

УДК 35.075: 352.07

Л. Д. Полішкевич

аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту
Національної академії державного управління при Президентові України

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЕТИКИ ПОСАДОВИХ ОСІБ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті розглянуті поняття «етика» та «професійна етика» в контексті їх застосування до посадових осіб органів місцевого самоврядування. Розкрито особливості та сутність адміністративної етики як одного з видів професійної етики посадових осіб органів місцевого самоврядування, визначено її функції та принципи.

Ключові слова: адміністративна етика посадових осіб органів місцевого самоврядування, професійна етика, місцеве самоврядування, взаємодія органів місцевого самоврядування з громадськістю, підвищення якості надання адміністративних послуг.

Постановка проблеми. Нові соціально-економічні умови сьогодення, перехід до інформаційного суспільства та серйозні зміни у світогляді громадян позначились і на взаєминах суспільства і держави, на розумінні ключових завдань і принципів державного управління та місцевого самоврядування.

Однією з найважливіших рушійних сил реформування служби в органах місцевого самоврядування в Україні є зростаючі вимоги з боку суспільства до ефективності роботи цих органів і якості надаваних ними послуг.

Стійка недовіра населення до всіх рівнів влади, змушує, з одного боку, до використання в управлінні принципів і методів комерційного менеджменту, а з іншого – до впровадження заходів, спрямованих на поліпшення іміджу державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування перед громадськістю. Це посилює значимість морального аспекту управлінської діяльності, та вимагає чіткого формулювання не тільки професійних, а й етичних вимог до працівників усіх рівнів сфери управління, що зумовлює потребу дослідження, зокрема, адміністративної етики посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у вивчення й дослідження професійної етики державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування зробили вітчизняні дослідники Т. Василевська, С. Жарай, Т. Жалко, В. Куйбіда, М. Рудакевич, Т. Чмут та інші науковці.

Однак, потребує додаткової уваги проблема розвитку особливого виду професійної етики посадових осіб органів місцевого самовряду-

вання – адміністративної, яка здатна забезпечити захист прав і законних інтересів громадян у процесі надання їм адміністративних послуг.

Мета статті. Метою статті є дослідження особливостей адміністративної етики посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Досягнення мети забезпечується реалізацією таких завдань:

- розглянути поняття «етика» та «професійна етика» в контексті їх застосування до посадових осіб органів місцевого самоврядування;
- розкрити особливості та сутність адміністративної етики як одного з видів професійної етики посадових осіб органів місцевого самоврядування;
- визначити функції та принципи адміністративної етики посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Термін «етика» – давньогрецького походження. Він бере початок від слова «етос» (ἦθος, ethos), що означало місце перебування – людське житло, звірине лігво, пташине гніздо. У цьому значенні воно вживалося ще Гомером [1, с. 23]. Пізніше це поняття набуває іншого змісту – стійка природа будь-якого явища, в тому числі характер, внутрішній характер людини.

Зазначимо, що терміни «етика», «мораль», «моральність» за своїм етимологічним змістом і історією виникнення однотипні, змістовно пере-хрещуються і в принципі є взаємозамінними: ми говоримо – «етичні правила», «моральні принципи», «моральні норми», надаючи різні смислові відтінки загальному поняттю [2].

Поняття «етика» здебільшого вживається у значенні науки, а поняття «мораль» – реаль-

ного явища, що досліджує дана наука, хоча чіткого кордону між ними немає, оскільки здійснюючи вчинок, ми використовуємо певні знання про моральну поведінку [3, с. 5].

У спеціальній літературі етика поведінки державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування розглядається як атрибут професіоналізму, а також управлінської компетенції. Вона характеризує професійну моральну свідомість і самосвідомість, спосіб мислення та особливості поведінки, що відповідають критеріям загальнолюдської моралі, суспільним цінностям, спеціальним професійним моральним вимогам і сенсожиттєвим цілям службовця та забезпечують належне виконання ним морального обов'язку [4, с. 97].

