

УДК 351.083

БУЛГАКОВА Олена,

кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри державно-правових дисциплін та публічного управління Донецького державного університету внутрішніх справ

BULHAKOVA Olena,

Associate Professor of the Department of State and Legal Disciplines and Public Administration of the Donetsk State University of Internal Affairs

<https://orcid.org/0000-0002-0893-3732>

УНОРМУВАННЯ ДОБРОЧЕСНОСТІ В СТАНДАРТАХ ПУБЛІЧНОГО ВРЯДУВАННЯ

NORMALISATION OF INTEGRITY IN PUBLIC GOVERNANCE STANDARDS

Approaches to understanding integrity in modern public discourse are considered. It was determined that only 2 legislative acts in Ukraine contain a definition of integrity as a component of the sphere of education and public service. The importance of integrity as a tool in the system of preventing and countering corruption in the field of public administration is considered. It is appropriate to consider the approach to integrity as a characteristic not of an individual person, but of the activities of society as a whole in accordance with the model outlined in the Recommendations of the Council of Public Integrity of the OESP. In this model of creating an honest environment of social activity and interaction between the public sector and the public in all the diversity of life processes, the meaning of integrity of an official, a private person, and organizations becomes clear

Keywords: integrity, public administration, anti-corruption.

Дискусія, яка точиться навколо доброчесності змушує звернути увагу на таку доволі нову для українського публічного управління вимогу. В розумінні публічного службовця доброчесність виникає як вимога або критерій до особи самого публічного службовця. Проте поняття доброчесність відносно сфери публічного управління залишається не визначеною.

Саме питання щодо розуміння сутності, структури, значення і взагалі концепту явища доброчесність набуло актуальності в контексті протидії корупції як досить не зрозумілий інструмент, покликаний знизити прояви корупції в сфері публічних взаємовідносин та якимось чином покращити ситуацію в секторі державного управління в цілому.

Проте в сучасному суспільстві до поняття доброчесність існують не так багато підходів, більшість з яких пояснює зміст доброчесності як особистої риси публічного службовця або іншої особи, яка діє в публічному просторі. Виходить так, що доброчесність сприймається як певна здатність особи діяти в будь-яких обставинах та процесах виключно в рамках жорсткої моралі, при цьому відповідальність за порушення як моральних норм так і законодавчих цілком покладається тільки на саму цю особу.

Найбільш широко в публічному просторі використано підхід до унормування академічної доброчесності, а саме ст. 42 Закону України «Про освіту» дає визначення в такому формулюванні: «Академічна доброчесність – це сукупність етичних принципів та визначених законом правил, якими мають керуватися учасники освітнього процесу під час навчання, викладання та провадження наукової (творчої) діяльності з метою забезпечення довіри до результатів навчання та/або наукових (творчих) досягнень» [1]

Відносно посадових або службових осіб доброчесність унормована ст. 4 Закону України «Про державну службу» як принцип діяльності державного службовця в такому формулюванні: «доброчесності – спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень» [2]

В такій ситуації, коли від людини, яка опиняється на публічній посаді, та діяльність якої жорстко відрегульована значною кількістю регламентуючої документації ухваленої та запровадженої в діяльність організації, що дозволяє забезпечувати сталу діяльність та результативність

Тож маємо ситуацію на вершечку якої є доброчесність як явище до якого прагне суспільство в контексті протидії корупції, і яка є принципом діяльності державного службовця щодо захисту публічних інтересів. Крім того, від державного службовця нормою закону вимагають відмовлятися від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень. В цьому формулюванні визначено період дії цієї норми – «під час здійснення наданих повноважень» та предмет відмови – «превалювання приватного інтересу». В такій конструкції доброчесність дійсно виглядає як інструмент запобігання та протидії корупції в сфері державної служби, який покликаний врегулювати конфлікт інтересів під час здійснення службових повноважень.

Якщо сприймати доброчесність як характеристику притаманну виключно людині на публічній службі в процесі виконання обов'язків, то впливає що відповідальність за недосягнення доброчесності покладено виключно на окрему особу. На нашу думку такий підхід є малоефективним, оскільки дозволяє створити значну кількість заборон або обмежень в процесі діяльності і це значно звужує широкі можливості в своєчасному ухваленні необхідних рішень. Як результат відбувається нагромадження надмірних обмежень, заборон на всіх рівнях системи управління, що призводить до сповільнення темпів не тільки ухвалення рішень, а й їх реалізації в життя громади.

Саме тому доцільно розглядати підхід до доброчесності як до характеристики не окремої людини, а діяльності суспільства в цілому. Ця модель описана в Рекомендаціях Ради громадської доброчесності при Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСП) і окреслює важливість доброчесності як життєво важливої для державного управління, захисту громадських інтересів і зміцнення таких фундаментальних цінностей, як відданість плюралістичній демократії, заснованій на верховенстві права та повазі до прав людини, і те що саме доброчесність є наріжним каменем загальної системи належного врядування, і що оновлене керівництво щодо публічної доброчесності має відповідно сприяти узгодженості з іншими ключовими елементами державного врядування. [3]

В цьому контексті важливо, що цими Рекомендаціями визначено розуміння суспільної доброчесності – «означає послідовне узгодження та дотримання спільних етичних цінностей, принципів і норм для підтримки та визначення пріоритету суспільних інтересів над приватними інтересами в державному секторі» [3]. Значущість такого підходу до розуміння доброчесності в створенні комплексної загальносуспільної системи взаємодії щодо захисту суспільного інтересу через дотримання спільних етичних цінностей. В цій моделі створення доброчесного середовища суспільної діяльності та взаємодії державного сектору та громадськості у всьому різноманітті процесів життя стає зрозумілим значення доброчесності і посадової особи, і приватної особи, і організацій. Тож цінність та значущість доброчесності саме в сфері публічного управління набуває актуальності для всіх акторів публічного життя.

Закріплення норм комплексного поняття доброчесності відносно специфіки окремих акторів сфери публічного управління в нормативних документах доцільно здійснювати не стільки з позиції вимог до окремої особистості, скільки з позиції розуміння інституціонального доброчесного середовища організації, створеного всією сукупністю окремих елементів діяльності організації або управлінської системи в визначеному секторі державного управління.

Список використаних джерел

1. Закон України «Про освіту»: офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text>
2. Закон України «Про державну службу»: офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>
3. Recommendation of the Council on Public Integrity. OECD.org URL: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435>