

na/2011-rik-stav-naybilsh-vibuhovim-v-ukrayini-istoriya-teraktiv.html

The article analyzes the political terrorism as one of the greatest threats to the security of the modern world. The features of political terrorism. The analysis conditions and terrorism in modern Ukraine. Identified and traced changes in the nature of terrorist activities on the territory of Ukraine.

Key words: terror, terrorism, political terrorism, Ukraine.

Отримано: 15.06.2016

УДК 352.07:342:658.3

В. Г. Чабанов

ЕТИКА НОВОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ ЯК PUBLIC SERVICE

Висвітлено сутність і зміст етики територіальної громади в контексті публічного управління, яке реалізовується через нові стандарти взаємодії, політичної поведінки громадян і місцевих управлінців.

Ключові слова: етика територіальної громади, політична етика, етика публічного управління, моральні принципи, етичні принципи, політична моральність.

В умовах проголошення концепту децентралізації та поступового впровадження довгоочікуваних реформ місцевого самоврядування постає потреба у формуванні нової філософії управління територіальною громадою.

Такі процеси актуалізують вироблення й засвоєння нових етичних стандартів політичної поведінки інституцій місцевого управління. Євроінтеграційні процеси, які в Україні набирають обертів, потребують перетворень не тільки соціально-економічних умов децентралізації, а й сфери демократизації місцевого управління.

В контексті сучасних вимог часу і конкретних дієвих кроків децентралізації розширюються повноваження, але й разом з тим, підвищується відповідальність місцевих громад за розвиток конкретного села, селища й міста. У такому перебігу подій виникає необхідність використання інноваційних підходів (в тому числі етичних) до ефективного управління задля соціально-економічного й етнокультурного поступу суспільства.

Морально-етичний аспект публічної служби є важливим з огляду на активізацію громадськості, прагненням громадян отримати якісні послуги, відкриту інформацію про прийняті політичні рішення. За словами дослідниці Н. Ахрипової.

«Чиновництво, не дивлячись на всі пороки, в цілому одне з найдревніших і важливих «винаходів» цивілізації. В очах населення державні службовці уособлюють державу і тому важливою задачею є підвищення їх суспільної репутації» [2, с. 32].

Певною мірою можна припустити, що представники муніципальної влади повинні більше відстоювати інтереси місцевої громади, ніж навіть інтереси громадян усієї країни. Адже кожна територіальна громада управляє своєю територією на власний розсуд і служба в органах місцевого самоврядування суттєво відрізняється від загальнодержавної роботи.

До того ж роль етичної відповідальності державного службовця особливо актуалізується в період суспільно-політичних трансформацій, які часто характеризуються кризою більшості соціальних структур і супроводжуються суттєвими ризиками деформації суспільної свідомості різних груп соціуму. Тому, очевидно, що чиновник із «радянським» професійним мисленням і підходом до роботи (а таких є ще досить багато у державному секторі), потрапивши у нові сучасні умови роботи, не буде готовий до якихось радикальних змін і, відповідно, всіяко саботуватиме різноманітні інноваційні зміни й перетворення.

Проблематика етико-моральної складової публічного управління територіальною громадою досліджується багатьма вітчизняними науковцями. Зокрема, у працях Т. Василевської, С. Жараї, В. Куйбіди, М. Рудакевич, О. Штирьова, Н. Щербак.

В науковій літературі пропонуються два загальних підходи до системного управління етикою в державних установах: дотримання основ і цілісність основ. Перший, наголошує на важливості зовнішнього контролю за поведінкою державного службовця. Тут формальні й детальні правила сформульовані таким чином, щоб направляти процес прийняття рішень службовцем через етичні норми дотримання або ж порушення. При цьому застосовуються інструменти законодавства, кодекси поведінки й етики, інструкції з децентралізації управління.

Другий, ґрунтується на внутрішній саморегуляції конкретного службовця і базується на двох компонентах: моральному судженні і моральному характері. За словами зарубіжної дослідниці А. Екінс, «моральні судження можуть посилюватися шляхом культивування необхідності цінностей, а також розвитком етичних навиків, які необхідні щоденно для прийняття рішень і вирішення життєвих ситуацій» [10].

