

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

ФАКУЛЬТЕТ СОЦІОЛОГІЇ ТА УПРАВЛІННЯ

КАФЕДРА СОЦІАЛЬНОЇ ФІЛОСОФІЇ ТА УПРАВЛІННЯ

**Кваліфікаційна робота
магістра**

**РОЛЬ ПУБЛІЧНОСТІ У СИСТЕМІ ПРОФЕСІЙНИХ
ЦІННОСТЕЙ ПОСАДОВОЇ ОСОБИ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ**

Виконала: магістрантка 2-го курсу, групи
8.2810-пуа-з
спеціальності 281 «Публічне управління та
адміністрування»
освітньо-професійної програми
«Публічне управління та адміністрування»
А.В. Музичук

Керівник: професор кафедри соціальної
філософії та управління,
доцент, д.і.н. Приймак О.М.

Рецензент: професор кафедри соціальної
філософії та управління,
доцент, д.філос.н. Бутченко Т.І.

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Факультет соціології та управління
Кафедра соціальної філософії та управління
Рівень вищої освіти магістр
Спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування»
Освітньо-професійна програма «Публічне управління та адміністрування»

ЗАТВЕРДЖУЮ

Завідувач кафедри соціальної філософії та
управління

_____ Т.І.Бутченко
« ____ » _____ 2022 року

З А В Д А Н Н Я
НА КВАЛІФІКАЦІЙНУ РОБОТУ МАГІСТРАНТЦІ

Музичук Анні Василівні

(прізвище, ім'я, по-батькові)

1. Тема роботи Роль публічності у системі професійних цінностей посадової особи місцевого самоврядування

керівник роботи Приймак Олег Миколайович, д.і. н, доцент,
(прізвище, ім'я, по-батькові, науковий ступінь, вчене звання)

затверджені наказом ЗНУ від «16» червня 2022 року № 671-с

2. Строк подання студентом роботи 6 грудня 2022 року

3. Вихідні дані до роботи Тимків В.М. Понятійні аспекти становлення публічної служби в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2012. № 3. С. 70-73.; Падалко Г. В. Служба в органах місцевого самоврядування в Україні: проблеми конституційно-правової теорії та практики. *Публічне право*. 2012. № 3 (7). С. 20-27; Приймак О.М., Приймак Ю.О. Соціальні аспекти інституціоналізації публічності державної влади: метод. посібник. Запоріжжя: ЗЦППКК, 2014. 44 с.

4. Зміст розрахунково-пояснювальної записки (перелік питань, які потрібно розробити) 1. Охарактеризувати стан наукової розробки теми. 2. Уточнити зміст основних понять дослідження: «публічність», «посадова особа місцевого самоврядування», «професійні цінності». 3. Визначити принципи та методи дослідження. 4. З'ясувати сутність, принципи та функції публічності місцевої влади. 5. Розкрити питання правового статусу та функціонально-рольового набору посадової особи місцевого самоврядування. 6. Дослідити структуру професійних цінностей посадової особи місцевого самоврядування 7. Проаналізувати результати дослідження індексу публічності посадових осіб місцевого самоврядування в Україні 8. Розробити рекомендації з підвищення ролі публічності в системі професійних цінностей службовців органів місцевого самоврядування.

5. Перелік графічного матеріалу (з точним зазначенням обов'язкових креслень)

6. Консультанти розділів роботи

Розділ	Прізвище, ініціали та посада консультанта	Підпис, дата	
		завдання видав	завдання прийняв
Розділ 1	Приймак О.М., професор кафедри соціальної філософії та управління	16.06.2022	16.06.2022
Розділ 2	Приймак О.М., професор кафедри соціальної філософії та управління	30.08.2022	30.08.2022
Розділ 3	Приймак О.М., професор кафедри соціальної філософії та управління	17.10.2022	17.10.2022

7. Дата видачі завдання 16 червня 2022 року

КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

№ з/п	Назва етапів кваліфікаційної роботи	Строк виконання етапів роботи	Примітка
1.	Вибір теми кваліфікаційної роботи	Березень –квітень 2022	<i>виконано</i>
2.	Бібліографічний пошук	Травень 2022	<i>виконано</i>
3.	Розробка основних положень роботи	Червень 2022	<i>виконано</i>
4.	I розділ	Червень – серпень 2022	<i>виконано</i>
5.	II розділ	Серпень – жовтень 2022	<i>виконано</i>
6.	III розділ	Жовтень – листопад 2022	<i>виконано</i>
7.	Систематизація висновків	Листопад – грудень 2022	<i>виконано</i>
8.	Нормоконтроль	Листопад – грудень 2022	<i>виконано</i>

Студент _____ А.В. Музичук

Керівник роботи _____ О.М. Приймак

Нормоконтроль пройдено

Нормоконтролер _____ І.С. Цапліна

РЕФЕРАТ

Кваліфікаційна робота магістра складається з 94 сторінок, 80 позицій у списку літератури.

ПУБЛІЧНІСТЬ, АДМІНІСТРУВАННЯ, ПОСАДОВА ОСОБА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ, ПРОФЕСІЙНІ ЦІННОСТІ, ВЛАДА

Мета дослідження: виявлення та дослідження ролі публічності у системі професійних цінностей посадової особи місцевого самоврядування.

Об'єкт дослідження: інституційні засади розвитку місцевого самоврядування в умовах децентралізації.

Предмет дослідження: роль публічності у системі професійних цінностей посадової особи місцевого самоврядування.

Методи дослідження: дедукція, індукція, аналіз, синтез, класифікація, нарративний, експертного інтерв'ю, вторинної обробки даних.

Гіпотеза: легітимізація публічної влади, яка є іманентною ознакою постіндустріального суспільства та соціально-сервісної держави, відбувається через діяльність бюрократії публічного типу. Віддзеркалення цієї веберіанської аксіоми в українських реаліях має місце у площині зростання ролі публічності у системі професійних цінностей посадової особи місцевого самоврядування.

Висновки: 1. Публічність місцевого самоврядування базується на праві територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення. В основі її знаходяться принципи законності, гласності, колегіальності, відкритості, прозорості, народовладдя. 2. Служба в органах місцевого самоврядування є окремим видом публічної служби в Україні, визначальними функціями якої виступають нормотворча, установча, правоохоронна, контрольна та надання публічних послуг. 3. Структурно професійні цінності посадової особи місцевого самоврядування поділяються на три групи – цілераціональні, соціально-організаційні та атрактивні. Публічність відіграє між ними об'єднуючу та інституціалізуючу роль.

SUMMARY

Master's qualifying work consists of 94 pages, 80 items in the list of references.

PUBLICITY, ADMINISTRATION, LOCAL GOVERNMENT OFFICIAL, PROFESSIONAL VALUES, POWER.

Purpose of the research: to identify and study the role of publicity in the system of professional values of a local government official.

Object of the research: institutional foundations of local government development under the conditions of decentralization.

Subject of the research: role of publicity in the system of professional values of a local government official.

Research methods: deduction, induction, analysis, synthesis, classification, narrative, expert interviews, secondary data processing.

Hypothesis: legitimization of public authority, which is an immanent feature of post-industrial society and social and service state, occurs due to public bureaucracy. The reflection of this Weberian axiom in Ukrainian realities takes place in the plane of the growing role of publicity in the system of professional values of a local self-government official.

