

4. Місцеве самоврядування

УДК 352.07:174]-047.44

Є. М. Хриков, д.-р. пед. наук, професор, завідувач кафедри публічної служби та управління навчальними й соціальними закладами, ДЗ «Луганський національний університет імені Тараса Шевченка»

ORCID ID: 0000-0002-5496-2753

Н. С. Васиньова, канд. пед. наук, доцент кафедри публічної служби та управління навчальними й соціальними закладами, ДЗ «Луганський національний університет імені Тараса Шевченка»

ORCID ID: 0000-0002-7019-0247

E.M. Hrykov, N. S. Vasyniova

ANALYSIS OF THE ETHICAL SYSTEM OF THE TERRITORIAL COMMUNITY

АНАЛІЗ ЕТИЧНОЇ СИСТЕМИ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

У статті порушено проблему аналізу стану етичної системи територіальної громади. Обґрунтовано важливість забезпечення розвитку етичного складника керівників, працівників і жителів громади як одного з механізмів запобігання проявів корупції. Підкреслено, що саме аналіз рівня етичної системи територіальної громади дозволить знизити корупційний складник, надати стимул керівному складу, працівникам та мешканцям щодо сумлінного виконання своїх функцій згідно з етичними принципами, а також підвищити імідж громади. У довгостроковій перспективі це сприятиме гармонізації діяльності, сталому розвитку територіальної громади та безпосередньо позначиться на ефективності антикорупційної діяльності.

Авторами визначено структурні компоненти етичної системи територіальної громади, а саме: етика керівного складу територіальної громади; етика працівників територіальної громади; етика громадян та певних груп громадян; етика окремих структурних підрозділів, установ, фірм, громадських ор-

ганізацій; етика окремих населених пунктів. З'ясовано, що для аналізу стану етики важливо враховувати також структуру етики окремої людини, як-от: ставлення до інших; ставлення до роботи, виконання своїх обов'язків; ставлення до себе; ставлення до держави.

Виявлено чинники, які впливають на ефективність системи оцінки працівників. Підкреслено важливість їхнього розгляду як ключового елементу кадрової роботи територіальної громади з метою забезпечення об'єктивного підходу до працівників та ініціювання кожного до виконання своїх обов'язків, усвідомлено дотримуючись етичних засад.

У процесі дослідження схарактеризовано критерії оцінки стану етичної системи територіальної громади та запропоновано систему методів, за допомогою яких можна з'ясувати рівень сформованості моральних якостей керівників, працівників і мешканців громади: опитування та оцінювання; спостереження; експеримент; аналіз матеріалів інтернет-мережі щодо життєдіяльності територіальної громади, зокрема сайту громад.

Ключові слова: моральні якості, етична система, територіальна громада, працівники громади, мешканці, попередження корупції, методи аналізу, критерії оцінки, розвиток територіальної громади.

The article addresses the problem of analyzing the state of the ethical system of the territorial community. The importance of ensuring the development of the ethical component of community leaders, employees and residents as one of the mechanisms of preventing corruption has been substantiated. It has been emphasized that it is the analysis of the level of ethical system of the territorial community that will reduce the corruption component, provide incentives to the management staff, employees and residents to perform their functions conscientiously in accordance with ethical principles, and enhance the image of the community. In the long run, this will contribute to the harmonization of activities, sustainable development of the territorial community and have a direct impact on the effectiveness of anti-corruption activities.

The authors have identified the structural components of the ethical system of the territorial community, namely: ethics of the leadership of the territorial community; ethics of the employees of the territorial community; ethics of citizens and certain groups of citizens; ethics of certain structural units, institutions, firms, public organizations; ethics of certain localities. It has been found that in order to analyze the state of ethics, it is also important to consider the structure of an individual's ethics, namely attitudes towards others; attitudes towards work, fulfilling one's duties; attitudes towards oneself; and attitudes towards the state.

The factors influencing the effectiveness of an employee evaluation system have been identified. The importance of considering them as a key element in the territorial community's human resources work in order to ensure an objective approach to employees and to initiate everyone to carry out their duties in a consciously ethical manner has been emphasized.