Моральний характер визначається як внутрішня воля діяти і приймати етичні рішення. Його можна формувати й змінювати за рахунок інтерактивних тренінгів, круглих столів, семінарів та індивідуального навчання.

Критичними цілями для досягнення бажаних результатів етики є: 1) розробка й усвідомлення етичних питань і проблем у галузі муніципального управління; 2) вироблення аналітичних навиків, які допоможуть вирішити ці проблеми; 3) розвивати почуття морального обов'язку і особистої відповідальності у роботі із громадою [1].

На думку вітчизняних дослідників О. Антонової і В. Клімович, «ключова властивість етики й моралі – оцінюваність. А етика й мораль професійного управлінця соціально обумовлюють використання теорії прагматизму або утилітаризму...» [1]. Тобто, професійна політична етика службовця територіальної громади впливатиме й визначатиме реальну ефективність його дій, які покликані приносити корись людям, вирішуючи конкретні щоденні проблеми.

Нові етичні принципи будуть використовуватись й з огляду на «дотримання та виконання традиційних приписів у вигляді законів, нормативно-правових документів, не підкріпленими механізмами та ресурсами їх реалізації. Формування певного стійкого професійного інтересу обумовлює заміну світогляду й типовості професійної поведінки під тиском створення, оновлення абстрактних цінностей, а саме їх повернення в практичну площину. Відповідно відбувається перехід від мовчазної (пасивної) згоди (згода на підставі приписів) до перемовин, обговорення власної істини, яку пропонує й поділяє більшість, і щодо реалізації якої необхідно виробити запропонувати механізми втіленні спільними зусиллями. Йдеться про формування активної громадянської життєвої позиції в професійній діяльності, яка набуває значення як рушій соціального прогресу і в цьому контексті суспільної цінності і професії, підтвердженої соціальним статусом та затребуваністю на саме ці вміння, знання й навички» [1].

Можемо передбачати й сподіватись, що морально-етичний зміст управління громадою буде формуватись через повернення до системних практичних методів і принципів роботи. Адже процес децентралізації передбачає заміну функцій держави і передавання їх на місцевий рівень, зокрема й територіальному управлінню та громадськості. Саме так відбувається впровадження принципу публічності, за якого управління територіальною громадою передається конкретним соціальним групам.

Як зазначають О. Антонова й В. Клімович: «інструментальність морально-етичного знання (як практичної філософії), обумовлена її властивістю до практичного вирішення конфліктів, навіть їх попередження» [1].

Виходячи з цього, можна констатувати те, що одним із головних завдань адміністративної реформи в Україні є підвищення ефективності роботи всіх органів влади у наданні якісних адміністративних послуг громадянам.

Етичний вимір удосконалення надання адміністративних послуг членам громади на муніципальному рівні залежить й від процедури та механізмів обрання місцевих управлінців. Зважаючи на багато недоліків Закону України «Про місцеві вибори», все ж доцільно було б виокремити в етичній площині кілька позитивних моментів. А саме:

- пропорційна система з відкритими списками зменшила напруження на місцях;
- міжособистісне протистояння та боротьба перейшли в партійну площину;
- кандидати зрозуміли, що потрібно у передвиборчій боротьбі змагатись за більшу кількість голосів – це певною мірою гарантуватиме перемогу.

Таким чином, етика передвиборчої боротьби на муніципальних перегонах несуттєво, але все ж «очистилась» від «чорного» піару й запеклого протистояння.

Виходячи із вищезазначеного, можна окреслити кілька опорних принципів вдалого ефективного управління територіальною громадою:

- продовження інституалізації політичної етики на місцевому рівні, яка стане передумовою політичної стабільності;
- розвиток комунікативної складової діалогу із громадою, що дасть краще розуміння стану речей і стимулюватиме до пошуку оптимальних шляхів вирішення проблем;
- розробка оперативних й критичних складових політичної етики, що дозволить оперативно вирішувати різноманітні ситуації і робити більш відповідальним морально-етичний вибір управлінського рішення.

Основою етики **public service** виступає політична моральність, яка формується на трьох рівнях: 1) індивідуальному – індивідуальна етика чеснот місцевого управлінця; 2) корпоративному – в основному професійна політична етика державних службовців; 3) загальносуспільному – загальносуспільна етика, куди можна включити дві сторони взаємодії – і владу, і територіальну громаду.