Етика поведінки державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування має нормативно-деонтологічний характер, що, в свою чергу, проявляється у практиці видання відповідних законів, кодексів та інших офіційних розпоряджень, які формують єдиний морально-етичний простір державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

Професійна етика державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування допомагає конкретизувати, реалізувати моральні цінності в умовах, часом досить складних, незвичайних. Професійна етика не формує нові принципи і поняття моральної свідомості, вона ніби «приспосовує» вже відомі принципи, поняття до специфічних сфер життєдіяльності людини [5, с. 96].

Професійна етика вирізняється:

- усвідомленою ретельною розробкою професійних етичних норм;
- побудовою системи взаємозалежних цінностей, принципів, норм, установок, зафіксованих в Етичному кодексі;
- існуванням групи людей, що відповідають за підтримку і захист цих норм [3, с. 9].

Формування професійної етики посадових осіб органів місцевого самоврядування зумовлене впливом соціального середовища, суспільства, його принципами й нормами. Вона є, свого роду, вираженням «моральності» такого суспільства.

Варто акцентувати, що зміст професійної етики залежить від специфіки професійної діяльності посадових осіб органів місцевого самоврядування, яка визначена організаційно-розпорядчими та консультативно-дорадчи-

ми функціями в системі органів місцевого самоврядування. Цілком обґрунтованою видається позиція автора [6, с. 6], що професійна етика – це система конкретизованих моральних норм і принципів із врахуванням особливостей тієї чи іншої професійної діяльності людей.

Специфіка професійної діяльності посадових осіб органів місцевого самоврядування полягає, насамперед, в особливостях їх правового статусу посадових осіб, їх можливостях здійснювати владні повноваження та приймати вольові суб'єктивні рішення, де мірилом справедливості виступає лише совість.

Моральний вимір професійної діяльності посадових осіб органів місцевого самоврядування зумовлений назвою професії «служба в органах місцевого самоврядування» та законодавчим закріпленням базового принципу «служіння». Так, одним з основних принципів служби в органах місцевого самоврядування, задекларованих у статті 4 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», є служіння територіальній громаді. Цей принцип визначає обов'язок і право служити іншим та виступає своєрідною формою визнання суспільною громадою значущості цієї професії та її носіїв [4, с. 95]. Посадові особи, виконуючи свої професійні обов'язки з дотриманням цього морально та законодавчо закріпленого принципу, впливають на моральний стан територіальної громади та держави в цілому. Наслідком орієнтації служби в органах місцевого самоврядування на служіння громаді має стати удосконалення ціннісних орієнтацій та моральне самовдосконалення посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Тому закономірно, що в умовах трансформації характеру надання адміністративних послуг з виключно управлінського на сервісний, набуває все більшої актуальності підвищення адміністративної культури та вироблення загальних правил поведінки посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Визначення чітких меж поведінки посадових осіб органів місцевого самоврядування при наданні ними адміністративних послуг слугуватиме створенню передумов не лише для зміцнення їх репутації, підтримки честі й гідності, а й для підвищення авторитету інституту місцевого самоврядування.

Якість надання адміністративних послуг перебуває у безпосередній залежності від управлінської культури та етики посадових осіб міс-

цевого самоврядування. Засобом регулювання професійної діяльності й поведінки посадових осіб органів місцевого самоврядування виступає адміністративна етика. Саме етичний компонент поведінки надає посадовим особам органів місцевого самоврядування широкі можливості вибору в ситуації моральної колізії, що забезпечує їм відчуття власної значимості в процесі управління і свідомої відповідальності за вирішення суспільних проблем [4, с. 68].

Адміністративна етика не тільки відображає стан моральності держави, органів державного управління та місцевого самоврядування, а й визначає напрямок її розвитку, умови реалізації особистості кожного управлінця.