In the course of the study, criteria for assessing the state of the ethical system of the territorial community have been characterized and a system of methods has been proposed, by which the level of formation of moral qualities of leaders, employees and residents of the community can be clarified: survey and assessment; observation; experiment; analysis of Internet materials regarding the life of the territorial community, in particular the community website.

Key words: morality, ethical system, territorial community, community employees, residents, corruption prevention, methods of analysis, evaluation criteria, territorial community development.

Постановка проблеми. Важливість аналізу стану етичної системи громади пов'язано з наявними реальними проблемами у сфері державної служби України, а саме: недовірою громадян до органів влади, корупційними проявами, досить низькою якістю надання послуг тощо. Ефективність функціонування територіальних громад (ТГ) залежить не лише від належної організації роботи працівників, але й від побудови діючої моделі співпраці між владою та громадянами з дотриманням законності та етичних норм. Тому

сьогодні для вмілого виконання своїх посадових обов'язків недостатньо бути лише професійно підготовленим співробітником, необхідно дотримуватися добросовісної службової поведінки, не допускати перевищення своїх повноважень. Але це можливо лише за умов наявності стійких етичних переконань та їх дотримання в професійній діяльності.

За таких умов етичні стандарти поведінки державних службовців є одним із основоположних чинників, що визначає ефективність діяльності територіальної громади. До наступного, не менш значущого чинника належить морально-етична поведінка мешканців громади. Отже, провідну роль у розвитку територіальної громади, зокрема створення дієвої системи запобігання і протидії проявам корупції, може виконати саме аналіз стану її етичної системи для запровадження більш дієвих засобів регулювання та підтримки морально-етичних засад. До того ж аналіз офіційних сайтів територіальних громад свідчить, що етичному складнику діяльності територіальних громад не приділено належної уваги. Тому розробка системи методів оцінювання рівня сформованості моральних якостей громадян і працівників громади є актуальною науково-практичною проблемою.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науковій літературі етичні основи державної служби, сутність управлінської етики, зокрема основні вимоги до етичної поведінки державних службовців в Україні, репрезентовано в працях А. Бобровника, Т. Панфілова, І. Попової, І. Іонової, Н. Сорокіної, Л. Чабак та ін. Моральнісний зміст місії державного управління, його основні цінності та принципи, етичні норми і стандарти поведінки державних управлінців розглянуто Т. Василевською, Г. Марушевським, В. Саламатовим. Зарубіжний досвід етизації державної служби різних країн, управління професійною етикою державних службовців, аналіз процедур, що забезпечують етичну поведінку, ґрунтовно висвітлено в низці наукових розвідок Т. Василевської, М. Рудакевича.

Аналіз адміністративної, політичної та етики бізнесу, висвітлення досвіду врегулювання етичних і професійних питань, зокрема пошук шляхів

посилення довіри громадян до урядових структур, представлено в студіях зарубіжних авторів – Т. Адорно, Д. Галліган, Б. Сутор, Р. Еррера та ін.

На додаток, для реалізації мети статті проаналізовано офіційні вебсайти громад, а також до уваги взято звіти міжнародних та українських громадських організацій щодо роботи територіальних громад. Проте, не применшуючи здобутки згаданих вище вчених, експертів та з урахуванням змін, які відбуваються в Україні в процесі реалізації реформи децентралізації влади, не вирішеними в практичній площині є питання аналізу та формування етичної системи територіальної громади.

Метою статті є визначення структурних компонентів етичної системи територіальної громади та критеріїв оцінки її стану.

