

Жалко Тетяна Йосипівна,

кандидат філологічних наук, доцент кафедри документознавства та інформаційної діяльності Луцького інституту розвитку людини університету “Україна”

АДМІНІСТРАТИВНА ЕТИКА В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА СТОСУНКИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ ЯК СКЛАДОВА КОМУНІКАТИВНО-ІНФОРМАЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ

У статті автор досліджує проблему адміністративної етики в органах місцевого самоврядування та відносини з громадськістю у мерії м. Луцька. Значна увага приділяється принципам поведінки посадових осіб, процесу надання адміністративних послуг та недолікам, які їх супроводжують.

The administrative ethic in the organs of local self-government and public relations as a component of communicative and information process (on the example of Lutsk government)

In the article the author shows the problems of administrative ethic in the organs of local self-government and public relations in Lutsk government. The main attention is on the features of public persons, processes of administrative services and accompany deficiencies.

На сучасному етапі державотворення, коли Україна утвердилася як суверенна, незалежна держава, дедалі більшої актуальності набувають питання оптимальної організації роботи органів державної влади та місцевого самоврядування. Процеси євроінтеграції потребують не тільки реформування соціально-економічних відносин, але й системи місцевого самоврядування, демократизації суспільно-політичного життя. У межах конституційної реформи має бути суттєво оновлена політична система України, удосконалена форма правління, завершена децентралізація влади [2, с. 3].

Місцеве самоврядування є важливою ознакою демократії будь-якої держави. Саме через місцеве самоврядування найповніше може бути реалізована ідея здійснення влади народом безпосередньо, вирішені питання взаємодії особи, територіаль-

ної громади та органів влади. Тому без координації діяльності є неможливим вирішити завдання, що виникають перед органами місцевого самоврядування.

Сьогодні в Україні практична діяльність у сфері місцевого самоврядування перебуває на етапі формування. Розпад адміністративно-командної системи, а також світовий досвід щодо необхідності використання місцевого самоврядування об'єктивно ведуть до пошуку такої моделі організації влади в Україні, яка відповідала б сучасним демократичним вимогам і забезпечувала б права і свободи громадян, задоволення їх потреб та надання адміністративних послуг. Становлення та розвиток місцевого самоврядування, значною мірою, стримується не тільки внаслідок об'єктивних чинників, але й за відсутності у представників територіальної громади нових стереотипів мислення, недостатнього розуміння завдань місцевого самоврядування як муніципальними і державними посадовими особами, так і пересічними громадянами, недостатня компетентність та відсутність адміністративної етики в органах місцевого самоврядування. Таким чином, аналіз та дослідження вказаних чинників зумовлює актуальність обраної теми.

Питання адміністративної етики та відносин з громадськістю піднімалося у дослідженнях таких теоретиків та практиків, як Т. Василевської, С. Жараї, В. Куйбіди, М. Рудакевича, Т. Чмута, Л. Чайки та інших. Неодноразово цей аспект ставав об'єктом дослідження у межах окремих наукових розвідок.

В умовах реформування інституту місцевого самоврядування висока кваліфікація, професійні та моральні якості посадових осіб місцевого самоврядування є одним із найважливіших факторів утвердження громадянського суспільства, створення ефективною системою місцевого самоврядування, що відповідає стандартам правової держави та громадянського суспільства.

Надзвичайна важливість функціонування посадових осіб місцевого самоврядування (посадовців) вимагає від них неупередженого і безумовного слідування нормам Конституції України, Закону "Про місцеве самоврядування", іншим законам та нормативно-правовим актам, обов'язкового їх виконання і здійснення контролю з дотримання власних актів місцевого самоврядування [3, с. 66].

