

Олександр Миколайович Музичук,

доктор юридичних наук, професор,

заслужений юрист України,

Харківський національний університет внутрішніх справ (проректор);



<https://orcid.org/0000-0001-8367-2504>,

e-mail: o.muzychuk23@gmail.com

**МОРАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ:
СУТНІСТЬ І НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ**

У статті зазначено, що морально-етичний бік діяльності публічних службовців все ще залишається terra incognita як для вітчизняного законодавця, так і для наукової спільноти. Вибір публічним службовцем однієї з етичних норм поведінки позиціонується як квінтесенція моральної відповідальності публічних службовців. З метою впровадження в діяльність вітчизняних публічних службовців високих моральних стандартів запропоновано такі напрями вдосконалення їхньої діяльності, як перебудова суспільної моралі в контексті розуміння діяльності викривачів; підвищення авторитету органів публічної влади; розроблення та ухвалення Кодексу етики публічного службовця.

Ключові слова: мораль, моральна відповідальність, публічні службовці, моральний стандарт, морально-етичний портрет, напрями вдосконалення.

Оригінальна стаття

Постановка проблеми

Морально-етичні норми виступають фундаментом професійної, неупередженої, ініціативної та свідомої діяльності публічних службовців. А. Русецький, Ю. Подорожній, А. Танко й О. Фролов зауважують, що проблемам етичної поведінки публічних службовців приділяється все більше уваги в усіх країнах світу. Як зазначають науковці, питання розроблення та впровадження певних правил поведінки у практичну діяльність публічних службовців завжди були актуальними як для вітчизняної, так і для світової науки. Аналіз такого досвіду та критична оцінка сучасного стану етичної поведінки публічних службовців, розроблення напрямів її вдосконалення дозволить вивести на новий рівень престиж як публічної служби, так і відповідних суб'єктів публічного адміністрування [1, р. 728].

Стан дослідження проблеми

Окремі питання правового статусу публічних службовців, реформування публічної служби були предметом наукових досліджень І. Арістової, О. Безпалової, С. Гусарова, В. Горбоноса, С. Мельника,

Л. Могилевського, І. Севідової, В. Сичової, А. Соцького, Н. Цибульник, В. Щербині та багатьох інших вітчизняних учених. Водночас перед сучасною адміністративно-правовою доктриною постає необхідність аналізу останніх поглядів світової наукової спільноти на окремій проблемі морально-етичного виміру діяльності публічних службовців.

Мета і завдання дослідження

Мета статті полягає у визначенні сутності та напрямів удосконалення моральної відповідальності публічних службовців. Для досягнення вказаної мети необхідно вирішити такі *завдання*: сформулювати комплексне бачення соціально-політичних реалій діяльності публічних службовців в Україні; детально вивчити історичний розвиток учень та підходів до розуміння моральної відповідальності; проаналізувати сутність адміністративної відповідальності в контексті порівняння окремих її ознак з ознаками моральної відповідальності; сформулювати авторські визначення понять «моральна відповідальність», «моральний стандарт», «морально-етичний портрет публічного службовця»; запропонувати напрями вдосконалення діяльності публічних службовців у контексті моральної відповідальності.

Наукова новизна дослідження

Втілено новітнє бачення як самої моральної відповідальності публічних службовців, так і окремих категорій, пов'язаних із нею, зокрема морального стандарту та морально-етичного портрету публічного службовця, а також запропоновано нові напрями вдосконалення діяльності публічних службовців у контексті досліджуваної проблематики.

Виклад основного матеріалу

І. Арістова, Н. Цибульник, В. Горбонос і С. Мельник наголошують, що правовий статус осіб, які перебувають на публічній службі у відомствах та установах центральної влади або є службовцями органів місцевого самоврядування, відіграє значну роль у функціонуванні державного устрою країни. Окремим чинником ефективності повсякденного функціонування як державного механізму в цілому, так і кожного окремого працівника є рівень відповідності цих працівників високим вимогам і критеріям публічного управління в розвинених країнах. До таких критеріїв дослідники відносять рівень освіти працівника та рівень його професійної підготовки до певної посади [2, р. 11].

