

УДК 35 : 17.022.2

## Моральна відповідальність працівників органів державної влади

В.Ф. ЗОЛОТАРЬОВ, С.І. БІЛОСОРОЧКА  
Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України, м. Харків, Україна, E-mail: zolotarev1955@gmail.com

### Авторське резюме

У статті порушується питання переосмислення й переоцінки моральної відповідальності державними службовцями в нових умовах для державного управління в Україні. Аналізується опрацювання науковців щодо визначення відповідальності у державному управлінні. Розкривається зміст основних понять, видів моральної відповідальності та їх взаємозв'язок. Одним із головних критеріїв ефективності діяльності органів влади розглядається відповідальність державних службовців за виконання посадових обов'язків. Звертається увага на моральну відповідальність державних службовців з позицій свободи й обов'язку. Загальною потребою визначається формування міри моральної відповідальності працівників органів державної влади в умовах розвитку правової держави та громадянського суспільства. У ході дослідження доводиться, що моральна відповідальність виступає однією з найважливіших характеристик державного службовця, яка забезпечує реалізацію функції контролю у державному управлінні.

**Ключові слова:** державне управління, моральна відповідальність, свобода, обов'язок, соціальна норма.

## Moral responsibility of government employees

V.F. ZOLOTAROV, S.I. BILOSOROCHKA  
Kharkiv regional institute of public administration, the National academy of public administration, Office of the President of Ukraine, Kharkiv, Ukraine  
E-mail: zolotarev1955@gmail.com

### Abstract

The paper dwells on the issue of re-conceptualization and revaluation of the moral responsibility of public servants in the current context of public administration in Ukraine. The preliminary research conducted on responsibility definitions in public administration has been analyzed. The content of the basic notions, kinds of moral responsibility and their interrelations are explored. One of the major criteria for public authorities' efficiency is regarded to be public servant responsibility for performance of their official duties. A special attention is paid to considering the moral responsibility of public servants in terms of freedom and obligation. Determining the extent of public authority staff's moral responsibility is recognized as a fundamental need in the conditions of developing a legal state and civil society. In the course of research, it has been proved that moral responsibility serves as a public servant's most significant characteristic, which ensures realization of the control function in public administration.

**Keywords:** public administration, moral responsibility, freedom, obligation, social norm.

**Постановка проблеми.** В умовах побудови правової держави та громадянського суспільства відносини між державою і суспільством повинні формуватися на основі взаємної відповідальності. На

сучасний стан державного управління здійснює сильний вплив політична ситуація, що складається на зовнішньому та внутрішньому рівнях. Відбувається різка диференціація внутрішніх світогляд-

них, ідеологічних, політичних, етнічних настанов та цінностей, що спонукає до переосмислення філософського значення багатьох категорій і понять, які сьогодні мають більш декларативний, ніж реальний характер. Однією з них є проблема усвідомлення моральної відповідальності державних службовців у процесі розробки, прийняття, реалізації управлінських рішень, а також під час безпосередньої взаємодії з колегами й громадськістю.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Питання моральної відповідальності вивчається в державному управлінні, але зміст зазначеного поняття розкривається опосередковано шляхом аналізу специфіки правової відповідальності, яка теж є одним із видів соціальної відповідальності. Останні дослідження питання соціальної відповідальності здійснювали такі дослідники, як: Басюк Н. А., Савченко І. Г., Тернопільська В. І., Титаренко О. Г., Торяник В. М. та інші.

Проблему моральної відповідальності в державному управлінні вивчали Афонін Е. А., Валевський О. Л., Голуб В. В., Дубенко С. Д., Мельниченко В. І., Плахотнюк Н. Г. та інші.

Але в органах державної влади проблема визначення стану моральної відповідальності працівників маловивчена й потребує уваги задля забезпечення ефективної реалізації функцій державного управління.

**Метою дослідження** є аналіз підходів до визначення змісту в державному управлінні поняття «моральна відповідальність» та порушення проблеми усвідомлення державними службовцями відповідального ставлення до виконання своїх професійних обов'язків.

