

# ЕКОНОМІЧНІ НАУКИ

DOI: <https://doi.org/10.32839/2304-5809/2019-5-69-110>

УДК 35.08:174

Бобко Л.О., Сенишин Б.Б., Сподарик Т.І., Станасюк О.А.  
Львівський національний університет імені Івана Франка

## АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ЕТИКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

**Анотація.** У статті проаналізовано основні проблеми формування етики службовців системи державної служби України. Висвітлено наукові підходи до розуміння сутності поняття етики державних службовців. Встановлено нормативно-правові джерела етичних стандартів професійної діяльності та етики державних службовців України. Проаналізовано та визначено основні правила та принципи моральних засад державної служби. Виявлено суперечності процесу функціонування етики державних службовців. Доведено, що важливу роль у процесі формування етичної поведінки державного службовця відіграє системний підхід. Встановлено, що проблемами, які потребують подальшого вивчення є розробка понятійних стандартів моральних цінностей, норм і правил службової поведінки, методик вивчення морально-професійних якостей державних службовців, ролі керівника у формуванні професійної етики державних службовців тощо.

**Ключові слова:** етика, професійна етика, державний службовець, державна служба, етичні цінності.

Larysa Bobko, Bohdana Senyshyn, Tetiana Spodaryk, Oleksandr Stanasiuk  
Ivan Franko National University of Lviv

## ACTUAL PROBLEMS OF FORMING THE ETHICS OF CIVIL SERVANTS

**Summary.** The article analyzes the main problems of forming the ethics of employees of the civil service system of Ukraine. The scientific approaches to understanding the essence of the notion of ethics of civil servants are highlighted. It has been found out that professional ethics should be understood as a set of moral principles and norms which should be constantly adhered to by the state servant in his professional activities and which should not be in conflict with the norms of the current legislation, the interests of others and the state. Normative legal sources of ethical standards of professional activity and ethics of civil servants of Ukraine are established. The basic rules of the moral principles of the civil service are analyzed and defined. The contradictions in the functioning of the ethics of civil servants have been identified, which tend to undermine their self-esteem, anomie, the development of comfort, and the formation of corporatism in the state bodies of ethics. It has been established that professional ethics is a way of establishing ethical values and norms when they are laid down in the basis of professional activity as its standards. The role of driving forces of moral professional activity is played by the values and motivational orientations of a civil servant. The model of ethical behavior that characterizes the mechanism of professional interaction of a civil servant reflects the totality of personal, internal (staff and institute of civil service) and external factors of the social environment that determine its ability to cooperate and build a moral relationships. It is proved that an important role in the process of forming the ethical behavior of a civil servant is played by a systemic approach that is implemented through the creation of an ethical infrastructure of the civil service – a holistic system of ethical, political, legal, administrative, organizational, and economic regulators of the professional activity of civil servants. It was revealed that problems requiring further studies are: the development of conceptual standards of moral values, norms and rules of official behavior, methods of studying the moral qualities of civil servants, the role of the leader in the formation of professional ethics of civil servants, etc.

**Keywords:** ethics, professional ethics, civil servant, public service, ethical values.

**Постановка проблеми.** За роки незалежності радикальні зміни у всіх сферах суспільного життя, зокрема і в кадровій політиці, зумовлюють посилення уваги до осмислення цих змін, аналізу існуючих проблем та визначення шляхів їх подальшого вирішення. Особливого значення набуває аналіз етичних проблем діяльності державних службовців як вагомого чинника забезпечення ефективного виконання державних та регіональних завдань.

Професійна діяльність державного службовця вимагає високого рівня фахової підготовки, всебічної відповідності засадам чинного законодавства та врахування морально-психологічних аспектів діяльності.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблема професійної етики завжди була предметом дослідження багатьох учених, праці яких, безперечно, мають науково-практичну цінність. Слід зазначити, що вагомий внесок у розробку питань професійної етики державних службовців зробили такі дослідники, як В. Авер'янов, О. Антонова, О. Бандурка, Ю. Битяк, Т. Василевська, С. Дубенко, Н. Нижник, О. Оболонський, О. Парасюк, М. Рудакевич, О. Устименко та інші.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Високо оцінюючи науковий доробок провідних науковців, слід констатувати, що питання формування етичних засад державних службовців, виявлення суперечностей їх

функціонування висвітлені недостатньо і, з огляду на зростання значущості моральних аспектів діяльності, потребують подальшого вивчення.

