

УДК 332.025.12:351-57.34(477)

Березюк С. В.

Фіщук Н. Ю.

Вінницький національний аграрний університет

## ОСОБЛИВОСТІ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ

Досліджено особливості регулювання діяльності державних службовців в Україні. Вони передбачають дотримання ділової культури та відповідного чинного законодавства. Описано деякі особливості регулювання діяльності державних службовців закордоном.

**Ключові слова:** ділова культура, ділова етика, державний службовець, відповідальність, законність.

**Постановка проблеми.** Державні службовці є ключовим елементом державного управління, адже саме їх поведінка є взірцем та індикатором демократії і верховенства права в державі, що свідчить про рівень відкритості та прозорості функціонування державних органів.

Сьогодні перед Україною стоїть важливе завдання подальшого удосконалення роботи державних службовців всіх рівнів. Головною проблемою на цьому шляху постала боротьба з корупцією та неетичною поведінкою державних службовців при виконанні службових обов'язків [17, с.384].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемам регулювання діяльності державних службовців присвятили свої праці такі провідні зарубіжні та вітчизняні вчені й фахівці, як М. Альберт, А. Бусигіна, Д. Васильєв, О. Виханський, Д. Дернер, Дж. Данієльс, П. Дробішев, Д. Карнегі, О. Конєв, С. Малишев, М. Мескон, О. Оболонський, М. Рудакевич, М. Смолл, Дж. Сорос, Ф. Хедоури, Х. Хекхаузен, Е. Хол, Г. Хофстеде та інші. У їхніх працях викладено основні судження щодо ефективного управління сучасним суспільством, в тому числі сутність та особливості регулювання діяльності державних службовців – еталону культурно-економічного розвитку держави.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Більшість досліджень вітчизняних і зарубіжних фахівців є розрізненими та не пов'язаними між собою, що обумовлює їх комплексне вивчення й безпосереднє застосування на практиці. Адже сьогодні стали досить поширеними випадки порушення моральних і етичних засад у діяльності державних службовців, що зумовлює потребу у з'ясуванні умов, які сприяють вчиненню таких порушень і здійсненню зловживань.

**Мета статті.** Головною метою статті є дослідження та аналіз особливостей діяльності державних службовців в Україні, узагальнення існуючих поглядів та світового досвіду з метою підвищення ефективності діяльності державної служби та її адаптацію до умов сьогодення.

**Виклад основного матеріалу.** Діяльність державних службовців супроводжується певними етичними стандартами та культурним цінностями притаманними кожній країні. У культурі кожної країни можна визначити чотири її рівні [1; 7; 12, с.22; 9, с.9]:

1) національна культура – це сукупність символів, вірувань, переконань, цінностей, норм, зразків поведінки, які характеризують духовне життя людської спільноти в тій чи іншій країні;

2) ділова культура – це система відносин, виражених у нормах, цінностях і знаннях, що регулює ділову активність з метою розвитку бізнесу в певній країні;

3) корпоративна культура – це спосіб реалізації відповідних оцінок і сприйняття навколишнього середовища в конкретній організації. Корпора-

тивна культура кожної організації створюється в середовищі організації на базі національної та ділової культури (культур);

4) професійна культура – це піднесення професійної діяльності кожної людини до загальних норм виконання певного виду праці.

На думку голландського дослідника Герда Хофстеде в ділових культурах різних країн існує чотири найважливіших параметри за якими вони відрізняються (табл.1) [17, с. 385; 2, с. 45; 8, с. 128; 13, с. 55; 19, с. 108; 3].

Результати дослідження ділових культур різних країн за моделлю Г. Хофстеде систематизовано та наведено в таблиці 2 [17, с. 385; 1; 2, с. 11; 19, с. 109; 14].

Дослідження вітчизняних вчених свідчать, що Україні властиві певні особливості ділової культури, які відповідним чином впливають на поведінку та особливості регулюванні діяльності державних службовців [2, с.45; 13, с.115]:

1) домінуючий колективізм;

2) велика дистанція влади, що не завжди допомагає розвивати бізнес, а іноді й просто заважає жити;

3) високе прагнення уникнути невизначеності.

Етика є частиною культури управління. Це синонім звичайної порядності. Під етикою ми розуміємо норми поведінки, сукупність моральних правил певної суспільної чи професійної групи [3].