Успішне досягнення мети в інтересах територіальної громади диктує необхідність встановлення принципів поведінки посадових осіб місцевого самоврядування при виконанні ними функціональних обов'язків. Принципи поведінки посадовців покликані

послугувати системою орієнтирів при спілкуванні з громадянами, посадовими особами виконавчої, законодавчої, судової влади, закріплених в єдиній системі критеріїв оцінки етичних норм поведінки; при самостійності реалізації ними отриманих повноважень. Це допоможе запроваджувати демократичні цінності завдяки сучасним знанням та аналітичним здібностям.

Професійна етика посадових осіб місцевого самоврядування формується соціальним середовищем, суспільством, його принципами та нормами. Вона є показником моральності громадянського суспільства, його внутрішньою характеристикою. Не випадково одним з найважливіших завдань є підвищення адміністративної культури, прийняття загальних правил поведінки посадовців. Чітко визначені правила поведінки можуть слугувати створенню передумов для зміцнення репутації посадових осіб місцевого самоврядування, підтримки гідності й честі, а в кінцевому підсумку – для підвищення авторитету інституту місцевого самоврядування. Завдання органів місцевого самоврядування полягає в тому, щоб проводити в життя державну політику та реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування. Ефективність його здійснення перебуває у безпосередній залежності від управлінської культури й етики посадовців.

Ключовим засобом регулювання й контролю управлінської діяльності та поведінки посадових осіб місцевого самоврядування є адміністративна етика. Це нормативна основа державно-владної діяльності, що стосується таких основних проблем управління як взаємні права та обов'язки керівників і громадян, фундаментальні права людини і громадянина [3, с. 67].

Сукупність норм поведінки діячів місцевого самоврядування називають кодексом етики у місцевому самоврядуванні. При цьому, зрозуміло, що стандарти поведінки мають не тільки технічний аспект, що визначає правила, за якими має здійснюватись діяльність у місцевому самоврядуванні. Вони (правила, норми, стандарти) стосуються і морально-політичної площини діяльності посадових осіб і депутатів органів місцевого самоврядування. Це пов'язано, перш за все, із роллю, яку відіграють діячі місцевого самоврядування у суспільстві.

Професіоналізм і ефективність роботи службовця – це показник його моральності, вірності своєму професійному обов'язку. Система етичних стандартів характеризує й оцінює поведінку посадовця з точки зору загальноприйнятих суспільних моральних цінностей, принципів і норм, їх дотримання дає можливість

посадовцю гідно (бездоганно) виконувати свій професійний і громадянський обов'язок.

З огляду на це, становлення і розвиток місцевого самоврядування, побудова життя кожної громади на демократичних принципах сприятиме формуванню відкритого демократичного суспільства в Україні. Але більш як десятилітній період становлення реальної місцевої демократії показав, що органи місцевого самоврядування потребують докорінних змін підходів до взаємодії з громадою, яка є замовником і споживачем послуг самоврядування. Розвиток громади значною мірою залежить від ефективної діяльності самого органу місцевого самоврядування, його структури, персоналу, постановки завдань та пріоритетів діяльності [1, с. 3].

Важливим напрямком реформування місцевого самоврядування, який безпосередньо стосується кожного громадянина, є раціональне та справедливе правове регулювання процедурного аспекту відносин виконавчих органів з приватними особами. Держава повинна гарантувати кожній особі право на неупереджене, чесне вирішення її справи за обґрунтований проміжок часу. Особлива увага має бути приділена процедурним гарантіям захисту прав приватних осіб (адресата адміністративного акта або заінтересованої особи), до числа яких належать: забезпечення права приватної особи бути вислуханою перед прийняттям адміністративним органом індивідуального рішення (адміністративного акте); надання особі доступу до матеріалів справи, на основі яких прийматиметься рішення; обов'язкового мотивування (обґрунтування) адміністративного акту; визнання права приватної особи на допомогу та представництво в адміністративній процедурі, яка за загальним правилом повинна бути простою та ефективною [6, с. 186].

