

ПУБЛІЧНА СЛУЖБА

УДК 35.072

DOI <https://doi.org/10.32782/TNU-2663-6468/2025.2/17>

Горник В.Г.

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

Сімак С.В.

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

Бельська Т.В.

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

ДОБРОЧЕСНІСТЬ ЯК ОСНОВА ДОВІРИ ГРОМАДЯН ДО ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Стаття присвячена дослідженню ролі доброчесності державного службовця в контексті рівня довіри громадян до органів державної влади. Автор аналізує ключові аспекти доброчесної поведінки держслужбовців, зокрема, їхню етичну відповідальність, прозорість у прийнятті рішень та дотримання законності. У статті розглядаються основні принципи доброчесності, включаючи неупередженість, чесність і відсутність конфлікту інтересів, а також те, як ці принципи впливають на формування позитивного іміджу державних установ серед громадян.

Особливу увагу приділено взаємозв'язку між доброчесністю держслужбовців і рівнем довіри громадян до державних інститутів. Доведено, що високий рівень доброчесності серед державних службовців сприяє зміцненню довіри до органів влади, що, в свою чергу, позитивно впливає на ефективність функціонування державних установ та стабільність суспільних відносин. Окрім того, досліджуються фактори, які можуть знижувати рівень довіри до державних органів, зокрема, корупція, неетичні практики та відсутність прозорості.

Одним з основних чинників, який негативно впливає на довіру громадян до державних органів, є корупція. У статті детально аналізуються наслідки корупційних практик у державному управлінні та їхній вплив на моральний клімат у суспільстві. Показано, як корупційні схеми знижують ефективність державних інститутів, викликають розчарування громадян та підривають авторитет органів влади. Акцентовується увага на необхідності боротьби з корупцією через вдосконалення механізмів підзвітності, прозорості та посилення контролю за діяльністю державних службовців.

Завершується стаття рекомендаціями щодо вдосконалення політики щодо підвищення доброчесності на державній службі в Україні, зокрема, необхідністю посилення освітніх програм для держслужбовців, впровадження ефективних механізмів внутрішнього контролю та забезпечення прозорості у роботі органів влади.

Ключові слова: доброчесність, державна служба, етика, довіра громадян, корупція.

Постановка проблеми. Доброчесність державних службовців є ключовим чинником, що визначає рівень довіри громадян до органів державної влади та державних інституцій загалом. У сучасних умовах демократичних перетворень та інтеграції України в міжнародні політичні та економічні структури, зростає значення етичних стандартів і моральних принципів, що повинні характеризувати державних службовців. Довіра громадян до органів державної влади не лише забезпечує ефективне функціонування держави,

але й є основою стабільності соціально-політичного середовища.

Однак на практиці довіра до державних службовців часто підривається через корупційні скандали, зловживання службовим становищем та інші прояви неетичної поведінки. Враховуючи це, важливо глибше дослідити механізми формування доброчесності серед державних службовців і розробити ефективні стратегії для підвищення прозорості та підзвітності в їх діяльності. Тому основним завданням цієї статті є аналіз ролі добро-

чесності як фундаментальної умови для забезпечення довіри громадян до державних службовців, а також визначення основних бар'єрів та механізмів, які можуть сприяти або перешкоджати досягненню цього рівня довіри.

Таким чином, питання доброчесності державних службовців набуває надзвичайної актуальності у контексті реформування державної служби, боротьби з корупцією та забезпечення ефективної взаємодії між державою та суспільством.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз публікацій на цю тему свідчить про те, що вчені досліджують питання професійної етики та доброчесності державних службовців. Серед основних аспектів є формування кодексів поведінки, впровадження етичних стандартів у державній службі та створення системи доброчесної державної служби з урахуванням етичних вимог соціальних перетворень. Так, даній проблематиці присвятили свої дослідження Т.Г. Аболіна, В.С. Бігун, Ю.П. Битяк, Т.Е. Василевська, В.М. Олуйко, Л.В. Прудис, Н.Г. Сорокіна, О.І. Сердюк, М.І. Рудакевич, М.М. Рогожа та інші.

Постановка завдання. Метою статті є підкреслення важливості доброчесності як ключового елементу для забезпечення високого рівня довіри громадян до органів влади та для створення ефективної та прозорої державної служби.

Виклад основного матеріалу. Доброчесність державного службовця є однією з основоположних цінностей, яка забезпечує ефективну та чесну роботу органів державної влади. Це не лише морально-етичний аспект поведінки посадовця, а й фактор, що напряму впливає на рівень довіри громадян до державних інститутів. Вона визначає, наскільки ефективно та прозоро працює державна система, а також наскільки громадяни можуть покладатися на її чесність, відкритість і безпеку.

