07 вересня 1990 року наголошено, що необхідно виділяти достатню кількість ресурсів для найму компетентної робочої сили і управлінського персоналу, які забезпечують їх прожитковий мінімум. Коли у зв'язку з розмірами окладу урядових чиновників виникає питання про те, як людина може прогодувати свою сім'ю на свій оклад, можна стверджувати, що у суспільстві існує небезпека корупції [8].

У 1990 році Transparency International розробила пакт доброчесності як інструмент, який уряди можуть використовувати для боротьби з корупцією на етапі проведення торгів та 42 укладання договорів. З того часу, команда ТІ з питань оборони адаптувала цей інструмент для задоволення конкретних потреб в оборонних закупівлях. Пакт про захист доброчесності – це контракт, який пов'язує учасників торгів і покупців зобов'язаннями про недопущення підкупу у конкретних закупівлях і є інструментом, спрямованим на запобігання корупції у тендерному процесі та на стадії укладення контрактів на постачання. Пакт про захист доброчесності зобов'язує всіх учасників торгів та уряд спільно підписати

договір про зменшення ймовірності корупції, можливої до, під час і після проведення тендеру. Зазвичай пакт містить зобов'язання і домовленості учасників торгів не пропонувати і не брати хабарі, а також зобов'язання і домовленості урядів, включаючи всіх їх консультантів і радників, учасники торгів погоджуються вийти з тендеру, якщо є докази порушення зобов'язання, що може також передбачати додаткові санкції, наприклад, виключення з участі в торгах для наступних контрактів.

Основними складовими Пакту про доброчесність, визначено:

– договір, у якому учасники тендеру та уряд домовляються про певні правила, спрямовані на недопущення хабарництва, а учасники тендеру погоджуються на правила щодо розкриття інформації;

– залучення незалежного спостерігача;

– забезпечення прозорості документів та процесу.

Зазвичай у документі також відображають санкції за порушення пакту:

– визнання недійсними договору;

– внесення порушників до «чорного списку»;

– відшкодування збитків, завданих державі

Виявляється, що термін доброчесність поширюється завдяки перекладу та адаптації міжнародно-правових актів і зарубіжних стандартів (практик). Для прикладу, в 1996 р. ООН схвалює Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб, за яким такі особи зобов'язуються виконувати свої обов'язки «з повною доброчесністю».

Слід зазначити, що загальні засади протидії корупції визначено у Цивільній конвенції про боротьбу з корупцією [43], Кримінальній конвенції про боротьбу з корупцією [8] та Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції [9]. Цивільною конвенцією про боротьбу з корупцією, яку Україна ратифікувала у

2005 році, визначено, що кожна Сторона передбачає у своєму внутрішньому законодавстві ефективні засоби правового захисту осіб, яким заподіяно шкоду внаслідок корупційних дій, з метою надання таким особам можливості захищати свої права та інтереси, включаючи можливість отримання компенсації за заподіяну шкоду.

У конвенції визначено поняття «корупція» як прямі чи опосередковані вимагання, пропонування, дачу або одержання хабара чи будь-якої іншої неправомірної вигоди або можливості її отримання, які порушують належне виконання будь-якого обов'язку особою, що отримує хабара, неправомірну вигоду чи можливість мати таку вигоду, або поведінку такої особи. У 2006 році Україною ратифіковано Кримінальну конвенцію про боротьбу з корупцією (ETS 173) [8] та Конвенцію Організації Об'єднаних Націй проти корупції [9]. Зокрема, згідно з Кримінальною конвенцією про боротьбу з корупцією (ETS 173) метою Ради Європи є досягнення більшого єднання між її членами, а тому Держави-члени Ради Європи та інші держави, які підписали цю Конвенцію, переконані у необхідності здійснювати у невідкладному порядку спільну кримінальну політику, спрямовану на захист суспільства від корупції, включаючи ухвалення відповідних нормативно-правових актів і вжиття превентивних заходів.

Крім того, Конвенцією Організації Об'єднаних Націй проти корупції встановлено, що запобігати корупції та викорінювати її - це обов'язок усіх держав, а тому кожна Держава-учасниця, згідно з основоположними принципами своєї правової системи:

- розробляє й здійснює або проводить ефективну скоординовану політику протидії корупції (стаття 5);

- забезпечує наявність органу або, у належних випадках, органів, які здійснюють запобігання корупції за допомогою таких засобів, як: проведення політики, згаданої в статті 5 цієї Конвенції, і, у належних випадках, здійснення нагляду та координації реалізації такої політики; розширення та поширення знань з питань запобігання корупції (стаття 6);

– прагне в належних випадках створювати, підтримувати й зміцнювати такі системи приймання на роботу, набору, проходження служби, просування по службі та виходу у відставку державних службовців і, в належних випадках, інших державних посадових осіб, які не обираються, які: ґрунтуються на принципах ефективності й прозорості й на таких об'єктивних критеріях, як бездоганність роботи, справедливість і здібності; включають належні процедури підбору й підготовки кадрів для заняття державних посад, які вважаються особливо вразливими з точки зору корупції, і ротації, у належних випадках, таких кадрів на таких посадах; сприяють виплаті належної винагороди й установленню справедливих окладів з урахуванням економічного розвитку Держави-учасниці; сприяють здійсненню освітніх і навчальних програм з метою забезпечення того, що ці особи задовольняють вимоги стосовно правильного, добросовісного й належного виконання державних функцій, а також забезпечують їм спеціалізовану й належну підготовку, щоб поглибити усвідомлення ними ризиків, які пов'язані з корупцією та стосуються виконання ними своїх функцій. Такі програми можуть містити посилання на кодекси або стандарти поведінки у відповідних галузях (стаття 7);

– заохочує, *inter alia*, непідкупність, чесність і відповідальність своїх державних посадових осіб, застосовуючи кодекси або стандарти поведінки для правильного, добросовісного й належного виконання державних функцій, беручи до уваги Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб, який міститься в додатку до Резолюції 51/59 Генеральної Асамблеї від 12 грудня 1996 року (стаття 8) [15].

Крім того, відповідно до ч.5 ст.8 Конвенції ООН проти корупції кожна Держава-учасниця прагне, у належних випадках і згідно з основоположними принципами свого внутрішнього права, запроваджувати заходи й системи, які зобов'язують державних посадових осіб надавати відповідним органам декларації, серед іншого, про позаслужбову діяльність, заняття, інвестиції, активи та про суттєві дарунки або прибутки, у зв'язку з якими може виникнути конфлікт інтересів стосовно їхніх функцій як державних посадових осіб.

Враховуючи зазначене, Рекомендацією № R (2000) 10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців (прийнятої Комітетом міністрів на 106 сесії 11 травня 2000 року) рекомендовано, щоб уряди держав-учасниць заохочували, відповідно до національного законодавства та принципів державного управління, прийняття національних кодексів поведінки державних службовців, базуючись на модельному кодексі поведінки для державних службовців, який є додатком до цієї Рекомендації; і уповноважує Групу держав проти корупції (ГРЕКО) контролювати її виконання.

У пояснювальній записці до Рекомендації № R (2000) 10 щодо розробки Модельного кодексу поведінки державних службовців зазначено, що:

1) кодекси поведінки мають містити чіткі та конкретні керівні принципи поведінки, на яку організація очікує від своїх членів, та цінності, які вона захищає.

Мета кодексу поведінки є потрійною: це формулювання етичного клімату, що існує на державній службі; він розтлумачує стандарти етичної поведінки, що вимагаються від державних службовців; інформує громадськість, якої поведінки й ставлення очікувати від державних службовців при спілкуванні з ними. Він є як державним документом, так і основною ідеєю, яку треба донести до кожного державного службовця. Чітке, коротке та доступне письмове описання стандартів, за якими повинна проходити його робота, є основною вимогою.

2) модельний кодекс повинен бути можливим для адаптування, з модифікацією чи без для більшості державних службовців. Його положення повинні визначати керівні принципи та, в той же час, надавати конкретні поради для використання в конкретних ситуаціях.

3) кодекси поведінки не повинні обмежуватись протидією корупції. Вони повинні йти далі та просувати високі стандарти етичної поведінки. Вони повинні встановлювати загальні принципи, що охоплюють законність, старанність, ефективність та економію, прозорість, конфіденційність та поводження з інформацією, персональну відповідальність та незалежні судження, справедливе ставлення та чесність, а також професійне навчання.