Вживання різних термінів – «етика» (грецьк.) і «мораль» (лат.) – не є випадковим. В українській мові існує ще слово «моральність» [14]. Розрізнення змісту цих трьох термінів має в етиці (як у науці про мораль) і філософії свою історію. У літературі, присвяченій проблемам ділової етики, якщо автори взагалі вважають за необхідне відрізнити «етику» від «моралі», як правило, передбачається, що етичні аспекти представлені в соціальних взаємодіях, а моральні – у внутрішніх оцінках особистості. Однак і в тому й в іншому випадку йдеться про розрізнення справедливого і несправедливого.

**Управлінська етика** – це система етичних знань і практичних рекомендацій, які орієнтовані на управлінську діяльність. Основними принципами сучасної управлінської етики є колективізм, соціальна справедливість, єдність слова і справи [14].

**Ділова етика** в широкому розумінні – це сукупність етичних принципів і норм, якими має керуватися діяльність організацій та їхніх членів у сфері менеджменту і підприємництва [14].

Ділова етика включає такі явища: етичну оцінку як внутрішньої, так і зовнішньої політики організації в цілому; моральні принципи членів організації; моральний (психологічний) клімат в організації; норми ділового етикету – ритуалізовані зовнішні норми поведінки.

Також ділову етику ми можемо розуміти як [11]:  
- основні правила і параметри будь-якої професійної / практичної діяльності;

Таблиця 1

## Параметри моделі Г. Хофстеде

№ з/п	Параметр	Критерії визначення параметра
1	Співвідношення індивідуалізму та колективізму	Країнам із високим ступенем індивідуалізму притаманно: 1) люди відверто висловлюють критичні зауваження своїм колегам; 2) наймання і просування по службі пов'язані тільки з достоїнствами даної особистості; 3) управління орієнтоване на особистість; 4) люди орієнтуються на особистий успіх і кар'єру; 5) суспільство відрізняє високий життєвий рівень; 6) рівень свободи друку досить високий
2	Дистанція влади	Для країн із високим ступенем влади характерно: 1) співробітники організації не висловлювати відкрито незгоду з рішеннями своїх начальників; 2) стиль керівництва начальника автократичний; 3) остаточне рішення найважливіших проблем залежить від керівника; 4) великий розрив у оплаті праці співробітників
3	Співвідношення мужності і жіночності в діях. «Маскулінізація / фемінізація»	Країни з високим ступенем мужності в діях мають такі характеристики: 1) основні показники успіху - кар'єра і матеріальне благополуччя; 2) «справжній чоловік» - це значний комплімент, «справжніми чоловіками» називають людей амбіційних, рішучих і жорстких; 3) люди живуть в ім'я роботи; 4) хороший керівник повинен «не радитися з колективом», а вирішувати питання; 5) жінка - політичний діяч є рідкістю
4	Ставлення до невизначеності	Країнам із максимальним уникненням невизначеності властиві: 1) негативна налаштованість мешканців по відношенню до структур влади; 2) прояв націоналізму; 3) існують неписані правила, які пов'язують просування по службі з віком; 4) схильність людей більше покладатися на думку фахівців та експертів, ніж на здоровий глузд і життєвий досвід

Таблиця 2

## Ділові культури за моделлю Г. Хофстеде

Країна	Індивідуалізм / колективізм	Дистанція влади	Мужність / жіночість у діях	Ставлення до невизначеності
Україна	колективізм	велика	мужність/жіночість	високе
Австралія	індивідуалізм	мала	мужність	середнє
Канада	індивідуалізм	середня	мужність/жіночість	низьке
Великобританія	індивідуалізм	мала	мужність	середнє
Франція	індивідуалізм	велика	жіночість	високе
Італія	індивідуалізм	середня	мужність	високе
Японія	колективізм	середня	мужність	високе
Сінгапур	колективізм	велика	мужність/жіночість	низьке
Швеція	індивідуалізм	мала	жіночість	низьке
США	індивідуалізм	мала	мужність	низьке
Росія	колективізм	велика	мужність	високе
Німеччина	індивідуалізм	мала	мужність	високе

- інструмент управління організаціями;
- принципи, які пояснюють, що добре і що погано, що справедливо, що ні;
- рамки дозволеного;
- загальні духовні рамки, визначені організацією і дотримувани нею;
- аналіз того, як рішення організації і всередині організації впливають на інших: соціально відповідальні дії;
- «сукупність корінних цінностей, що створюють основи людини, організацій і суспільства».