Регулювання діяльності державної служби в Україні здійснюється відповідно до Закону України «Про державну службу» № 889-VIII, ухваленого 10 грудня 2015 року. Цей закон визначає правила, що стосуються вступу на державну службу, її проходження та припинення, а також встановлює правовий статус державного службовця [1].

Впровадження добросовісної моделі поведінки державного службовця є одним із ключових напрямків реформи державної служби. Це підтверджується нормативним закріпленням доброчесності як одного з основних принципів державної служби в Україні. Законодавець визначає доброчесність як орієнтацію дій державного службовця на захист публічних інтер-

есів та відмову від переваги приватних інтересів під час виконання своїх повноважень [2]. Згідно з пунктом 2 частини 1 статті 8 Закону України «Про державну службу», державний службовець зобов'язаний дотримуватися не лише принципів державної служби, а й правил етичної поведінки.

Правила поведінки українських державних службовців регулюються згідно Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування затверджених Наказом Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 року № 158 (далі Загальні правила етичної поведінки), якими регламентовано обов'язок виконувати свої посадові обов'язки якнайкраще, чесно і неупереджено, незважаючи на особисті ідеологічні, релігійні або інші погляди, не надавати будь-яких переваг та не виявляти прихильності до окремих фізичних чи юридичних осіб, громадських, політичних, релігійних організацій, а також не допускати ухилення від прийняття рішень та відповідальності за свої дії (бездіяльність) та рішення [3].

Саме поняття «доброчесності» в національному законодавстві було використано вже в 2006 році, з прийняттям Концепції подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності», затвердженої указом Президента України від 11.09.2006 № 742, де зазначалося, що на міжнародному рівні Україна має репутацію над-звичайно корумпованої держави, про що свідчить її незмінно низький рейтинг за рівнем доброчесності [4]. При цьому, аргументом, який підтверджував таку репутацію України, було дослідження Індексу сприйняття корупції (Corruption Perceptions Index, CPI), проведене Transparency International – міжнародною організацією по боротьбі з корупцією та дослідження рівня корупції по усьому світу, що зареєстрована у Німеччині як неурядова асоціація [5].

Переклад «integrity» як «доброчесний» зустрічається у принципах публічного адміністрування (The Principles of Public Administration), розроблених SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) – програмою підтримки вдосконалення врядування та менеджменту у країнах Центральної та Східної Європи [6], де назва ст. 6 викладена в такій редакції: «Measures for promoting integrity, preventing corruption and ensuring discipline in the public service are in place», що перекладено українською мовою таким чином: «Здійснюються заходи для сприяння доброчесності, запобігання корупції та забезпечення дисципліни на державній службі», проте переклад цих Принципів не офіційний.

Незважаючи на спірність перекладу, термін «integrity» увійшов до правового поля України саме як доброчесність, що породило суттєві проблеми при реалізації правовідносин, для врегулювання яких він використовувався. Не заважаючи наперед, зазначимо, що 10.04.2008 було розроблено та представлено на розгляд Верховної Ради проект Закону України «Про доброчесну поведінку осіб, уповноважених на виконання функцій держави, органів місцевого самоврядування», де пропонувався визначення доброчесної поведінки як поведінки, яка полягає у сумлінному виконанні суб'єктом своїх посадових обов'язків, ввічливому, шанобливому ставленні до громадян, у тому числі колег та інших осіб, неухильному дотриманні Конституції України, вимог цього Закону, інших нормативно-правових актів [7], проте зазначений проект було відхилено 20.03.2009. Після цього законопроект законодавча ініціатива щодо застосування категорії «доброчесність» у нормативно-правових актах України фактично припинилася на певний час.

Крім того, державний службовець та посадова особа місцевого самоврядування зобов'язані діяти доброчесно. Це означає, що їхні дії повинні бути спрямовані на захист публічних інтересів і запобігання конфлікту між приватними та публічними інтересами. Вони повинні уникати як реальних, так і потенційних конфліктів інтересів у своїй діяльності, не використовувати своє службове становище для особистої вигоди або для неправомірних інтересів інших осіб. Це також включає заборону на використання свого статусу та інформації про місце роботи для отримання неправомірних вигод. Державні службовці не мають права розголошувати інформацію, що стала їм відома під час виконання службових обов'язків, зокрема персональні дані фізичних осіб, конфіденційну та іншу інформацію з обмеженим доступом, відповідно до законів України «Про державну таємницю», «Про інформацію», «Про захист персональних даних» та «Про доступ до публічної інформації», за винятком випадків, передбачених законом [8].