Виклад основного матеріалу дослідження. Людина (мешканець, працівник громади) є ключовим складником будь-якої системи, ефективність функціонування якої залежить, у першу чергу, від особистих якостей (добросовісності, лояльності, сумлінності тощо), саме вони зумовлюють сформованість компетенцій, активність, патріотичність, ефективність діяльності. При цьому, спираючись на те, що корупція належить до сфери суспільної та особистої етики поведінки, формування моральних якостей працівників громад, мешканців є одним із заходів, спрямованих на посилення боротьби з корупцією. Одним із заходів дотримання зазначених вище принципів є законодавче врегулювання питань професійної етики, порушення яких є підставою щодо притягнення до відповідальності, оскільки ці положення є частиною антикорупційного законодавства.

У Законі України «Про запобігання корупції» [2] міститься покликання щодо принципів етичної поведінки та низки моральних норм, яких зобов'язані дотримуватися державні службовці, встановлено загальні вимоги щодо поведінки осіб, якими вони зобов'язані керуватися під час виконання своїх службових повноважень. Очевидним є те, що корупція належить до сфери суспільної та особистої етики поведінки, тобто вирішення проблеми корупції вбачається саме у формуванні моральних якостей. Такий підхід

застосовують у США, де всі державні службовці двічі на рік проходять навчання з проблем моралі, зокрема відбір кадрів здійснюється виключно з урахуванням морально-професійних якостей, етичної освіти тощо. До того ж адміністративна мораль, яка змістовно складається з етичних та дисциплінарних норм, якими повинні керуватися посадові особи всіх гілок державної влад, є основою антикорупційної стратегії США. З метою популяризації етичних стандартів у США існує розгалужена мережа спеціалізованих відомств і служб, які проводять превентивну політику, займаються службовими розслідуваннями. При цьому важливе місце в етичній інфраструктурі США займає наявність професійних та дослідницьких організацій, які вивчають етичні проблеми, пов'язані з державним управлінням [3]. Зауважимо, що означені служби максимально зосереджують свої зусилля на розробку методик аналізу етичного складника для вирішення конфліктів інтересів на державній службі та, зокрема, етичних проблем у країні.

За результатами дослідження наукової літератури з'ясовано, що європейські дослідники, увагу яких зосереджено на цій проблемі, активно запозичають саме досвід США. Але, незважаючи на відмінності в підходах різних країн до формування організаційної культури державних службовців, незмінною є її мета – забезпечити професійну діяльність службовців в інтересах суспільства, а також запобігти можливим зловживанням владою та порушенням закону [1].

Аналіз офіційних сайтів громад свідчить, що етичному складнику діяльності територіальних громад приділено надто мало уваги (відсутня інформація щодо результатів оцінювання, пропозицій, коментарів того, що відбувається; відсутні плани роботи з висвітленням пріоритетних напрямів навчання на поточний рік, зокрема, не на кожному сайті розміщено Кодекси етичної поведінки посадових осіб). Це дає підстави зробити висновок, що загалом рівень оприлюднення наявної інформації на офіційних сайтах громад

є невисоким. Отже, етична система територіальної громади має певні структурні компоненти (див. рис. 1.).



Рис. 1. Структурні компоненти етичної системи територіальної громади

Але важливо відзначити, що для аналізу стану етики необхідно враховувати структуру етики окремої людини, а саме:

- ставлення до інших (громадян, колег, керівників, підлеглих);
- ставлення до роботи, виконання своїх обов'язків;
- ставлення до себе; ставлення до держави.

Перераховані складники можна розглядати як критерії оцінки стану етики людини. Але ці загальні критерії треба конкретизувати відповідно до особливостей різних груп людей. Так, керівників територіальних громад треба оцінювати на основі таких критеріїв, як:

- шанобливе ставлення до громадян;
- шанобливе та вимогливе ставлення до підлеглих;
- відповідальне ставлення до своїх обов'язків, виконання посадових функцій з позиції їхнього змісту та етичних засад;
- патріотичне ставлення до держави;

- активне, об'єктивне, вимогливе ставлення до себе.