Таким чином, Модельний кодекс поведінки державних службовців Ради Європи [12], який втілений в додатку до Рекомендації, визначає міжнародні стандарти честі та поведінки для службовців і перспективу у цій сфері. Це нормування повинно здійснюватися на основі національних кодексів поведінки державних службовців, розроблених відповідно до запропонованого документа. Зміст Модельного кодексу відобразив досвід регулювання поведінки державних службовців країн розвиненої демократії. Його прийняття сприяло розробці національних кодексів, створенню спеціальних державних інституцій з проблем етики, впровадженню етичної освіти тощо [7].

В Україні, починаючи з 2006 року, були зроблені спроби щодо розробки відповідно до Модельного кодексу поведінки державних службовців законопроектів щодо доброчесності державних службовців, однак вони так і не були прийняті, а саме: «Про доброчесну поведінку осіб, уповноважених на виконання функцій держави, органів місцевого самоврядування» (реєстр. № 2362); «Про конфлікт інтересів у діяльності публічних службовців» (реєстр. № 4420); «Про правила професійної етики на публічній службі та запобігання конфлікту інтересів» (реєстр. № 4420-1) та «Про заходи державного фінансового контролю публічної служби» реєстр. № 4472); Кодекс доброчесної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави (який був розроблений Голодержслужбою у 2008 році).

Водночас забезпечення доброчесності на державній службі неможливе без впровадження європейських стандартів в галузі люстрації, які походять із трьох джерел: Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод та судової практики Європейського суду з прав людини; судової практики національних конституційних судів; Резолюцій Парламентської Асамблеї Ради Європи, а саме: Резолюції 1096(1996) про заходи щодо подолання наслідків минулих комуністичних тоталітарних систем та Резолюції 1481(2006) про необхідність міжнародного засудження злочинів тоталітарних комуністичних режимів. У Резолюції ПАРЕ 1096(1996) наведено посилання на «Керівні рекомендації з забезпечення відповідності законів про люстрацію та

адміністративних заходів вимогам держави, заснованої на принципі верховенства права».

Цікавою європейською практикою є запровадження Європейського кодексу поведінки для всіх осіб, які залучені до місцевого та регіонального врядування, у якому наведені етичні принципи та стандарти, які затвердили виборні представники місцевих і регіональних органів влади 47 держав – членів Ради Європи. Цей кодекс – переглянута та оновлена версія Кодексу поведінки, покликаною забезпечувати політичну доброчесність народних обранців місцевого та регіонального рівнів від 1999 року, тож оновлений документ має застосовуватися до всіх осіб, які залучені до місцевого та регіонального врядування.

Кодекс виконує кілька функцій:

- інструктує всіх суб'єктів, залучених до місцевого та регіонального врядування, щодо професійної етики під час щоденного виконання службових обов'язків;
- інформує громадськість про поведінку, якої вони мають право очікувати від усіх суб'єктів, залучених до місцевого та регіонального врядування, а також про засоби, що дозволяють досягти такої поведінки;
- допомагає формувати атмосферу довіри до всіх суб'єктів, залучених до місцевого та регіонального врядування, а також зміцнити відносин між громадськістю та місцевими і регіональними посадовцями;
- консультує осіб, на яких покладено обов'язки щодо забезпечення поваги до цих принципів;
- покращує етичні стандарти.

Типовий кодекс не може охопити всього спектра різноманітних ситуацій, пов'язаних з етичними проблемами. Загалом кодекс поведінки встановлює очікування щодо принципів поведінки, узаконює заходи забезпечення останніх, а також засади їх застосування.

У ньому зосереджено увагу на принципах доброчесності та відносинах між різними суб'єктами, обов'язками та відповідальністю, індивідуальною та

груповою поведінкою, фінансовими інтересами, а також використанням офіційної інформації.

Мета складання кодексу поведінки — підвищити повноцінне функціонування державного управління. Очікується повага від усіх суб'єктів до принципів та цінностей кодексу. Кодекси поведінки варто розглядати як один з інструментів серед низки інших засобів, тобто в межах ширшої та всеосяжної політики доброчесності та непідкупності.

Суть цих стандартів можна викласти в таких чотирьох ключових критеріях, що стосуються процедури люстрації: в кожному окремому випадку необхідно довести вину; необхідно гарантувати право на захист, презумпцію невинуватості та право оскаржувати рішення суду; необхідно дотримуватися різних функцій та цілей люстрації а саме: захисту нових демократій, та кримінального права, тобто покарання тих осіб, які вважаються винними; люстрація має чіткі обмеження в часі як щодо термінів виконання, так і щодо терміну перевірки.

Таким чином, європейські стандарти доброчесності спрямовані на захист суспільства від корупції для забезпечення демократії, дотримання прав людини, правопорядку, чесності та соціальної справедливості. З метою впровадження європейських стандартів доброчесності у 2014 році Верховною Радою України прийнято пакет законів щодо боротьби з корупцією: закони України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» [24], «Про очищення влади» [33], «Про Національне антикорупційне бюро України» [32], «Про запобігання корупції» [23], «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодонабувачів юридичних осіб та публічних діячів» [19]; у 2015 році прийнято нову редакцію Закону України «Про державну службу» [21], схвалено пакет законів про декомунізацію, у 2016 – затверджено Правила етичної поведінки державних службовців [29], схвалено Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей подання службовими особами декларацій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового

характеру у 2016 році», яким передбачено електронне декларування [20]. Однак, залишаються ще не вирішеними заходи, які передбачені Антикорупційною стратегією [24], а саме:

- ухвалення закону про захист осіб, які добросовісно повідомляють про корупційні правопорушення (викривачів);
- прийняття закону про проведення перевірок публічних службовців на добросовісність.

Крім того, з метою подальшого впровадження європейських стандартів добросовісності в Україні, відповідно до Модельного кодексу поведінки державних службовців [12], необхідно розробити новий Кодекс добросовісної поведінки публічних службовців з урахуванням нової редакції Закону України «Про державну службу» [21] та нових змін до законодавства про запобігання корупції.

2.2 Європейська система управління добросовістю

У праці Хукстра та Херес [56], пропонується тришаровий підхід та розрізнення між рівнями «програмного забезпечення» (software) та «апаратного забезпечення» (hardware), а також «оперативної системи» (operating system) в рамках організаційної системи управління добросовістю.

«Програмний» вимір стосується заходів, спрямованих на позитивний вплив на етичну культуру в організації через інтернаціоналізацію громадських цінностей державного службовця. В ідеалі ці заходи спрямовані на створення культури, що відзначається відкритістю, безпекою, взаємоповагою та довірою. Особливо важливу роль у цьому відіграють керівники. Приклади «програмного забезпечення» включають ознайомчі курси для нових працівників з ціллю підвищення обізнаності про важливість добросовісності в рамках державної служби.

«Апаратний» вимір стосується нагляду, контролю та дотримання правил, процедур та вказівок, необхідних для підтримки та зміцнення етичної культури

організації. У цьому процесі важливу роль відіграють відділи фінансів, правового забезпечення, аудиту та управління персоналом. Приклади «апаратного забезпечення» включають: процедури закупівлі, укладання контрактів, додаткову зайнятість, а також процедури звітування та розслідування. Цей вимір нагадує принципи стратегій протидії та запобігання корупції.

Вимір «оперативної системи» (operating system) стосується заходів, націлених на системну інституціоналізацію політик доброчесності. З цією метою необхідно розробити чітке бачення управління доброчесністю, яке б об'єднало заходи на рівні «програмного та апаратного забезпечення» та забезпечило їхню внутрішню узгодженість.

Співробітники з питань доброчесності відіграють важливу роль в започаткуванні та координації принципів доброчесності в організаціях. Приклади «операційної системи» включають: контроль за кількістю та характером порушень принципів доброчесності, оцінку політик та аналіз ризиків.

У країнах Європейського Союзу запроваджується комплексна модель з управління доброчесністю у публічному секторі. Модель сконцентрована на трьох різних компонентах – культура, підзвітність та система. Також модель містить тринадцять підкомпонентів.

Культурний компонент нагадує раніше згаданий програмний вимір та наголошує на необхідності етичного лідерства, важливості навчання з питань доброчесності та необхідність відкритого та безпечного середовища для сприяння принципам доброчесності.