Адміністративна етика розглядається в якості одного з видів професійної етики посадових осіб органів місцевого самоврядування, як:

- «професійна мораль посадових осіб органів місцевого самоврядування, яка включає в себе певний набір згрупованих за важливістю основних, базових моральних цінностей, норм, якостей, приписів, об'єктивно необхідних для успішного виконання ними своїх службових обов'язків»;

- наука про програму моральних принципів щодо поведінки посадових осіб в організаціях, в даному випадку в органах місцевого самоврядування;

- адаптовані до практичних потреб служби в органах місцевого самоврядування відомості про основні етичні поняття, закономірності і тенденції формування службових відносин, про моральні цінності, що впливають на службовців і їх оточення, про моральні вимоги до форм, методів і стилю службової діяльності в сфері управління;

- нормативна дисципліна, що систематизує і формулює вимоги суспільства до морального змісту і соціального призначення діяльності посадових осіб органів місцевого самоврядування [7, с. 113].

Адміністративна етика посадових осіб місцевого самоврядування – це вид професійної етики, який є сукупністю принципів, норм і правил, що визначають моральні аспекти професійної діяльності та поведінки посадових осіб, які наділені організаційно-розпорядчими та консультативно-дорадчими функціями в органах місцевого самоврядування.

Адміністративна етика базується на чотирьох компонентах:

- стандарти і норми – принципи, що визначають дії посадових осіб відповідно до чинних законів, кодексів, правил;

- цінності – переконання, думки, взаємовідносини посадових осіб до таких понять, як свобода, справедливість, чесність, лояльність, нейтральність, відповідальність та ін.;

- організаційна поведінка – різні форми професійної діяльності посадових осіб, орієнтовані на цінності суспільства або окремих соціальних груп в рамках дій, визначених стандартів і норм;

- особливості зовнішнього середовища – умови, за яких здійснюється професійна діяльність посадових осіб (політичні, соціальні, культурні тощо).

Завданням адміністративної етики є:

- виявлення місця і ролі моралі в системі державно-управлінських відносин;

- оцінка морального стану персоналу управління;

- аналіз найбільш типових моральних колізій, конфлікту інтересів та пошук ефективних шляхів їх вирішення;

- вивчення основних тенденцій і закономірностей морального вдосконалення апарату управління;

- розробка кодексу адміністративної етики, що включає систематизований перелік єдиних етичних принципів, в найбільш загальній формі виражають вимоги суспільства до морального змісту і соціальному призначенню професійної діяльності кадрового корпусу всіх рівнів управління;

- вироблення ефективних технологій і механізмів реалізації етичних вимог в управлінській практиці [8].

До основних функцій адміністративної етики посадових осіб місцевого самоврядування ми відносимо:

- регулятивну, спрямовану на впровадження етичних засад у професійну діяльність шляхом нормування професійних відносин та створення сприятливого морального клімату на службі в органах місцевого самоврядування і підвищення її соціальної ефективності для прояву свободи, ініціативи, самостійності, тобто створення умов, за яких можлива професійна мораль та моральна професійна діяльність;

- пізнавальну, пов'язану зі сприйняттям, аналізом, відбором і узагальненням інформації, з придбанням посадовими особами соціального знання в процесі професійної діяльності щодо моральних пріоритетів, моральних вимог і норм

свої професійної діяльності. Вона спрямована на формування нового сприйняття ролі органів місцевого самоврядування як сервісного органу в наданні адміністративних послуг, а професії посадової особи місцевого самоврядування як професії, спрямованої на служіння територіальній громаді. Отримані знання формують уявлення про зміст моральних відносин, збагачують моральний потенціал посадових осіб місцевого самоврядування, сприяють розвитку етичних основ їх професійної діяльності;

- виховну, спрямовану на формування моральних якостей і підвищення морального рівня посадових осіб, мотивацію їх етичної поведінки. Сутність цієї функції полягає у формуванні в посадових осіб почуття власної гідності й честі, професійної гордості, лояльності до керівництва і громадськості в процесі надання адміністративних послуг;

