

ЕТИЧНЕ УПРАВЛІННЯ – СКЛАДОВА ЕТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Стаття присвячена проблемі становлення та розвитку етичного управління в Україні як одного з елементів етичної інфраструктури державної служби. Вказано на головні складові, які мають сприяти цьому процесу з урахуванням польського досвіду як на місцевому рівні, так і в цілому в державі.

Ключові слова: етичне управління, інфраструктура, місцеві об'єднання, державна служба, місцеве самоврядування, принцип, публічні інституції, заходи.

Статья посвящена проблеме становления и развития этического управления в Украине как одного из элементов этической инфраструктуры государственной службы. Указано на главные составляющие, которые должны способствовать этому процессу с учетом польского опыта как на местном уровне, так и в целом в государстве.

Ключевые слова: этическое управление, инфраструктура, местные объединения, государственная служба, местное самоуправление, принцип, публичные институции, способы.

The article is devoted to the problem of becoming and development of ethics management in Ukraine, as one of elements of ethics infrastructure of government service is indicated on main constituents which are to be instrumental in this process taking into account polish experience, as at local level and on the whole in the state.

Key words: ethnical management, infrastructure, local units, public service, local government, principle, public institutions, means.

Протягом останнього часу посилюється увага до проблеми етичного управління на місцевому рівні. Набуває нового змісту процес етизації державних службовців на тлі євроінтеграційних процесів, які вимагають якісно нового підходу до вирішення цього питання. Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» на місцеві органи влади покладаються повноваження забезпечення збалансованого економічного та соціального розвитку регіонів. Виходячи з вимог часу, що суттєво розширюють повноваження і підвищують відповідальність місцевих рад за розвиток міст, сіл та селищ, виникла необхідність використання нових інструментів управління суспільно-економічним розвитком, де ключовим індикатором є ефективність.

Таким чином, фактично викликом часу є перехід від «керування» до муніципального менеджменту, з урахуванням етичної складової управління як на загальнодержавному так і регіональному рівні.

Отже, метою статті є узагальнення базових принципів функціонування етичного управління

на місцевому рівні в контексті формування етичної інфраструктури державної служби України.

У процесі розробки та аналізу базових принципів етичного управління цікавим прикладом у цій сфері може стати польський досвід. На прикладі проекту «Прозора Польща» є можливість проаналізувати вдалі технології управління у сфері суспільної, громадської підтримки побудови прозорого, етичного, стійкого до корупційних схем управління, акцентуючи увагу на формуванні прозорих структур та процедур, створенні простору для взаємодії з місцевою громадою (залучення громадськості) та місцевими громадськими організаціями. У рамках проекту було опрацьовано шість принципів вдалого управління та конкретні завдання до них.

Серед таких принципів:

Прозорість – все, що робить місцеве самоврядування, є ясным та зрозумілим завдяки оприлюдненню засад функціонування та інформуванню про актуальні та важливі справи.

Відсутність стійкості для корупції – самоврядування діє етично та опирається корупції,

воно декларує, що активно проводить політику протидії корупції;

Залучення громадян – у громаді ведеться суспільний діалог, громада сприяє створенню об'єднань громадян, які беруть участь у розв'язанні проблем розвитку територій.

Передбачуваність – реалізація публічних завдань відбувається у передбачуваний та планомірний спосіб, мешканці мають можливість участі у формуванні планів.

Фаховість – у мерії працюють компетентні особи, постійно ведеться пошук засобів покращання послуг.

Звітність – діяльність самоврядування вимірюється та фіксується, особливо у сфері фінансів, чітко визначена відповідальність посадових осіб.

Разом із тим, це ще не означає, що можна необмежено та автоматично копіювати польський досвід, необхідні певні корективи відповідно до українських реалій (термінологія, фінансові можливості, повноваження органів місцевого самоврядування тощо). Корегування польської моделі з урахуванням особливостей роботи в органах місцевого самоврядування України, розробка адаптованих завдань у рамках принципів вдалого управління, що можливо реалізувати найближчим часом у процесі формування етичної інфраструктури в Україні. У данній статті розглянемо лише головні принципи етичного (прозорого) управління, які безпосередньо можливо використати в процесі створення етичної інфраструктури.

