

Г. С. Ткаченко,
аспірант кафедри державознавства і права, НАДУ при Президентіві України, м. Київ

ДЕОНТОЛОГІЯ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

G. Tkachenko,
postgraduate student of the Law and State Sciences Faculty, NAPA under the President of Ukraine

DEONTOLOGY OF SERVICE IN THE BODIES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN UKRAINE

Статтю присвячено визначенню, розкриттю та проведенню аналізу деонтології служби в органах місцевого самоврядування в Україні. Встановлено сутність деонтології служби в органах місцевого самоврядування в Україні та актуалізовано увагу до основних деонтологічних засад діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, а саме ролі морально-етичних якостей, професіоналізму та професійної культури в цілому на сучасному етапі розвитку інституту місцевого самоврядування в Україні.

The article is devoted to determination, detection and analysis of deontology of service in local self-government bodies in Ukraine. The author established the essence of deontology of service in local self-government bodies in Ukraine and paid attention to the main deontological principles of local self-government officials' activity, the role of moral and ethical qualities, professionalism and professional culture in general at the present stage of development of the institution of local self-government in Ukraine.

Ключові слова: деонтологія, служба в органах місцевого самоврядування, деонтологія посадової особи місцевого самоврядування, професійна культура, етика.

Key words: deontology, service in local self-government bodies, deontology of local self-government official, professional culture, ethics.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Ефективна робота органів місцевого самоврядування беззаперечно залежить від багатьох факторів: нормативно-правового регулювання, повноцінного матеріально-технічного, організаційного, ресурсного забезпечення тощо, але найважливішу роль відіграють люди — особи, які займають посади в органах місцевого самоврядування. Саме від рівня їхньої культури, освіченості, професіоналізму, моральності залежить результат функціонування інституту місцевого самоврядування.

Важливою умовою ефективного функціонування системи місцевого самоврядування є посадові особи місцевого самоврядування, які володіють сучасними професійними знаннями і діють у межах закону. Правовий порядок, щоденна практика законності великою мірою залежить від поведінки посадових осіб місцевого самоврядування, від їхнього ставлення до своєї праці, від всього способу їхнього життя, адже територіальна громада постійно формує свою оцінку про них, а відповідно до всього того, що пов'язано з місцевим самоврядуванням.

Особлива актуальність деонтології служби в органах місцевого самоврядування в Україні обумовлена тими обставинами, що питання етики, норм і правил поведінки по-

садових осіб місцевого самоврядування не раніше, ні тепер не регулювалися спеціальними нормативними актами. Правила та стандарти поведінки посадових осіб місцевого самоврядування частково регулювалися окремими положеннями різних нормативних актів.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, В ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ДАНОЇ ПРОБЛЕМИ І НА ЯКІ СПИРАЄТЬСЯ АВТОР, ВИДІЛЕННЯ НЕ ВИРШЕНИХ РАНІШЕ ЧАСТИН ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ, КОТРИМ ПРИСВЯЧУЄТЬСЯ ОЗНАЧЕНА СТАТТЯ

Проблематиці поєднання високого професіоналізму та високих морально-етичних якостей в управлінських процесах присвячували свої праці мислителі та вчені з найдавніших часів. У різні історичні епохи існували свої уявлення про належне та необхідне (обов'язкове) в діяльності людей наділені владою. В сучасній Україні цій проблемі присвячені праці Т. Василевської, С. Дубенко, Т. Желюк, В. Князева, О. Лазора, М. Логунової, Т. Мотренка, Н. Нижник, О. Оболенського, В. Олуйка, Ю. Палеми, М. Рудакевич, С. Серьогіна, Н. Сидоренко, С. Чукут та інших.

У зв'язку з тим, що і в Україні, і в розвинених країнах світу питання професіоналізму, етики і кодексу поведінки посадових осіб місцевого самоврядування визнали сфе-

рою, яка набуває дедалі більшого значення, поглибленої уваги заслуговує визначення значущості морально-етичних норм, компетентності та рівня професіоналізму в діяльності посадових осіб місцевого самоврядування; дослідження питань деонтології служби в органах місцевого самоврядування в цілому та визначення її складових на сучасному етапі реформування місцевого самоврядування.

ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Метою статті є встановлення сутності деонтології служби в органах місцевого самоврядування в Україні та актуалізація уваги до основних деонтологічних засад діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, а саме ролі морально-етичних якостей, професіоналізму та професійної культури в цілому на сучасному етапі розвитку інституту місцевого самоврядування в Україні. Наше завдання — визначити, розкрити та провести аналіз деонтології служби в органах місцевого самоврядування в Україні.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ З ПОВНИМ ОБГРУНТУВАННЯМ ОТРИМАНИХ НАУКОВИХ РЕЗУЛЬТАТІВ

У правовій соціально орієнтованій державі місцеве самоврядування відіграє істотну роль. Тому посадові особи місцевого самоврядування повинні розуміти своє призначення, відчувати свою причетність до вирішення місцевих завдань, виконуючи свій обов'язок перед територіальною громадою. Це сприятиме, зокрема, забезпеченню створення та підтримки сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання мешканцям територіальних громад якісних та доступних публічних послуг на основі сталого розвитку дієздатної громади.

Поняття "деонтологія" (від грец. *deon* — обов'язок, *deontos* — належне, належного та *logos* — наука, вчення, знання) як вчення про правильне, належне вперше вжив Дж. Бентам (1748 — 1832) у роботі "Деонтологія, або наука про мораль" [8, с. 21]. Основа деонтології — принцип користі, за яким вчинок заслуговує чи не заслуговує схвалення в залежності від збільшення чи зменшення "суми суспільного щастя".

Англійський філософ та правознавець Дж. Бентам першим запропонував модель науки про норми професійної поведінки людини, яка в силу своєї соціальної ролі, наділена владними повноваженнями та покликана в рамках етики реалізовувати їх в інтересах суспільства і конкретних громадян. Відтак мислитель заклав методологічну основу підходу до проблем, пов'язаних з проходженням служби в органах місцевого самоврядування, сприяв створенню системи норм деонтології посадових осіб місцевого самоврядування.

Об'єктом дослідження деонтології є зокрема й інститут служби в органах місцевого самоврядування, діяльність та поведінка посадових осіб місцевого самоврядування. Головне призначення служби в органах місцевого самоврядування полягає в захисті інтересів відповідної територіальної громади. Деонтологія при цьому відповідає на питання: якою має бути служба в органах місцевого самоврядування; які засоби, прийоми і способи вона повинна використовувати, щоб задовольняти потреби відповідної територіальної громади у правовій соціально орієнтованій державі, де людина є найвищою цінністю; яким чином створити гідні умови для життєдіяльності та особистісної реалізації людей; якою повинна бути посадова особа місцевого самоврядування; якими особистісними якостями вона повинна володіти; якими цінностями керуватися; яким нормам і правилам поведінки слідувати.

На цьому етапі розвитку науки "державне управління" термін деонтологія, на жаль, широко не застосовується. Навчальні дисципліни, на кшталт "Деонтологія державного службовця", "Деонтологія служби в органах місцевого самоврядування" чи "Деонтологія управлінця" не читаються в системі вищих навчальних закладів, у той же час, як, наприклад, "Деонтологія юриста" є програмним предметом всіх українських вишів, що готують правознавців [7]. Деонтологію юридичну тлумачать не тільки як навчальну дисципліну, але і як галузь юридичної науки, що є узагальненою системою знань про внутрішній імператив службового обов'язку юриста, про кодекс його професійної поведінки [1, с. 159]. А в управлінській науці оперують термінами "управлінська культура", "адміністративна культура", "професійна культура", "моральна культура" тощо [2, с. 82].

Аналіз дотичних публікацій останніх років, дає можливість зробити висновок, що професійна культура посадової особи місцевого самоврядування — культура виконання професійних обов'язків. До складових професійної культури різні автори відносять: політичну культуру, правову культуру, етичну (моральну) культуру, управлінську (адміністративну) культуру, особисту культуру, культуру поведінки, психологічну, інформаційну, естетичну, економічну культуру тощо. А наріжними для служби в органах місцевого самоврядування будь-якої сучасної демократичної країни визначені принципи ефективності та етичності.