Діяльність державних службовців окрім культурних та етичних норм також регулюється законодавчими нормами, які, на превеликий жаль, є не повністю врегульованими.

Стосовно законодавчо-нормативного регулювання поведінки державних службовців можна говорити лише про окремі аспекти, зафіксовані в Законі України «Про державну службу» та Законі України «Про боротьбу з корупцією».

Зокрема, в статті 5 Закону України «Про державну службу» «Етика поведінки державного службовця» зазначається, що державний службовець повинен: сумлінно виконувати свої службові

обов'язки; шанобливо ставитися до громадян, керівників і співробітників, дотримуватися високої культури спілкування; не допускати дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам державної служби чи негативно вплинути на репутацію державного службовця [4].

У даному законі є ряд положень, які прямо не вказують на етику поведінки державного службовця, але безпосередньо з нею пов'язані. Це, наприклад, стаття 17 – «Присяга державних службовців». Присягу приймають державні службовці, які вперше зараховуються на державну службу, і її можна розглядати як один із засобів забезпечення законності й етичності в діяльності державних службовців [18, с. 148].

Специфіка діяльності службовця в державних органах полягає в тому, що він не створює безпосередньо матеріальних цінностей, але забезпечує умови для матеріального виробництва, у нього особливий предмет праці, інформація, що є й засобом впливу, він її збирає, обробляє, зберігає, створює. Він впливає на людей, обслуговує їх, робить це за певну винагороду й обіймає посаду [10, с. 43].

На державного службовця покладається велика довіра суспільства, бо широта повноважень, яку вони мають, досить часто призводить до зловживання ними. Обираючи шлях державного службовця, особа робить свідомий вибір, погоджується на певні обмеження і присягає у служінні народу.

Основними вимогами, які ставляться до державних службовців відповідно до положень Закону України «Про боротьбу з корупцією» [6], є:

- дотримуватися принципів державної служби;

- чесно служити і бути вірним державі;
- дотримуватися моральних принципів;
- ставити державні інтереси вище за індивідуальні цілі і завдання політичних партій, інших громадських організацій;

- постійно боротися з корупцією в органах державної влади;

- не використовувати своє службове становище для отримання переваг для себе, членів своєї сім'ї;

- не використовувати інформацію, отриману конфіденційно під час виконання своїх посадових обов'язків, як засіб одержання особистої вигоди;

- у спілкуванні із громадянами як під час виконання своїх повноважень і в позаслужбових відносинах дотримуватися загальноприйнятих правил поведінки тощо.

У той же час у ст. 5 Закону України «Про державну службу» містяться додаткові вимоги щодо поведінки державного службовця [4]:

- сумлінно виконувати свої службові обов'язки;

- шанобливо ставитися до громадян, керівників і співробітників, дотримуватися високої культури спілкування;

- не допускати дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам державної служби чи негативно вплинути на репутацію державного службовця.

Для всебічного дослідження етичних засад в діяльності державних службовців доцільно звернутися до досвіду США щодо запровадження етичної програми в системі виконавчої влади. З точки зору адміністративної етики моральність розуміється як особиста чесність, а в адміністративній поведінці – майже як універсальна норма, згідно з якою публічна посада не може використовуватися для особистих корисливих цілей [17, с.386].

Основними рисами моделі державної служби, яка існує сьогодні в Сполучених Штатах, є [17, с. 387]:

- висока роль політичних призначень у системі державної служби;

- наявність «системи заслуг», залежність оплати праці та просування службовими сходами від результатів роботи державного службовця;

- важливе місце відведено етиці державних службовців тощо.

Також варто звернути увагу на деякі етичні стандарти, які висуваються до державних службовців у США, зокрема:

- «конфлікт вигод» – працівникам заборонено мати безпосередні або опосередковані фінансові вигоди, що суперечать їхнім офіційним зобов'язанням і завданням;

- «конфлікт інтересів» – протиріччя між приватними інтересами публічного службовця та

його службовими обов'язками, наявність якого може вплинути на об'єктивність і неупередженість прийняття рішень недопустиме;

- працівники можуть використовувати державну власність тільки для офіційно затвердженої діяльності;

- недопустимі зловживання при використанні службової інформації, що може слугувати приватній вигоді, чи надання інформації широкому колу осіб;

- державним службовцям не дозволено мати іншої роботи, яка може призвести до конфлікту вигід з офіційними обов'язками тощо.