- інтегративну, яка полягає в тому, що етика посадових осіб місцевого самоврядування забезпечує формування моральної спільноти, сприяє об'єднанню індивідуальної волі окремих посадових осіб у колективній професійній діяльності на засадах моральної автономії та інших професійних норм;

- профілактичну, покликану стимулювати етичну поведінку та виявляти моральні деформації, дисфункції в управлінні, етичні конфлікти, причини, що їх породжують, розв'язувати та нейтралізувати їх;

- контрольну, що проявляється у формі внутрішнього (самоконтроль) і зовнішнього контролю моральності професійної діяльності посадових осіб місцевого самоврядування (контроль колективу, контроль громадськості).

Таким чином, етика посадових осіб місцевого самоврядування включає обов'язкові вимоги до стандартів поведінки. Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (стаття 8) серед основних вимог до поведінки посадових осіб місцевого самоврядування виділено: сумлінне ставлення до виконання службових обов'язків, ініціативність і творчість у роботі; шанобливе ставлення до громадян та їх звернень до органів місцевого самоврядування, турбота про високий рівень культури, спілкування і поведінки, авторитет органів та посадових осіб місцевого самоврядування; недопущення дій чи бездіяльності, які можуть зашкодити інтересам місцевого самоврядування та держави [9].

Враховуючи нормативно закріплені морально-етичні цінності, до основних принципів адмі-

ністративної етики посадових осіб органів місцевого самоврядування слід віднести:

- служіння інтересам територіальної громади, що є основоположним принципом, навколо якого має вибудовуватися система професійних ціннісних орієнтацій посадових осіб, і означає забезпечення пріоритету загального блага громадян над особистими, приватними або корпоративними інтересами, забезпечення інтересів територіальної громади під час здійснення посадовою особою своїх обов'язків, вміння дослуховуватися до інтересів соціальних груп, до потреб кожного громадянина;

- добропорядності, що передбачає недопущення наявності конфлікту між громадськими та особистими інтересами, неприпустимість використання державного чи комунального майна в особистих цілях, нерозголошення і невикористання інформації, яка стала відома у зв'язку з виконанням посадовою особою своїх обов'язків;

- лояльності, що полягає у сумлінному виконанні рішень Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, інших державних органів та органу місцевого самоврядування, в якому працює така посадова особа, незалежно від своїх власних переконань і політичних поглядів, а також в утриманні від проявів публічної критики діяльності державних органів чи органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, у коректному ставленні до керівництва та своїх співробітників органу під час виконання посадових обов'язків, у шануванні та дотриманні народних звичаїв і національних традицій;

- законності, як суворого дотримання законів та підзаконних актів;

- політичної нейтральності, що зводиться до недопущення впливу політичних інтересів посадової особи на її дії та рішення, відмови від публічної демонстрації політичних поглядів і симпатій, уникнення від використання символіки політичних партій під час виконання посадових обов'язків, забезпечення прозорості у відносинах з особами, які виконують політичні функції;

- неупередженості, що виявляється у недопущенні надання будь-яких переваг і проявів прихильності до окремих фізичних і юридичних осіб, політичних партій, громадських і релігійних організацій, виявленні толерантності й поваги до різних релігійних організацій;

- добросовісності, що полягає у сумлінному, чесному й професійному виконанні особою сво-

їх посадових обов'язків, прояві ініціативи і творчих здібностей, постійному удосконаленні рівня своєї професійної компетентності, у дотриманні високої культури спілкування, у недопущенні проявів бюрократизму, нестриманості у висловлюваннях та ухилення від відповідальності за свої дії і рішення;

- гуманізму та соціальної справедливості, що ґрунтується на належній повазі прав і гідності громадян, шанобливому ставленні до них, рівності їх прав та свобод перед законом, недопущенні проявів свавілля або байдужості до їхніх правомірних дій та вимог, а також на недопущенні завдання їм моральної шкоди;

- непідкупності, що полягає у недопущенні виникнення конфліктних ситуацій, які можуть завдати шкоди авторитету органу місцевого самоврядування, або викликати сумнів у об'єктивному й сумлінному виконанні особою своїх посадових обов'язків.