Одним з найперспективніших кроків реформи публічної влади, її ідеологічною основою має стати впровадження доктрини адміністративних послуг. Визнання людини, її життя і здоров'я, честі та гідності найвищою соціальною цінністю вимагає переосмислення ролі держави та радикальної зміни відносин між владою та громадянами. Сучасна держава не управляє суспільством, а надає йому послуги. Громадяни не є прохачами у відносинах з органами державної влади та місцевого самоврядування, а споживачами адміністративних послуг.

Адміністративна послуга – це спрямована на забезпечення (юридичне оформлення) умов для реалізації суб'єктивних прав, виконання обов'язків фізичної або юридичної особи публічно-

службова діяльність адміністративного органу, яка здійснюється за заявою цієї особи.

Ідентифікувати діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування як надання адміністративних послуг можна завдяки ознакам, якими характеризуються адміністративні послуги:

1) адміністративна послуга надається за зверненням фізичної або юридичної особи (приватної особи). Контрольна діяльність (перевірки, ревізії, інспектування тощо) та інша “втручальна” діяльність адміністративного органу не може вважатися адміністративними послугами;

2) надання адміністративних послуг пов’язане із забезпеченням умов для реалізації суб’єктивних прав та виконання обов’язків конкретної приватної особи. Найбільш типовими зразками адміністративних послуг є різноманітна діяльність щодо проведення реєстрації, видачі дозволів тощо. Адміністративною послугою є лише результативна діяльність цілісного характеру, тому в цьому випадку неприпустимою є практика стягування плати за окремі дії: надання бланків, оформлення документів тощо;

3) адміністративні послуги надаються адміністративними органами і обов’язково через реалізацію владних (публічних) повноважень. Тобто, адміністративним органом є органи виконавчої влади та виконавчі органи місцевого самоврядування;

4) право на отримання особою конкретної адміністративної послуги та відповідне повноваження адміністративного органу має визначатися законом;

5) результатом адміністративної послуги в процедурному значенні є адміністративний акт – рішення або дія адміністративного органу, яким задовольняється звернення особи. Такий адміністративний акт має конкретного адресата – споживача адміністративної послуги – особу, яка звернулася за цією послугою [6, с. 187].

Варто зазначити, що процес надання адміністративних послуг може супроводжуватись багатьма недоліками, серед яких: наявність необґрунтованих видів адміністративних послуг; “подрібнення” адміністративних послуг на окремі платні послуги; перекладання обов’язків адміністративних органів щодо збирання довідок, візування погоджень тощо на приватних осіб; обмеженість днів та годин прийому громадян; проблеми доступу до інформації, необхідної для отримання адміністративних послуг; необґрунтовано великі строки для надання окремих послуг; суперечливе правове регулювання та неналежне регулювання

процедурних питань; фактичне зобов'язання приватних осіб отримувати супутні платні послуги, сплачувати “добровільні” благодійні внески [6, с. 188].

З метою уникнення цих недоліків у виконкомі Луцької міської ради здійснено угруповання повноважень службовців шляхом удосконалення структури апарату. Запроваджено галузеві департаменти, які оперативніше реагуватимуть на звернення громади й водночас візьмуть на себе увесь тягар відповідальності за можливі прорахунки. Скажімо, туризм досі належав до гуманітарної сфери. Але це ж галузь, яка в усьому світі є дуже прибутковою. Зрозуміло, що доцільніше, аби туризмом опікувався департамент економіки. А от документообіг тепер у підпорядкуванні канцелярії, до якої приєднали протокольний сектор та сектор звернень громадян. Створено нове управління міжнародного співробітництва та проектної діяльності, що працюватиме над написанням проектів, завдяки яким на потреби громади залучатимуться кошти міжнародних грантових організацій. Задля сприяння ініціативам підприємців створено департамент розвитку підприємництва, ефективно працює дозвільний центр, тож, щоб отримати відповідний дозвіл, громадянам уже не доведеться бігати по кабінетах, збираючи підписи [7].