Зауважимо, що до опосередкованих показників сформованості етичної системи територіальної громади можна віднести:

- рівень розвитку громади та її основних сфер життєдіяльності;
- задоволеність громадян станом справ у громаді;
- наявність корупційних проявів;
- активне ставлення громадян, працівників до проблем територіальної громади, регіону, країни;
- активну участь у вирішенні проблем ТГ, регіону, країни;
- наявність конфліктних ситуацій, які негативно впливають на вирішення наявних проблем;
- традиції суспільного життя, які панують у громаді;
- участь громадян у виборах;
- використання державної мови відповідно до наявних вимог;
- наявність нормативних документів ТГ, які регламентують вирішення етичних проблем;
- наявність заходів з різними категоріями мешканців та працівників, які сприяють формуванню моральних норм;
- розвиненість волонтерської діяльності;
- розвиненість заходів щодо захисту середовища;
- участь різних категорій мешканців та працівників у державних святах;
- розподіл обов'язків між громадянами та місцевою владою (делегування повноважень);
- наявність методичної підтримки розвитку етичних засад та проведення щорічної конференції з питань етики, антикорупційної політики тощо з метою поширення позитивного досвіду, актуалізації цього питання із залученням викладачів закладів вищої освіти. Науково-практичні конференції

можуть відбуватися і на базі освітнього закладу, і на території зацікавлених громад різних регіонів України.

Отже, етичний складник ТГ потребує підтримки, аналізу слабких аспектів для концентрації уваги в найбільш проблемні та важливі. Тому керівники територіальних громад мають усвідомлювати, що за більшістю проблем, які виникають, можна побачити недостатній рівень сформованості моральних якостей працівників та мешканців. Від рівня сформованості моральних якостей людей значною мірою залежить якість виконання професійних обов'язків, ефективність діяльності, мікроклімат організації, окремих структур, зокрема територіальної громади, а також відчуття щастя працівниками та мешканцями.

Для з'ясування рівня сформованості моральних якостей працівників та громадян доцільно використовувати різні методи, за допомогою яких можна з'ясувати наявний клімат, визначити потреби та очікування кожної зі сторін. Найбільш поширеним серед них є опитування: онлайн або офлайн. Варіанти опитування мешканців громади можуть бути різними. Частіше всього питання з моральних аспектів є частиною опитування з більш загальних проблем розвитку ТГ. Респондентів можна просити оцінити, наскільки «часто», «не дуже часто», «постійно» бувають випадки зневажливого ставлення працівників ТГ до громадян. За необхідності можна запропонувати оцінити й кожного працівника за цими параметрами. Крім того, проводити опитування громадян щодо їхнього ставлення до корупції, готовності долучатися до антикорупційної боротьби, з'ясування особистих причин корупційних правопорушень, що дасть змогу визначити найкорумпованіші сфери функціонування громади.

Опитування працівників можливо проводити з метою оцінки керівників територіальних громад. Ініціаторами такого опитування може бути рада громади, громадські організації. Оцінці можуть підлягати такі параметри: сформованість компетентностей, необхідних для керівної діяльності; ставлення до громадян; ставлення до підлеглих; об'єктивність; активність у

саморозвитку; відповідальність; патріотичність; справедливість; володіння державною мовою; вихованість; здатність працювати в команді (взаємодіяти в ході виконання обов'язків відповідно до етичних вимог) тощо.

Наступним методом отримання інформації є оцінювання працівників керівної ланки громади. Таке оцінювання вже багато років поширене на державній службі. Воно проводиться за певними критеріями та передбачає щорічну оцінку результатів роботи, процесу роботи та особистих якостей працівника. Для цього використовують оцінку та самооцінку за визначеними критеріями. Але важливо, щоб серед цих критеріїв були етичні аспекти діяльності (ставлення до громадян, колег, керівників, себе, роботи, держави тощо). До того ж є сенс оцінити рівень готовності працівників територіальних громад до виконання своїх обов'язків та, зокрема, з'ясувати, чи готові керівники та працівники нести реальну відповідальність за свою роботу. Це так само характеризує активне ставлення до себе, бажання самовдосконалюватися та наявність внутрішньої готовності нести відповідальність перед собою, людьми й державою. Але зазвичай така система оцінки функціонує формально.