Досить важливо, щоб інституції держави і службовці, які їх представляють відповідали сформованим вимогам громади, адже головне призначення управлінця – служити інтересам членів цієї громади. Обов'язки, покладені на службовця,

органів місцевого самоврядування, формуються двома складовими: перша – встановлена законодавчо; друга – встановлена нормами політичної й адміністративної етико-моральної системи.

Морально-етичні аспекти поведінки службовця public service регулюються відносинами й у правовій площині. Так, у статті 8 Закону України «Про державну службу» чітко прописано, що державний службовець зобов'язаний «дотримуватися принципів державної служби та правил етичної поведінки», а також «поважати гідність людини, не допускати порушення прав і свобод людини та громадянина» [4].

Діяльність нової генерації чиновників після реформ децентралізації очевидно й неухильно має супроводжуватись принципами, які, насамперед, прописані у законодавстві. Зокрема, у статті 4 Закону зазначається, що «державна служба здійснюється з дотриманням таких морально-етичних принципів:

- патріотизму – відданість та вірне служіння Українському народові;

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

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

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

- прозорості – відкритість інформації про діяльність державного службовця, крім випадків, визначених Конституцією та законами України» [4].

Для того аби з'ясувати яким вимогам часу має відповідати службовець територіальної громади, в тому числі його морально-етичний образ, та які пріоритети він має перед собою визначати, необхідно врахувати й дослідження основних складових, які характеризують особливості взаємодії у сучасній територіальній громаді, її місце в новій децентралізованій системі інститутів публічної влади, тобто в рамках забезпечення реалізації територіальними громадами своїх прямих повноважень, виокремити пріоритетні проблемні напрямки, про вирішення яких має дбати муніципальний службовець, координувати свою діяльність.

Серед основних таких складових можна виділити:

- суперечності громадян територіального об'єднання щодо самоідентифікації. Зважаючи на адміністративно-територіальну реформу, все частіше в деяких регіонах виникають конфлікти, пов'язані із тим, що мешканці асоціюють себе з однією громадою, але змушені піддаватись нормам закону чи доцільності прийнятих політичних рішень, входячи в інше територіальне об'єднання;

- активна участь людей у здійсненні безпосереднього управління громадою за допомогою різноманітних форм безпосередньої демократії, таких, як круглі столи, збори членів громади, участь у роботі громадських організацій, ініціативність депутатської, обговорення нагальних проблем, активна участь у місцевих виборах;

- розроблені стратегічні й тактичні напрями роботи, що спрямовані на розвиток територіальної громади;

- поступове формування такої команди управлінців, напрями роботи якої би включали взаємодію всіх суб'єктів громадянського суспільства, участь у різноманітних грантових програмах розвитку територіальної громади.

Характеризуючи етику *public service* в її концентрованому вияві можна погодитись із позицією вітчизняного науковця Н. Щербак, яка зазначає, що «корпоративна етика повинна відповідати принципам SMART: – S (*specific*) – конкретна; – M (*measurable*) – вимірна; – A (*acquireable*) – досяжна; – R (*realistic*) – реалістична; – T (*time-bound*) – здійснена в обмежений час» [8, с. 452].

Основу норм етики публічного управління формують цінності, які слід трактувати як переконання, які регулюють правильні і неправильні аспекти професійної діяльності державного службовця.

На нашу думку, професійні вираження й ефективність діяльності муніципального чиновника є віддзеркаленням і показником його морально-етичних принципів, відповідальності та обов'язку професіонала. Система етичних стандартів, яка формується у територіальній громаді характеризуватиме й оцінюватиме поведінку службовця з точки зору загальноприйнятих громадських етичних цінностей, принципів і норм.

Щодо специфіки взаємовідносин службовців із громадянами, то вітчизняна дослідниця М. Рудакевич зазначає, що «відносини з громадянами є основним показником моральності службовців. Існують певні причини, які зумовляють конфліктність у цих стосунках. Якщо не відносити до таких основних причин

моральну недосконалість самих законів, то решту можна звести до проблеми морально-психологічної неготовності і нездатності переважної більшості посадових осіб місцевого самоврядування обрати пріоритетом своєї діяльності права й інтереси людини, громадянина, а не начальника чи держави» [6, с. 269].