Conclusions: 1. Publicity of local self-government is based on the right of the territorial community to independently resolve the matters of local significance. It is based on the principles of legality, publicity, collegiality, openness, transparency, democracy. 2. The service in local self-government bodies is a separate type of public service in Ukraine, the defining functions of which are law-creating, constitutive, law enforcement, control functions and provision of public services. 3. Structurally, the professional values of a local self-government official are divided into three groups – goal-oriented, socio-organizational and attractional. Publicity plays a unifying and institutionalizing role between them.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	6
РОЗДІЛ 1. МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ РОЛІ ПУБЛІЧНОСТІ У СИСТЕМІ ПРОФЕСІЙНИХ ЦІННОСТЕЙ ПОСАДОВОЇ ОСОБИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	9
1.1. Стан наукової розробки теми дослідження ролі публічності у системі професійних цінностей посадової особи місцевого самоврядування.....	9
1.2. Характеристика головних понять «публічність», «посадова особа місцевого самоврядування», «професійні цінності».....	20
1.3. Принципи та методи дослідження ролі публічності у системі професійних цінностей посадової особи місцевого самоврядування.....	27
РОЗДІЛ 2. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ РОЛІ ПУБЛІЧНОСТІ У СИСТЕМІ ПРОФЕСІЙНИХ ЦІННОСТЕЙ ПОСАДОВОЇ ОСОБИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	33
2.1. Сутність, принципи та функції публічності місцевої влади.....	33
2.2. Правовий статус та функціонально-рольовий набір посадової особи місцевого самоврядування	42
2.3. Структура професійних цінностей посадової особи місцевого самоврядування.....	55
РОЗДІЛ 3. ПРАКСЕОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ РОЛІ ПУБЛІЧНОСТІ У СИСТЕМІ ПРОФЕСІЙНИХ ЦІННОСТЕЙ ПОСАДОВОЇ ОСОБИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	66
3.1. Результати дослідження індексу публічності посадових осіб місцевого самоврядування в Україні.....	66
3.2. Рекомендації з підвищення ролі публічності в системі професійних цінностей службовців органів місцевого самоврядування.....	76
ВИСНОВКИ.....	82
СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ.....	87

ВСТУП

Актуальність роботи. Сучасний етап розвитку є одним з найскладніших за весь час розбудови незалежності України. Зміни в системі публічного управління та адміністрування нашої держави відбуваються в умовах війни та системної кризи. Ці чинники посилюють нестабільність на рівні місцевого самоврядування, викликають дисфункції соціального, економічного, культурного розвитку територіальних громад. Вони також мають прямий вплив на ефективність діяльності посадових осіб місцевого самоврядування. Ці явища в сукупності гальмують прогресивну динаміку децентралізації, демонструють не повну відповідність публічного управління викликам часу, а також характерним особливостям українського соціуму.

Розуміння такого стану речей окреслює обрії актуальності теми нашої магістерської роботи. Остання, передусім, впливає з необхідності усвідомлення важливості професійних цінностей для ефективного функціонування службовців закладів місцевого самоврядування. Дослідження особливостей структури професійних цінностей, їх місця в субкультурі місцевої бюрократії дозволяє визначити успіх веберівського цілераціонального підходу під час розкриття теоретичних та практичних проблем публічного управління. В сою чергу, розширення функціональних завдань і обов'язків посадових осіб місцевого самоврядування актуалізує питання підвищення ефективності їхньої професійної діяльності, через зростання ролі публічності. При цьому, останню варто розглядати і як інноваційну професійну цінність, і як умову ефективності управлінських та адміністративних процедур, і як визнання невідворотності європейського вибору реформування державного устрою України.

Проблемна ситуація охоплює не лише теоретичну, а й практичну площину розвитку публічності місцевої влади. З одного боку, не дивлячись на те, що окремі проблемні моменти теми нашої роботи досліджено в економіці, правознавстві, державному та адміністративному менеджменті, соціології, філософії, наявний на сьогодні науковий доробок охоплює лише

окремі фрагменти, що стосуються об'єкта нашого дослідження. З іншого – вона полягає у дісинхронному характері розвитку європейської та вітчизняної бюрократії, що обумовлює наявність у них дещо відмінних професійних цінностей і рівня інституціоналізації принципів публічності.

Об'єктом магістерської роботи виступають інституційні засади розвитку місцевого самоврядування в умовах децентралізації.

Предметом – роль публічності у системі професійних цінностей посадової особи місцевого самоврядування.

Метою виступає дослідження ролі публічності у системі професійних цінностей посадової особи місцевого самоврядування.

Досягнення мети стало можливим за допомогою вирішення наступних дослідницьких завдань:

- охарактеризувати стан наукової розробки теми дослідження ролі публічності у системі професійних цінностей посадової особи місцевого самоврядування;

- охарактеризувати головні поняття «публічність», «посадова особа місцевого самоврядування», «професійні цінності»;

- описати принципи та методи дослідження ролі публічності у системі професійних цінностей посадової особи місцевого самоврядування;

- з'ясувати сутність, принципи та функції публічності місцевої влади;

- розкрити питання правового статусу та функціонально-рольового набору посадової особи місцевого самоврядування;

- дослідити структуру професійних цінностей посадової особи місцевого самоврядування;

- проаналізувати результати дослідження індексу публічності посадових осіб місцевого самоврядування в Україні;

- розробити рекомендації з підвищення ролі публічності в системі професійних цінностей службовців органів місцевого самоврядування.

Гіпотеза: легітимізація публічної влади, яка є іманентною ознакою постіндустріального суспільства та соціально-сервісної держави,

відбувається через діяльність бюрократії публічного типу. Віддзеркалення цієї веберіанської аксіоми в українських реаліях має місце у площині зростання ролі публічності у системі професійних цінностей посадової особи місцевого самоврядування.

Наукова новизна магістерської роботи полягає у тому, що у ній вперше, на рівні досліджень такого типу, розкрито тему ролі публічності у системі професійних цінностей посадової особи місцевого самоврядування.

Структура роботи: кваліфікаційна робота магістра складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку літератури.

РОЗДІЛ 1

МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ РОЛІ ПУБЛІЧНОСТІ У СИСТЕМІ ПРОФЕСІЙНИХ ЦІННОСТЕЙ ПОСАДОВОЇ ОСОБИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1. Стан наукової розробки теми дослідження ролі публічності у системі професійних цінностей посадової особи місцевого самоврядування

В основу практичної моделі місцевого самоврядування будь-якої країни покладені національні автохтонні теорії місцевого самоврядування. Так, наприклад, в Італії, Франції та Угорщині визнаною є громадівська теорія, у Китаю, Лівії – державницька. Поширеною є також і змішана теорія. Сутність кожної із них визначається визнанням у якості пріоритетного, суб'єкта місцевого самоврядування громади та держави, чи дуалізму їх пріоритетності. Найбільш популярною у світі стала громадівська теорія, сприйнята більшістю держав Європи. В основі цієї теорії місцевого та муніципального самоврядування знаходиться ідея природних прав територіальної громади, її своєрідного суверенітету відносно держави, що лише визнає та гарантує природні права останньої. Прихильники цієї теорії розглядають об'єднану територіальну чи міську громаду як самостійне джерело публічної влади. Остання, при цьому, не належить державі, а є самостійною публічною владою, так званою місцевою або муніципальною. Втім, слід підкреслити, що на основі громадівської концепції місцевого самоврядування сформувалося дві моделі місцевого самоврядування – континентального права (Італія, Франція) та англосаксонська (Австралія, Канада, США) [41, с. 56].

Остання передбачає реалізацію принципів та функцій місцевого самоврядування виключно органами самоорганізації населення на місцях на найнижчому місцевому рівні, без будь-якого втручання в цей соціальний

простір. В свою чергу континентального права (романо-германська) – передбачає здійснення місцевого самоврядування як суб'єктами місцевого самоврядування, так і органами державного управління та адміністрування на місцях. Підкреслюється, водночас, обов'язковість мінімального втручання останніх у справи місцевого самоврядування. Як зазначає переважна більшість вітчизняних науковців в системі публічного управління та адміністрування України на тепер реалізована саме континентальна громадівська теорія місцевого самоврядування. Такий висновок сформульований як на аналізі публічно-управлінських практик, так і Конституції та законах України [11, с. 24].

Виходячи з основних положень цієї теорії публічність в системі професійних цінностей службовців вітчизняних органів місцевого самоврядування як феномен інформаційного суспільства лише нещодавно стала предметом наукового пізнання. Оскільки рівень її інституціоналізації як в європейських державах так і на території країн пострадянського простору не є достатньо високим, то говорити про остаточне формування наукового доробку з теми можна лише умовно. На теперішній час він міститься в таких сферах суспільствознавства як теорія публічного адміністрування, адміністративний менеджмент, політологія, соціологія, та право. При цьому зазначимо, що методологічною базою присвячених темі розвитку публічності в органах місцевого самоврядування робіт є концепція М. Вебера та неовеберіанців [12, с. 36].

Спробуємо визначити причини обрання науковцями різних галузей за основу свого дослідження веберівської теоретичної моделі ідеальних типів бюрократії. В науковій літературі чиновництво стало предметом дослідження К. Маркса і М. Вебера. Як схильну до замкненості та корпоративізму, соціальну групу характеризує бюрократію К. Маркс. До того ж, на його думку, вона схильна використовувати загальнодержавні повноваження у своїх суто корпоративних цілях. Разом з цим, у межах цієї концепції важко виявити причини за рахунок чого бюрократія з усіма її недоліками стала

універсальною реальністю управління практично в усіх країнах світу [24, с. 39].