**Виклад основного матеріалу.** Серед критеріїв ефективної роботи органів державної влади чи не найважливішим є відповідальність державних службовців у процесі своєї діяльності. Державне управління, як і інші форми прояву людської взаємодії, пов'язане з діяльністю. Будь-який вид діяльності регламентований соціальними нормами та законодавством. Соціальні норми – правила вироблені суспільством чи групою людей, що виникли в процесі історичного

розвитку й концентрують досягнення людства в організації суспільного життя. Моральна відповідальність відображає взаємодію «суб'єктів діяльності на підставі взаємних вимог, які детерміновані соціальними нормами» [9] й таким чином сприяє збалансованій реакції на права та обов'язки. Морально відповідальна діяльність означає не лише відповідність планів і засобів отриманим результатам, але й відповідність методів і прийомів з їх реалізації моральним принципам – загальним положенням, що відображають суттєві моральні характеристики суспільних відносин, внутрішні моральні переконання особистості, що визначає її ставлення до дійсності, суспільних ідей, норм, правил поведінки і діяльності. Від почуття моральної відповідальності залежить, як будуть розвиватися держава та суспільство в цілому. В моральній відповідальності проявляється вимога до працівників органів влади, що виражається в здатності передбачати результати й наслідки від прийнятих рішень, дій, бездіяльності, об'єктивно оцінювати та аналізувати управлінські ситуації.

Визначення змісту поняття моральної відповідальності залежить від того, на яку етичну теорію спирається дослідник. Але, враховуючи загальнолюдські закономірності співіснування, можна звести їх до рівня дотримання базових соціальних норм (загальноприйнятних у глобальному масштабі). Моральна відповідальність є формою прояву свідомості людини, що визначається не лише інституційною, нормативно-правовою сферою, а й залежить від динамічного комплексу детермінуючих її соціально-психологічних чинників. Вона є одним із видів соціальної відповідальності, яке Грищук В. К. визначає як соціально-нормативне явище, що є добровільним та свідомим виконанням і дотриманням суб'єктами суспільних відносин, приписів, соціальних норм, а у випадку їх порушення – застосуванням до порушника заходів впливу, передбачених цими нормами. Соціальна відповідальність особи є невід'ємним елементом кожного суспільного механізму. В суто індивідуальному плані відповідальність є

ознакою соціалізованості особи [4, 137].

В державному управлінні дослідження моральної відповідальності пов'язано з аналізом широкого кола наукових проблем. Зокрема, працівники органів державної влади, отримавши повноваження з реалізації функцій державного управління, приймають Присягу державного службовця, текст якої починається фразою: «Повністю усвідомлюючи свою високу відповідальність...», а закінчується – «... сумлінно виконувати свої обов'язки» [7]. Але мало хто замислюється над суттю разового акту, який з ним відбувся. Присяга зобов'язує до відповідних етичних, правових та службово-дисциплінарних норм поведінки. Працівник органу державної влади покладає на себе не тільки певні службові зобов'язання, але апріорі знаходиться в позиції моральної відповідальності за їх виконання. Про її порушення свідчать скоєні вчинки, які суперечать покладеним обов'язкам. Це підриває довіру до носіїв державної влади і принижує авторитет органу, в якому працює особа. Тобто внаслідок таких дій відбувається недотримання, порушення працівником правових, моральних норм, що порочить його як державного службовця або дискредитує державний орган, в якому він працює.

Як бачимо з вищезазначеного, державний службовець обмежив себе даючи Присягу як у правах, так і в обов'язках щодо певного роду висловлювань, дій та бездіяльності. Якщо припустити, що переважна більшість осіб, які давали Присягу, вважає цей акт лише простою формальністю, наслідки для державного управління від таких осіб можуть стати катастрофічними. Зазначене викликає необхідність встановлення взаємозв'язків між декларативним підходом до факту прийняття Присяги та морально унормованих поглядів і переконань особи, яка її прийняла. Адже, як влучно фокусує Афонін Е. А. [6, с. 10] на думку Йонаса Г. про те, що відповідальність у своїй тотальності виходить за рамки безпосереднього теперішнього життя через майбутнє. Отже, моральна відповідальність тісно пов'язана з громадянською позицією, коли людина

усвідомлює наслідки не лише за власну долю, а й за долю громадян і держави. Це виводить працівника органу державної влади на новий мотиваційний рівень сприйняття сенсу життя, який ґрунтується на свободі й відповідальності. Кожна людина прагне бути інтегрованою в соціальному середовищі, в якому вона проживає. Мірою реалізації в спільноті є свобода, яка як зворотна сторона відповідальності проявляється в усвідомлених вчинках. Таким чином, від результатів сучасної управлінської діяльності тією чи іншою мірою можуть залежати добробут і життя не лише сучасного населення, а й наступних поколінь.