Виникає закономірне питання про зв'язок між доброчесністю та етикою в державній службі. Етика державного службовця є важливим інструментом у боротьбі з корупцією, і її основи викладені в Розділі VI «Правила етичної поведінки» Закону України «Про запобігання корупції». Варто підкреслити, що цей закон: 1) визначає підстави та порядок притягнення до відповідальності за його порушення; 2) слугує правовою основою для кодексів або стандартів професійної етики.

Техніко-юридичні формулювання загальних правил реалізуються через конкретні вимоги, які включають: дотримання законодавства та етичних норм поведінки, пріоритет інтересів, політичну нейтральність, неупередженість, компетентність і ефективність, нерозголошення інформації, а також утримання від незаконних рішень чи доручень. Ці вимоги повинні дотримуватись під час виконання службових або представницьких обов'язків.

Прояви корупції безпосередньо пов'язані з ефективністю роботи державних службовців. Ефективність державних органів залежить від належного виконання своїх обов'язків працівниками. У статті 4 Закону України «Про державну службу» визначені принципи, за якими повинні діяти державні службовці. Зокрема, доброчесність охарактеризована як спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова від пріоритету приватних інтересів під час виконання своїх повноважень.

Доброчесність охоплює всі аспекти моральності і, по суті, є перетворенням добрих принципів у професійну етичну сферу. Поєднання моральності та доброчесності дозволяє оцінити рівень доброчесності особи, яка виконує державні функції, зокрема через такі якості, як компетентність, вимогливість до себе, безкорисливість, чесність, рішучість і сумлінність.

Доброчесність у контексті державної служби передбачає виконання службових обов'язків відповідно до норм права, етики, високих моральних стандартів і принципів прозорості. Це включає у себе:

- Чесність – відсутність маніпуляцій або обману у процесі прийняття рішень.
- Незалежність – відсутність зовнішнього впливу на прийняття рішень.
- Неупередженість – ухвалення рішень на основі фактів та закону, а не особистих інтересів.
- Відповідальність – готовність приймати на себе наслідки своїх рішень і вчинків.
- Прозорість – відкритість у взаємодії з громадськістю та публічність у діях [9, с. 65].

Доброчесність державного службовця є ключовим чинником, що впливає на рівень довіри громадян до державних органів. Коли посадові особи дотримуються високих моральних стандартів, це створює враження, що вони працюють на благо суспільства, а не для власної вигоди. Це має велике значення, оскільки довіра є основою ефективної діяльності держави та її інститутів. Коли громадяни довіряють своїм представникам

у владі, вони готові підтримувати та співпрацювати з ними у впровадженні політик і реформ.

Один із ключових аспектів доброчесності полягає в прозорості діяльності державних службовців. Громадяни повинні мати можливість безперешкодно отримувати інформацію про роботу органів влади, ухвалені рішення та плани на майбутнє. Прозорість зміцнює довіру, оскільки дозволяє громадянам зрозуміти, як ухвалюються рішення і хто несе відповідальність за них. Відсутність прозорості, навпаки, викликає підозри і формує враження, що органи державної влади є закритими та корумпованими. Це значно знижує рівень довіри громадян, адже без доступу до інформації люди можуть почати сумніватися в доброчесності та об'єктивності державних службовців.

Державні службовці повинні бути вільними від будь-яких зовнішніх впливів, як політичних, так і економічних. Незалежність у прийнятті рішень означає, що посадовець діє виключно в інтересах суспільства, а не заради особистої вигоди чи вигоди певних груп. Коли громадяни бачать, що державні органи діють неупереджено, це підвищує їхню довіру до них. Важливою складовою цього є боротьба з корупцією, адже навіть уявлення про корупцію в державних органах значно знижує рівень довіри до них. Якщо громадяни вважають, що посадовці приймають рішення під впливом хабарів або інших нечесних методів, це призводить до втрати довіри не лише до конкретного службовця, а й до держави в цілому.

Забезпечення підзвітності державних службовців є важливим чинником, що впливає на рівень довіри. Коли громадяни спостерігають, що посадовці відповідають за свої дії та мають механізми контролю (такі як аудити, звіти, незалежні контрольні інституції), це зміцнює довіру. Натомість, якщо посадовці не несуть відповідальності за свої вчинки чи рішення, довіра знижується [10, с. 123].

Державні службовці повинні слугувати прикладом для громадян у питаннях етики та моралі, оскільки їхня поведінка безпосередньо впливає на формування громадської думки та довіри до суспільства. Коли посадові особи діють чесно, дотримуються законів і високих етичних стандартів, це створює основу для наслідування з боку громадян. Крім того, доброчесність у повсякденній діяльності службовців є важливим чинником для підтримки позитивного іміджу держави та її інститутів.