**Формування цілей статті.** Метою нашого дослідження є теоретико-методологічний аналіз проблем сучасного стану етики державного службовця та пошук нових підходів у напрямі вдосконалення механізму формування його моральних засад.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Державна служба є ключовою ланкою системи державного управління, адже від її ефективного функціонування залежить дотримання конституційних прав та свобод громадян, успішний розвиток країни. Державна служба – це професійна сфера діяльності державних службовців як особливої соціальної групи суспільства.

Відповідно до Закону України «Про державну службу», державний службовець – це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює, встановлені для цієї посади повноваження безпосередньо пов'язані з виконанням принципів державної служби [1].

Якісний рівень діяльності державного службовця залежить не лише від його фахової кваліфікації, а як доводить практика, від морально-етичних засад реалізації своїх професійних обов'язків. Сучасний представник влади має бути наділений не лише відповідними повноваженнями, а й певним комплексом особистих моральних та психологічних якостей. Він, передусім, повинен бути авторитетним, інтелігентним, поінформованим та обізнаним у всіх сферах, що пов'язані з його діяльністю: економічних законах, законодавстві про працю, сучасних методах управління, особливостях його регіону тощо. Крім того, важливу роль відіграє психологічна сумісність даного представника з колективом, що неабияк актуалізує позицію кожного державного службовця щодо його кар'єрного зростання [2].

Досліджуючи актуальні проблеми формування етики державних службовців, слід зазначити, що серед науковців не існує єдиного підходу до тлумачення дефініції «професійна етика».

Зокрема, професійну етику визначають як кодекс правил, що зумовлює поведінку спеціаліста в службовій обстановці, норм, які відповідають чинним законам та відомчим нормативним документам, професійним законам, стосункам у колективі, глибокого усвідомлення моральної відповідальності за виконання професійних обов'язків [3, с. 42].

На думку О. Бандурки, професійна етика є частиною реального суспільного середовища, яке оточує кожного члена суспільства і містить у собі конкретні риси усього устрою життя суспільства: економічних відносин, форм розподілу, обслуговування, стану ідеології, моральних стосунків, права, правоохоронної і судової практики [4, с. 165]. М. Рудакевич розглядає професійну етику як своєрідну форму самоорганізації моральної свідомості й відповідної професійної поведінки суб'єкта професійної діяльності [5].

Ми поділяємо наукове трактування Устименко О. про те, що під професійною етикою

слід розуміти сукупність моральних принципів та норм, яких повинен безперервно дотримуватись державний службовець у своїй професійній діяльності, та які не повинні суперечити нормам чинного законодавства, інтересам оточуючих осіб та держави [6, с. 136].

Важливими документами, що визначають етичні засади поведінки державних службовців є Конституція України, Закони України «Про державну службу», «Про правила етичної поведінки», «Про запобігання корупції», «Про очищення влади», «Про Національне антикорупційне бюро України», «Про доступ до публічної інформації», «Про звернення громадян», «Про державну таємницю» та ін. Спеціальним правовим актом, що встановлює основні вимоги до етичної поведінки державних службовців у нашій державі, є Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, затверджені Наказом Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 р. № 158 [7].

Зокрема, в Загальних правилах зазначено, що державні службовці повинні сумлінно, компетентно, результативно і відповідально виконувати свої посадові обов'язки, проявляти ініціативу, а також не допускати ухилення від прийняття рішень та відповідальності за свої дії та рішення. Державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування під час виконання своїх посадових обов'язків зобов'язані неухильно дотримуватись загальноновизначених етичних норм поведінки, бути доброзичливими та ввічливими, дотримуватись високої культури спілкування (не допускати використання нецензурної лексики, підвищеної інтонації), з повагою ставитись до прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, об'єднань громадян, інших юридичних осіб, не проявляти свавілля або байдужості до їхніх правомірних дій та вимог [7].