Під терміном «адміністративна етика» розуміється етична сторона діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, правила ділового етикету. Іноді в науковій літературі поняття «адміністративна етика» зводиться до поняття «етика державної служби», а в якості її центральної проблеми висувається хоча і важлива, але все-таки приватна проблема конфлікту інтересів. Адже моральні цінності й етичні засоби впливають на поведінку посадових осіб місцевого самоврядування за принципом добровільності, через переконання й апеляцію до його честі й совісті.

Серед основних проблем етичності посадових осіб органів місцевого самоврядування, на вирішення яких спрямована адміністративна етика, слід виділити: проблему відповідальності і підзвітності посадових осіб місцевого самоврядування; проблему громадських інтересів; проблему конфліктів інтересів; проблему корупції та боротьби з нею; проблему бюрократизму, кар'єризму, протекціонізму; проблему регулювання лобістської діяльності; проблему етичності при прийнятті і реалізації управлінських рішень.

З іншими видами професійної етики адміністративну етику об'єднує спільна моральна основа у вигляді вимог суспільної моралі; характер ставлення до трудового процесу, його учасників, інших трудових колективів і суспільства в цілому.

У міру поширення ідеї сервісного характеру держави, перетворення державної служби та

служби в органах місцевого самоврядування в істинно громадянську і формування нового образу державного управління, держава і органи управління всіх рівнів, що виступають від її імені, починають розглядатися і сприйматися громадянами як організації, що забезпечують послуги, оплачувані ними як платниками податків.

За таких умов особливого значення набувають питання розвитку взаємодії з громадськістю в процесі надання їм адміністративних послуг, що вимагає забезпечення довіри громадян до діяльності органів місцевого самоврядування. Одним із показників, що сприяють її формуванню є саме рівень адміністративної етики посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Фахівці відзначають, що найпоширенішою вадою діяльності адміністративних органів є ставлення до приватної особи як до прохача, орієнтація не на задоволення очікувань особи, а на формальне дотримання правил [10]. Тому найважливішим напрямком зростання рівня адміністративної етики посадових осіб органів місцевого самоврядування в контексті підвищення ефективності взаємодії з громадськістю у сфері надання адміністративних послуг є ставлення до приватної особи як до споживача (клієнта).

Існують певні причини, які зумовлюють конфліктність у стосунках посадовців і громадян. Якщо не відносити до таких основних причин етичну недосконалість самих законів, то решту можна звести до проблеми морально-психологічної неготовності і нездатності переважної більшості посадових осіб органів місцевого самоврядування обрати пріоритетом своєї діяльності права й інтереси людини, громадянина, а не начальника чи держави [11, с. 269].

Таким чином, однією з умов налагодженої взаємодії з громадськістю посадових осіб органів місцевого самоврядування і якісного надання останніми адміністративних послуг, є формування етичної культури у посадових осіб і дотримання ними норм адміністративної етики, які, в свою чергу, повинні визначатися відповідними законодавчими нормами.

Висновки і пропозиції. Адміністративна етика посадових осіб місцевого самоврядування розглядається як вид професійної етики, який є сукупністю принципів, норм і правил, що визначають моральні аспекти професійної діяльності та поведінки посадових осіб, які наділені організаційно-розпорядчими та консультативно-дорадчими функціями в органах місцевого самоврядування. Адміністративна етика

посадових осіб місцевого самоврядування має ґрунтуватися на таких принципах, як служіння інтересам територіальної громади, добропорядності, лояльності, законності, політичної нейтральності, неупередженості, добросовісності, непідкупності, гуманізму та соціальної справедливості.