Саме професійний та добросесний колектив публічних службовців, на думку О. Безпалової, А. Соцького, А. Школика, В. Щербини і Т. Шевченка, покликаний стати провідником прогресивних змін у суспільстві та державі. Також дослідники наголошують на позитивному характері реформи публічної служби (розмежування політичних та

адміністративних посад; запровадження конкурсу на всі вакантні посади державної служби, затвердження інституту державних секретарів тощо), проведеної в Україні у 2015–2019 роках [3, р. 367]. Водночас морально-етичний бік діяльності публічних службовців все ще залишається terra incognita як для вітчизняного законодавця, так і для наукової спільноти.

Т. Кириченко наголошує, що в сучасному суспільстві існує чимало різних правил: правових, моральних, релігійних, етичних, естетичних, корпоративних, норм звичаїв, традицій тощо [4, р. 49]. Проте саме морально-етичні норми, на наше переконання, лежать в основі розвитку вчення про соціальну відповідальність. Не випадково Г. Симоненко звертає увагу, що «... давній вислів “Jus est ars boni et aequi” – “Право є мистецтво добра й справедливості” розкриває органічний зв'язок права, юстиції й моралі» [5, с. 248].

Сутнісне розуміння відповідальності на морально-етичному рівні поставало ще в нормах (звичаях, табу) первісного суспільства. Новий історичний етап становлення філософського осмислення сутності відповідальності виникає в умовах класичного полісного державного ладу у Стародавній Греції та появи античної етики. Так, у вченні Геракліта про Логос останній розглядається як суддя про істину (критерій істинності), проте не будь-який, а спільний і божественний, тим самим окреслюється морально-етичний вимір життєдіяльності людини [6, с. 16]. Аристотель писав, що моральному індивіду властива потреба взяти всю відповідальність за прийняті рішення [7]. Так, осмислюючи позиції мислителів минулого, ми підходимо до розуміння основоположної ролі морально-етичних норм у формуванні вчень про сутність соціальної відповідальності, зокрема й такого її виміру, як моральна відповідальність.

Щодо розуміння відповідальності сучасними вітчизняними науковцями, то, як зауважують О. Сааманова та А. Комзюк, адміністративну відповідальність переважно врегульовано Кодексом України про адміністративні правопорушення, який визначає загальні питання цієї відповідальності: поняття адміністративного правопорушення, види адміністративних стягнень та загальні правила їх накладення, а також конкретні склади адміністративних правопорушень та санкцій за їх учинення, види органів і посадових осіб, яким надано право розглядати справи про ці правопорушення та застосовувати адміністративні стягнення, і порядок здійснення провадження в таких справах [8, с. 152].

Відповідно до ч. 2 ст. 9 Кодексу України про адміністративні правопорушення адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені цим Кодексом, настає, якщо ці порушення за своїм

характером не тягнуть за собою відповідно до закону кримінальної відповідальності¹.

Зазначимо, що моральна відповідальність, на відміну від адміністративної, не спричиняє чітко визначених санкцій. У процесі свого становлення наша держава пережила період комуністичної моралі та конструювання радянської людини. Так, у СРСР широко застосовувалася практика морального осуду, зокрема оголошення догани на зборах колективу тощо. Сьогодні в часи постмодерну й сучасного стану науково-технічного прогресу подібні методи є застарілими та мають ознаки трансформації в контексті вимог радянської соціально-політичної реальності.

Як зазначають китайські дослідники Т. Цин-Мен та Л. Пен-Фей, моральна відповідальність є суб'єктивно-психологічною основою виконання адміністративними службовцями своїх обов'язків. Науковці наголошують, що з точки зору впровадження адміністративних моральних стандартів адміністративна свідомість є механізмом саморегуляції для реалізації адміністративної моральної відповідальності, і в будь-якому разі адміністративна слава є іншим законним механізмом [9, р. 21].

Дослідники Ю. Інъ, Т. Лі та Ф. Ян зазначають, що під час виконання своїх обов'язків публічні службовці неминуче зіштовхуються із цілою низкою етичних відносин. Науковці звертають увагу, що, використовуючи етикет і прихильність, деякі державні службовці не відмовилися би просити про лобювання, бенкети й дарування ввіреного їм майна. Причину цієї ситуації дослідники вбачають у традиційному суспільстві людських стосунків, що базується на кровних і геополітичних громадянських контактах. Сутність так званого етичного конфлікту зводиться до дилеми, коли етичні суб'єкти роблять етичну оцінку й етичний вибір, що означає здатність етичних суб'єктів вибирати. Так, коли державний адміністративний орган обирає одну з етичних норм поведінки, він порушує особливий стан іншої етичної норми [10]. Цей вибір, на нашу думку, і є квінтесенцією моральної відповідальності публічних службовців.