Компонент підзвітності нагадує апаратний вимір і охоплює виявлення, розслідування, санкціонування та інші механізми контролю та нагляду. Системний компонент нагадує операційну систему і передбачає розробку рамки/стратегії доброчесності, встановлення чітких цілей, координацію та оцінку.

Ця модель наразі ще апробується, тому варто навести також існуючу модель, що була розроблена раніше для уряду Нідерландів, застосовується в

державній службі Нідерландів та вдосконалюється з часом на основі практичного досвіду [59].

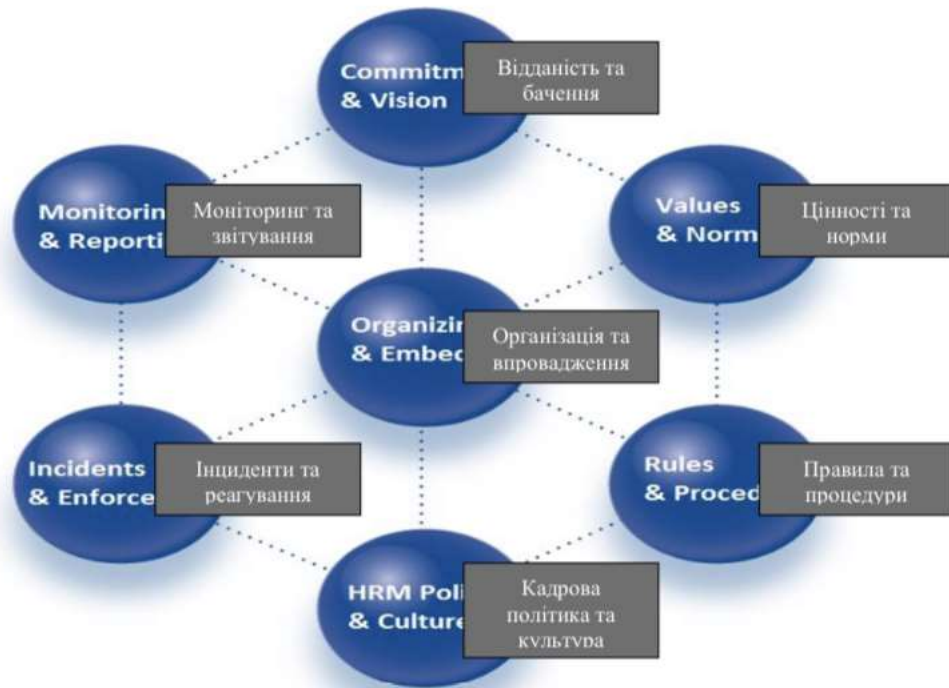


Рис.1. Інфраструктура доброчесності (Нідерланди)

Модель, яка називається «інфраструктура доброчесності», охоплює сім елементів управління доброчесністю:

1) **відданість та бачення:** політики у сфері доброчесності можуть досягти успіху лише в тому випадку, коли керівництво організації бажає їх просувати і виділяти для їх забезпечення достатні ресурси. Крім того, необхідно, щоб керівництво виробило чітке бачення щодо управління доброчесністю: чому ми хочемо звернути увагу на принципи доброчесності, як ми визначаємо доброчесність, якої стратегії ми дотримуємося, яка наша амбітна ціль?

2) **цінності та стандарти:** цінності та стандарти державного сектору закладають підвалини чи основу політик у сфері доброчесності. Тому важливо визначити організаційні цінності та стандарти, а потім задокументувати їх у Кодексі корпоративної етики. Такий крок дозволить задекларувати, яким цінностям та

нормам слідує організація і її працівники та за що вони можуть нести відповідальність.

3) **правила та процедури:** цінності повинні підтримуватися чітким набором організаційних правил та процедур. Вони часто узагальнюються як системи внутрішнього адміністрування та контролю. До прикладів належать: робочі процеси, принцип «чотирьох очей», розподіл обов'язків та порядок переведення з однієї роботи на іншу.

4) **кадрова політика та культура:** принципи доброчесності також є важливою темою і для відділу кадрів та управління людськими ресурсами, у зв'язку з чим доброчесність повинна бути інтегрована у політику підбору персоналу, відбору кадрів, скринінгу та звільнення. Крім того, ввідні зустрічі перед прийняттям на роботу, організаційні курси та службові наради і є тими слушними нагодами, коли можна підвищити обізнаність працівників та покращити організаційну культуру.

5) **інциденти та реагування:** розслідування випадків та санкціонування неетичної поведінки є важливими кроками. Саме такі дії дають сигнал про те, що доброчесність високо цінується та знижують ризик майбутніх порушень. Положення, спрямовані на сприяння повідомленню про порушення доброчесності, та інші ініціативи (наприклад, «гарячі лінії», «радники з питань доброчесності» та «протоколи слідства») є важливими елементами, котрі сприяють доброчесності.

6) **моніторинг та звітування:** моніторинг політик та програм у сфері доброчесності є потрібним для оцінки та покращення впровадження політик доброчесності. Оцінювання дозволяє зібрати інформацію про реалізацію та ефективність політик у сфері доброчесності.

7) **організація та впровадження:** зазначені вище заходи з просування принципів доброчесності повинні ставати невід'ємною частиною структури та культури організації. Співробітник з питань доброчесності – це особа, покликана розробити систему управління доброчесністю організації, координувати всі заходи щодо просування принципів доброчесності та консультувати

керівництво. Співробітник з питань доброчесності повинен розробити план / документ з впровадження принципів доброчесності, який повинен охоплювати всю організаційну структуру та давати відповіді на усі актуальні питання. моніторинг та звітування.

Висновки до Розділу 2

Визначено європейські стандарти доброчесності як комплекс принципів і норм формування й упровадження політики доброчесності, вимог до систем управління, які в сукупності створюють засади добровільного застосування принципів доброчесності в діяльності державного службовця з метою наближення до певної еталонної моделі побудови й реалізації сучасної публічної влади, орієнтованої на європейські цінності.

На основі аналізу стану дослідження питання дотримання європейських стандартів доброчесності з'ясовано, що розв'язання проблеми корупції є одним із пріоритетів для українського суспільства на сьогоднішньому етапі розвитку держави.

Досліджено, що на сьогодні з урахуванням європейських стандартів для забезпечення доброчесної державної служби України застосовують механізми люстрації, запобігання конфлікту інтересів, дотримання етики поведінки, декларування майна, доходів, витрат та зобов'язань фінансового характеру державних службовців.

Зроблено висновок, що залишаються ще не вирішеними заходи, які передбачені Антикорупційною стратегією, а саме: ухвалення закону про захист осіб, які доброчесно повідомляють про корупційні правопорушення (викривачів); прийняття закону про проведення перевірок публічних службовців на доброчесність. З метою подальшого впровадження європейських стандартів доброчесності в Україні, відповідно до Модельного кодексу поведінки державних службовців запропоновано розробити новий Кодекс доброчесної поведінки публічних службовців з урахуванням нової редакції Закону України «Про державну службу» та змін до законодавства про запобігання корупції.

РОЗДІЛ 3. ЗАПРОВАДЖЕННЯ ПОЛІТИКИ ДОБРОЧЕСНОСТІ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

3.1. Аналіз сучасного стану належного врядування та політики доброчесності в органах державної влади України

Поняття «належного врядування» є концепцією, котра важко асимілюється в український дискурс державного адміністрування. До сьогодні ми стаємо свідками бурхливих експертних дискусій щодо того, як правильно перекласти термін «належне врядування» та як воно пов'язане з українським терміном «доброчесність» (англійською: integrity). Тим не менш, концепція належного врядування гарантує корисну основу для започаткування нового стилю формування державної політики та державного управління, де уряд та інші органи державної влади не є єдиною стороною, яка приймає рішення щодо державної політики, а навпаки – приймає рішення на основі координації та співпраці з численними зацікавленими сторонами, особливо недержавними суб'єктами.

Такий стиль державного управління базується на концепціях етичного лідерства, широкого та всебічного спілкування, підзвітності, відкритості, прозорості та участі громадськості у вирішенні важливих та складних соціальних проблем.

Стратегія реформи державного управління на період до 2021 року, затверджена Кабінетом Міністрів України в червні 2016 року [41], та Урядовий план дій щодо реалізації Ініціативи партнерства «Відкритий уряд» (2018-2020) – служать дорожньою картою для просування належного врядування в Україні [28]. Громадські консультації, доступ до публічної інформації, підзвітність, обізнаність громадян про діяльність державних установ стають невід'ємною частиною державного управління в Україні. Сучасна практика державного управління свідчить про зростаючий вплив громадянського суспільства на розробку та реалізацію державної політики, в тому числі через групи самоорганізованих громадян.