Уперше у міській раді відбувся відкритий конкурс на заміщення вакантних посад. У першому етапі брали участь кандидати на посади директорів департаментів і начальників управлінь, у другому та третьому – службовці середньої ланки. Конкурсантами стали й нинішні працівники міськвиконкому, і зовсім нові люди. Іспит передбачав письмову перевірку знання законодавства та співбесіду з членами комісії. У підсумку керівний склад департаментів та управлінь оновився на 90 відсотків.

Вперше укладено і реєстр майна міської комунальної власності. Тепер і керівники виконкому Луцької міськради, і громадяни міста чітко уявлятимуть, яке майно належить громаді, й убезпечаться від несподіванок на кшталт, що одна з найбільших котелень міста мало не стала приватною.

Також у міській раді почали роботу над стратегічним плануванням Луцька. Таке планування передбачає удосконалення інфраструктури бізнесу й поліпшення його інформаційної підтримки, створення матеріальної та нематеріальної інфраструктури для залучення інвестицій [7].

Досить поширеною вадою діяльності адміністративних органів є ставлення до приватної особи як до прохача, орієнтація не на задоволення очікувань особи, а на формальне дотримання

правил. Тому найважливішим завданням реформування органів місцевого самоврядування є ставлення до приватної особи як до споживача (клієнта).

Варто зазначити, що відносини з громадянами є основним показником моральності службовців. Існують певні причини, які зумовлюють 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 [5, 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 [4, 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 забюрократизованість 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 [4, с. 67].

Суто етичною причиною конфліктів у відносинах з громадянами, яка, на думку службовців, має двосторонній характер, є невисока етична культура як службовців, так і громадян. Вона проявляється у невмінні вислухати й зрозуміти іншу людину, небажання стримати почуття невдоволення, дохідливо роз’яснити суть питання і допомогти відстояти її інтереси чи оперативно надати послугу. В умовах важкого матеріального становища громадян, яке часто супроводжується почуттям розгубленості, безпо-

радності, ці якості і вміння службовців відіграють особливу роль в утвердженні моральних стосунків між владою і суспільством. Проте службовці не завжди співвідносять свої дії й рішення із їх впливом на долю окремої людини, на відносини громадян і влади.

Таким чином, умовою демократичної системи самоврядування, яка б користувалася повагою у суспільстві, є службовці місцевого самоврядування, які володіють сучасними професійними знаннями і діють у межах закону. Правовий порядок, щоденна практика законності великою мірою залежать від поведінки службовців місцевого самоврядування, їх ставлення до своєї праці та способу життя, адже оточення постійно формує свою оцінку про них і, відповідно, до всього того, що пов'язане з місцевим самоврядуванням.

Список використаних джерел та літератури:

Впровадження системи управління якістю в діяльність органів місцевої влади Волинської області (на базі норм стандарту якості послуг ISO 9001) // Програма Волинської облдержадміністрації "Демократія – Ефективність – Розвиток (демократія ефективного управління)". – Луцьк, 2005. – С. 1-8.

Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: Підручник для студентів ВНЗ / За ред. С. Г. Серьогіної. – Харків: Право, 2005. – 256 с.

Жарая С. Б. Створення іміджу лідера. Етичний кодекс службовця місцевого самоврядування / Асоц. Міст України та громад / С. Б. Жарая. – Київ, 2007. – 127 с.

Жарая С. Б. Форми залучення громадськості до процесу прийняття рішень регуляторними органами місцевого самоврядування // Дні науки. Зб. тез доповідей / С. Б. Жарая. – Запоріжжя: ЗІДМУ, 2005. – Т. 2. – С. 67-68.

Рудакевич М. І. Етика державних службовців / М. І. Рудакевич. – Київ: УАДУ, 2003. – 359 с.

Пітцик М. В. Реформування місцевого самоврядування в контексті конституційної реформи: Матеріали науково-практичного семінару / М. В. Пітцик. – Київ, 2005. – 213 с.

Петрук С. Волинська столиця змінює обличчя: [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.simya.com.ua/articles/25/4071/>