У документі чітко визначено, що державні службовці та посадові особи повинні дбати про авторитет державної служби та позитивне репутацію державних органів, що передбачає дотримання правил етикету, належного зовнішнього вигляду, забезпечення високої якості роботи, встановленого внутрішнього службового розпорядку тощо.

Перелік морально-етичних норм та принципів, яким керуються у своїй діяльності державні службовці, є досить широкий, оскільки формується на основі вітчизняних та світових практик державного управління, загальноприйнятих вимог до етики поведінки та залежать від культурного надбання певного суспільства. Серед основних морально-етичних вимог до поведінки службовця вирізняються: чесність, ввічливість, тактовність, скромність, точність, коректність, шанобливість, делікатність. Під час виконання своїх посадових обов'язків важливими є й такі моральні якості як: чуйність, коректність, вихованість, ерудованість, компетентність, рішучість, уважність, пунктуальність, грамотність, відповідальність, витримка, врівноваженість, комунікабельність, відкритість, впевненість, справедливість, привітність, старанність, толерантність, дисциплінованість тощо. Основна етична вимога, якої слід дотримуватись у службових взаємо-

відносинах, – збереження гідності людини незалежно від її місця в ієрархічній структурі органу влади, соціальної приналежності, світоглядної орієнтації тощо. Важливими також для працівників є дотримання загальної культури поведінки, моральних норм, гуманістичних цінностей.

Державний службовець, здійснюючи свої посадові обов'язки, зобов'язаний керуватися низкою моральних принципів, серед яких [1]:

1) верховенства права – забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина відповідно до Конституції України, що визначають зміст та спрямованість діяльності державного службовця під час виконання завдань і функцій держави;

2) законності – обов'язок державного службовця діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

3) професіоналізму – компетентне, об'єктивне і неупереджене виконання посадових обов'язків, постійне підвищення державним службовцем рівня своєї професійної компетентності, вільне володіння державною мовою і, за потреби, регіональною мовою або мовою національних меншин, визначеною відповідно до закону;

4) патріотизму – відданість та вірне служіння Українському народові;

5) доброчесності – спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень;

6) ефективності – раціональне і результативне використання ресурсів для досягнення цілей державної політики;

7) забезпечення рівного доступу до державної служби – заборона всіх форм та проявів дискримінації, відсутність необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на державну службу та її проходження;

8) політичної неупередженості – недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків;

9) прозорості – відкритість інформації про діяльність державного службовця, крім випадків, визначених Конституцією та законами України;

10) стабільності – призначення державних службовців безстроково, крім випадків, визначених законом, незалежність персонального складу державної служби від змін політичного керівництва держави та державних органів.

Принципи державного управління формують визначальні напрями реалізації державно-управлінської діяльності, сумісної з цінностями суспільної моралі. Професійно-етична система державного управління, крім загальних норм та принципів, містить вимоги до моральних якостей, якими необхідно володіти державним управлінням для належного виконання професійної місії, професійних обов'язків та дотримання професійно-етичних норм і стандартів поведінки.

Проведені у 2018 році науковцями кафедри економіки та менеджменту Львівського націо-

нального університету ім. І. Франка наукові дослідження проблем етики державної служби свідчать, що суспільство очікує від влади високого рівня моральності та професіоналізму. Державні службовці добре розуміють потребу в професійній етиці, однак ступінь адаптації ціннісних регуляторів їх професійної поведінки – незначний, проблемою для них є дотримання норм професійної етики та норм закону. Аналіз особистісних факторів професійної діяльності відобразив таку ситуацію: домінуючими мотивами державних службовців стали матеріальні вигоди. На думку більшості опитаних (58%), основним мотивом їх фахової діяльності є престижність роботи, (51%), можливість «кар'єрного росту» (53%). Важливими факторами стали також «стабільна заробітна плата» (41%), можливість налагодження корисних зв'язків (48%). Подібні прагнення, на думку дослідників, зумовлюють пристосовництво (76%), амбіційність (72%) агресивність у ставленні до слабших (37%). Близько третини опитаних визнають дієвість нормативно-правових факторів професійної діяльності, менше як 7% визнають регулятивну функцію Загальних правил поведінки державних службовців.