Тому їх розв'язання слід розглядати в двох вимірах: нормативно-правовому забезпеченні професійної діяльності службовців і власне моральному регулюванні. Стосовно першого виміру йдеться про неврегульованість порядку і відсутність стандартів надання органами місцевого самоврядування послуг громадянам та їх об'єднанням, законодавчого закріплення реальної відкритості діяльності органів місцевого самоврядування, яка покликана залучати громадян до участі в її контролі й управлінні справами громади [3, с. 67]. Другий, власне етичний, вимір полягає в усвідомленні того, що відкритість і прозорість діяльності як основні етичні принципи, що регулюють відносини із споживачами послуг, є реальним випробуванням на моральність і професіоналізм служби місцевого самоврядування. Але відкритість часто зводиться до загальних звітів посадових осіб або інформування громадян про окремі рішення органів місцевого самоврядування. Тому негативні чинники професійної діяльності, такі як надмірна бюрократизованість процедур, відсутність чітких стандартів надання послуг, внутрішнього і зовнішнього контролю, законодавча норма вирішення окремих питань «на власний розсуд» у поєднанні зі «страхом свободи» – неготовністю службовців взяти на себе відповідальність за власні дії, породжують патерналізм посадових осіб. Це зумовлює повну залежність громадян від «доброї волі» службовця [3, с. 67].

Слід зазначити, що етична причинність високого рівня конфліктності відносин громадян із владою полягає як у невисокому рівні етичної культури державних службовців, так і в низькому рівні засвоєння етичних принципів громадянами. У конкретних процесах це простежується у невмінні чи небажанні службовцем вислухати громадянина, а, в свою чергу, небажання останнього зрозуміти чи стримати почуття невдоволення. В період перманентної кризовості українського суспільства і на тлі досить скрутного матеріального становища громадян, яке часто супроводжується розгубленістю й невпевненістю, професійні знання службовця, його вміння вислухати, вникнути в проблему й оперативно зробити все можливе для її вирішення – особливо потрібні.

В цьому контексті можна погодитись із позицією української дослідниці В. Гошовської, яка вказує на те, що нинішня віт-

чизняна система підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування потребує: системного впровадження інноваційних підходів у концептуальному, змістовому, технологічному, методичному забезпеченні підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування; суб'єкт-суб'єктних відносин між учасниками процесу підвищення кваліфікації [5, с. 44].

Щоб етика публічного управління територіальною громадою змінилась на місцях, звичайно, потрібні структурні зміни й на рівні загальнодержавному. Ці процеси безсумнівно тісно пов'язані. За словами вітчизняного дослідника О. Штирбова, наша держава має достатньо можливостей і є обґрунтована доцільність використати такі ресурси: посилити публічне обговорення питань – суспільної етики серед громади; чітко і конкретно визначити місію і внутрішню політику публічної інституції; при здійсненні процедури щорічної оцінки – посадових осіб органів місцевого самоврядування уточнити критерії оцінки їх діяльності щодо етики, моральності та дотримання ними організаційної культури [7].

Міжнародна практика надання й контролю за виконанням послуг з публічного управління регулюється низкою нормативно-правових документів. Зокрема, ще у 1987 році був виданий програмний документ Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСД) «Адміністрування як надання послуг, громадськість як клієнт» який акцентував увагу на тому, що одним із головних положень реформи публічного управління в розвинутих країнах, є організація публічного сектора, який має існувати для того, щоб надавати послуги клієнтам (споживачам, замовникам, користувачам тощо), а не з метою забезпечення працевлаштування службовців. За рекомендаціями ОЕСД (1987 р.), принципами надання публічних послуг як процесу реагування на потреби громадськості є: відкритість – клієнти мають знати, як здійснюється державне управління, які чинники обмежують діяльність державних службовців, хто і за що несе відповідальність і як можна виправити ситуацію у випадку неправильних дій; залучення клієнтів – відносини з клієнтами формуються на підґрунті того, що клієнти сприймаються як активні учасники пропозицій та дій органів державної влади; задоволення потреб клієнтів – послуги надаються у відповідь на конкретні запити людей; доступність – клієнти повинні мати легкий доступ до органів влади в зручний час та до інформації в зручній формі [9].