Згідно з теорією М. Вебера бюрократія поділяється на два ідеальні типи: патримоніальний та раціональний, кожен з яких відповідно існує в умовах традиційного й ринкового господарювання. Не дивлячись на те, що головною рисою патримоніальної моделі є служба особисто відданого підлеглого, який має широкі можливості для маніпуляції своїми повноваженнями та може нехтувати цінностями, нормами тих, хто підвладний йому, в Україні існує достатня кількість її прихильників. У цьому контексті головними рисами ідеального типу раціональної бюрократії є ієрархічна субординація всіх суб'єктів бюрократичної організації, їх однозначна пов'язаність нормами закону й адміністративними процедурами. Безособовість – тобто незалежність рішень від особистих симпатій і бажань конкретних виконавців, деперсоніфікованість владних відносин і раціональність. Саме цей тип став зразком для реформування системи місцевого самоврядування більшості розвинутих країн світу після Другої світової війни [19, с. 79].

Разом з цим, характеристику раціонального типу бюрократії М. Вебер проводить на основі сучасного йому досвіду функціонування німецького чиновництва. Останнє вважається дослідником взірцем цілераціональності, деперсоніфікованості та формалізованої ієрархічності. Таким чином М. Вебер чітко синхронізував можливість існування раціональної влади виключно в ринковому суспільстві, а головним механізмом легітимізації першої визначає раціональну бюрократію [37, с. 19].

Відповідно до традиції ідеальної типологізації в неовеберіанстві, що формується як концептуальний напрям з 70-х рр. ХХ століття, чітко простежується хронологічна тотожність інформаційного суспільства, публічної влади, публічної бюрократії. Вперше про цю тріаду починають писати у другій половині 60-х рр. ХХ століття такі соціологи-неовеберіанці як І. Валіс, Ф. Тенбрук, А. Шютц, Х. Альберт. На початку 1970-х аналіз її

стає традиційним у монографіях та публікаціях західноєвропейських та американських фахівців з теорії місцевого самоврядування, соціально-адекватного управління, макроорганізаційного структурування [41, с. 64].

Сучасними вченими виділено кілька нормативних моделей розвитку публічності в системі місцевого самоврядування. Найчастіше називаються моделі ринкового управління, співучасті, еластичну та дерегульовану. На практиці ці моделі рідко виступають у чистому вигляді, у кожній можна знайти елементи інших моделей. Спільним для них є еволюційний розвиток та адаптація до конкретних суспільно-культурних вимог.

У центральноєвропейській історіографії даної проблеми помітним є використання напрацювань відомого вченого Б.Г. Петерса, зокрема, щодо визначення особливостей різних типів публічності місцевого самоврядування характерних для сучасності [11, с. 82].

Розвиток публічності в державному управлінні та місцевому самоврядуванні порівнює польський дослідник С. Мазур, узагальнюючи дослідження західних авторів та використовуючи таблицю, підготовлену відомим польським економістом Є. Хауснером, який є не лише одним з авторів та редактором широко відомого в Польщі дослідження «Публічна адміністрація», а й має практичний досвід роботи міністром економіки, праці та соціальної політики. Ці дослідники зазначають, що для раціональної бюрократії характерними є адміністрування, ієрархія, увага до процедур та внутрішнього контролю, імперативні цілі діяльності та корпоративізм. В той же час, модель публічного адміністрування, як в державному управлінні, так і в місцевому самоврядуванні, використовує менеджерські методи управлінської діяльності, еластичні структури, спирається на інтерактивні цілі діяльності та зовнішній контроль. Важливу роль відводять дослідники аналізу співпраці самоврядних структур із приватним сектором [2, с. 13].

Новий етап розвитку в дослідженні теми ролі публічності у системі професійних цінностей посадової особи місцевого самоврядування починається на початку XXI століття. У Світовому Рапорті ООН про

публічний сектор у 2005 р. показано еволюцію від традиційного погляду на «публічну адміністрацію», що спирається на послух, контроль і авторитет «влади», через фазу пошуків кращого управління по лінії «публічного менеджменту», в якому наприклад, бургомистра заміняє «управитель міста», до сучасного бачення управління як «респонсивного» [2, с. 18]. В цьому контексті, слід зазначити, що поняття «Governance», яке широко використовується сучасними фахівцями в галузі теорії публічності влади важко однозначно перекласти українською мовою. Воно означає, що у громадській уяві добре управління сприймається як використання зрівноваженого і інтелігентного поводження усіх суб'єктів, зацікавлених у розвитку. Ще важче перекласти термін «responsive», який означає чутливе управління, здатне реагувати на інтереси різних груп та діяти, враховуючи ці інтереси. Саме тому польська дослідниця О. Довбор, чеський науковець Т. Конярек, болгарський соціолог Г. Фетер та інші по відношенню до публічності місцевого самоврядування використовують також назву «governance partycypacyjny» (управління участі) [16, с. 29].

У доповіді Гвідо Бертуччі, директора відділу державного управління та управління розвитком Департаменту ООН з економічних та соціальних питань, надрукованої у 2007 р., відзначено, що функціонування патримоніального чиновництва в традиційному суспільстві передбачає інертну та летаргічну критику, діяльність раціональної бюрократії – критику розроблену і тенденційну. Разом з цим, він підкреслив той факт, що в сучасному інформаційному суспільстві роль публічності в професійній діяльності посадових осіб місцевого самоврядування постійно зростає [33, с. 57].

Отже, в роботах центральноєвропейських дослідників діяльність публічних чиновників охарактеризована як та, що спирається на принципи, які діють у приватному секторі, головний з них – ефективність. Еволюція до респонсивного управління спирається на концепції, за якими муніципальна адміністрація більше прислуховується до думки громадян і за допомогою

більш демократичних процесів забезпечується широка громадська участь у виробленні та здійсненні управлінських рішень. Відмінність у ефективності цих двох форм управління, на думку науковців, може оцінюватися не лише за результатами, а і за процесами [37, с. 24].

Принцип публічності місцевої влади розглядається західноєвропейським вченими ще й в контексті дослідження феномену багатолінійного управління. Роль публічності у системі професійних цінностей посадової особи місцевого самоврядування аналізується зазвичай на прикладі Європейського Союзу. Характеристику даної проблеми здійснили Дж. Адамс, К. Робертс, Ф. Палетто, які обґрунтували визначення багатолінійного управління, аналізуючи два підходи. У вузькому розумінні поняття мова йде про здійснення єдиної політики в децентралізованих політичних системах окремих держав, що піддаються процесові інтеграції. У цьому випадку до уваги слід брати діяльність принаймні трьох рівнів публічної влади – наддержавного, центрального державного та самоурядового (територіального і місцевого) та аналізувати комунікації між ними. У цьому відношенні в країнах ЄЕС використовуються і терміни «багаторівневе» та «багатоступеневе» управління, проте існують й противники такого підходу. Серед них наприклад Ф. Нейл, Т. Брук та інші які виступають проти останнього варіанту, наголошуючи, що воно не відображає незалежної суті публічного самоврядування. На їх думку, такий тип публічної влади існує насамперед у федеративних державах, передбачаючи поділ компетенцій між різними рівнями влади [15, с. 39].

Розкриваючи питання стану наукової розробки теми слід також звернути увагу на розробку вітчизняних дослідників. Початок дискусії в цьому напрямку відноситься до поч. ХХІ ст. й пов'язаний з інституціоналізацією принципів реформування системи держуправління в Україні та країнах пострадянського простору.

У 1996–1998 рр. комісія з державного будівництва та державотворення обґрунтувала десять принципів реформування державного управління та

місцевого самоврядування: 1) статусний розподіл політичних і «кар'єрних» посад; 2) пріоритет професійних якостей; 3) компенсовані обмеження; 4) пріоритет прямих грошових виплат над «тіньовими» пільгами; 5) переведення на госпрозрахунок значної частини державної служби; 6) прозорість; 7) орієнтація на клієнта (імператив громадянського суспільства: чиновники прямо чи опосередковано служать громадянам); 8) службова лояльність; 9) увага до етичних регуляторів поведінки; 10) системна підготовка і перепідготовка кадрів.

Саме публікація цих принципів спонукала наукову дискусію щодо Роль публічності у системі професійних цінностей посадової особи місцевого самоврядування [30, с. 62].