Аналізуючи сформовані дослідниками положення кризь призму авторської позиції, усвідомлюючи євроінтеграційний, демократично та соціально орієнтований вектор розвитку України, вважаємо доречним зауважити, що під моральною відповідальністю публічних службовців ми розуміємо самостійну аналітичну та самокритичну

¹ Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 № 8073-X // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення: 10.08.2024).

діяльність конкретного публічного службовця, засновану на його/її совісті, а також на системі морально-етичних координат, сформованих на рівні устаалених і підтримуваних керівництвом практик повсякденної діяльності колективу окремого органу державної влади, органу місцевого самоврядування, інституту громадянського суспільства, яка втілюється в аналізі власної поведінки та співвіднесенні її з належним моральним стандартом діяльності публічних службовців.

Сутність же самого морального стандарту зводиться до зразку загальноприйнятої в українському суспільстві поведінки, сформованої на основі адміністративно-правового законодавства, історії вітчизняного державотворення, морально-етичних цінностей, закладених на рівні принципів публічного адміністрування, провідних тенденцій науково-технічного прогресу, прийнятих серед населення України з урахуванням інтересів основних національних, расових, мовних, релігійних та інших меншин.

Додержання високих моральних стандартів також має втілюватися в окремих специфічних категоріях. У цьому контексті ми, відштовхуючись від позицій згаданих дослідників, пропонуємо категорію «морально-етичний портрет публічного службовця», під якою розуміємо сукупність організаційно-управлінських, інституційних, фінансових інструментів та механізмів поширення думки про того чи іншого публічного службовця й формування соціальної перцепції на рівні всього населення або певної його частини (отримувачів послуг, представників регіону, сфери діяльності, організації) щодо ролі, функцій, призначення (покликання) та діяльності такого публічного службовця взагалі.

З метою впровадження в діяльність вітчизняних публічних службовців високих моральних стандартів пропонуємо такі напрями вдосконалення їхньої діяльності в контексті моральної відповідальності.

1. Перебудова суспільної моралі щодо розуміння діяльності викривачів, яких, як зазначають Т. Кобзєва, О. Безпалова, Т. Рідель, С. Маркін і В. Серьогін, зазвичай пов'язують із корупційними правопорушеннями. Однак гарантії захисту повинні поширюватися на всіх осіб, які під час виконання службових обов'язків виявили правопорушення та добровільно повідомили про них. Дослідники стоять на тому, що захист має бути гарантований лише відповідальним викривачам, дії яких ґрунтуються на принципах добровільності, добросовісності й розумності та спрямовані на захист суспільних інтересів, а також включають заходи щодо запобігання шкідливим, образливим повідомленням, надмірній шкоді репутації інших осіб та організації, у якій вони працюють [11, р. 4].

2. Підвищення авторитету органів публічної влади як елемент морально-етичної культури публічних службовців. Концепція високого

авторитету органів державної влади розглядалася К. Й. Фрідріхом у його працях з 1935 по 1960 рік та охоплювала не лише політичну й особисту відповідальність у межах ієрархії бюрократичних організацій, а і функціональну відповідальність, засновану на наукових знаннях і професійних стандартах, яких вимагає реальність адміністративного розсуду [12, р. 471]. Водночас С. Певко зауважує, що неабияку роль у подоланні чинників девіантної поведінки відіграє авторитет владних органів, а саме виконавчої гілки влади, що здійснює правоохоронну та правозахисну функції в державі [13, с. 137]. Так, високий авторитет органів публічної влади позначається на суспільній моралі, яка вибудовує на рівні різних соціальних інститутів високі моральні стандарти діяльності публічних службовців.