Не все працює ідеально, як того хотілося б, але поетапне впровадження належного врядування стає звичною практикою в українському державному управлінні. У 2016 році Закон України «Про державну службу» зафіксував вимогу щодо обов'язкової та публічної щорічної звітності керівників органів виконавчої влади. Щороку керівники виконавчих органів влади повинні представляти звіти про свою діяльність представникам громадських рад, громадянського суспільства, асоціацій працівників, профспілок, експертам у відповідних сферах та засобам масової інформації.

Більше того, існує Закон «Про доступ до публічної інформації», а національний портал відкритих даних стає надійним джерелом інформації про видатки державного бюджету, а також про інші соціально чутливі показники функціонування держави.

Окрім цього, існує електронна система декларування активів, котра слугує державною базою декларацій про майно державних службовців. Цей інструмент дає змогу громадянському суспільству самостійно оцінювати діяльність державних службовців та вносити пропозиції щодо вдосконалення діяльності певного органу державної влади.

Україна запровадила принцип залучення громадян до формування державної політики на різних рівнях: від національного до місцевого. Органи державної влади та місцевого самоврядування повинні мати можливість приймати рішення на основі обговорень з громадянами, що забезпечить належну доказову базу для їх прийняття. Водночас метою залучення громадян до цього процесу є почути голос кожного, кожної людини та групи, і особливо тих, кого зачіпає певна політика чи реформа. Цей механізм участі громадян ще має бути значно вдосконалений. Проте такий підхід може бути інструментом забезпечення відкритості, прозорості та підзвітності уряду при правильному застосуванні.

Національна академія державної служби спільно із Секретаріатом Кабінету Міністрів України випробували методику оцінки діяльності органів виконавчої влади з точки зору їх взаємодії з громадськістю. Це надає можливість

не тільки оцінити стан такої роботи, а й знайти шляхи її вдосконалення на різних рівнях. Належне врядування вимагає відповідних спроможностей державних установ. Якщо належне врядування трактувати неправильно і не сприймати як засіб забезпечення результативності та ефективності державних дій, це може залишатися лише модною тенденцією та предметом жонгливання популістів на різних політичних ток-шоу.

Звернемося до аналізу доброчесності в українському контексті. Поняття «доброчесність» є абсолютно новим для України. Доброчесність в українському суспільстві та законодавстві переважно розглядається в контексті запобігання корупції, як можливий позитивний результат застосування норм та правил.

У суспільстві загалом на сьогодні відсутнє сприйняття доброчесності як категорії поведінки, спрямованої на суспільне благо. Українське законодавство – як спадкоємець законодавства Радянського Союзу – часто використовує механізми репресій та примусу, а не норми переконання та заохочення, які є більш характерними для європейського законодавства.

Семантика слова «доброчесність» також відіграє важливу роль у сприйнятті цього поняття в українському суспільстві. В англійській мові «доброчесність» означає «діяти, слідуючи відповідним моральним цінностям та нормам». Українською мовою слово «доброчесність» складається з двох різних слів – «добрий» та «чесний». «Доброчесність» характеризує доброчесну людину, особу, котра живе чесно і дотримується норм моралі.

У контексті професійної діяльності державних службовців поняття «доброчесність» можна пояснити як виконання обов'язків на основі належного поведіння з тими громадянами, котрі отримують державні послуги або зазнають впливу державної політики. Доброчесність у Законі «Про державну службу» Принцип чесності як один з головних принципів державної служби незалежної України вперше був врегульований Законом України «Про державну службу» із змінами, внесеними у 1993 р. Цей же закон також говорив про вимоги щодо етики державних службовців: «Державні службовці повинні сумлінно виконувати свої обов'язки, з повагою ставитись до громадян, керівників та

службовців; дотримуватися високої культури спілкування та уникати дій та вчинків, які можуть порушити інтереси державної служби або негативно вплинути на репутацію державного службовця».

Як бачимо, поняття «добročесність» не використовувалось ще тоді, коли вперше вводився Закон «Про державну службу». Тим не менше, він наголошував на морально-етичній складовій діяльності державного службовця та визначав спосіб та межі його / її діяльності. Насправді, державний попит на державних службовців, які діють, дотримуючись засад «добročесності», був завжди.

Добročесність потрібно виховувати, тому що не варто покладатися на службовця, який має високі професійні якості, але позбавлений моральних цінностей. Ця ідея відображена у Законі України «Про засади державної антикорупційної політики» 2015 р.: «Рівень та масштаби корупції в країні, ефективність протидії корупційним процесам значною мірою залежать від добročесності виборних посадових осіб...».

Із ухвалених законодавчих актів щодо імплементації новацій добročесності держава має створити добročесну публічну службу через реформування самого законодавства про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування. Завдання держави полягають у тому, щоб набирати на державну службу професійних та порядних людей; забезпечувати належний рівень оплати праці; здійснювати моніторинг діяльності конкретного чиновника.

Термін «добročесність» було запроваджено та стандартизовано в новому Законі «Про державну службу», переглянутому в 2016 році. Стаття 4 Закону зазначає, що добročесність є основним принципом державної служби. Він пов'язує добročесність із «зобов'язанням державних службовців захищати державні інтереси та відкидати поширеність приватних інтересів, виконуючи надані їм повноваження». Таким чином, ми бачимо, що акцент робиться на конфліктах між приватними та державними інтересами. Однак Закон не згадує, що поведінка повинна виходити з внутрішнього переконання (цінності), щоб робити правильну справу для загального блага.

Автори науково-практичного коментаря до Закону вважають, що «доброчесність» є ключовою умовою запобігання та протидії корупції. Більше того, зазначається, що це ключовий принцип у запобіганні конфлікту інтересів та забезпеченні впровадження інструментів, спрямованих на запобігання корупції на державній службі.

Існують різноманітні інструменти сприяння доброчесності. Фінансовий контроль є одним із інструментів, які Україна використовує для вимірювання рівня доброчесності державних службовців. У 2015 році було запущено єдиний державний реєстр декларацій, в якому державні службовці повинні декларувати доходи, витрати та свої фінансові зобов'язання. Цей факт має велике значення, оскільки надав громадянам доступ до інформації про фінансовий стан державних службовців, діяльність яких фінансується платниками податків. Це значно підвищило прозорість діяльності державних службовців. Крім того, однією з головних цілей цього інструменту є запобігання можливим конфліктам інтересів.

Тим часом багато міжнародних організацій та таких установ, як Національне агентство з питань запобігання корупції, проводили ряд заходів з підвищення обізнаності, щоб пояснити шкідливі наслідки конфлікту інтересів та способи запобігання конфлікту інтересів.

Важливою новацією антикорупційного законодавства є перевірка на доброчесність. Заходи моніторингу доброчесності потрібно проводити шляхом імітації ситуацій, подібно до тих, що виникають у повсякденній діяльності публічного службовця, наприклад моделювання ситуації провокування хабара і відстеження поведінки конкретного чиновника на предмет чесності та непідкупності для перевірки доброчесності поведінки службовця.

Новим антикорупційним законодавством передбачено також моніторинг способу життя конкретного чиновника стосовно його доброчесності, а саме: відповідності витрат і стилю життя до заробленого, правдивості інформації у деклараціях та чесності під час отримання не зарплатних матеріальних вигод.

В Україні діє Кодекс етичної поведінки державних службовців, що працюють на національному рівні, та посадових осіб місцевого самоврядування.

Розроблений у 2016 році Національним агентством України з питань державної служби, Кодекс описує етичну поведінку, котра базується на принципах, визначених Законами України «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування», а також на загальних вимогах до поведінки державних службовців, котрі містяться у законі «Про запобігання корупції» [14;6]. Нині кожен чиновник законодавчо зобов'язаний бути добрим службовцем для звичайних громадян, яким він надає послуги, та максимально чесним щодо виконання своїх службових обов'язків, особливо коли посадовець наділений значними дискреційними повноваженнями.

Крім того, в рамках плану дій щодо імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, Україна зобов'язалась працювати над реформуванням державного управління. Приведення законодавства про державну службу у відповідність до європейських принципів є одним із напрямків діяльності Плану дій. Одним з головних принципів нової державної служби визначено «доброчесність».