Моральна відповідальність – багатогранне поняття і є одним з основних регуляторів поведінки людини відносно ситуацій, що виникають. Горчаков Д.П. [3] узагальнює два значення поняття «відповідальність»: перше – це «так звана «ретроспективна» відповідальність суб'єкта» за вчинене раніше; друге – це «так звана «перспективна» відповідальність – почуття обов'язку у суб'єкта щодо певних дій, певного стандарту поведінки у теперішньому та майбутньому». Про першу з них він пише як про об'єктивну відповідальність – оцінку суспільством дій індивіда та реакцію на них, а про другу – як про суб'єктивну відповідальність – внутрішні відчуття особи щодо свого обов'язку і оцінки його виконання. При цьому, вважає він, суб'єктивна відповідальність може мати як перспективний, так і ретроспективний характер. Крім того, відповідальність буває формальна й неформальна, відкрита й прихована.

Мірою моральної відповідальності є змінна величина, яка залежить від здатності й внутрішньої готовності здійснювати відповідальні дії державними службовцями, а також обставинами, в яких вони перебувають. Сучасні науковці виокремлюють міру відповідальності з позицій свободи та обов'язку. Де є свобода, там посилюється відповідальність. І навпаки, якщо працівнику постійно наголошувати лише на відчутті боргу, провини, обов'язку, що безпосередньо пов'язаний з такою базовою (за-

гальнолюдською) соціальною нормою, як норма взаємності (реципрокності), прагнення моральної відповідальності знижується, натомість з'являється потреба в зниженні психологічного дискомфорту з приводу відчуття провини. Така позиція веде до формального підходу до виконання управлінських функцій і зниження моральної відповідальності за прийняті рішення, дії чи бездіяльність. Таким чином, формами реалізації моральної відповідальності є моральні переживання та почуття, а не прямий державно-правовий примус, як у випадку юридичної відповідальності. Саму моральну відповідальність необхідно розглядати як найважливішу характеристику духовно розвиненої особистості.

На противагу цьому погляду, Головкин Н. [2] зазначає, що за умов, коли обов'язок легко виконувати, оскільки його моральність безсумнівна і він узгоджується з суспільною оцінкою, зникає проблема відповідальності. Однак саме за таких обставин, коли виявляється проблема міри відповідальності особистості, водночас відсутня ретроспективна відповідальність. Слід враховувати перспективний аспект відповідальності. Формування міри моральної відповідальності, пов'язаної з її перспективним аспектом, в умовах розвитку правової держави та громадянського суспільства є загальною потребою.

В умовах субординаційних відносин дієвість моральної відповідальності в органах державної влади знижується. Крім того, значення моральної відповідальності також підривається недосконалими механізмами її забезпечення. Юридичні коментарі до судових розглядів щодо звільнення з роботи в зв'язку з порушенням, зокрема, Присяги державного службовця свідчать про недостатність аргументів на користь роботодавців для задоволення позовів. Держава певною мірою формалізувала морально-етичні вимоги до працівників органів влади, прийнявши спочатку в 2000 році й удосконаливши в 2010 році Загальні правила поведінки державного службовця [8], які є засобом формування перспективної моральної відповідальності. Незважаючи на вищенаведене, єдиною

санкцією в зв'язку з поведінкою працівників органів державної влади, яка суперечить моральним нормам, є громадський осуд. Але Дубенко С. Д. [5, с. 11] зазначає, що громадський осуд є достатньо ефективною формою впливу на поведінку посадової особи місцевого самоврядування в умовах невеликого поселення, але практично неефективною в умовах великого міста. І абсолютно неефективною – у колективі працівників державного органу, де порушником норм моралі є його керівник – «нехай засуджують, аби боялися».

Вивченням зарубіжного досвіду із зазначеного напрямку займався Бралан В.П. [1], який розкрив питання врахування моральних позицій працівників органів влади США при виконанні своїх професійних обов'язків. Розвиток моральних принципів державної служби США почався два сторіччя тому. Сучасна система державної служби США є децентралізованою, в ній логічно поєднано політико-правові й морально-етичні засоби, які сприяють створенню умов для функціонування етичної професійної державної служби та її вдосконалення.