Зробити систему оцінки працівників більш ефективною можна за умов поєднання ключових чинників та розгляду її не як одичної справи, а як ключового елемента кадрової роботи, а саме:

- пов'язувати її з підвищенням кваліфікації працівників;
- пов'язувати її з кар'єрним просуванням працівників по службі;
- пов'язувати її з рівнем оплати праці та засобами заохочення;
- пов'язувати із добором, прийняттям на роботу;
- забезпечення гнучкості, урахування змін ситуації в ТГ;
- забезпечення дотримання етичних засад та запобігання конфлікту інтересів керівником (власний приклад щодо соціальної відповідальності);
- організація системного, безкоштовного навчання (проведення семінарів, конференцій, круглих столів, зокрема за необхідністю індивідуальних консультацій експертів з проблематики). Важливим у цьому

напрямі є забезпечення впевненості у співробітників у тому, що викладач (тренер, супервізор) є компетентним у цій сфері, як це на пряму впливає на мотивацію працівників до навчання.

Урахування й поєднання зазначених чинників забезпечує об'єктивний підхід до працівників та ініціює кожного до виконання своїх обов'язків, усвідомлено дотримуючись етичних засад.

Одною з умов виконання радою громади своїх функцій є оцінка роботи окремих членів ради. Критеріями оцінки можуть бути такі характеристики:

- наявність важливих для розвитку ТГ пропозицій;
- відвідування засідань ради;
- наявність запізнень на засідання ради;
- ставлення до колег, керівників ради;
- участь у підготовці рішень;
- знання стану справ у ТГ;
- участь в обговоренні питань на засіданнях ради, висвітлення свого ставлення до певних питань (не лише імітація активності, але й донесення своєї думки та громадян);
- участь у роботі комісії ради;
- вчасне виконання завдань.

Одним із доступних методів отримання інформації є спостереження. Спостереження є елементом повсякденного життя керівників громади, але воно може дозволити отримати інформацію про моральний стан ТГ, якщо керівник чітко усвідомлює мету спостереження, за якими фактами життя треба спостерігати, як фіксувати отриману інформацію, як її узагальнювати, які рішення на основі цієї інформації можна прийняти.

Розглянемо приклади ситуацій, за якими можна спостерігати:

- як мешканці реагують на пропозиції взяти участь у загальних зборах, чи є відмінності в такій реакції в різних населених пунктах;
- як мешканці реагують на пропозиції взяти участь у волонтерській діяльності, суботниках, екологічних акціях;

- як мешканці реагують на надзвичайні ситуації, чи мають бажання надавати допомогу іншим;
- як мешканці реагують на пропозиції виконувати певні громадські функції та нести відповідальність за їх виконання;
- як мешканці беруть участь у виборах, державних святах;
- як мешканці ставляться один до одного;
- як ставляться мешканці до працівників громади, чи відрізняється таке ставлення до різних працівників;
- як мешканці реагують на пропозиції щодо підвищення своєї обізнаності з політичних, соціально-економічних питань.

Отримати необхідну інформацію дозволяє аналіз матеріалів мережі Інтернет щодо життєдіяльності ТГ. Сайт громади має дозволяти розміщати тим, хто бажає, інформацію з пропозиціями, про неетичну поведінку працівників (результатами оцінювання), зокрема, коментарями того, що відбувається, висвітлення та роз'яснення поточних проблем з цього питання.

Спираючись на досвід регулювання етичного складника країн із розвинутою демократією, вагомим значення набуває підвищення рівня обізнаності громадськості щодо покращення знань про проблеми, політику та передові практики. На нашу думку, доцільно виокремити рубрику на сайті громади, на якій буде розміщуватися подібна інформація. Крім того, є сенс за допомогою сайту інформувати громадян про певні проекти, законодавчі процедури, реформи, проведення вебінарів тощо. Зокрема вкрай необхідним є розміщення на сайтах громад конкретної інформації щодо засобів впливу громадян на подолання корупційних проявів. Але важливо, щоб розміщена інформація була підготовлена так, щоб вона легко сприймалася, була зрозумілою кожному, а також спонукала до боротьби з корупцією.