У контексті повсякденної роботи посадових осіб місцевого самоврядування етичні аспекти видаються менш важливими, ніж інші, однак, оскільки адміністративна етика впливає на рішення всіх проблем без винятку, формулювання чітких етичних вимог до працівників усіх рівнів сфери управління та контроль за їх дотриманням дозволять налагодити взаємодію з громадськістю та підвищити якість надання адміністративних послуг, що власне може стати предметом подальших розвідок у цьому напрямі.

Список використаної літератури:

1. Етика: підручник для бакалаврів / А.А. Гусейнов, А.Р. Гаджикурбанов [та ін]; під заг. ред. А.А. Гусейнова. – М.: Видавництво Юрайт, 2013. – 569 с. – Серія: Бакалавр. Поглиблений курс.
2. Етика, мораль, моральність [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.etica.in.ua/etika-moral-moral-nist/>. – Заголовок з екрану.
3. Василевська Т.Е. Етика державних службовців і запобігання конфлікту інтересів : навч.-метод. матеріали / Т.Е. Василевська ; уклад. О.М. Руденко. – К.: НАДУ, 2013. – 76 с.
4. Рудакевич М.І. Професійна етика державних службовців: теорія і практика формування в умовах демократизації державного управління: Моногр. – Т.: Вид-во АСТОН, 2007. – 400 с.
5. Державна і муніципальна служба: підручник для бакалаврів / А.В. Кочетков, Р.А. Сульдїна, Т.В. Халілова, Т.А. Занко; під заг. ред. Н.С. Охотського. – М.: Видавництво Юрайт, 2014. – 556 с. – Серія: Бакалавр. Поглиблений курс.
6. Бралатан В.П. Професійна етика: навч. посіб. / В.П. Бралатан, Л.В. Гуцаленко, Н.Г. Здирко. – К.: Центр учбової літератури, 2011. – 252 с.
7. Шувалова Н.Н. Етика та етикет державної і муніципальної служби: підручник і практикум для академічного бакалаврату. – М.: Видавництво Юрайт, 2015. – 374 с. – Серія : Бакалавр. Академічний курс.
8. Административная этика как вид профессиональной этики [Електронний ресурс] // Режим доступу: https://studme.org/46850/etika_i_estetika/administrativnaya_etika_kak_vid_professionalnoy_etiki. – Заголовок з екрану.
9. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 № 2493-III / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України, 2001. – № 33. – ст. 175.
10. Жалко Т.Й. Адміністративна етика в органах місцевого самоврядування та стосунки з громадськістю як складова комунікативно-інформаційного процесу / Т.Й. Жалко // Режим доступу: https://irbis-nbuv.gov.ua/Nznuoaksk_2009_1_8.pdf. – Заголовок з екрану.
11. Рудакевич М.І. Етика державних службовців / М.І. Рудакевич. – Київ: УАДУ, 2003. – 359 с.

Полишкевич Л. Д. Особенности административной этики должностных лиц органов местного самоуправления

В статье рассмотрены понятия «этика» и «профессиональная этика» в контексте их применения к государственным служащим и должностным лицам органов местного самоуправления. Раскрыты особенности и сущность административной этики как одного из видов профессиональной этики должностных лиц органов местного самоуправления. Определены функции и принципы административной этики должностных лиц органов местного самоуправления.

Ключевые слова: административная этика должностных лиц органов местного самоуправления, профессиональная этика, местное самоуправление, взаимодействие органов местного самоуправления с общественностью, повышение качества предоставления административных услуг.

Polishkevych L. D. Features of administrative ethics of local government officials

The article consider the concepts of «ethics» and «professional ethics» in the context of their application to civil servants and officials of local governments. Features and essence of administrative ethics as one of the types of professional ethics of officials of local governments are disclosed. Functions and principles of administrative ethics of officials of local governments are defined.

Key words: administrative ethics of officials of local governments, professional ethics, local governments, interaction of local governments with the public, improving the quality of administrative services.