Разом з цим, оцінки вченими можливості здійснення успішного реформування системи місцевого самоврядування в країні та перспектива підпорядкування його інститутам громадянського суспільства залишаються неоднозначними. Так, на думку Ю.П. Сурміна, чинні структури громадянського суспільства, а також політичні партії вже настільки розвинуті, що демонструють здатність блокувати збільшення витрат бюджетних коштів на місцеве самоврядування і тим самим обмежувати головний ресурс його влади. На думку дослідника, останнім бракує лише сили та консолідованості для того, щоб стати незалежною базою прагматичної програми створення публічної бюрократії [43, с. 29].

Аналогічних поглядів дотримується й вітчизняний соціолог М.В. Туленков. Дієвим способом розвитку публічності у системі професійних цінностей посадової особи місцевого самоврядування на його думку, є залучення кадрів із тих сфер, яких уже торкнулася раціоналізація – великий бізнес, провідні недержавні некомерційні організації. Цьому сприятиме допомога співробітників з числа вищого керівництва, які вже виявляють зацікавленість у раціоналізації, відкритості, доступності, прозорості управління і враховують зобов'язання держaparату перед

структурами громадянського суспільства, спроможними, зі свого боку, взаємодіяти із державним апаратом [1, с. 14].

Інший вчений, Володимир Шевченко, дає більш песимістичну оцінку перспективі формування публічності в системі місцевого самоврядування на пострадянському просторі. Він вважає, що структури громадянського суспільства на його території все ще слабкі і нерозвинені. Внаслідок цього існує неспроможність останніх контролювати виконання посадовими особами місцевого самоврядування рішень, прийнятих на політичному рівні. Крім того, останній вказує на відсутність традиції проведення чесних, вільних і чистих виборів як чинника, що гальмує формування як публічної влади, так і чиновництва нового типу [5, с. 72].

Аналогічних поглядів дотримуються такі дослідники як М. Фірсов, Г. Іванов, М. Свиридов, Н. Коровін та інші [9, с. 24].

Останній, при цьому, порівнюючи потенціал та можливості створення публічності місцевої влади в Україні підкреслює, що вона характеризується наявністю конкурентних, а з 2019 р., вільних та демократичних виборів, які гарантують чергування при владі політичних партій. Цей факт, на думку Н. Коровіна, відкриває широкі перспективи для контролю політичних партій, які представляють народ, над бюрократією та процесом її демократичного реформування в інтересах громадянського суспільства. [35, с. 22].

Поряд з дискусією щодо можливості або відсутності умов формування публічності в системі місцевого самоврядування важливу роль у вітчизняній управлінській науці займає питання використання іноземного досвіду в досліджуваній сфері. Так, наприклад, М. Оганесян відзначає істотну роль американської традиції шанування приватної ініціативи і самоврядування, особливо наголошуючи на виявлених наприкінці ХХ ст. у США та Японії тенденціях до «менеджеризації» публічного управління, опори на самоорганізацію працівників управління і комп'ютеризації як чинників удосконалення діяльності посадових осіб місцевого самоврядування [25, с. 74].

Цінність зазначеної тенденції, на його думку, визначається зростанням ефективності діяльності та ініціативності чиновників. Тоді як комп'ютеризація в епоху Інтернету дає змогу зняти перешкоди між чиновниками і громадянами. Це може бути досягнуто, вважає М. Оганесян отриманню пересічним громадянином можливості спілкування з посадовцем в режимі реального часу, йому також забезпеченні доступу до усіх нормативних актів, зменшенню черги, що дало значну економію часу.

В цьому ж контексті інший вчений, Олександр Оболонський, виокремлює та характеризує позитивні ознаки набуття посадовими особами місцевого самоврядування рис публічності як процесу, що отримав поширення в країнах Європи і Америки. Він, зокрема, наголошує, що пріоритети останніх реформ, які торкаються системи місцевого самоврядування в США та інших англосаксонських країнах Заходу (окрім Франції), полягають у прагненні пересічних громадян зробити її службовців відкритими, прозорими і чутливими до людей, підконтрольними не лише своєму безпосередньому керівництву, але й громадянському суспільству [61, с. 35].

Тому, звертає увагу О. Оболонський, в Сполучених Штатах Америки чиновники вже тривалий час змушені боротися за клієнтів, оскільки замість них відповідні послуги можуть надати організації громадянського суспільства. Водночас кожен громадянин володіє багатьма засобами впливу, за допомогою яких він реально контролює місцевого чиновника [30, с. 49]. В цілому, у вітчизняній публічно-управлінській літературі, пов'язаній з темою наголошується на значенні та можливостях використання таких концепцій реформування і раціоналізації адміністрування, як: економічна, традиціоналістська і постмодерністська, що існують в західній соціогуманітарній науці. Найбільш активно в цьому напрямі працюють в Україні фахівці з галузей теорії держави та права, а також державного й адміністративного менеджменту.

При цьому, проблема ролі публічності у системі професійних цінностей посадової особи місцевого самоврядування розкривається в контексті питань співвідношення суспільства, установ державного управління й структур місцевого самоврядування. Крім того, дискусійним є в літературі й аспект трудово-правового статусу посадової особи місцевого самоврядування [56, с. 85].

Стосовно першого аспекту слід відзначити те, що науковці-правознавці дискутують з приводу ієрархії в трикутнику «держава – місцеве самоврядування – громада». Так, на думку В. Борденюка, органи місцевого самоврядування є формально відокремленими від органів державної влади. Однак, це не означає вилучення органів місцевого самоврядування з цілісного державного механізму, через які остання здійснює свої завдання і функції, – підкреслює дослідник, – оскільки органи державної влади й органи місцевого самоврядування здійснюють одну владу, джерелом якої є народ [14, с. 67].

Протилежну позицію займають Ю. Тодика та В. Авер'янов. Вони вбачають у органах місцевого самоврядування самостійну форму волевиявлення громади. Поряд з цим, науковці заперечують формальну приналежність цієї гілки влади до державного механізму.

Синтезну, відносно попередніх, точку зору висловлюють М. Корнієнко та Г. Чапала. Спираючись на погляди Т. Янссона, остання, наприклад, стверджує: «...у даному випадку ми маємо справу зі своєрідним «трикутником»: зверху розташовується держава, знизу, з одного боку – добровільні об'єднання, що функціонують у «приватній, соціальній, вільній сфері», а з іншого, – місцеве самоврядування, що знаходиться в суспільній і державній сферах одночасно» [25, с. 45].

В аналогічному розрізі тема ролі публічності у системі професійних цінностей посадової особи місцевого самоврядування розглядається фахівцями з теорії державного управління та місцевого самоврядування. Між представниками цієї галузі точиться дискусія про співвідношення в системі

місцевої влади органів державного управління та місцевого самоврядування й ефективність у цьому випадку залежить або від ступеня підпорядкованості органів у самоврядуванні установам державного управління, або від рівня автономізації перших. При цьому, населення, у певній мірі, виступає як пасивний елемент. З іншого боку, науковці наголошують на необхідності розвитку самоуправлінської активності громадськості. Так, стосовно першого аспекту у вітчизняній управлінській літературі знаходимо такі концептуальні позиції, як: «По мірі розбудови громадянського суспільства й правової держави в Україні буде посилюватися тенденція децентралізації публічної влади на користь місцевого самоврядування» [58, с. 49].

Протилежної точки зору дотримуються О. Лоза та І. Федів. Перший вважає органи місцевого самоврядування елементом системи державного управління. При цьому, О. Лоза підкреслює, що ефективність державного управління, буде посилюватись у разі поєднання зусиль щодо підвищення рівня самоорганізації територіальних колективів громадян і кадрового взаємодоповнення органів місцевого самоврядування й інститутів громадянського суспільства. Ефективність органів місцевого самоврядування, додає І. Федів, прямо залежна від якості виконання розпоряджень і наказів центральних владних установ [22, с. 36].

Відносно другого аспекту дослідники вважають, що зміцнення зв'язків уряду з громадськістю сприятиме кращому функціонуванню демократичних інститутів та формуванню публічної бюрократії. Механізми, завдяки яким досягаються ці результати, – це забезпечення громадськості доступу до інформації, залучення її представників до процесу прийняття рішень урядом. Аналогічні погляди містяться в роботах Т. Багаєвої, Н. Миронової, І. Долі, О. Бабінової, Г. Дмитренка та А. Гошка, Г. Косенко, Г. Семигіної, В. Місюри, І. Мещана, Ю. Приймак, О. Приймак [29, с. 65].