Першим, і головним, принципом вдалого управління є **принцип прозорості**. Прозорість, відкритість, а отже і етичність процедур надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування – це основа демократичного розвитку суспільства та, водночас, необхідна умова такого розвитку.

З цього витікає, що принцип прозорості – це інформування населення певної адміністративно-територіальної одиниці про діяльність органів місцевого самоврядування, в усіх важливих сферах та справах.

Прозорість створює довіру, але потребує політичної волі, щоб місцева влада прагнула пояснювати свої рішення, навіть технічно складні. Місцева політика здійснюється не на порожньому місці, і надзвичайно важливо знати реакцію місцевої громади – чи приймає вона нововведення, чи відкидає їх.

Прозорість посилює розуміння громадськістю суті функціонування та сферу компетенції міської влади, є інструментом для обґрунтування її дій. Політика розвитку громади не може бути успішною, якщо проводиться «через силу», незважаючи на реакцію співтовариства. Міське середовище, в залежності від ситуації, то пручається нововведенням, то, навпаки, служить свого роду резонатором.

Завданням етичного управління є домогтися зустрічної ініціативи від різних соціальних верств міського співтовариства, і тоді, навколо невеликого за витратами завдання, наростатиме загальна ділова активність у місті.

Хоча прозорість робить владу відкритою для критики з боку громади, у кінцевому підсумку фактично зменшує її.

Терміни «прозорість», «відкритість», «гласність» досить давно увійшли до лексики посадовців, але мало хто може пояснити, що конкретно необхідно зробити для забезпечення їх реалізації. Допомогти у цьому можуть такі завдання, як:

1. Розробка Реєстру послуг, які надаються міськвиконкомом.

Кожен орган місцевого самоврядування, в залежності від його рівня (виконком сільської, селищної, міської ради, районної в місті, районної, обласної рад) має певне коло повноважень, визначених законодавством, щодо надання адміністративних та публічних послуг. У той же час (з ряду причин) мешканці населених пунктів не завжди знають куди і до кого конкретно звернутися, щоб вирішити своє питання. Тому розробка Реєстру послуг та оформлення відповідного інформаційного стенду допоможе відвідувачам чітко зорієнтуватися, яку саме послугу можна отримати і в який кабінет необхідно звернутись.

2. Розробка карток послуг.

По кожному з видів послуг оформлюється відповідна картка послуги – детальний опис процедур та термінів. У картці позначається форма заяви, документи, які необхідно додати, терміни розгляду заяви та прийняття відповідного рішення, законодавчі та нормативні акти, що регламентують надання послуги, її вартість. Чітке зазначення вартості послуги є значним кроком для унеможливлення вимагання у клієнта необґрунтованої оплати з боку посадовця.

3. Розробка системи внутрішнього інформування.

Це завдання передбачає впровадження ряду заходів – нумерація кабінетів, розміщення на дверях табличок з назвою відділу та прізвищами працівників, які тут працюють. Зорієнтуватися клієнту допоможе стенд з інформацією де, в якому кабінеті знаходиться той чи інший відділ. Крім того, необхідною умовою є ідентифікація посадовців – бейджик, візитка з фото та прізвищем. Реалізація цього завдання є найбільш простим, маловитратним, і, в той же час, конкретним кроком назустріч відвідувачам.

4. Створення у міськвиконкомі Бюро із обслуговування клієнтів.

Власне кажучи, Бюро по обслуговуванню клієнтів не є суцільною інновацією для переважної більшості виконкомів. Нам давно відома назва – громадська приймальня. Конкретним завданням є удосконалення їхньої роботи. Відвідувач має почуватися бажаним гостем, а не прохачем. Мешканець самоврядної громади повинен лише подати заяву та пакет документів, відповідно до картки послуг, і спокійно очікувати вирішення свого питання. Прикладом функціонування такого Бюро можуть бути єдині дозвільні офіси, «єдине вікно» для обслуговування підприємців, що вже створені у багатьох українських містах.