У 1958 р. Конгрес США прийняв резолюцію, яка ухвалила етичний кодекс для працівників федеральних служб, а у 1989 р. – закон про реформу етичних норм. У жовтні 1990 року президент США посилив етичні вимоги до державних службовців відповідним указом «Принципи етики поведінки посадових осіб і службовців державного апарату». Основним мотивом моральних вимог до державних службовців стало належне виконання службового обов'язку, чесності й відповідальності.

За питання моральної відповідальності в адміністрації США відповідає Комітет з урядової етики. Він забезпечує підтримку високих етичних стандартів у середовищі державних службовців, сприяє запобіганню конфлікту інтересів і їх вирішення, підвищенню довіри населення до органів виконавчої влади, надання етичної освіти службовцям (за даними Комітету таку освіту щороку здобувають понад 600 тис., або 50 %, працівників органів влади). Комітет має також повноваження щодо підготов-

ки відповідних розпоряджень стосовно окремих установ і працівників органів влади. Крім Комітету з етики, за адміністративно-правовий захист персоналу відповідає Рада із захисту системи заслуг. Вона вивчає та розглядає питання порушення принципу системи заслуг та є надзвичайно авторитетною серед працівників органів влади.

На думку дослідників, Рада є запорукою ефективності роботи державних службовців і загалом «управлінської машини». Як уже зазначалося, система заслуг – це система принципів добору і просування службовців по службі на основі їх професійних і ділових якостей. Рішення Ради, завданням якої є захист службовців від свавілля керівників, майже ніхто не піддає сумніву. Саме існування Ради, вважають дослідники, змушує представників вищої бюрократії дотримуватися належної службової поведінки.

Таким чином, реалізація цього напрямку в державному управлінні США законодавчо забезпечується Кодексом з етики державного службовця. Захист професійної честі державних службовців реалізується також засобами громадських інституцій – Американської асоціації державних службовців, Національної організації Честі. Контроль і нагляд громадянського суспільства за дотриманням професійної етики в США здійснюють ЗМІ та громадські об'єднання. У разі масового зниження

моральної відповідальності, притягнення до відповідальності широкого кола осіб не лише є доволі проблематичним, а й не маючи можливості нейтралізуватися громадською думкою може сформуватися в свого роду соціальну норму. А коли соціальні норми, що переважають у суспільстві, суперечать загальнолюдським принципам співіснування, заснованих на усталених уявленнях про добро і зло, справедливість і несправедливість, розвиток спільноти може змінитися не в прогресивному, а в регресивному напрямку. До аналогічного результату може призвести й безвідповідальна поведінка працівників органів державної влади.

**Висновки.** Таким чином, можна констатувати, що моральна відповідальність є однією з найважливіших характеристик державного службовця. Вона є соціальним регулятором управлінських відносин і забезпечує ефективну реалізацію однієї з основних функцій державного управління – функції контролю. Вона дає можливість досліджувати характеристики наслідків управлінських рішень, уточнити організаційні та управлінські стратегії, що сприяє підвищенню ефективності державного управління в цілому.

Перспективи подальших розвідок будуть зосереджені на вивченні та узагальненні форм практичного прояву моральної відповідальності державними службовцями.

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Бралатан В. П. [та ін.]. Професійна етика : навчальний посібник / В. П. Бралатан, Л. В. Гуцаленко, Н. Г. Здирко. – К. : Центр учбової літератури, 2011. – 252 с.
2. Головка Н. А. Свобода и моральная ответственность / Н. А. Головка. – М. : Знание, 1973. – 63 с.
3. Горчаков Д. П. Вивчення поняття політичної відповідальності у вітчизняній науці / Д. П. Горчаков // Наук. зап. НаУКМА. Сер. Політ. науки. – 2005. – С. 66 – 72.
4. Гришук В. К. Соціальна відповідальність: навчальний посібник / В. К. Гришук. – Львів: Вид-во Львівського державного університету внутрішніх справ, 2012. – 152 с.
5. Відповідальність органів публічної влади: політичні та правові аспекти : наукова розробка / [С. Д. Дубенко [та ін.]]. – К. : Вид-во НАДУ, 2011. – 56 с. – (Бібліотека слухача. Державне управління: від теорії до практики).
6. Політична відповідальність державно-управлінської еліти як чинник підвищення ефективності державного управління : науково-методична розробка / [авт. кол. Е. А. Афонін [та ін.]]. – К. : Вид-во НАДУ, 2011. – 44 с. – (Бібліотека слухача. Державне управління: від теорії до практики).
7. Про державну службу України : Закон України від 16.12.1993 № 3723-XII // Вісник державної служби України. – 1995. – № 1. – с. 9 – 28.





8. Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця : наказ Головного управління державної служби України від 04.08.2010 № 214 [електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1089-10>.
9. Тітаренко О. Г. Відповідальність в управлінні (соціально-філософський аналіз) : автореф. дис. ... кандидата філософських наук : 09.00.03. – соціальна філософія і філософія історії / О. Г. Тітаренко. – Х. : [б. в.], 2006. – 20 с.

## REFERENCES:

1. *Bralatan V. P.* [et al.]. *Profesiina etyka (Professional ethics) : navchalnyi posibnyk.* – К. : *Tsentr uchbovnoi literatury*, 2011. – 252 p.
2. *Holovko N. A.* *Svoboda i moralnaia otvetstvennost (Freedom and moral responsibility).* – М. : *Znaniie*, 1973. – 63 p.
3. *Horchakov D. P.* *Vyvchennia poniattia politychnoi vidpovidalnosti u vitchyzniani nautsi (A Study of the concept of political responsibility in the domestic science) // Nauk. zap. NaUKMA. Ser. Polit. nauky.* – 2005. – P. 66 – 72.
4. *Hryshchuk V. K.* *Sotsialna vidpovidalnist (Social responsibility): navchanyi posibnyk .* – Lviv: *Vyd-vo Lvivskogo derzhavnogo universytetu vnurishnikh sprav*, 2012. – 152 p.
5. *Vidpovidalnist orhaniv publichnoi vlady: politychni ta pravovi aspekty (Responsibility of public authorities: political and legal aspects) : naukova rozrobka .* – К. : *Vyd-vo NADU*, 2011. – 56 p. – (Biblioteka slukhacha. Derzhavne upravlinnia: vid teorii do praktyky (Trainee’s library. Public administration: from theory to practice)).
6. *Politychna vidpovidalnist derzhavno-upravlinskoi elity iak chynnyk pidvyshchennia efektyvnosti derzhavnogo upravlinnia (Political responsibility of public-administrative elite as a factor of improving public administration performance) : naukovu-metodychna rozrobka.* – К. : *Vyd-vo NADU*, 2011. – 44 p. – (Biblioteka slukhacha. Derzhavne upravlinnia: vid teorii do praktyky (Trainee’s library. Public administration: from theory to practice)).
7. *Pro derzhavnu sluzhbu Ukrainy (On Civil Service of Ukraine) : Zakon Ukrainy vid 16.12.1993 № 3723-XII // Visnyk derzhavnoi sluzhby Ukrainy.* – 1995. – № 1. – p. 9 – 28.
8. *Pro zatverdzhennia Zahalnykh pravyl povedinky derzhavnogo sluzhbovtisia (On approval of the General rules of conduct of civil servants) : nakaz Holovnoho upravlinnia derzhavnoi sluzhby Ukrainy vid 04.08.2010 № 214 [electronnyi resurs].* – Mode of access : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1089-10>.
9. *Titarenko O. H.* *Vidpovidalnist v upravlinni (sotsialno-filosofskyi analiz) (Responsibility in administration (social and philosophic analysis) ) : avtoref. dis. ... kandydata filosofskikh nauk : 09.00.03. – sotsialna filosofii istorii.* – Kh. : [b. v.], 2006. – 20 p.

**Золотарьов Володимир Федорович** – кандидат економічних наук, доцент  
Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії  
державного управління при Президентові України  
Адреса: 61050, м. Харків, пр. Московський, 75  
E-mail: [zolotarev1955@gmail.com](mailto:zolotarev1955@gmail.com)

**Білосорочка Світлана Іванівна** – кандидат наук з державного управління  
Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії  
державного управління при Президентові України  
Адреса: 61050, м. Харків, пр. Московський, 75

**Zolotarov Volodymyr Fedorovich** – PhD in economic sciences, associate professor  
Kharkiv regional institute of public administration of the National academy of public ad-  
ministration attached to the office of the President of Ukraine  
Address: 75, Moskovsky Av., Kharkiv, 61050, Ukraine  
E-mail: [zolotarev1955@gmail.com](mailto:zolotarev1955@gmail.com)

**Bilosorochka Svitlana Ivanivna** – PhD in public administration  
Kharkiv regional institute of public administration of the National academy of public ad-  
ministration attached to the office of the President of Ukraine  
Address: 75, Moskovsky Av., Kharkiv, 61050, Ukraine