Таким чином, тема ролі публічності у системі професійних цінностей посадової особи місцевого самоврядування є найбільш широко розкритою в публічно-управлінській, політологічній та соціологічній літературі. При

цьому, розкриття її, найбільш часто, відбувається в межах неомарксистської та неовеберівської наукових традицій й саме остання набула більшої популярності як серед вітчизняних, так і іноземних дослідників проблеми. Разом з цим, використовуючи здобутки неовеберіанства українські науковці зосередилися на пошуку елементів публічності в діяльності посадових осіб місцевого самоврядування. Тим самим вони опосередковано стверджують про перехід українського суспільства до інформаційної фази розвитку й не звертають уваги на транзитарний характер останнього. При цьому, публічний характер діяльності посадової особи місцевого самоврядування чітко синонімізується з феноменом цілераціональності, що може бути охарактеризований як концептуальна діахронічність. До того ж, предмет нашої магістерської роботи виступає як дискусивний; окремі аспекти його висвітлені лише в статтях або тезах конференцій. Цей факт обумовлює як необхідність систематизації існуючого наукового доробку, так і підкреслює теоретичну новизну та практичну значущість теми дослідження.

1.2. Характеристика головних понять «публічність», «посадова особа місцевого самоврядування», «професійні цінності»

Розкриття питання ролі публічності у системі професійних цінностей посадової особи місцевого самоврядування не можливе без характеристики та уточнення головних понять. Досягнення цього завдання стало можливим завдяки використанню метода операціоналізації понять, за допомогою якого ми виокремили два понятійні ланцюги. Перший – «публічність» – «публічна діяльність» – «публічна влада» – «публічне управління» – «публічне адміністрування» – «публічність місцевого самоврядування» – «система місцевого самоврядування» – «органи місцевого самоврядування» – «територіальна громада» – «посадова особа місцевого самоврядування». До складу другого ланцюга понять ввійшли «організаційна культура» – «професійна культура» – «професійні цінності» – «професійні цінності»

посадової особи місцевого самоврядування». Перейдемо до характеристики понятійно-категоріальної бази нашої магістерської роботи.

Публічність – наукова категорія, що означає пріоритет суспільних, державних інтересів у взаємовідносинах людини із владою. Протилежністю їй виступає диспозитивність, сутність якої полягає у визнанні більшої цінності інтересів особи, коли вони вступають у протиріччя з інтересами держави або місцевої влади. За Л. Пала, публічний – це державна або публічна влада для розв’язання певної проблеми або сукупності взаємопов’язаних проблем [67, с. 28].

А. Селиванов акцентує увагу на те, що термін публічність є «юридичною ознакою присутності держави у суспільних відносинах, які врегульовані позитивним правом, коли громадянин сприймаючи Конституцію як Основний Закон, погоджується із передачею державі окремих природних суб’єктивних прав, які можуть відчужуватися», і, таким чином, публічна влада за своєю конституційно-правовою характеристикою набуває ознаки правосуб’єктності від суверенітету народу [65, с. 54].

«Принцип публічності», на думку Г. Атаманчука, включає «широкий доступ громадян до участі в питаннях управління шляхом обрання відповідних органів та громадського контролю за їх функціонуванням, відкритості функціонування згаданих органів, а також судовий контроль за дотриманням в управлінських процесах закріплених конституційно інтересів суспільства, прав і свобод громадян». Держава є офіційним представником усього суспільства, однак суспільна влада не може ототожнюватися ані з публічною, ані з державною, а публічна не вичерпується її державним різновидом. Остання є основною формою виявлення публічної влади, але не єдиною. Звичайно, і публічна, і державна влада є владою в суспільстві, і в цьому розумінні мають суспільний, а не особистий характер. Однак поняття суспільної влади набагато ширше і публічної, і державної [52, с. 17].

Публічна діяльність – це діяльність в ім’я загального блага, в інтересах всіх, на виконання загальної волі. Як правило, проводиться за рахунок

якихось загальних ресурсів суспільства. Тобто діяльність направлена в протилежний бік від приватної, учасники публічної діяльності, в розрізі юриспруденції, набувши публічні права, втрачають частину приватних прав. Публічна діяльність заснована не на забезпеченні власного інтересу органу управління, не на волі вибору, а на функціональній заданості мети. Для цього у законодавстві чітко визначаються завдання і функції публічних органів, їх компетенція і повноваження, процедури створення і діяльності та відповідальності за перевищення меж компетенції того чи іншого органу публічної влади. Відносини, що опосередковують приватну і публічну діяльність, відрізняються між собою за природою та методами їхнього регулювання, однак головне, що їх відрізняє – це мета, задля якої здійснюється публічна чи приватна діяльність, інтерес, якого прагнуть досягти учасники відповідних відносин [48, с. 26].

Публічна влада – це вольове відношення між людьми з приводу організації їхньої сумісної діяльності, вироблене на основі спільного інтересу. Публічна влада виступає у двох формах: державна влада та місцева (органів місцевого самоврядування) влада. Виділяють такі особливості публічної влади: існує і функціонує в межах суспільних відносин; здійснює управління, упорядкування, з метою підтримання функціонування суспільства та базується на силі; публічна влада є соціальним явищем; виступає невід'ємним атрибутом суспільства на будь-якому етапі його розвитку [52, с. 67].

Публічне управління – це владний вплив на життєздатність людей з боку органів державної влади, місцевого самоврядування та громадських організацій шляхом застосування сукупності методів (економічних, адміністративних, інформаційно-психологічних та ін.) з метою досягнення цілей суспільного розвитку [31, с. 42].

Публічне адміністрування – регламентована законами та іншими нормативно-правовими актами діяльність суб'єктів публічного управління, пов'язана з реалізацією управлінських функцій способами, визначеними в

інструкціях, регламентах і процедурах, яка концентрується на впровадженні в життя директив, розпоряджень, наказів тощо [31, с. 83].

Публічність місцевого самоврядування – ознака публічності місцевої влади, що базується на праві територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення у межах Конституції та законів України.

Система місцевого самоврядування – сільські, селищні, міські ради; виконавчі органи сільських, селищних, міських рад; обласні та районні ради; сільські, селищні, міські голови; органи самоорганізації населення на місцях. Принципи місцевого самоврядування – народовладдя; законність; гласність; колегіальність; поєднання місцевих і державних інтересів; виборність; правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність; підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державна підтримка та гарантії місцевого самоврядування; судовий захист прав місцевого самоврядування [18, с. 27].

Сільська, селищна, міська рада – орган місцевого самоврядування, який представляє відповідну територіальну громаду та здійснює від імені та в її інтересах функції та повноваження місцевого самоврядування.

Територіальна громада – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, селищ, міст, що мають єдиний адміністративний центр.

Сільський, селищний, міський голова – посадова особа, яка обирається відповідною територіальною громадою та є підзвітною, підконтрольною і відповідальною перед нею, а також відповідальною перед відповідною радою

Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад – виконавчий комітет, відділи й управління та інші виконавчі органи галузевої та функціональної компетенції, які створюються вказаними радами та є їм підконтрольними та підзвітними. Обласна та районна ради – виборні органи

представництва спільних інтересів первинної ланки місцевого самоврядування [20, с. 54].

Посадовою особою місцевого самоврядування є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету. В досліджуваній період в системі місцевого самоврядування існували такі посади як міський голова, війт, стряпчий, гласний, канцелярист, квартальний, сільський староста, волосний староста, земський начальник, писар [66, с. 5].

Перейдемо до характеристики другого понятійного ланцюга. Відзначимо, що поняття «організаційна культура» та «професійна культура» тісно між собою пов'язані. Порівняння їх визначень є базовим для розуміння специфіки теми нашої магістерської роботи.

У наукових джерелах поняття «організаційної культури» часто ототожнюється з поняттям «професійної культури». Останній термін зароджується у ХІХ сторіччі, коли німецький військовий теоретик використав його для опису тих стилів управління та специфічних традицій, які склалися поміж офіцерів. Проте, далеко не всі вчені погоджують з тим, що професійна культура це те саме, що й організаційна. Для подальшої роботи доцільно виділити основні точки зору з приводу даного питання. Аналіз низки наукових джерел дав нам змогу говорити про те, що існує чотири точки зору.

Перша з них полягає у тому, що професійна культура рівна з організаційною, а різні терміни використовуються у якості синонімічного ряду [6, с. 181]. З цією думкою погоджуються вітчизняні автори та автори пострадянських країн, серед них: О. Віханський, С. Іванов, Є. Малінін, В. Співак та інші.

Т. Колесник, Ю. Красовський, Б. Мільнер, В. Щербіна – представники другого напрямку з вивчення організаційної культури, вважають, що професійна культура є складовою організаційної.