Лише етична влада здатна здійснювати ефективне управління. Демократичне суспільство має піклуватися про те, щоб дії та поведінка посадових осіб місцевого самоврядування, уповноважених на здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій, були бездоганні. Важко не погодитись з тезою О.Ю. Оболенського, що "...влада повинна завжди відчувати, що її контролюють, — головний принцип діяльності чиновників. На особу, яка виконує функції держави, покладається величезна суспільна довіра, тому що його службова діяльність дає широкі можливості для зловживань. Приходячи на державну службу, працівник робить свідомий вибір і погоджується на суворе обмеження як у публічній, так і у приватній діяльності. Чим вище посада, тим більше обмежень" [4, с. 278]. На нашу думку, цей принцип має бути головним і в діяльності посадових осіб місцевого самоврядування.

В ідеалі, кадрова політика в органах місцевого самоврядування має будуватися на основі принципу праксеологізму — до управління залучаються виключно професіонали, оцінюються, в першу чергу, їхні професійні якості, а не ідеолого-політичні переконання. Основними вимогами до посадових осіб місцевого самоврядування мають стати: професіоналізм, патріотизм, прогресивність, порядність, відповідальність.

На нашу думку, одним із пріоритетних завдань реформування місцевого самоврядування в Україні є підвищення рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування. Також соціально-професійний статус посадової особи місцевого самоврядування має відповідати етичним нормам суспільної моралі. У цьому контексті, природно, виникає питання про співвідношення професіоналізму і моралі.

У поняття "професіоналізм" ми вкладаємо високий рівень оволодіння людиною професійними знаннями, вміннями, навичками, наявність у неї професійного досвіду, здатності до навчання протягом всього життя.

Мораль — особлива форма суспільної свідомості, один із основних способів регуляції дій людини в суспільстві за допомогою загально визначених норм. Не ви-

падково мораль є формою суспільної свідомості. Суспільна ж мораль вбирає в себе ті норми і принципи, котрі визнані обов'язковими в суспільстві на тому чи іншому етапі його розвитку.

Безумовно, посадова особа місцевого самоврядування несе особисту відповідальність за свої дії. Така відповідальність припускає наявність у суб'єкта цієї відповідальності власних морально-етичних позицій і переконань. З цього погляду професіоналізм і ефективність діяльності посадової особи місцевого самоврядування є показником її моральності, вірності своєму професійному покликанню і обов'язку. Професіоналізм і дотримання норм моралі є "належним і необхідним (обов'язковим)" в діяльності посадових осіб місцевого самоврядування.

ВИСНОВКИ З ПРОВЕДЕНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАПРЯМІ

Підсумовуючи вищенаведене, можемо визначити, що деонтологія служби в органах місцевого самоврядування — це мистецтво реалізації посадовими особами місцевого самоврядування загальнолюдських моральних норм і принципів поведінки під час виконання своїх професійних обов'язків, із врахуванням особливостей служби в органах місцевого самоврядування.

Посадовим особам місцевого самоврядування з високим рівнем професійної культури, здатним ефективно регулювати процеси суспільної життєдіяльності відповідної територіальної громади, мають бути притаманні професійно-ділові якості, що включають: професійну компетентність, організаторські здібності, вміння впливати на людей, вміння переконувати, ініціативність, добросовісність, відповідальність, розсудливість, здатність до самовираження, досвідченість, компетентність тощо; морально-етичні якості: чесність, порядність, самовідданість, висока культура поведінки, толерантність, самокритичність, скромність та інші; особистісні якості, до яких належить: розум, ерудиція, інтелігентність, комунікабельність, вимогливість, цілеспрямованість, твердість характеру, здоров'я, інтуїція тощо. До визначених нормативних якостей посадових осіб місцевого самоврядування слід віднести: рівень знань і здатність до навчання протягом всього життя.

Досягти вершин професіоналізму та відповідного рівня етики поведінки неможливо без певних знань. Тому система освіти є одним із ключових соціальних інститутів формування професійної культури посадової особи місцевого самоврядування.

Утвердження гуманістичних засад у підготовці кадрів, посилення значення морально-етичних настанов і цінностей є вкрай важливим завданням у процесі становлення позитивного іміджу держави [3, с. 195].