5. Створення прес-служби міськвиконкому.

Наявність такої структури продиктована необхідністю широкого розповсюдження інформації про діяльність органу місцевого самоврядування. До завдань служби віднесено розробку прес-релізів, інформаційних бюлетенів, підготовку інформації для Веб-сторінки тощо.

6. Створення інформаційного ресурсу міськвиконкому.

Принцип прозорості забезпечується створенням сучасної інформаційної інфраструктури, формуванням інформаційної культури населення. У відповідності до фінансових можливостей, передбачається створення міської інформаційної комп'ютерної мережі, розробка Веб-сторінки органу місцевого самоврядування. Єдина пересторога при формуванні цілісної системи міських інформаційних ресурсів – це збереження інформаційної безпеки органів влади і управління, особистої таємниці громадян.

7. Створення пунктів доступу до інформаційних ресурсів виконкому.

Це завдання спрямовано на забезпечення максимального доступу до міських інформаційних ресурсів. На нашу думку, є два шляхи реалізації такого завдання. Найбільш оптимальний і відносно простий – це розміщення офіційної інформації у бібліотеці, поштовому відділенні тощо. Більш складний та значно дорожчий – це забезпечення доступу до інформації через інформаційно-довідникову мережу на базі «електронних кіосків», розташованих у громадських місцях, в урядових установах тощо.

8. Створення мережі інформаційних стендів.

Інформаційні стенди, розташовані за межами адмінбудинку, полегшать доступ мешканців до інформації. Дійсно, навіщо йти до виконкому, щоб довідатися, що вирішення конкретного питання є поза межами компетенції даного органу місцевого самоврядування. Найбільш актуальним це завдання є для міст, розташованих на значній території, чи коли підрозділи виконкому знаходяться за різними адресами.

9. Переклад «фахової» термінології міськвиконкому на доступну для громадян мову.

Очевидно, що це завдання потребує пояснень, і найкращим буде використання деяких базових правил Public Relation (зв'язків з громадськістю), запропонованих Девідом О'Гілві [1].

«Звертаючись до людей, кажіть їм те, що вони хочуть почути». Однак це не означає, що ви мусите щось вигадувати: розкажіть цим людям саме про ті свої зусилля, які можуть їх зацікавити, про реальні здобутки (бодай найменші), що можуть бути корисними для цих людей.

«Звертаючись до людей, говоріть їхніми словами». Доводячи до людей певну інформацію, оперуйте їхніми поняттями і категоріями, подеколи навіть вживайте вислови з їхнього лексикону.

«Якщо ви хочете переконати в чомусь мешканців міста, то сядьте з ними в міський автобус, проїдьте з ними 5 зупинок і послухайте, як вони

розмовляють. Відтак, вийдіть з автобусу і скажіть людям те, у чому ви хочете їх переконати, їхніми словами!»

Це завдання не є обов'язковим і залежить, на нашу думку, в першу чергу від рівня освіченості мешканців. Завдання вимагає, щоб рішення нормативно-правового характеру, які приймає виконком чи рада, були якомога зрозуміліші мешканцям. Спеціальні терміни, на зразок, «гендер», «субвенції», «дотації», «сервітути», «трансферт», «транш» тощо необхідно використовувати якомога менше, або ж пояснювати їх. Цілком можливо є розробка науково-практичних коментарів до складних рішень. Очевидно, що таке завдання є актуальним і для принципу передбачуваності при підготовці презентаційних варіантів стратегії розвитку, бюджету громади тощо.

10. Забезпечення мешканцям можливості приймати участь у роботі сесій ради, засіданнях виконкому.