Менш розповсюджений третій варіант співвідношення дефініцій «професійна культура» та «організаційна культура», представники якого наголошують на тому, що перша притаманна великим соціально-професійним групам, в тому числі й державній та місцевій бюрократії [37, с. 46].

Професійна та організаційна культура – самостійні феномени, які мають дотичні елементи (умови праці, місія організаційної системи, стосовно нашої магістерської роботи – системи місцевого самоврядування). Саме такий постулат лежить в основі четвертого підходу до розгалуження двох термінів. Представники цього підходу стверджують, що організаційна культура є більш формальним поняттям, яке проявляється у документах, наказах, інструкціях, тоді як професійна – навпаки, більше властива повсякденному спілкуванню.

Організаційна культура, на думку О. Андросової [7, с. 28], є ієрархічним поняттям і логічно приводить нас до необхідності дати визначення поняттю «ієрархія організаційної культури», що представляє відповідні рівні та ступені, на основі яких вона формується.

Організаційна культура – система загальноприйнятих підходів, певна система, що очікується. Насправді ж, вона будується на основі традицій, цінностей, спільних заходів.

Говорячи про організаційну культуру, неможливо не зазначити, що вона впливає на досягнення цілей не лише у позитивному, а й у негативному ключі. Саме тому управлінці приділяють надзвичайно багато уваги розгалуженню цього поняття. Як зазначають автори О. Віханський та А. Наумов, сьогодні організаційна культура часто трактується як філософія та ідеологія управління, пропозицій, ціннісних орієнтацій, вірувань, очікувань та норм, які лежать в основі не лише внутрішньої комунікації між співробітниками та відділами, а й з зовнішнім оточенням [39, с. 111].

Аналіз різних визначень поняття «організаційна культура» дає нам змогу виокремити спільні риси, притаманні більшості визначень.

Так, одна з цих рис – наявність професійних цінностей. З аксіологічної точки зору, цінності – властивість предмета чи явища задовольняти потребу окремої людини чи суспільства. В. Козлов зазначив, що цінності – те, що людина особливо цінує у житті, чому надає позитивного сенсу [8, с. 92]. Цінності, або як їх ще називають «ціннісні орієнтації», налаштовують індивіда у тому, яку саме поведінку можна вважати припустимою.

Враховуючи існуючі соціальні розбіжності як у суспільстві загалом, так і в конкретній організації зокрема, професійні цінності серед колективу організації розподілені не у рівних частинах. На цьому ґрунтуються владні та економічні відносини, дружба та партнерство. Кожен працівник організації займає у ній індивідуальну ціннісну позицію, система яких змінюється при взаємодії членів колективу один з одним. Не існує універсального списку професійних цінностей, адже все залежить від мети, норм, традицій, сили звички, поведінки та ритуалів, які притаманні конкретному суспільству.

Д. А. Леонтьєв [10, с. 138]: виділив три основні форми існування професійних цінностей:

- ідеали – напрацьовані, визнані керівництвом та колективом уявлення про досконалість у межах конкретної організації;
- внутрішні мотиваційні системи працівників, які у власній діяльності відображають ставлення до цілей та цінностей установи;
- втілення ідеалів через поведінку посадової особи місцевого самоврядування на робочому місці.

Тобто, ми можемо говорити про те, що цінності мають ідеальну природу, проте реалізуються та знаходять об'єктивацію лише в прикладній діяльності людини. Включення посадової особи місцевого самоврядування у роботу – найголовніша умова засвоєння ним професійних цінностей публічно-управлінського характеру. Професійні цінності хоча й сприймаються як особистісні, за умов високого рівня організаційної культури закладів місцевого самоврядування, проте не є такими [29, с. 56].

Таким чином, категорія «публічність» є родоутворюючою по відношенню до понятійної бази нашої магістерської роботи. Покладена в основу двох понятійно-термінологічних ланцюгів вона має дуалістичну природу. З одного боку, вона виступає маркером приналежності закладів місцевого самоврядування та її посадових осіб до системи публічного управління, а з іншого – є назвою базової професійної цінності в організаційній культурі сучасної бюрократії.

1.3. Принципи та методи дослідження ролі публічності у системі професійних цінностей посадової особи місцевого самоврядування

Дослідження будь-яких об'єктів здійснюється за допомогою використання відповідних методів та принципів, вибір яких залежить від завдань дослідження та природи досліджуваного явища. Для досягнення поставленої цілі та виконання завдань нашого магістерського дослідження доцільно використовувати такі загальнонаукові прийоми.

Для забезпечення повноцінного вивчення заданої проблематики ми вважаємо необхідно перш за все дати визначення поняттю «методологія», щоб попередити плутанину у ньому.

Методологія – тип мислення, спрямований на вивчення та розробку метода [29, с. 111]. Система методу, яка вивчає раціональні властивості у вирішенні наукових проблем, сукупність фундаментальних ідей.

Поняття методології тісно пов'язано з поняттям наукового методу. Метод наукового дослідження – сукупність кроків, яка здійснюється для виконання певних завдань чи мети. Включає у себе дослідження інформації про об'єкт, його феномени, систематизацію та коригування надбаного знання. У свою чергу принцип – основне, висхідне положення.

Метою нашого наукового дослідження є отримання достовірної інформації про роль публічності у системі професійних цінностей посадової особи місцевого самоврядування, тому вивчення має відбуватися на основі

принципу об'єктивності, який спрямований на те, щоб забезпечити правильне розуміння характеру відносин між суб'єктом та об'єктом дослідження у процесі пізнавальної діяльності. Керуючись принципом об'єктивності, необхідно відійти від традиційних, усталених але застарілих поглядів на нашу тематику. Також принцип об'єктивності передбачає відмову від особистих уподобань і керування наявними фактами, даними.

Наголос у дослідженні ролі публічності у системі професійних цінностей посадової особи місцевого самоврядування необхідно робити на попередні розробки вчених. Попередній аналіз низки наукових доробків надав необхідні знання та інформацію, якими ми й будемо керуватися при дослідженні даної проблеми [14, с. 36].

У нашій роботі необхідно буде спиратися на системний підхід, застосування якого потребує кожний об'єкт наукового дослідження. Його сутність полягає в системному вивченні великих і складних об'єктів, дослідженні їх як єдиного цілого з узгодженим функціонуванням усіх елементів і частин. Системний підхід наголошує, що кожен досліджуваний об'єкт складається з сукупності елементів, які взаємодіють між собою. Так, наприклад, розглядаючи поняття «система професійних цінностей», вчені говорять про те, що його необхідно розглядати з точки зору взаємодії основних складових системи цінностей владної організації: з позиції цінностей посадової особи місцевого самоврядування, з позиції керівної ланки та зовнішнього спостерігача [18, с. 46].

Ще одним важливим підходом даного дослідження є культурно-історичний. Він характеризується тим, що всі явища та процеси необхідно розглядати у реаліях того часу і умов, у яких вони відбувались. Перенесення результатів досліджень чи особливостей формування системи професійних цінностей посадової особи місцевого самоврядування у інших країнах на українські реалії призведе до непорозуміння і невідповідності дійсності. Все це дасть змогу об'єктивно оцінити наявні проблеми та перспективи їх вирішення. Історичний підхід дозволить виявити, охарактеризувати та

зіставити різні рівні еволюції об'єкта, що досліджується, а також певною мірою визначити основні історичні тенденції його розвитку.

До базових принципів наукового пізнання відноситься також принцип розвитку, який розглядає будь-яке явище соціального життя, той чи інший процес з позицій змін в просторі та часі. Тобто це означає, що всі явища необхідно розглядати у динаміці, тобто у процесі їх розвитку і становлення. Взагалі поняття розвитку співвідноситься з поняття руху та зміни. Так зміною називають перехід об'єкта з одного стану в інший, а рух визначає зміну взагалі [62, с. 115].

Також нами буде застосований принцип цілісності, сутність якого полягає у тому, що вивчення системи професійних цінностей публічної бюрократії має включати дослідження різноманітних явищ, подій, ознак, фактів. Довільне замовчування фактів призведе до недостовірності отриманих результатів роботи.

Для даної кваліфікаційної роботи магістра необхідним є дотримання принципу об'єктивності, який проявляється у визнанні того, що публічність в системі професійних цінностей посадової особи місцевого самоврядування має пізнаватися як частина об'єктивної реальності, яка є незалежною від людини та її свідомості. Об'єктивність не залежить ні від суспільства, ні від конкретної особистості, саме тому таке відображення дає змогу побачити реальні, неспотворені суб'єктивізмом особистості, явища та процеси.