Корупція є серйозною загрозою для довіри до державних інститутів. Коли державні службовці

використовують свої посади для особистої вигоди або вчиняють незаконні дії, це підриває громадське сприйняття їхньої роботи. Боротьба з корупцією повинна бути одним із головних пріоритетів будь-якої держави, і важливо, щоб вона не лише проголошувалася, а й ефективно реалізовувалася. Коли громадяни бачать, що порушення етичних норм і корупційні дії караються, а винні посадовці несуть відповідальність, це допомагає відновити довіру до держави та її органів.

Принцип доброчесності державного службовця є основою антикорупційної політики. Нормативно-правовою основою стандартів доброчесності став Закон України «Про запобігання корупції» № 1700-VII, прийнятий 14 жовтня 2014 року. Моніторинг і контроль за дотриманням законодавства щодо етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених виконувати функції держави або місцевого самоврядування, а також осіб, прирівняних до них, здійснює Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК). Цей орган відповідає за запобігання корупції та сприяє формуванню доброчесності і нульової терпимості до корупції в державі, суспільстві та бізнесі, вільному від корупційних проявів [11].

Стандарти доброчесності доцільно об'єднати з такими правилами: 1) запобігання отриманню неправомірної вигоди або подарунків (ст.ст. 22–24 Закону); 2) обмеження щодо сумісництва та поєднання з іншими видами діяльності (ст. 25 Закону); 3) обмеження після завершення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави та місцевого самоврядування (ст. 26 Закону); 4) обмеження на спільну роботу з близькими особами (ст. 27 Закону); 5) запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (ст.ст. 28–36 Закону); 6) дотримання етичних норм поведінки (ст.ст. 37–44 Закону); 7) контроль та перевірка декларацій (ст. 511–3 Закону); 8) моніторинг способу життя осіб, які подають декларації (ст. 514 Закону).

Задля забезпечення стандартів доброчесності НАЗК: 1) затвердило Методичні рекомендації щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів; 2) розробило стандартні схеми для розгляду повідомлень про можливі випадки корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень, відповідно до положень Закону України «Про запобігання корупції»; 3) координує та надає методичну підтримку діяльності уповноважених підрозділів (уповноважених осіб).

Забезпечення стандартів доброчесності вимагає оперативного, ефективного та неупередженого реагування Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК) на виявлені порушення антикорупційного законодавства. Для цього НАЗК має можливість:

1) внести керівнику відповідного органу, підприємства, установи чи організації припис щодо усунення порушень законодавства, проведення службового розслідування та притягнення винної особи до відповідальності, визначеної законом;

2) скласти протокол про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, який буде надіслано до суду відповідно до рішення НАЗК;

3) затвердити обґрунтований висновок, який буде направлено іншим спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції.

Популяризація стандартів доброчесності є ключовим елементом антикорупційної політики. Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) активно впроваджує освітні ініціативи, які сприяють формуванню моделей доброчесної поведінки в ситуаціях, що можуть призвести до корупційних ризиків. У цьому контексті були розроблені та реалізовані онлайн-курси, такі як «Антикорупційні програми органів влади», «Декларуй доброЧесно!» та «Конфлікт інтересів: треба знати! Від теорії до практики». Ці курси допомагають підвищити обізнаність державних службовців і громадськості щодо запобігання корупції. Одним із нових напрямків роботи НАЗК є створення Офісу розбудови доброчесності. Цей офіс має на меті забезпечити просвітницьку та навчальну діяльність, а також налагодити ефективну взаємодію з громадянським суспільством для зміцнення принципів доброчесності в державному управлінні та суспільстві в цілому [12].

Створення системи доброчесної та професійної державної служби, окрім організаційно-правових аспектів, включає: підтримку доброчесності та об'єктивності в офіційних політичних і адміністративних рішеннях; виявлення ризиків,

що загрожують добропорядності службовців, для досягнення балансу; заборону неприйнятних форм конфліктів; а також управління та врегулювання конфліктних ситуацій [13, с. 146]. Проте, для досягнення високого рівня довіри важливо враховувати взаємодію між державними службовцями та суспільством. Уважність до думки громадян, відкритість і відповідальність, а також усвідомлення державними службовцями своєї ролі як представників держави можуть суттєво зміцнити довіру до інститутів влади.

У цілому, формування довіри до державних службовців є складним і багатограним процесом, що вимагає системної роботи на всіх рівнях. Це передбачає не лише зміни в законодавстві, а й культурні трансформації, які сприятимуть створенню стійкого середовища доброчесності, професіоналізму та прозорості в державному управлінні.