Децентралізаційні системні перетворення, що відбуваються зараз в Україні вимагають від представників public

service орієнтуватись на продуктивну результативну роботу, а при виконанні різного роду завдань повинні враховуватись кращі звичаї й традиції публічного управління.

Кілька десятиліть активного реформування сфери публічних адміністративних послуг багато в чому змінили основне твердження: замість «громадськість як клієнт» (public as a client) у багатьох розвинених державах світу зараз проголошується кредо – «громадянин як зацікавлена сторона» (citizen as a stakeholder). Поряд із цим, незважаючи на значний прогрес у децентралізаційній реформі, у розбудові системи покращення якості публічних послуг в територіальній громаді, що спостерігається в Україні в останні роки, стверджуємо, що громадяни ще й близько не відчувають себе навіть клієнтами.

Тому й, з однієї сторони, інституціям, що покликані надавати послуги public service, і, з іншої, громадянам територіальних громад, що сформувались формуються, необхідно разом пройти шлях до побудови відносин у форматі зацікавлених сторін, де морально-етична складова взаємодії посідає чільне місце. Під час формування такої перспективи розширяться можливості й права громадян, укріпиться позиція територіальної громади через забезпечення зворотної комунікації, спільного із управліннями вироблення рішень та інтерпретації результатів роботи, що є невід'ємною складовою становлення громадянського суспільства.

Список використаних джерел:

1. Антонова О. Суспільний вплив на формування публічної служби в сучасній Україні: морально-етичний аспект [Електронний ресурс] / О. Антонова, В. Клімович // Публічне адміністрування: теорія та практика. – 2015. – Вип. 1 (13). – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2015_1_16
2. Архипова Н. Этика государственных служащих / Н. И. Архипова // Вестник РГГУ, 2011. – № 4. – С. 29-42.
3. Жарая С. Форми залучення громадськості до процесу прийняття рішень регуляторними органами місцевого самоврядування // Дні науки : зб. тез доповідей / С. Б. Жарая. – Запоріжжя : ЗІ-ДМУ, 2005. – Т. 2. – С. 67-68.
4. Закон України «Про державну службу»: за станом на 01.05.2016 року / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
5. Наукові засади та шляхи забезпечення ефективності підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування : наукова розробка / уклад.: В. А. Гошовська, О. Д. Брайченко, Б. О. Костенко та ін. ; за заг. ред. В. А. Гошовської. – К. : НАДУ, 2011. – 44 с.

6. Рудакевич М. Етика державних службовців / М. І. Рудакевич. – К. : Вид-во НАДУ, 2003. – 360 с.
7. Штиршов О. Етичне управління – складова етичної інфраструктури державної служби / О. М. Штиршов [Електронний ресурс] // Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили]. Серія: Політологія. – 2008. – Т. 79. – Вип. 66. – С. 142-146. – Режим доступу: <http://lib.chdu.edu.ua/pdf/naukpracі/politics/2008/79>
8. Щербак Н. Розвиток корпоративної культури та впровадження стандартів публічної етики як складовий елемент модернізації служби в органах місцевого самоврядування / Н. В. Щербак // Ефективність державного управління. – 2014. – Вип. 40. – С. 449-458.
9. Administrations as a Service – the Public 3S з Client : The OECD Report / OECD. – 1987. – 144 p.
10. Hejka-Ekins A. «Ethics in In-service Training» in T. L. Cooper, Handbook of Administrative Ethics. – New York : Marcel Dekker, 2001. – P. 79-104.
11. Celia Lee. Ethnics in Public Administration: are we teaching what can't be taught Pages / Ethics in Public Administration Are We Teaching What Cant be Taught: <https://www.cscollege.gov.sg/Knowledge/ethos/Etho/>

Deals with the nature and content of ethics territorial community in the context of public administration, which is realized through new standards of cooperation, political behaviour of citizens and local administrators.

Key words: territorial community ethics, political ethics, public administration ethics, moral principles, ethical principles of political morality.

Отримано: 11.05.2016