Насамкінець, у січні 2020 року набув чинності новий Закон «Про захист доброчесних викривачів». Новий Закон повинен захищати викривачів, які повідомляють про можливу корупцію або пов'язані з корупцією правопорушення, та передбачає фінансові винагороди викривачам за повідомлення про корупцію, якщо збиток державі перевищує 10 мільйонів гривень (близько 310 000 євро).

Основна мета закону – це боротьба з корупцією. Проте він також сприяє посиленню доброчесності серед державних службовців, забезпечуючи їм анонімні канали звітування та захист. Інституції, включаючи правоохоронні органи, які борються з корупцією, та публічно-правові організації повинні тепер створити захищені анонімні канали повідомлень.

3.2. Рекомендації та інструментарій запровадження політики доброчесності в органах державної влади України

Політику доброчесності слід розглядати як динамічну діяльність. Підходи до запровадження політики доброчесності мають відповідним чином розроблятися, впроваджуватися, контролюватися та адаптуватися, а також корегуватися за потреби. Чотири вище зазначені дієслова нагадують фази так званого циклу PDCA (плануй – впроваджуй – перевіряй – дій), розробленого американським ученим Вільямом Демінгом (William Deming).

План з впровадження принципів доброчесності в центральних органах державної влади України містить інструкції щодо періодичного оновлення та перезавантаження системи управління доброчесністю.

Плануй: місія та бачення – у чому полягає важливість доброчесності для організації, яким є визначення доброчесності, які амбітні цілі ставляться, як виглядає стратегія, скільки часу виділяється, яким є розмір бюджету, які експертні знання та навички потрібні? Вимоги та заходи: Які основоположні вимоги щодо доброчесності (закони та норми) вже існують, наскільки організація наразі відповідає таким вимогам, які додаткові заходи та політики слід впровадити організації?

Впроваджуй: впровадження та заходи – впровадження конкретних заходів у сфері доброчесності задля досягнення бажаного результату. Зацікавлені сторони та сфери їхньої відповідальності: Які співробітники (самої організації) та відділи є відповідальними за впровадження заходів з розбудови доброчесності? Координація та послідовність дій: Як забезпечується послідовність та взаємозв'язок між різними політиками та практичними заходами, хто здійснює координацію діяльності різних зацікавлених сторін?

Перевіряй: моніторинг, оцінка, звітування щодо прогресу, досягнутого у сфері розбудови доброчесності. Чи було досягнуто запланованого результату?

Дій: адаптація та поновлення діяльності. Яким чином покращити результативність заходів з розбудови доброчесності, які підходи дають хороші

результати, що слід покращити, чого бракує, які нові інструменти та підходи потрібно розробити для підтримання актуальності питання доброчесності?

Практичний досвід запровадження політики доброчесності в центральних органах державної влади України та доступна наразі інформація дозволяє зробити висновок, що до основних викликів управління доброчесністю належать: послідовність, впровадження, збалансованість та безперервність.

Перш за все варто зазначити, що науковцям та практикам відомо, що інструменти та ініціативи доброчесності є більш результативними за умови послідовності їх впровадження. Термін «послідовність» означає, що компоненти / інструменти впровадження програм доброчесності є сумісними та доповнюють одне одного. Послідовність сприяє синергії та результативності [65]. Послідовність є можливою завдяки використанню ряду інструментів, котрі мають значний вплив на поведінку працівників організації; при чому такий вплив є більш всеосяжним, ніж просто сума результатів впровадження окремих компонентів та інструментів. У реальній практиці запровадження політики доброчесності в центральних органах державної влади України, на жаль, послідовності часто бракує.

Той факт, що управління доброчесністю є заходом, котрий передбачає мультидисциплінарність політик [60], і що різні відділи організації та установ є відповідальними за впровадження певних аспектів політики у сфері доброчесності, часто призводить до непослідовного, а звідси і менш ефективного підходу. У зв'язку з цим рекомендується забезпечення послідовності та тісна співпраця між основними співробітниками, відповідальними за впровадження принципів доброчесності.

По-друге, інструменти та політики у сфері доброчесності також потрібно розробляти та впроваджувати. Розробка політик у сфері доброчесності є відносно нескладним завданням, однак до практичної реалізації таких політик часто справа не доходить, і вони залишаються виключно істинами, прописаними на папері, котрі не мають жодного реального впливу.

Міжнародні дослідження показують, що управління доброчесністю може бути неефективним не через брак правил чи інструментів, а через слабкість ланки безпосередньо реалізації [49;57]. Більше того, неналежно реалізована політика у сфері доброчесності в довгостроковій перспективі: негативно впливає на сприйняття членами організації цих політик; підриває легітимність програм доброчесності; призводить до організаційного цинізму; сприяє організаційним проступкам; і, таким чином, може принести 23 більше шкоди, ніж користі [66].

У зв'язку з вищесказаним рекомендується здійснювати відповідний нагляд за виконанням політик у сфері доброчесності.

По-третє, здається, що важко знайти збалансований підхід, який би поєднував у собі як стратегію протидії та запобігання корупції так і підходи просування принципів доброчесності. Саме така комбінація вважається найбільш ефективною, віднаходження відповідного балансу часто є проблематичним. Акцент на тій чи іншій стратегії змінюється та поперемінно стає актуальним з часом і існує ризик того, що однією зі стратегій все ж буде знехтувано.

Належний аналіз поточного стану справ та ступеню зрілості усіх трьох вимірів («жорсткий», «м'який» та «загальний контроль») системи управління доброчесністю може допомогти визначити, які політики та інструменти вже розроблені на достатньому рівні, а які ще потрібно розробити.

По-четверте, важливо враховувати, що «серйозні» випадки корупції часто починаються з дрібних порушень принципів доброчесності. Якщо менш масштабні порушення принципів доброчесності не виявляються і ситуація не змінюється з часом, такі порушення, як правило, швидко зростають у масштабі (у плані кількості залучених людей і сум). Ми переконані, що розумніше і дешевше просувати принципи доброчесності, аніж натомість боротися з корупцією.

По-п'яте, управління доброчесністю вимагає безперервності та безперервності. Багато інших організаційних питань видаються більш важливими і легко затьмарюють стурбованість просуванням принципів

добročесності та управлінням добročесністю. Принципи добročесності, однак, вимагають постійних зусиль та уваги. Слід також визнати, що заходи із забезпечення добročесності часто спричиняються певним інцидентом і що проекти з впровадження добročесності часто починаються з великого ентузіазму, але з часом ця увага, як правило, згасає через інші організаційні пріоритети.

Зниження рівня уваги до управління добročесністю може призвести до появи цинізму та недовіри щодо намірів керівництва і може розповсюдити посили про те, що принципи добročесності менш важливі, ніж заявлено.

Призначення співробітника з питань добročесності та етичної поведінки може допомогти з утриманням питання управління добročесністю високо в «порядку денному». Співробітники з питань добročесності та етичної поведінки повинні також висловлювати своє бачення щодо того, з чого розпочинати.

Перші кроки, звичайно, залежать від конкретної ситуації, котра побутує в організації (з якими ризиками та дилемами зіштовхуються працівники в своїй щоденній роботі та які принципи добročесності вже забезпечені), та від амбіцій і відданості керівництва. Дослідження, у той же час, показують, що найкраще почати з формування принципу добročесної поведінки з подальшою організацією тренінгів щодо принципів добročесності та запуском внутрішніх інформаційних кампаній, створенням систем моніторингу та аудиту, розробкою процедур слідства та політик застосування санкцій, встановленням принципів звітності з питань добročесності, а також політик стимулювання та систем винагород (для прикладу, висунення чемпіонів добročесності) за добročесну поведінку [62].

Однак, багато організацій дотримуються філософії «жорсткого контролю», котра вже впроваджена в їхній організації, у зв'язку з чим їм слід зосередитись на більш м'яких елементах управління. Таким чином, управління добročесністю повинно покладатися на поетапний підхід, який, спершу не будучи надмірно амбітним, поступово з часом стає сталим (оскільки впровадження вимагає часу).