Сайт громади має надавати можливість проводити опитування громадян і таким чином заощаджувати кошти та проводити автоматичну обробку результатів. Високий рівень компетентності керівника дозволить йому за цією різнобічною інформацією побачити моральні аспекти діяльності

та визначити нагальні завдання з розвитку етичної системи територіальної громади.

Бажано піддавати такому аналізу і книгу звернень громадян. Періодично керівники громади мають аналізувати інформацію щодо правопорушень на території громади. Одним із методів етичної інформації є експеримент – цілеспрямоване створення життєвої ситуації, яка дозволяє отримати необхідну інформацію, наприклад: запропонувати мешканцям певної вулиці вийти на прибирання снігу; запропонувати працівнику залишитись після роботи для виконання термінової справи, виконати роботу, яка виходить за межі його повноважень, делегувати певні свої повноваження; запропонувати фермеру надати допомогу в організації більш якісного харчування дітей дитячого садка тощо. Але для того, щоб вихідні дані якісно проаналізувати та інтерпретувати, керівнику ТГ слід розглянути необхідність налагодження взаємозв'язку з науковцями, експертами відповідної сфери.

Висновки з цього дослідження й перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Установлено, що до структурних компонентів етичної системи територіальної громади належать: етика керівного складу ТГ; етика працівників ТГ; етика громадян та певних груп громадян; етика окремих структурних підрозділів, установ, фірм, громадських організацій; етика окремих населених пунктів. Проте для аналізу стану етики важливо враховувати також структуру етики окремої людини, а саме: ставлення до інших; ставлення до роботи, виконання своїх обов'язків; ставлення до себе; ставлення до держави. Перераховані складники можна розглядати як критерії оцінки стану етики людини. Але ці загальні критерії треба конкретизувати відповідно до особливостей різних груп людей.

Сьогодні для успіху територіальних громад недостатньо лише наявності активних громадян, керівників-лідерів, працівників-професіоналів, ці складники набувають значення за умов сформованості моральних якостей кожного з них. Високий рівень сформованості моральних якостей людини (мешканця, працівника громади) та усвідомленої готовності нести

відповідальність за свою роботу перед людьми і державою є запорукою запобігання проявів корупції в процесі виконання працівниками службових обов'язків.

Важливо забезпечувати розвиток етичного складника і працівників, і місцевого населення. Тому інформація, отримана за допомогою описаних методів (опитування та оцінювання керівників, працівників та мешканців громади; спостереження; експеримент; аналіз матеріалів Інтернету щодо життєдіяльності ТГ, зокрема сайту громади), має сенс, якщо керівники громади чітко усвідомлюють, які можна вжити заходи для розвитку етичної системи територіальної громади та її окремих членів. Тому на шляху боротьби з корупційними діями вкрай необхідним є підвищення значущості активної позиції суспільства, впливу кожного громадянина на цей процес та формування в суспільстві усталеної думки щодо неприйняття корупції. З боку держави необхідним є забезпечення захисту викривачів задля подолання страху, сумнівів щодо викриття корупційних правопорушень.

Підкреслимо, що стратегічною метою України є вступ до Європейського Союзу. Держава-кандидат повинна подолати певні етапи та відповідати критеріям конвергенції (зближення). Цілком зрозуміло, що цей процес є довготривалим. Проте зміцнення демократичних інституцій, боротьба з корупцією є запорукою України в подальшому стати повноцінним членом ЄС.

Список використаної літератури

1. Бериславська О. М. Європейський досвід етизації державної служби та її актуальність для України // Правові новели. 2014. № 2. С. 104-108. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/prno_2014_2_24
2. Законі України «Про запобігання корупції». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>
3. Мовчан Т. Шляхи вдосконалення етичних стандартів політичного життя сучасного українського суспільства. URL: <http://ukrbulletin.univ.kiev.ua/Visnyk-16/Movchan.pdf>