Стосовно досвіду нашої держави з даного питання, то у відповідності до Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» державним службовцям не дозволяється займатися іншою діяльністю, крім викладацької, наукової та творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики зі спорту, що здійснюються в позаробочий час [5]. Таким чином, державний службовець в Україні не може працювати в державній установі та займатися викладацькою діяльністю одночасно, оскільки робочий день державного службовця розрахований таким чином, що часу для зайняття іншою діяльністю майже зовсім не має. Дане положення сприяє раціональному та більш ефективному використанню державними службовцями свого робочого часу та належному здійсненню покладених на них повноважень.

Вартим уваги є особливості регулювання етики державних службовців Великобританії, зокрема встановлення Кодексом Корони (Об'єднаного Королівства Великої Британії і Північної Ірландії) моральних обов'язків міністрів і державних службовців у процесі їх професійної взаємодії; регламентація етики діяльності міністрів уряду на основі Кодексу міністра; практика обґрунтування суспільних цінностей і забезпечення їх виконання Комітетом із проблем соціальних стандартів у суспільному житті тощо. Проте недоліки в діяльності державних службовців, незважаючи на наявний пакет регулюючих документів, все ж таки були наявними [16]. Тому заслуговують на увагу заходи, розпочаті у цій сфері урядом М. Тетчер. Важливе значення мало встановлення контролю над «ефектом дверей, що обертаються», тобто контроль над міграцією працівників між державною службою і комерційними структурами, а також над «ефектом чиновників», тобто переходом колишніх вищих службовців державного апарату після їх відставки у фірми тієї самої сфери, яку вони нещодавно контролювали. Було встановлено, що «ефекти» стимулюють корупцію, витікання до сфери бізнесу державних секретів, підривають принцип рівності умов на конкурсах за отримання державних замовлень. На сьогодні колишній службовець протягом декількох років після відставки для подібних переміщень повинен отримати санкцію відповідних державних органів.

Вимоги, що висуваються в Україні до державних службовців, їх поведінки, мають загальний характер і стосуються всіх, хто перебуває на державній службі. До них, зокрема, відносяться: відданість народові України, пріоритет інтересів держави, прав і свобод людини і громадянина перед особистими або корпоративними, вміння на практиці застосовувати досягнення сучасної науки управління, добросовісність, ввічливість, коректність, висока загальна, правова культура та

культура спілкування, утримуватися від політичної діяльності у формі політичних заяв і акцій, уникаючи створення конфліктних ситуацій, тощо.

Слід зауважити, що залежно від виду діяльності державного службовця до норм поведінки додаються спеціальні норми, кодекси честі тощо. Так, наприклад, етичні вимоги, які висуваються до суддів, у разі їх порушення тягнуть дисциплінарну відповідальність, догану, звільнення тощо. Таке положення має свої особливості в різних державах, зокрема у Великобританії суддя залишається на своїй посаді під вимогою «доброї поведінки», під якою розуміється не вчинення тільки тяжких злочинів. У США федеральний суддя може бути позбавлений своїх суддівських повноважень тільки в порядку імпічменту, як і президент США. Тому американський суддя, який засуджений за отримання хабара і який відбуває покарання у федеральній в'язниці, продовжує

отримувати кошти, якщо тільки він не зняв із себе повноважень або не був позбавлений їх Сенатом у порядку процедури імпічменту [15, с.15].

**Висновки і пропозиції.** Українська держава в сучасних трансформаційних умовах господарювання повинна вивчати багатий, накопичений століттями досвід провідних держав світу з метою його раціонального використання в подальших реформах системи державного управління, яка повинна сьогодні постійно вдосконалюватися при виникненні таких нових завдань, як зміна ролі та галузі діяльності самих органів влади, а також впливові нових технологій на роботу державної служби. Тому необхідно адаптувати вітчизняне законодавство у галузі регулювання діяльності державних службовців до світових стандартів, а також не забувати про культуру поведінки державних службовців та етичні норми в їх діяльності.