Сприяння доброчесності в центральних органах державної влади України вимагає частішої та прямої комунікації щодо важливості доброчесності у публічному секторі та наведення відповідних аргументів. Такий підхід створює культуру відкритості та усвідомлення, а також стимулює співробітників висловлюватися щодо порушення принципів доброчесності, що дозволяє організації протидіяти порушенню доброчесності на ранніх стадіях та запобігати цьому у майбутньому. Чим глибше вбудовано доброчесність в архітектуру організаційних цінностей та чим частіше обговорюються суміжні із нею питання, тим краще працівники розуміють та усвідомлюють важливість доброчесності у публічному секторі як ключового елементу належного врядування.

У кожній країні уряд має свою структуру та культуру. Таким чином, впровадження законодавства, політик та програм зі сприяння доброчесності також різняться в залежності від країни. Загалом для сприяння доброчесності важливі такі аспекти [59]:

— важливо прописати у самому законодавстві, що державні установи зобов'язані формулювати політики у сфері доброчесності. Також потрібно щоб такі закони конкретизували, які заходи зі сприяння доброчесності (для прикладу, кодекси, тренінги, оцінка ризиків, запровадження посад співробітника з питань доброчесності) повинні впроваджуватися державними організаціями. У Нідерландах, для прикладу, подібні речі викладені у Законі про державних службовців; Законі про діяльність муніципалітетів; Законі про діяльність провінцій; а також у Законі про відомства управління водними ресурсами;

— політики у сфері доброчесності будуть більш ефективними якщо вони стануть частиною системного і послідовного підходу. Країни можуть запозичувати моделі та інфраструктури доброчесності інших країн чи розробляти власні системи з нуля;

— уряд також може суттєво виграти від внеску та підтримки неурядових організацій, аудиторських палат, контрольно-ревізійних управлінь, науковців та міжнародних установ, котрі можуть долучитися до розробки та покращення законодавства, політик та систем доброчесності;

— важливо, щоб окремі організації державного сектору отримували належну підтримку у започаткуванні, впровадженні та розробці своїх політик у сфері доброчесності. Це допоможе запобігти ситуації, за якої урядові організації зіштовхнуться з необхідністю робити усе це наодинці. Таку роль міг би виконувати Національний офіс (чи відомство) з питань доброчесності;

— доцільним було б (централізовано) контролювати фактичну реалізацію цієї політики на національному, регіональному та місцевому рівні. Регулярний моніторинг та оцінка мають вирішальне значення у контролі ситуації та заохоченні подальшого впровадження системи доброчесності.

На нашу думку, одним із перших кроків впровадження політики доброчесності в центральних органах державної влади України є розробка кодексу з питань етичної поведінки чи доброчесності.

Кодекс формулює те, що саме громадяни можуть очікувати від державної влади, що співробітники можуть очікувати один від одного, чого керівництво може очікувати від співробітників, і навпаки. В ідеалі кодекс складається з двох різних частин: розділу з більш абстрактним описом цінностей та більш конкретного розділу з описом відповідних норм. Перш за все, що стосується цінностей.

Губертс та Ван дер Валь [60] згрупували найбільш часто використовувані цінності та розрізнили для прикладу: чесність, неупередженість, прозорість, надійність, відповідальність, підзвітність, ефективність, мужність, чуйність, законність, лояльність, стабільність та колегіальність. Іноді такі цінності вже визначені в національному кодексі доброчесної поведінки. Організації, в результаті, можуть застосовувати та покладатися на ці цінності, але також може знадобитися і більш конкретне визначення деяких додаткових цінностей для конкретної організації. Цінності є досить розмитим та абстрактним поняттям і, таким чином, вони можуть надати вказівки в рамках будь-яких ситуацій.

А тепер розглянемо норми. У цьому сенсі організація формулює більш конкретні та чіткі правила та процедури. Для прикладу, чи можуть працівники займатися додатковим підробітком, приймати подарунки та запрошення? Як

вони повинні звітувати про витрати, пов'язані з роботою, як поводитися з конфіденційною інформацією, які правила спілкування з пресою або розміщення коментарів, пов'язаних з роботою, у соціальних мережах? Як діяти, якщо співробітники стають свідком потенційного чи ймовірного порушення принципів доброчесності, кому і як вони повинні повідомляти (використання процедури повідомлення чи доброчесного викриття).

При цьому дуже важливо не забувати, що усі норми повинні базуватися на цінностях; це і робить кодекс послідовним. Правила, що стосуються конфіденційної інформації, можуть бути, для прикладу, пов'язані з такою цінністю, як надійність. Це також гарантує, що працівникам буде зрозуміло, чому певні правила з дотримання принципів доброчесності є важливими: тому що вони базуються на цінностях державного сектору. Часто можна почути кредо «сам по собі кодекс - ніщо, дотримання кодексу - це все» [61].

Це кредо підкреслює процес створення, впровадження та перегляду кодексу. Знову ж таки, важливо залучити представницьку делегацію працівників організації до процесу розробки кодексу. Ця делегація може обдуманно здійснити вибір найважливіших цінностей та норм організації. Іще один аспект активного обговорення положень кодексу: працівники повинні знати, що він існує, знати, як ним користуватися, і вміти розуміти та інтерпретувати його зміст. Кодекс – це не статичний, а динамічний документ: його слід оновлювати та переглядати кожні два-три роки.

Висновки до Розділу 3

Аналіз сучасного стану належного врядування та політики доброчесності в органах державної влади України дозволив з'ясувати, що поняття «доброчесність» є абсолютно новим для України. Доброчесність в українському суспільстві та законодавстві переважно розглядається в контексті запобігання корупції, як можливий позитивний результат застосування норм та правил. У суспільстві загалом на сьогодні відсутнє сприйняття доброчесності як категорії поведінки, спрямованої на суспільне благо. Українське законодавство, як спадкоємець законодавства Радянського Союзу, часто використовує механізми

репресій та примусу, а не норми переконання та заохочення, які є більш характерними для європейського законодавства.

Обґрунтовано положення про те, що сприяння доброчесності в центральних органах державної влади України вимагає частішої та прямої комунікації щодо важливості доброчесності у публічному секторі та наведення відповідних аргументів.

Такий підхід створює культуру відкритості та усвідомлення, а також стимулює співробітників висловлюватися щодо порушення принципів доброчесності, що дозволяє організації протидіяти порушенню доброчесності на ранніх стадіях та запобігати цьому у майбутньому. Чим глибше вбудовано доброчесність в архітектуру організаційних цінностей та чим частіше обговорюються суміжні із нею питання, тим краще працівники розуміють та усвідомлюють важливість доброчесності у публічному секторі як ключового елементу належного врядування.

Узагальнено рекомендації щодо запровадження політики доброчесності в органах державної влади з урахуванням принципів належного врядування.

ВИСНОВКИ

1. Аналіз стану дослідженості проблеми доброчесності у публічному управлінні та адмініструванні дозволив зробити висновок, що доброчесність як одна з основних категорій моральної теорії була в центрі філософських роздумів уже від самого виникнення філософії, проте не була предметом дослідження політології, юриспруденції, соціології, теорії держави та ін., хоча згадки про неї знаходимо у правових документах ще часів Пилипа Орлика.

2. Поняття «доброчесність» визначаємо як високоморальну характеристику представників державної влади, діяльність яких спрямовується на досягнення добра як для кожної окремої людини, так і для суспільства в цілому. Доброчесність державної влади виступає найважливішою суспільною моральною вимогою і потребою, а тому відіграє велике соціальне значення.

3. На законодавчому рівні такий термін вживається у законах України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні», «Про запобігання корупції», «Про державну службу». Зокрема, одним із принципів, відповідно до якого здійснюється державна служба, є принцип доброчесності, суть якого полягає у спрямованості дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмові державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень. Наголосимо, що основою формування та розвитку доброчесності на державній службі України є європейські стандарти доброчесності та боротьби з корупцією, визначені у міжнародних договорах і угодах, які ратифіковані Україною.

4. Доброчесність є складовою належного врядування. Належне врядування визначаємо як здатність держави «служити» громадянам. Воно визначає правила, процеси та моделі поведінки, за допомогою яких досягається забезпечення інтересів, управління ресурсами, здійснюється реалізація державної влади у суспільстві.

Виокремлено п'ять основних принципів належного урядування: відкритість, участь, відповідальність, ефективність та відповідність. Кожний з цих принципів сприяє утвердженню демократії та верховенства права на всіх

рівнях управління – глобальному, європейському, національному, регіональному та локальному.