Неупередженість – характеристика діяльності та рішень особистості, які були прийняті та ґрунтуються виключно на основі принципів, без залежності від особистісних уподобань та інтересів [48, с. 17]. Принцип неупередженості базується на даному визначені та є одним з головних для характеристики структури професійних цінностей посадової особи місцевого самоврядування.

Також, при написанні даної магістерської роботи, нами був застосований принцип багатofакторності, який передбачає вивчення не окремих факторів, що мають вплив на систему професійних цінностей

посадової особи місцевого самоврядування, а увесь їх комплекс.

Реалізація означених принципів стала можливою за допомогою використання низки методів загальнонаукового, міждисциплінарного та конкретнонаукового характеру.

Перейдемо до характеристики потенціалу використання загальнонаукових методів пізнання в розкритті ролі публічності у системі професійних цінностей посадової особи місцевого самоврядування.

Для уточнення та інтерпретації змісту основних понять ми використали метод аналізу. Тобто здійснили процедуру розкладу досліджуваного об'єкту на складові, з метою їх більш глибокого вивчення та розуміння. Для написання висновків до кожного підрозділу та роботи загалом нами був використаний синтез, який у протиставлення аналізу, об'єднує отримані результати [23, с. 42].

У якості методів наукового пізнання нами були застосовані індукція та дедукція. Перший з методів проявляється у певному образі мислення, переходу від конкретного до загального, де знання окремих фактів та їх накопичення поступово призводить до розуміння ситуації загалом. Цей метод став у нагоді під час виявлення зв'язку між особистісними ціннісними орієнтирами посадової особи місцевого самоврядування та системою професійних цінностей службовців системи місцевого саморядування. Навідміну від індукції, другий метод представляє собою тип мислення, де від загального ми поступово приходимо до часткового. Тобто, можна сказати, що ми одержуємо часткові висновки, базуючись на загальних положеннях. Він дозволяє простежити роль професійних цінностей у формуванні повсякденної культури посадової особи місцевого самоврядування [51, с. 16].

Для розуміння історичних аспектів дослідження системи професійних цінностей, нами був застосований історичний метод наукового пізнання. Саме він є фундаментальним для наукового пізнання у суспільних науках і дає змогу проаналізувати виникнення та розвиток процесів, явищ або подій в відповідній хронологічній послідовності, виявити взаємозв'язок стану

розвитку об'єкту з історичною епохою – сучасної посадової особи місцевого самоврядування з бюрократією публічного типу інформаційного суспільства.

Класифікація елементів професійних цінностей посадової особи місцевого самоврядування була б неможливою без використання методу класифікації. Це дало нам змогу розподілити множину елементів досліджуваного об'єкту на декілька класів за схожістю або відмінностями.

Метод типологізації передає групування елементів на основі загально, зазвичай, ідеалізованої моделі. В основу типології покладено виявлення подібних та відмінних рис об'єкту, для виявлення закономірностей розвитку вітчизняної системи місцевого самоврядування, її відображення на діяльності окремої посадової особи [19, с. 25].

Для виділення істотних властивостей предметів та явищ і відокремлення їх від другорядних нами був застосований метод абстрагування. Який дозволив зосередити увагу на досліджуваній проблемі і не відволікатися на несуттєві риси та ознаки. Це дало нам змогу більш глибоко дослідити роль публічності у системі професійних цінностей посадової особи місцевого самоврядування

Під час написання магістерської роботи були також використанні такі міждисциплінарні методи. Так, робота над даною темою розпочалася з детального опису стану об'єкту долідження за допомогою наративного методу. До міждисциплінарних методів, які були використані, також відносяться: контент-аналіз, SWOT-аналіз, ретроспективний та футороспективний [44, с. 79].

Контент-аналіз – якісно-кільнісний метод вивченні існуючих документів, який дав нам змогу проаналізувати стан окремих елементів професійної культури посадової особи місцевого самоврядування при проведенні соціологічного дослідження. Метод був використаний у якості допоміжного та дозволив мінімізувати суб'єктивність отриманих даних.

Для розуміння сильних та слабких сторін, можливостей та загроз розвитку публічності, нами, при проведенні дослідження, було застосовано

метод SWOT-аналізу. Даний метод вважається одним з головних інструментів стратегічного менеджменту, адже включає у себе аналіз внутрішніх та зовнішніх факторів існування системи місцевого самоврядування та веде до цілісного сприйняття її стану [52, с. 88].

До конкретно-соціологічних методів за допомогою яких досягнуто мету нашої магістерської роботи віднесено соціологічне опитування, а саме експертне інтерв'ю, та вторинної обробки даних

Таким чином, в ході написання кваліфікаційної роботи магістра, ми керувалися принципами об'єктивності, системності, багатофакторності, всебічності, історичності та неупрежденості. До основних методів, що були використані в роботі, відносяться аналіз, синтез, індукції, дедукції, класифікації, типологізації, які дали змогу максимально детально дослідити роль публічності у системі професійних цінностей посадової особи місцевого самоврядування. Міждисциплінарні методи, такі як контент-аналіз та наративний дали нам змогу підтвердити отримані дані проведеного соціологічного дослідження та їх актуальність.

РОЗДІЛ 2

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ РОЛІ ПУБЛІЧНОСТІ У СИСТЕМІ ПРОФЕСІЙНИХ ЦІННОСТЕЙ ПОСАДОВОЇ ОСОБИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

2.1. Сутність, принципи та функції публічності місцевої влади

Реалізація принципів та функцій публічної влади виступають базисом для розвитку публічності органів місцевого самоврядування. Базисні положення організації діяльності останньої – являють собою, таким чином, законодавчі відправні засади, ідеї, положення, які виступають основою формування, організації та функціонування посадових осіб місцевого самоврядування. До таких базисних положень функціонування останніх можна віднести: позапартійність службовців, професіоналізм і компетентність, економічність, ефективність, самостійність, рівний доступ громадян до органів місцевої влади, поєднання виборності та призначуваності, колегіальності та єдиноначальства, відповідальність держави за діяння своїх органів та посадових осіб, поєднання загальнодержавних і місцевих інтересів, відкритості, прозорості та доступності влади. Вони підпорядковані основам конституційного ладу і поширюють свою дію на весь комплекс функціональних обов'язків системи публічного управління та адміністрування.

Публічна влада є ідеальним типом панування в постіндустріальному або інформаційному суспільстві. Її наявність виступає іманентною ознакою високого рівня розвитку правової соціально-сервісної держави та громадянського суспільства. Вона є складовою демократичної політичної системи в соціумі, відносини в якому врегульовані позитивним правом, тобто коли громадянин сприймаючи Конституцію як Основний Закон, погоджується із передачею державі окремих природних суб'єктних прав, які можуть відчужуватися, і, таким чином, публічна влада за своєю

конституційно-правовою характеристикою має ознаки правосуб'єктності від суверенітету народу. Ці сутнісні характеристики екстраполюються на систему місцевого самоврядування і забезпечують її публічність. Реалізація останньої відбувається через принципи та функції публічності місцевого самоврядування.

Публічний характер діяльності органів місцевого самоврядування визначається широким доступом громадян до участі в питаннях управління шляхом обрання відповідних органів та громадського контролю за їх функціонуванням, відкритості функціонування згаданих органів, а також судовий контроль за дотриманням в управлінських процесах закріплених конституційно інтересів суспільства, прав і свобод громадян. Легітимізація публічної влади відбувається через існуючу, на рівні місцевого самоврядування, публічну бюрократію. Слід підкреслити, що народ України, у якості соціального простору територіальних громад, реалізує народний суверенітет у формі місцевого самоврядування [27, с. 35].