3. Розроблення та ухвалення на загальнодержавному рівні Кодексу етики публічного службовця. А. Русецький, Ю. Подорожній, А. Танко й О. Фролов зауважують, що подібний нормативно-правовий акт має складатися з основних принципів, норм, вимог, правил поведінки публічного службовця та містити інструменти для оцінки морально-етичних компетенцій. Дослідники також вважають доцільним втілити в Кодексі такі вимоги до публічних службовців: вимоги до професії; вимоги до відносин із колегами; вимоги до підвищення кваліфікації та самоосвіти; норми спілкування з громадянами; вимоги до позаслужбової поведінки; норми взаємовідносин із керівництвом і підлеглими; норми вирішення конфлікту інтересів; перелік санкцій у разі ігнорування цих правил або виявлення неетичної поведінки публічного службовця [1, р. 733].

Висновки

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що морально-етичний бік діяльності публічних службовців все ще залишається *terra incognita* як для вітчизняного законодавця, так і для наукової спільноти.

Осмислюючи позиції мислителів минулого, ми підійшли до розуміння основоположної ролі морально-етичних норм у формуванні вчень про сутність соціальної відповідальності, зокрема і такого її виміру, як моральна відповідальність.

Вибір публічним службовцем однієї з етичних норм поведінки, на наше переконання, виступає квінтесенцією моральної відповідальності публічних службовців.

Моральна відповідальність публічних службовців є самостійною аналітичною та самокритичною діяльністю конкретного публічного службовця, заснованою на його/її совісті, а також на системі морально-етичних координат, сформованих на рівні усталяваних та підтримуваних керівництвом практик повсякденної діяльності колективу окремого органу державної влади, органу місцевого самоврядування, інституту громадянського суспільства, яка втілюється в аналізі

власної поведінки та співвіднесенні її з належним моральним стандартом діяльності публічних службовців.

Сутність же самого морального стандарту зводиться до зразку загальноприйнятої в українському суспільстві поведінки, сформованої на основі адміністративно-правового законодавства, історії вітчизняного державотворення, морально-етичних цінностей, закладених на рівні принципів публічного адміністрування, провідних тенденцій науково-технічного прогресу, прийнятих серед населення України з урахуванням інтересів основних національних, расових, мовних, релігійних та інших меншин.

Запропоновано категорію «морально-етичний портрет публічного службовця», під якою ми розуміємо сукупність організаційно-управлінських, інституційних, фінансових інструментів і механізмів поширення думки про того чи іншого публічного службовця та формування соціальної перцепції на рівні всього населення або певної його частини (отримувачів послуг, представників регіону, сфери діяльності, організації) щодо ролі, функцій, призначення (покликання) та діяльності такого публічного службовця загалом.

З метою впровадження в діяльності вітчизняних публічних службовців високих моральних стандартів запропоновано такі напрями вдосконалення їхньої діяльності в контексті моральної відповідальності, як перебудова суспільної моралі щодо розуміння діяльності викривачів; підвищення авторитету органів публічної влади; розроблення та ухвалення на загальнодержавному рівні Кодексу етики публічного службовця.

Перспективними напрямками подальших досліджень визначено наукове осмислення сутності моральної відповідальності, морального стандарту, морально-етичного портрета публічного службовця. Окремо наголошуємо на необхідності розроблення методичних рекомендацій, спрямованих на створення моделей морально-етичного портрета публічного службовця, монографій, посібників, проведення міждисциплінарних круглих столів та конференцій.

Список бібліографічних посилань: 1. Rusetskyi A. A., Podorozhnii Ye. Yu., Tanko A., Frolov O. O. Ethical Conduct of Public Servants. *Cuestiones politicas*. 2021. Vol. 39, No. 71. Pp. 725–736. DOI: <https://doi.org/10.46398/cuestpol.3971.44>. 2. Aristova I. V., Tsybulnyk N. Yu., Horbomos V. V., Melnyk S. M. An outlook on current legal status of the employees as the representatives of public authorities. *DIXI*. 2021. Vol. 23, No. 2. DOI: <https://doi.org/10.16925/2357-5891.2021.02.03>. 3. Bezpalo O., Sotskyi A., Shkolyk A., Shcherbyna V., Shevchenko T. Legal and educational areas of improving civil service management systems in Ukraine and Poland. *Cuestiones Politicas*. 2021. Vol. 39, No. 71. Pp. 366–377. DOI: <https://doi.org/10.46398/cuestpol.3971.19>. 4. Kirichenko T. Prevention of violence