Українська держава в сучасний період відчуває дефіцит професіоналів посадових осіб місцевого самоврядування, які б відповідали вимогам сьогодення. Належне проведення реформи місцевого самоврядування, наближення його національної моделі до міжнародних стандартів передбачає створення кадрового потенціалу з високою професійною культурою, який би кваліфіковано, компетентно захищав інтереси відповідної територіальної громади та сумлінно, чесно і добросовісно виконував професійні обов'язки.

Деонтологічним вимогам громадської думки слід надати вигляду нормативних. При цьому забезпечуючи подальший розвиток законодавства з питань служби в органах місцевого самоврядування, варто дотримуватись принципу системності законодавчого регулювання та усталених правил законодавчої техніки.

Література:

1. Великий енциклопедичний юридичний словник / За ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. — 2-ге вид., переробл. і доповн. — К.: Вид-во "Юридична думка", 2012. — 1020 с.
2. Гаман Т.В. Деонтологічні засади діяльності державних службовців на сучасному етапі державотворення // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. — 2010. — № 2. — С. 81—86.
3. Морально-етичні засади розвитку державної служби України: європейський та вітчизняний досвід: монографія / С.М. Серьогін, О.В. Антонова, І.І. Хожило [та ін.]; за заг. та наук. ред. проф. С.М. Серьогіна. — Д.: ДРІДУ НАДУ, 2007.
4. Оболенський О.Ю. Державна служба: навч. посібник. — К.: КНЕУ, 2003. — 344 с.
5. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс]: Закон України від 21 травня 1997 р. / Верховна Рада України. — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
6. Про службу в органах місцевого самоврядування [Електронний ресурс]: Закон України від 07 червня 2001 р. / Верховна Рада України. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>.
7. Сливка С.С. Юридична деонтологія: підручник / С. С. Сливка. — К.: Атіка, 2001. — 304 с.
8. Deontology; or, The science of morality: in which the harmony and co-occurrence of duty and self-interest, virtue and felicity, prudence and benevolence, are explained and exemplified. From the mss. of Jeremy Bentham. Arranged and ed. by John Bowring [Електронний ресурс]. — London, Longman, Rees, Orme, Brown, Green, and Longman; [etc., etc.] 1834. — Режим доступу: <https://catalog.hathitrust.org/Record/009039973>

References:

1. Shemshuchenko, Yu.S. (2012), Velykyi entsyklopedychnyi yurydychnyi slovnyk [Big encyclopedic legal dictionary], 2nd ed, Yurydychna dumka, Kyiv, Ukraine.
 2. Haman, T.V. (2010), "Deontological bases of civil servants' activity at the present stage of state formation", Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy, vol. 2, pp. 81—86.
 3. Serohin, S.M. Antonova, O.V. Khozhylo, I.I. (2007), Moralno-etychni zasady rozvytku derzhavnoyi sluzhby Ukrainy: yevropeysky ta vitchyznyany dosvid [Moral and ethical principles of the development of the civil service of Ukraine: European and national experience], DRIDU NADU, Dnipropetrovsk, Ukraine.
 4. Obolenskyi, O. Yu. (2003), Derzhavna sluzhba [Public service], KNEU, Kyiv, Ukraine.
 5. The Verkhovna Rada of Ukraine (1997), The Law of Ukraine "On local self-government in Ukraine", available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (Accessed 15 March 2017).
 6. The Verkhovna Rada of Ukraine (2001), The Law of Ukraine "On service in local self-government bodies", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2493-14> (Accessed 15 March 2017).
 7. Sliyva, S.S. (2001), Yurydychna deontolohija [Legal deontology], Atika, Kyiv, Ukraine.
 8. HathiTrusts digital library (1834), "Deontology; or, The science of morality: in which the harmony and co-occurrence of duty and self-interest, virtue and felicity, prudence and benevolence, are explained and exemplified. From the mss. of Jeremy Bentham. Arranged and ed. by John Bowring", available at: <https://catalog.hathitrust.org/Record/009039973> (Accessed 14 December 2017).
- Стаття надійшла до редакції 14.12.2017 р.*