Чинним законодавством визначається, що сесії ради та засідання виконкому проходять гласно та відкрито. Принцип прозорості означає, що прийняття рішень органами місцевого самоврядування з усіх питань, що належать до їх компетенції, здійснюється відкрито і прозоро. Діяльність усіх органів та посадових осіб місцевого самоврядування відбувається у порядку, який забезпечує максимальну доступність до процесу прийняття рішень кожного жителя громади. Прозорість також означає процес підзвітності, коли посадові особи, які ухвалюють рішення, мусять звітувати громадськості про свої дії. Там, де немає прозорості та підзвітності, як правило, існує режим, що зловживає своєю владою, і це супроводжується корупцією [2]. Звичайно, не потрібно сподіватися, що всі мешканці водночас прибудуть на сесію чи засідання виконкому. У той же час, жителі повинні знати, що мають теоретичну і практичну можливість взяти участь у розгляді важливого для них питання.

Сучасне місто є соціальною, політичною та економічною громадою. Така громада функціонує якнайкраще, коли громадяни і влада мають спільне бачення того, яке майбутнє вони хотіли б мати і спільно працюють для реалізації цього бачення. Життя свідчить, що зростаюча динаміка процесів і змін у суспільстві вимагає певного передбачення, а вірніше – прогнозування майбутнього. Особливого значення набуває інформація, що кардинально впливає на процес прийняття рішень у конкурентному глобальному економічному середовищі. Без прогнозування явищ і процесів, передбачення перспектив їх розвитку, неможливе сучасне управління, розробка і прийняття ефективних рішень у різних сферах суспільно-політичної та економічної діяльності. Означені вимоги відбиваються у принципі етичності, який є важливою складовою вдалого управління.

Реалізація принципу етичності передбачає етичну діяльність органів місцевого самоврядування, які декларують та реалізують політику

протидій корупції. Одним із засобів реалізації засад вдалого управління та забезпечення дотримання етики посадовими особами місцевого самоврядування є розробка і впровадження власного Етичного Кодексу працівників виконкому.

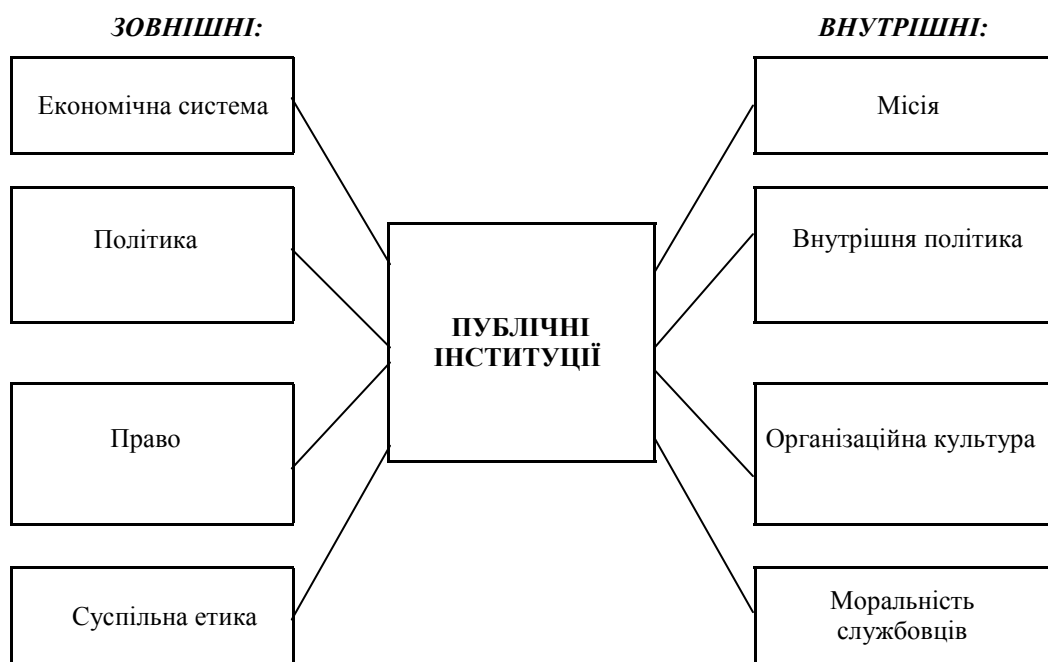
Приблизники створення професійних кодексів поведінки використовують такі аргументи:

- професійна етика деталізує загальний зміст етичних норм;
- допомагає у розв'язанні можливих конфліктів;
- обґрунтовує необхідні для практичного виконання професійних обов'язків відходи від загальноприйнятих норм моралі;
- регламентує відношення до так званих надзвичайних обов'язків;

- окреслює особистісний ідеал для окремої професії;
- збільшує суспільне визнання та повагу до представників даної професії.