by means of moral norms and religion in the family. *Social and Legal Sciences*. 2018. Vol. 1. Pp. 48–56. **5.** Симоненко Г. В. Поняття та значення суспільної моралі в адміністративно-правовому аспекті. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2011. № 1 (52). С. 245–252. **6.** Тихолаз А. Г. Геракліт Темний з Ефеса: філософ та його вчення. *Наукові записки НАУКМА. Філософія та релігієзнавство*. 1996. Т. 1. С. 5–23. **7.** Аристотель. *Метафизика // Сочинения : в 4 т. / Аристотель ; пер. с др.-греч. А. В. Кубицкого. М. : Мысль, 1976. Т. 1. С. 63–367.* **8.** Салманова О. Ю., Комзюк А. Т. Адміністративна відповідальність за порушення правил зупинки, стоянки та паркування транспортних засобів. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2021. Вип. 3 (94). С. 150–161. DOI: <https://doi.org/10.32631/v.2021.3.13>. **9.** Qing-Meng T., Peng-Fei L. The Realization Mechanism of Moral Responsibility on Government Administrators. *Theoretical and Methodological Approaches to Social Science, Economics and Management Science*. 2015. Vol. 3. Pp. 21–25. **10.** Yin Yu., Li T., Yang F. Administrative Ethics Conflict and Governance of Grassroots Government Staff Under the Human Relationship Society. *Frontiers*. 2022. Vol. 13. DOI: <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2022.842057>. **11.** Kobzieva T., Bezpalova O., Ridel T., Markin S., Serohin V. Ethical and legal grounds for the whistleblowing of corruption offenses. *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues*. 2019. Vol. 22, Issue. 2. URL: <https://www.abacademies.org/articles/Ethical-and-legal-grounds-for-the-whistleblowing-of-corruption-offenses-1544-0044-22-SI-2-359.pdf> (дата звернення: 10.08.2024). **12.** Plant J. F. Carl J. Friedrich on Responsibility and Authority. *Public Administration Review*. 2011. Vol. 71, Iss. 3. Pp. 471–482. **13.** Певко С. Г. Квінтесенсія правосвідомості як чинника девіантної поведінки. *Право і безпека*. 2021. № 4 (83). С. 128–138. DOI: <https://doi.org/10.32631/pb.2021.4.13>.

Надійшла до редколегії 13.08.2024

Прийнята до опублікування 15.09.2024



Muzychuk O. M. Moral responsibility of public servants: the essence and directions of improvement

It is indicated that the moral and ethical side of public servants' activities is still "terra incognita" for both the national legislator and the scientific community. By comprehending the position of past thinkers, the understanding of the fundamental role of moral and ethical norms in shaping the doctrines of the essence of social responsibility, including such a dimension as moral responsibility, is formed.

The choice of one of the ethical norms of behaviour by a public servant is positioned as the quintessence of moral responsibility of public servants. The moral responsibility of public servants is an independent analytical and self-critical activity of a particular public servant based on his/her conscience, as well as on the system of moral and ethical coordinates formed at the level of established and supported by the management practices of daily activities of the staff

of a particular public authority, local self-government body, civil society institution, which is embodied in the analysis of their own behaviour and its correlation with the proper moral standard of public servants' activities. The essence of the moral standard itself is reduced to a model of generally accepted behaviour in Ukrainian society, formed on the basis of administrative and legal legislation, history of the national State-building, moral and ethical values laid down at the level of the principles of public administration, leading trends in scientific and technological progress, acceptable among the population of Ukraine, with due regard for the interests of the main national, racial, linguistic, religious and other minorities. The category of moral and ethical portrait of a public servant is proposed, which is understood as a set of organisational, managerial, institutional, financial instruments and mechanisms for disseminating opinions about a particular public servant and forming social perception at the level of the entire population or a certain part of it (service recipients, representatives of a region, field of activity, organisation) regarding the role, functions, purpose (vocation) and activities of such a public servant in general.

In order to introduce high moral standards into the activities of domestic public servants, the following areas of improvement of their activities in the context of moral responsibility are proposed: restructuring of public morality in the context of understanding the activities of whistleblowers; increasing the authority of public authorities; development and adoption of the Code of Ethics for Public Servants at the national level.

Key words: morality, moral responsibility, public servants, moral standard, moral and ethical portrait, areas of improvement.