5. Складність запровадження в Україні принципів належного урядування зумовлюється, окрім термінологічно-пізнавальних аспектів, низкою об'єктивних факторів, що перешкоджають цьому процесу: високий рівень корупції, супротив проведенню демократичних реформ, застарілість поглядів та підходів до управління як серед державних службовців, упереджене ставлення до пропонувананих моделей реформ.

6. З метою впровадження європейських стандартів доброчесності у 2014 році Верховною Радою України прийнято пакет законів щодо боротьби з корупцією: закони України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки», «Про очищення влади», «Про Національне антикорупційне бюро України», «Про запобігання корупції», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодонабувачів юридичних осіб та публічних діячів»; у 2015 році прийнято нову редакцію Закону України «Про державну службу», у 2016 – затверджено Правила етичної поведінки державних службовців, схвалено Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей подання службовими особами декларацій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру у 2016 році», яким передбачено електронне декларування.

В Україні діє Кодекс етичної поведінки державних службовців, що працюють на національному рівні, та посадових осіб місцевого самоврядування. Будучи розробленим у 2016 році Національним агентством України з питань державної служби, Кодекс описує етичну поведінку, котра базується на принципах, визначених Законами України «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування», а також на загальних вимогах до поведінки державних службовців, котрі містяться у законі «Про запобігання корупції». У січні 2020 року набув чинності новий закон «Про доброчесних

викривачів», що повинен захищати викривачів, які повідомляють про можливу корупцію або пов'язані з корупцією правопорушення.

Стратегія реформи державного управління на період до 2021 року, затверджена Кабінетом Міністрів України в червні 2016 року, та Урядовий план дій щодо реалізації Ініціативи партнерства «Відкритий уряд» (2018-2020) служать дорожньою картою для просування належного врядування в Україні.

Залишаються ще не вирішеними заходи, які передбачені Антикорупційною стратегією: ухвалення закону про захист осіб, які добросовісно повідомляють про корупційні правопорушення (викривачів); прийняття закону про проведення перевірок публічних службовців на добросовісність.

Крім того, з метою подальшого впровадження європейських стандартів добросовісності в Україні, відповідно до Модельного кодексу поведінки державних службовців, необхідно розробити новий Кодекс добросовісної поведінки публічних службовців з урахуванням нової редакції Закону України «Про державну службу» та нових змін до законодавства про запобігання корупції.

Політиці добросовісності приділяється велика увага на світовому рівні, а принципи добросовісності наразі визнаються міжнародними організаціями (Організацією Об'єднаних Націй, Радою Європи, Європейською Комісією, Світовим банком, Організацією економічного співробітництва та розвитку й Великою двадцяткою).

7. На основі міжнародного досвіду запровадження політики добросовісності в органах державної влади України нами визначено основні рекомендації: важливість законодавчого формулювання політики у сфері добросовісності з конкретизацією заходів зі сприяння добросовісності (для прикладу, кодекси, тренінги, оцінка ризиків, запровадження посад співробітника з питань добросовісності); застосування системного і послідовного підходу сфері добросовісності; співпраця уряду й неурядових організацій, аудиторських палат, контрольно-ревізійних управлінь, науковців та міжнародних установ, котрі можуть долучитися до розробки та покращення законодавства, політик та систем

доброчесності; державна підтримка у започаткуванні, впровадженні та розробці політики у сфері доброчесності; централізація контролю за фактичною реалізацією запровадження політики доброчесності на національному, регіональному та місцевому рівнях, регулярний моніторинг та оцінка.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Антикоруptionные стандарты ISO. – Режим доступа : <http://metrology.com.ua/novosti/1258-antikorrupsionnye-standarty-iso>.
2. Василевська Т. Етичні виміри громадянськості державного службовця/Т. Василевська//Публічне управління: теорія та практика. 2011. №1 (5). С. 148-153.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) /уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2009. С. 1383, с. 308.
4. Договори і постанови прав і свобод військових між Ясновельможним Його Милості паном Пилипом Орликом, новообраним гетьманом Війська Запорізького, і між генеральними особами, полковниками і тим же Військом Запорізьким з повною згодою з обох сторін. Підтверджені 5 квітня 1710 року від Різдва Христового // Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/001_003/print1510024482597040 ; Те саме: Маркевич М. Истории Малороссии: в 5 т. – М., 1858. – Т. 4. – С. 320 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/file/docs/4/d185430.pdf?noattach=1>.
5. Європейська комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія). Проект Консультативного висновку щодо Закону «Про визначення критерію для обмеження повноважень несення державної служби, доступу до документів та оприлюднення інформації про колабораціонізм із органами державної безпеки» (Закону «Про люстрацію») Колишньої Югославської Республіки Македонія : Висновок № 694/2012. Страсбург. 30.11.2012. [Електронний ресурс] // Режим доступу : [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/9CCC052FF67F623FC2257D9E0041D022](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/9CCC052FF67F623FC2257D9E0041D022).
6. Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: Наказ Національного агентства України з питань державної служби 05.08.2016 № 158 [Електронний ресурс] // Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#Text>
7. Коруptionні ризики в діяльності державних службовців : Роз'яснення Міністерства юстиції України від 12.04.2011 [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0026323-11>.

8. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією (ETS 173) : Міжнародний документ від 27.01.1999 № ETS173 [Електронний ресурс] // Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_101.
9. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції : Конвенція від 31.10.2003. [Електронний ресурс] // Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MU03129.html
10. Малімон В.І. Актуалізація етичних кодексів у контексті модернізації системи державного управління. / В.І. Малімон, Н.П. Шевченко [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://visnyk.iful.edu.ua/wp-content/uploads/2015/10/13-11-15.pdf>.
11. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право : навчальний посібник. Київ : Ваіте, 2014. 376 с.8, С.81.
12. Модельний кодекс поведінки для державних службовців (додаток до Рекомендацій Комітету міністрів Ради Європи від 11.05.2000 №R (2000) 10 щодо кодексів поведінки для державних службовців) [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://komitet.in.ua/?p=853>.
13. Молдован Е. С. Морально-ідеологічні засоби запобігання і протидії корупції на державній службі України : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / Молдован Ельвіра Степанівна ; Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Дніпропетровськ, 2013. 20 с.
14. Молодожен Ю. Б. Стан розроблення проблеми імплементації стратегії «Доброго врядування» в Україні / Ю. Б. Молодожен, І. Ю. Лашкул // Університетські наукові записки. 2014. № 2 (50). С. 348 – 353.
15. Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб, який міститься в додатку до Резолюції 51/59 Генеральної Асамблеї від 12 грудня 1996 року.
16. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 – 2020 роки : указ Президента України від 26 лют. 2016 р. № 68/2016 // Урядовий кур'єр. 2016. № 41.
17. Олуйко В.М. До питання правового забезпечення добросовісної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави / В.М. Олуйко [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.univer.km.ua/visnyk/1093.pd>.

18. Окінавська хартія глобального інформаційного суспільства : Міжнародний документ від 22.07.2000 [Електронний ресурс] // Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/998_163.
19. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб та публічних діячів : Закон України від 14.10.2014 № 1701-VII [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1701-18>.
20. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей подання службовими особами декларацій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру у 2016 році : Закон України від 15.03.2016 № 1022-VIII [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1022-19>.
21. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII [Електронний ресурс]//Режим доступу :<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
22. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 01.07.2010 № 2404-VI [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>.
23. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
24. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014- 2017 роки : Закон України від 14.10.2014 № 1699-VII [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>.
25. Про двадцять керівних принципів боротьби з корупцією : резолюція Комітету Міністрів Ради Європи (97) 24 від 6 листоп. 1997 р. – Режим доступу : http://crimecor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article;jsessionid=ADD49945492AB4622122873FCCB7BD8D?art_id=48068&cat_id=46352.

26. Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини : Указ Президента України від 25.08.2015 № 501/2015 [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/501/2015>.
27. Про затвердження Національної рамки кваліфікацій : постанова Кабінету Міністрів України від 23 лист. 2011 р. № 1341 [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1341-2011-%D0%BF>.
28. Про затвердження плану дій із впровадження Ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” у 2018-2020 роках: розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 р. № 1088-р [Електронний ресурс] // Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-planu-dij-iz-vprovadzhennya-iniciativi-partnerstvo-vidkritij-uryad-u-20182020-rokah>
29. Про затвердження Правил етичної поведінки державних службовців : постанова Кабінету Міністрів України від 11.02.2016 № 65 [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248839311>.
30. Про затвердження Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та плану заходів щодо її реалізації : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 № 227-р [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/227-2015-%D1%80>.
31. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16.09.2014 № 1678-VII [Електронний ресурс]//Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1678-18>.
32. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>.
33. Про очищення влади: Закон України від 16.09.2014 № 1682-VII [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1682-18>.

34. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні: Указ Президента України від 26.02.2016 № 68/2016 [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/68/2016>.
35. Програма інтеграції України до Європейського Союзу [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0001100-00>.
36. Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй визначають врядування як здійснення економічної, політичної та адміністративної влади («authority») з метою управління («manage») життям країни на всіх рівнях. На веб-сторінці путівника щодо належного врядування читаємо його визначення як «процесу прийняття та реалізації рішень» (<https://eduhub.in.ua/files/159610634056098.pdf>).
37. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16.09.2014 № 1678-VII [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1678-18>.
38. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015 [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
39. Система управління заходами боротьби з корупцією. Вимоги із рекомендаціями для використання (ISO 37001): міжнародний стандарт (ISO 37001 : 2016). – Режим доступу : http://pecb.com.ua/wp-content/uploads/2017/02/ISO-37001_2016_ukr.pdf.
40. Стандарти європейського врядування: навч. посібник / авт. кол. : І.А. Грицяк, О.Ю. Оржель, С.М. Гладкова та ін. ; за заг. ред.. І.А. Грицяка. Київ : НАДУ, 2011. 184 с.
41. Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року: розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474 (в редакції розпорядження Кабінету Міністрів України [від 18 грудня 2018 р. № 1102-р](#)) [Електронний ресурс] // Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80#Text>.

42. Токар-Остапенко О. В. Врегулювання конфлікту інтересів на державній службі: можливості застосування європейського досвіду в Україні / О.В. Токар-Остапенко. К. : НІСД, 2013. 57 с.
43. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією : Міжнародний документ від 04.11.1999. [Електронний ресурс] // Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_102.
44. Чихоєва Н.М. Стандарти державної служби України: сучасний рівень та потреба в запозиченні європейського досвіду/Н. М. Чихоєва [Електронний ресурс] // Режим доступу : irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21CO.
45. Шаров Ю. Європейські стандарти публічного управління: проєкція на муніципальний рівень / Ю. Шаров, І. Чикаренко [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/201001%284%29/10syppmr.pdf>.
46. Шевчук Б. Європейські принципи належного врядування та реформа системи органів виконавчої влади в Україні. Науковий вісник. 2012. Вип. 9.
47. Carmeli A. Top Management Team Behavioral Integration and the Performance of Service Organizations / A. Carmeli // Group and Organization Management. 2008. Vol. 33, № 6. P. 712–735.
48. Cox, D., M. La Caze, and M. Levine (2003). Integrity and the fragile self. Hants and Burlington: Ashgate.) Д. Кокс, М. Ла. Кейз та М. Левайн (2003 рік). Принципи доброчесності та тендітні ми. Гантс і Берлінгтон: Ешгейт.
49. Demmke, C., and T. Moilanen (2012). Effectiveness of Public Service Ethics and Good Governance in the Central Administration of the EU-27: Evaluating Reform Outcomes in the Context of the Financial Crises. Frankfurt am Main: Peter Lang.
50. Ethics Resource Center (2007). Leading Corporate Integrity. Defining the Role of the Chief Ethics & Compliance Officer. Washington: ERC.
51. European Governance. A White Paper. Commission of the European Communities. COM (2001) 428 final. Brussels, 25.07.2001. URL: http://ec.europa.eu/governance/contrib_efc_en.pdf [in English].

52. Handbook of Public Administration / ed. by J. Rabin, W. B. Hildreth, G. J. Miller. – N. Y. ; Basel : Marcel Dekker, INC., 1989. 1095 p. (Public administration and public policy ; 35).
53. Heywood, P.M., and J. Rose,(2015). Curbing corruption or promoting integrity? Probing the hidden conceptual challenge. In: Debates of corruption and integrity. Perspectives from Europe and the US, edited by P. Hardi, P.M. Heywood and D. Torsello, pp. 102-119. Houndsmills: Palgrave Macmillan.
54. Heywood, P.M., H. Marquette, C. Peiffer, and N. Zúñiga (2017). Academic report on integrity management. The University of Nottingham.
55. Hondeghem A. Performance management systems for senior civil servants: how strong is the managerial public service bargain? / A. Hondeghem // International Review of Administrative Sciences : intern. journal of comparative publ. administration. 2013. № 1. P. 9 – 27.
56. Hoekstra, A., and L. Heres (2016). Ethical Probity in Public Service. Global Encyclopedia of Public administration, Public Policy, and Governance. Switzerland: Springer International Publishing.
57. Hoekstra, A. (2016). Institutionalizing Integrity Management: Challenges and Solutions in Times of Financial Crises and Austerity Measures. In: Lawton, A., Z. van der Wal and L.W.J.C. Huberts (Eds.) The Routledge Companion to Ethics and Public Service Organisations.).
58. Hoekstra, A. and M. van Dijk (2016). The Marriage of Heaven and Hell: Integrity & Social Media in the Public Sector. The Hague: BIOS policy paper.
59. Hoekstra, A., and M. Zweegers (2016). The Dutch national integrity office. Supporting public integrity. In: Leo Huberts and Alain Hoekstra (eds.). Integrity management in the public sector. The Dutch approach. The Hague: BIOS. Pp. 53-62.
60. Huberts, L.W.J.C. (2014) The Integrity of Governance: What it is, What we Know, What is Done and Where to go. Houndmills: Palgrave Macmillan.
61. Kaptein, M. (1998). Ethics management. Auditing and developing the ethical content of organisations. Dordrecht: Kluwer Academic publishers.

62. Kaptein, M. (2015). The Effectiveness of Ethics Programs: The Role of Scope, Composition and Sequence. *Journal of Business Ethics* 132: 415-431.
63. Lasthuizen, K., L. Huberts, and L. Heres (2011). How to measure integrity violations. Towards a validated typology of unethical behavior. *Public Management Review*, 13 (3), 383-408.
64. Leadership in Norway's Civil Service : [lecture] / Norw. Min. of Gov. Administration and Reform. [S. l.] : [s. n.], 2008. 20 p.
65. Maesschalck, J., and J. Bertok (2009). Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation. Paris: OECD Publications.
66. MacLean, T., B. E. Litzky, and D. K. Holderness (2015). When Organizations Don't Walk their Talk: A Cross-Level Examination of How Decoupling Formal Ethics Programs Affects Organizational Members. *Journal of Business Ethics* 128: 351-368.
67. Records Management: the key to good governance and sustainable development. XVII Biennial Eastern & Southern Africa Regional Branch of International Council on Archives. General Conference on Archives, Society and Good Governance. Marion L.N. Chibambo. URL: <http://www.Ahm.uem.mz/esarbic/docs/marion.pdf>.
68. Treviño, L. and K.A. Nelson. 2004, *Managing business ethics: Straight talk about how to do it right*. 3rd ed. New York: John Wiley & Sons, Inc.

Summary

Building a transparent democratic society involves the creation of a qualitatively new institution of civil service, which should be established on the principles of integrity. Today in Ukraine the problem of integrity of civil servants has become very acute, as there is no clearly defined paradigm of training a new type of civil servant on the basis of generally accepted European moral and ethical principles.

The master's thesis is an attempt to scientifically comprehend and substantiate the theoretical provisions for determining integrity in public management and administration, to study the current state of integrity policy implementation, to outline issues and suggest ways to implement the policy of "good governance".

Integrity is a necessary moral and ethical component of a civil servant's activity, which determines the limit and manner of his behavior, based on the principles of good attitude to citizens and honesty in one's way of life, fulfillment of one's duties and allocation of state resources. Integrity is an important trait that should be possessed in both personal and professional life.

Strengthening integrity and reducing the level of corruption are important elements of good governance and democracy. In the context of the fight against corruption, integrity is a necessary moral and ethical component of a civil servant's activity, which defines the limits and way of his behavior, based on the principles of good treatment of citizens and honesty in their way of life, performance of duties and public resources allocation. Integrity in good governance means honestly and complete fulfillment of one's responsibilities.

Key words: INTEGRITY, GOOD-GOVERNANCE, CORRUPTION, PUBLIC MANAGEMENT AND ADMINISTRATION, STANDARDS, ETHICS, CIVIL SERVANTS