Такий стан, як зазначають науковці, пояснюється виявленими суперечностями процесу функціонування етики державних службовців, зокрема [5, с. 239]:

– між формальним і неформальним підходом в організації колективів державних органів, що породжує домінування міжособистісних відносин над діловими;

– між позитивними очікуваннями державних службовців щодо дієвості нормативних етичних регуляторів професійної діяльності і фактичною бездіяльністю їх упровадження з боку керівників;

– між етичними вимогами і рівнем морально-професійного розвитку, що виявляється в неготовності до професійної взаємодії на засадах «взаємності»; відсутності самоідентифікації як державної особи; не достатньому розумінні суті етичних принципів і норм державної служби, відсутності навичок їх практичної реалізації;

– між об'єктивно високими вимогами та моральною і соціально-правовою незахищеністю інтересів державного службовця, його залежністю від «етики» керівника; що свідчить про необхідність системного підходу до професійної етики державного службовця, який передбачатиме науково-теоретичне обґрунтування, політико-правове закріплення, етико-просвітницьке та організаційне впровадження.

Рушійну роль у професійній діяльності державного службовця відіграють мотиви та ціннісні пріоритети. Моральні чесноти функціонують як норми поведінки, їх засвоює особистість у процесі професійної діяльності та комунікації, побудованих на засадах суб'єкт-суб'єктної взаємодії. Необхідною умовою функціонування моральних відносин є щирість та відкритість партнерів, інтелігентність і коректність, які сприяють встановленню порозуміння та взаємної довіри.

Етика державних службовців найбільш повноцінно формується в процесі соціалізації – соціально-професійного становлення та розвитку майстерності засвоєння фахових знань, оволодіння вміннями і навичками в контексті суспільно-

професійних етичних цінностей та стандартів. Цей процес має системний характер і базується на принципах інтерналізації, очікувань та інституціоналізації.

Як слушно зазначає М. Рудакевич [5, с. 322], практичний аспект проблеми етики поведінки державних службовців пов'язаний з її правовим регулюванням. Право забезпечує моральність професійної діяльності опосередковано, завдяки ціннісно-орієнтаційній і регулятивно-критичній функціям юридичних норм, і безпосередньо – шляхом надання окремим етичним нормам правового статусу. Моральні цінності й етичні засоби впливають на поведінку державного службовця за принципом добровільності, через переконання й апеляцію до його честі й совісті. Проте будь-яка складна соціальна система може бути повністю зруйнованою, якщо погодженість з більшістю її нормативно-правових засад не стане обов'язковим, тобто якщо за їх порушення не застосовуватимуться (залежно від ситуації) санкції покарання. Саме тому для збереження цілісності та з метою запобігання недоброчесним діям, соціальні структури зобов'язані застосовувати примус як засіб покарання порушників. Це зумовлює потребу поєднання етичних засобів формування етики поведінки державних службовців із правовими. Йдеться про законодавче регулювання правил поведінки державних службовців, які забезпечують спільну діяльність (внутрішню і зовнішню) на засадах суспільних

цінностей, а також законодавчо закріплених професійних принципах і нормах, у тому числі позапартійності, заборони поєднання державної служби з іншими видами професійної діяльності, отримання неправомірної вигоди тощо.

**Висновки з даного дослідження і перспективи.** Проведене дослідження дає змогу зробити висновок про те, що етика державних службовців – це не лише набір правил та норм поведінки; передусім, це – важлива основа професійної діяльності і відносин, що виступає позаканонним авторитетом влади в суспільстві.