### Список літератури:

1. Алешина І.В. Западная и восточная деловые культуры / И.В. Алешина [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://imperia.net.ua/modules.php? Name=xImp&newsid=6441&xcatid=3>.
2. Грушевицкая Т.Г. Основы межкультурной коммуникации: Учебник для вузов / Т.Г. Грушевицкая, В.Д. Попков, А. П. Садохин. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003. – 352 с.
3. Етика. Матеріал з Вікіпедії - вільної енциклопедії [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%95%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0>.
4. Закон України «Про державну службу» [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>.
5. Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції» [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3206-17>.
6. Закон України «Про боротьбу з корупцією» [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3206>.
7. Корженко В.В. Вплив національної культури на формування моделі управління: методика крос-культурного менеджменту / В.В. Корженко, Ж.А. Писаренко // Актуальні проблеми державного управління. – 2009. – № 1(35) [Електронний ресурс]. – Режим доступа: [http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Ardu/2009\\_1/index.html](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Ardu/2009_1/index.html).
8. Кочетков В.В. Психология межкультурных различий: учебное пособие для вузов / В.В. Кочетков. – М.: «ПЕР СЭ», 2002. – 416 с.
9. Лісеєнко О. В. Менталітет: сутність та особливості регіональних проявів: автореф. дис... канд. соціол. наук. – Харків, 1998. – 17 с.
10. Мармуль Л.О. Умови підвищення ефективності організаційної культури і професійної етики державних службовців / Л.О. Мармуль, А.В. Руснак // Вісник Дніпропетровського аграрного університету, 2008, №1.-С.43-46.
11. Основные правила и параметры любой профессиональной/практической этики [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://900igr.net/prezentatsii/religii-i-etika/Etika/003-Osnovnye-pravila-i-parametry-ljuboj-professional-nojprakticheskoy.html>.
12. Палеха Ю.І. Ключі до успіху, або організаційна та управлінська культури / Ю.І. Палеха. – К.: Вид-во Європейського університету фінансів, інформаційних систем, менеджменту і бізнесу, 2000. – 211 с.
13. Петровский В. А. Личность в психологии. Проблема субъективности / В. А. Петровский. – Ростов-на-Дону, 1996. – 512 с.
14. Скібіцька Л.І. Організація праці менеджера / Л.І. Скібіцька [Електронний ресурс]. – Режим доступа: [http://pidruchniki.ws/10020805/menedzhment/upravlinska\\_etika\\_skladovi](http://pidruchniki.ws/10020805/menedzhment/upravlinska_etika_skladovi).
15. Удод М.В. Етичні засади діяльності державних службовців / М.В. Удод, О.Ю. Коцуренко. // Економіка та право. - 2009. - № 3. - С.14-19.
16. Формування етики державних службовців в умовах демократизації і професіоналізації державного управління [Електронний ресурс]. – Режим доступа:[http://librar.org.ua/sections\\_load.php?s=economy\\_legal\\_science&id=3304&start=6](http://librar.org.ua/sections_load.php?s=economy_legal_science&id=3304&start=6).
17. Шамраєва В.М. Забезпечення норм службової етики у структурах державної влади США / В.М. Шамраєва // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. – Х.: Магістр, 2009. – №1 (35). – С. 384-392.
18. Штиршов О.М. Кодекс поведінки державних службовців як шлях розбудови етичної інфраструктури державної служби: сутність і особливості реалізації / О.М. Штиршов // Наукові праці. – Том 69. Випуск 56. (Політичні науки. Правознавство). – 2010. – С. 148-151.
19. Яранський Д.М. Концептуальні основи формування вітчизняної моделі управління / Д.М. Яранський, Н.М. Мішковець // Економічний вісник Донбасу. – 2006. – № 1(3). – С. 108-113.

**Березюк С. В.**

**Фищук Н. Ю.**

Винницкий национальный аграрный университет

### **ОСОБЕННОСТИ РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ В УКРАИНЕ**

**Резюме**

Исследованы особенности регулирования деятельности государственных служащих в Украине. Они предусматривают соблюдение деловой культуры и соответствующего действующего законодательства. Описаны некоторые особенности регулирования деятельности государственных служащих за рубежом.

**Ключевые слова:** деловая культура, деловая этика, государственный служащий, ответственность, законность.

**Bereziuk S. V.**

**Fishchuk N. Yu.**

Vinnitsia National Agrarian University

### **WORK REGULATION FEATURES OF PUBLIC OFFICIALS IN UKRAINE**

**Summary**

Work regulation features of public officials in Ukraine are studied. They include compliance with business culture and related legislation. Some features of work regulation of foreign public officials are described.

**Key words:** business culture, business ethics, public official, responsibility, legality.