Висновки. Доброчесність є основним чинником, що визначає рівень довіри громадян до державних службовців та ефективність роботи державних інститутів. Високий рівень доброчесності серед чиновників сприяє формуванню прозорості, відповідальності та справедливої державної системи, що, в свою чергу, зміцнює довіру суспільства до державних органів і підтримує соціально-економічний розвиток країни. Для забезпечення доброчесності важливо впроваджувати ефективні механізми контролю, підвищувати професіоналізм серед держслужбовців та розвивати етику в державному управлінні. Тому підтримка доброчесних практик, формування культури доброчесності серед державних службовців і посилення прозорості в їхній діяльності мають стати пріоритетними напрямками для створення ефективної та довіреної державної служби.

Таким чином, забезпечення доброчесності є ключовим фактором для стабільності державної системи та підтримання соціального миру в суспільстві, оскільки воно закладає основу для розвитку партнерських відносин між громадянами та владою.

Список літератури:

1. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 року № 158. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16> (дата звернення: 25.05.2022).
2. Про державну службу : Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.
3. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 року № 158. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16> (дата звернення: 25.05.2022).
4. Концепція подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності» : Указ Президента України від 11.09.2006 N 742. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/742/2006#Text>

5. Transparency International E.V. _2018_Financial_Statementsfortheyearended 31 December 2018. URL: <https://surl.li/tzybkx>
6. The Principles of Public Administration. Sigma. URL: <http://www.sigmaxweb.org/byexpertise/accountability/Principles-ENP-Eng.pdf>.
7. Про доброчесну поведінку осіб, уповноважених на виконання функцій держави, органів місцевого самоврядування : проект Закону України. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_10_04_2008/JF1TM00A.html.
8. Ambtenarenwet 2017. URL: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0001947/2020-01-01> (дата звернення: 25.05.2022).
9. Прудіус Л. В. Європейські стандарти доброчесної державної служби. *Аспекти публічного управління*. 2016. № 8. С. 65–74.
10. Посібник для керівників державної служби / Ю. Лихач (кер. авт. кол.), М. Канавець, Р. Попов, А. Малюга, Н. Шамрай, С. Гербеда А. Мацюкін, Н. Чермошенцева, С. Селіванов, Н. Щербак, В. Дівак, Г. Третяченко, Ю. Єрченко, М. Постолюкська, О. Бутенко, Л. Михалик ; за заг. ред. Н. Алюшиної. Київ : ТОВ «ВІСТКА», 2020. 422 с.
11. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.
12. НАЗК візуалізувало алгоритм розгляду повідомлень про корупцію, які стануть у нагоді уповноваженим та викривачам : прес-реліз НАЗК від 15 лют. 2021 р. URL: <https://surl.li/gpcdgh>
13. Альтернативний звіт з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики / М.І. Хавронюк, О.В. Калітенко, Д.О. Калмиков та ін. ; за заг. ред. М.І. Хавронюка. Київ, 2019. 359 с.

Hornyk V.H., Simak S.V., Belska T.V. INTEGRITY AS THE FOUNDATION OF CITIZENS' TRUST IN PUBLIC SERVANTS

The article is dedicated to exploring the role of the integrity of civil servants in the context of citizens' trust in public authorities. The author analyzes key aspects of ethical behavior among civil servants, particularly their ethical responsibility, transparency in decision-making, and adherence to legality. The article examines the main principles of integrity, including impartiality, honesty, and the absence of conflicts of interest, as well as how these principles influence the formation of a positive image of public institutions among citizens.

Special attention is paid to the relationship between the integrity of civil servants and the level of public trust in government institutions. It is proven that a high level of integrity among civil servants contributes to strengthening trust in public authorities, which, in turn, positively affects the effectiveness of public institutions and the stability of social relations. Additionally, factors that may reduce trust in government bodies are explored, including corruption, unethical practices, and the lack of transparency.

One of the main factors negatively affecting citizens' trust in government institutions is corruption. The article provides a detailed analysis of the consequences of corrupt practices in public administration and their impact on the moral climate in society. It shows how corrupt schemes undermine the effectiveness of public institutions, lead to citizens' disillusionment, and damage the authority of government bodies. The need to fight corruption through improving accountability mechanisms, transparency, and enhancing control over civil servants' activities is emphasized.

The article concludes with recommendations for improving policies to enhance integrity in the civil service in Ukraine, including the need to strengthen educational programs for civil servants, implement effective internal control mechanisms, and ensure transparency in the work of government bodies.

Key words: integrity, civil service, ethics, citizens' trust, corruption.