На нашу думку, підвищенню рівня професійної етики державного службовця сприятиме удосконалення чинного законодавства у сфері державного управління, посилення ролі морально-психологічного виховання державних службовців, розроблення програм та рекомендацій щодо підвищення рівня професійної правосвідомості, професійної етики, організації занять, курсів підвищення кваліфікації, проведення конкурсів фахової майстерності, практична робота з психологами, створення сприятливих умов праці, розробка системи стимулювання за досягнення тощо.

Предметом подальших наукових досліджень можуть стати питання формування понятійних стандартів моральних засад, норм і правил службовчої поведінки, методик дослідження морально-професійних якостей державних службовців, ролі керівника у формуванні професійної етики державних службовців тощо.

## Список літератури:

1. Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 №889-VIII-ВР (зі змінами та доповненнями). Відомості Верховної Ради України. 2016, № 4. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-1> (дата звернення: 29.05.2019).
2. Бобко Л.О., Мариняк Л.В. Актуальні проблеми формування кадрової політики системи державної служби України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2018. № 10. URL: [http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/5\\_2018/34.pdf](http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/5_2018/34.pdf) (дата звернення: 29.05.2019).
3. Парасюк В. Професійна етика слідчого органів внутрішніх справ : навчальний посібник. Львів : Афіша, 2004. 68 с.
4. Бандурка О. Професійна етика працівників міліції : навчальний посібник. Харків : ХНУВС, 2011. 262 с.
5. Рудакевич М. Професійна етика державних службовців: теорія та практика формування в умовах демократизації державного управління : монографія. Тернопіль : Астон, 2007. 398 с.
6. Устименко О.С. Сутність та специфіка професійної етики державного службовця. *Право і суспільство*. 2016. № 6(2). С. 135–138. URL: [http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2016/6\\_2016/part\\_2/26.pdf](http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2016/6_2016/part_2/26.pdf) (дата звернення: 29.05.2019).
7. Про затвердження Загальних правил поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : наказ Національного агентства з питань державної служби України від 5 серпня 2016 р. № 158. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1203-> (дата звернення: 29.05.2019).

## References:

1. Zakon Ukrainy «Pro derzhavnu sluzhbu» (2015). [The Law of Ukraine «On Civil Service»]. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, № 889-VIII-ВР. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-1>
2. Bobko L.O., Marynyak L.V. (2018). Aktual'ni problemy formuvannya kadrovoyi polityky systemy derzhavnoyi sluzhby Ukrainy [Actual Problems of Personnel Policy Development of the Civil Service System of Ukraine]. *Derzhavne upravlinnya: udoskonalennya ta rozvytok*, vol. 10. URL: [http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/5\\_2018/34.pdf](http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/5_2018/34.pdf)
3. Parasyuk V. (2004). Profesiynna etyka slidchoho orhaniv vnutrishnikh sprav [Professional ethics of the investigator of the internal affairs bodies]. Lviv.
4. Bandurka O. (2011). Profesiynna etyka pratsivnykiv militsiyi : navch. posibnyk [Professional ethics of police workers : tutorial]. Kharkiv : KhNUiA.
5. Rudakevich M. (2007). Profesiynna etyka derzhavnykh sluzhbovtziv: teoriya ta praktyka formuvannya v umovakh demokratyzatsiyi derzhavnogo upravlinnya : monohrafiya [Professional ethics of civil servants: theory and practice of formation in the conditions of democratization of public administration : monograph]. Ternopil : Aston, 398 p.
6. Ustimenko O.S. (2016). Sutnist' ta spetsyfika profesiynoyi etyky derzhavnogo sluzhbovtziva [Essence and specificity of professional ethics of a civil servant]. *Pravo i suspil'stvo*, vol. 6, pp. 135–138. URL: [http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2016/6\\_2016/part\\_2/26.pdf](http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2016/6_2016/part_2/26.pdf)
7. Pro zatverdzhennya zahal'nykh pravyl povedinky derzhavnykh sluzhbovtziv ta posadovykh osib mistsevoho samovryaduvannya (2016). [On Approval of the General Rules of Behavior of Civil Servants and Local Self-Government Officials]: order of the National Agency for Civil Service of Ukraine № 158. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1203->