Певною мірою забезпечити реалізацію принципу етичності в органах місцевого самоврядування допоможе проведення широкої інформаційної акції щодо відсутності терпіння до корупції. Така акція сприятиме усвідомленню громадою реальної небезпеки від намагання давати хабарі, чіткого розуміння, що така поведінка мешканців спонукає посадових осіб до ще ширших корупційних дій.

Для цього необхідно розглянути чинники, які впливають на етичний рівень організації.



Отже, для реалізації принципу етичності в Україні можливо і доцільно 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.

Як зазначалося вище, однією із необхідних умов реалізації принципу етичності в органах місцевого самоврядування є створення Етичного Кодексу. Важливо, щоб до розробки цього документу були залучені всі працівники виконкому. Саме такий підхід робить Етичний Кодекс органічним документом, який сприймається посадовцями всіх рівнів (від мера до рядового спеціаліста відділу) не як вказівка зверху, а відповідає внутрішньому переконанню особистості, а відтак – втілення етичних цінностей і норм поведінки у практичну діяльність буде процесом природним і

неформальним. Дуже важливо, щоб у Етичному Кодексі були прописані прозорі нормативи і процедури, які детально окреслюють способи вирішення будь-яких питань.

Крім того, доцільно провести навчання (інформування, дискусію, практикум), спрямоване на формування навичок етичної поведінки працівників органів місцевого самоврядування. Кожна посадова особа має усвідомити, що саме вона є обличчям виконкому, а клієнти приходять не до посадовця особисто, а в установу, яку він, в очах громадянина, представляє.

Отже, під час навчання має відбутись: привертення уваги службовців до морально-етичних аспектів їхньої професійної діяльності; усвідомлення загрози виникнення спокус і моральних конфліктів; формування процедур та особистісних технік протидії корупції; демонстрація прикладів виходу із етично складних ситуацій; зміцнення внутрішніх етичних засад функціонування публічних інституцій.

Таким чином, частково розкриті в цій статті принципи є взаємопов'язаними та взаємодопов-

нюючими. Дійсно, важко уявити, як без принципу прозорості можна реалізувати принцип етичності. Заходи по реалізації принципу етичності вимагають певної фахової підготовки посадовців. Принцип прозорості та відкритості процедур отримання послуг, висока фахова підготовка посадовців, їх підзвітність створюють атмосферу

ефективного управління. Треба відзначити те, що реалізація деяких завдань потребує додаткового фінансування. Однак, деякі вимагають лише бажання, політичної волі керівництва. Адже лише комплексна програма реалізації цих принципів може дати якісний вихід і в кінцевому результаті поліпшити якість управління в державі.

ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України «Про державну службу» // Відомості Верховної Ради. – 1993. – № 52.
2. А. Куліш. Public Relation для громадських (недержавних) організацій. ТОВ «АДЕФ-Україна». – К., 2004 р. – 128 с.
3. Кодекс поведінки державного службовця // Урядовий кур'єр. – 2000 р. – 29 листопада.
4. Конституція України. – 1996 р. – К.: Юрінком. – 77 с.
5. Клейнер І. Демократія і держава. СП «Українська книга». – К., 1999 р. – 136 с.
6. Рудакевич М.І. Етика державної служби (зарубіжний досвід). – К.: Ультра. – 2002 р. – 109 с.

Рецензенти: Соханенко С.Є. – доктор наук з державного управління, професор;
Курило В.Є. – кандидат історичних наук, доцент.

© Штиршов О.М., 2007

Надійшла до редколегії 07.11.2007 р.