Перший принцип – законності – передбачає, що публічна сутність місцевого самоврядування в нашій країні ґрунтується виключно на положеннях Конституції, законів України та підзаконних нормативно-правових актів, у межах і порядку, визначених чинним законодавством України. Порухення законодавства України про місцеве самоврядування є причиною настання конституційної, кримінальної, адміністративної, а також – дисциплінарної та цивільної відповідальності. Другий принцип – гласності – передбачає, що всі суб'єкти місцевого самоврядування здійснюють свої повноваження публічно, відкрито. Діяльність останніх висвітлюється місцевими, а іноді й загальнодержавними засобами масової інформації. Третій – колегіальності – відображується в організаційно-правових формах діяльності органів місцевого самоврядування. Так, сільські, селищні та міські ради є виборними, колективними (колегіальними) і змінюваними органами місцевого самоврядування, їх задокументовані рішення є результатом колегіальної роботи, зокрема пленарних засідань. Четвертий принцип –

правової самостійності органів місцевого самоврядування – полягає в тому, що ці органи мають власні повноваження, які окреслені Конституцією або законом. П'ятий принцип – організаційної самостійності – полягає в тому, що органи місцевого самоврядування не підпорядковуються іншим органам. Будь-який адміністративний контроль за їх діями можливий лише для забезпечення законності та конституційних принципів місцевого самоврядування. Шостий – матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування – полягає у праві територіальних громад та утворених ними органів місцевого самоврядування на володіння, користування і розпорядження майном, яке є в комунальній власності. Остання має статус самостійної, відокремленої від державної, форми власності, а також володіє власними фінансовими коштами, достатніми для здійснення власних повноважень місцевого самоврядування та його органів. Принцип підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів і посадових осіб є сьомим. Він передбачає, що діяльність останніх підлягає громадському контролю з боку мешканців територіальних громад. Восьмий принцип – державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування – передбачає визнання державою місцевого самоврядування та участь її у формуванні місцевого бюджету [41, с. 76].

Дев'ятий принцип – відкритості – визначає перебування органів місцевого самоврядування та їх співробітників під публічним контролем. Доступність кожному громадянину, чутливість до нових вимог та ідей, а також готовність оперативно реагувати на запити та зміни в оточуючому соціальному та політичному середовищі [9, с. 65]. Відкритість, як принцип та ознака публічності місцевого самоврядування, базується на трьох чинниках: якісному нормативно-правовому забезпеченню; впровадженні дієвих механізмів і процедур для доступу громадян до інформації про діяльність влади, конкретизація реалізації прав; на забезпеченні належного рівня політичної культури серед членів територіальної громади. Відкритість місцевої влади є не лише принципом, а й двостороннім процесом. Запорукою

її виступає суспільний запит на отримання об'єктивної та вичерпної інформації про діяльність органів місцевого самоврядування, активна позиція громадянського суспільства щодо місцевої влади, з одного боку, з іншого – рівень відкритості визначається реальною діяльністю конкретних органів місцевого самоврядування з метою якомога кращого інформування громадськості про свою роботу. Таким чином місцева влада, ще й легітимізує сама себе [23, с. 82]. Внутрішні процесуально-адміністративні нормативні документи, інструкції, які висвітлюють шляхи доступу до тієї чи іншої інформації, теж впливають на відкритість і публічність влади. Нормативна, документальна, адміністративно-правова бази мають бути якісними. Такий підхід забезпечує публічність вільний доступ громадян до інформації про діяльність органів місцевого самоврядування. Втім, слід звернути увагу на те, що повинен бути баланс між відкритістю і захистом інформації, який повинен відповідати особливостям нашого соціокультурного розвитку, управлінської культури [8, с. 77].

Відкритість, як ознака та принцип публічності, органів місцевого самоврядування відкриває можливість контролю з боку громадськості та місцевих осередків політичних партій. Вона, насамперед, характеризує зрозумілість для громадян завдань та її функцій місцевої влади. Відкритість трактується як певна форма доступу до інформації про діяльність органів місцевого самоврядування, про процесуальні особливості прийняття та виконання публічно-управлінських рішень, про можливість впливу на повсякденну діяльність органів місцевої влади [12, с. 77].

Принцип відкритості віддзеркалює рівень безпосередньої участі громадян у діяльності органів місцевого самоврядування; поінформованість громадян не тільки про діяльність політичних структур, але й про свої права та свободи; активність суспільного контролю над діяльністю органів місцевого самоврядування; стан забезпечення реального впливу громадян та їх об'єднань на зміст повсякденної адміністративно-управлінської діяльності через постановку вимог перед органами публічної влади щодо прийняття

певних рішень, вчинення дій або утримання від них; забезпечення політичної участі, вільного та конкурентного вибору територіальними громадами певної альтернативи суспільного розвитку [22, с. 82].

Відтк, якість чинного нормативно-правового забезпечення, існування дієвих і конкретних механізмів і процедур реалізації прав доступу громадян до інформації, існуючий у суспільстві рівень політичної культури є тими факторами, що визначають відкритість, а, відповідно, і публічність місцевого самоврядування.

Під час характеристики публічності місцевого самоврядування прозорість обов'язково ототожнюється з відкритістю. Вона виступає десятим принципом публічності місцевої влади і є спроможністю забезпечити високий рівень обізнаності і зрозумілості громадянам та їх об'єднанням адміністрування та публічно-управлінської діяльності. При цьому, якщо прозорість, як принцип, характеризується певною пасивністю споглядання інформації, то відкритість передбачає можливість активних дій громадян стосовно реалізації всіх напрямків політики на місцевому рівні [9, с. 49]. Під принципом прозорості розуміється обов'язок системи місцевого самоврядування гарантувати громадянам можливість одержувати реальну інформацію про змістове навантаження публічного управління та адміністрування та їх вплив на суспільство [5, с. 79-80]. Він вказує на існування повної об'єктивної, актуальної, всебічної інформації про те, що відбувається [4, с. 76]. Принцип прозорості можна тлумачити не лише як ознаку публічності місцевої влади, а й як забезпечення зрозумілості її політики для громадян. Зв'язок між прозорістю та відкритістю забезпечується ще й таким принципом системотворення місцевого самоврядування як народовладдя. У переліку принципів публічності місцевої влади він є одинадцятим і виступає похідним від фундаментального принципу народного суверенітету, закріпленого у ст. 5 Конституції України.

Говорячи про зв'язок принципів та функцій публічної влади маємо звернути увагу на те, що місцеве самоврядування в Україні являє собою

гарантоване державою право та реальну здатність територіальної громади самостійно, або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Публічність реалізується через те, що місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст [70, с. 56].

Система місцевого самоврядування включає: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення. Сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, законами. Виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи [14, с. 74]. Виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад: соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку; в галузі бюджету, фінансів і цін; щодо управління комунальною власністю; в галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку; у галузі будівництва; освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту; з регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища; соціального захисту населення; в галузі

зовнішньоекономічної діяльності; в галузі оборонної роботи; щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою; щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян тощо [14, с. 83]. Повноваження сільської, селищної, міської ради: утворення виконавчого комітету ради, визначення його чисельності, затвердження персонального складу; прийняття рішення про проведення місцевого референдуму; прийняття рішень про наділення органів самоорганізації населення окремими власними повноваженнями органів місцевого самоврядування; затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування; затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього; затвердження звіту про виконання відповідного бюджету; встановлення місцевих податків і зборів та розмірів їх ставок у межах, визначених законом; прийняття рішень щодо випуску місцевих позик тощо [14, с. 89]. Повноваження районної та обласної ради: прийняття рішення щодо проведення консультативного опитування з питань, які стосуються їх спільних інтересів; здійснення повноважень щодо організації проведення всеукраїнських референдумів та виборів органів державної влади і місцевого самоврядування; затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідно району, області, цільових програм з інших питань, заслуховування звітів про їх виконання; затвердження відповідно районних, обласних бюджетів, внесення змін до них, затвердження звітів про їх виконання; розподіл переданих з державного бюджету коштів у вигляді субвенцій, а районі ради – розподіл трансфертів вирівнювання між бюджетами міст районного значення, сіл, селищ; вирішення питань управління об'єктами спільної власності, що перебувають в управлінні обласних та районних рад; прийняття рішень з питань адміністративно-територіального устрою в межах і порядку, визначеному законом; обрання голови ради, заступника голови ради, звільнення їх з посади; затвердження за пропозицією голови ради структури, чисельності

виконавчого апарату ради, витрат на утримання ради та її виконавчого апарату [14, с. 97].

Вищенаведена інформація дозволяє говорити про те, що принципи публічності реалізуються через функції органів місцевого самоврядування. Найбільш важливу роль серед останніх займають нормотворча, установча, правоохоронна, контрольна та надання публічних послуг.

Публічна за характером нормотворча функція органів місцевого самоврядування полягає у обов'язковості прийняття ними нормативних актів локального характеру, розробці статутів територіальних громад, регламентів ради, правовому регулюванні комунальних відносин у межах повноважень, передбачених законодавством (порядок управління і розпорядження об'єктами комунальної власності, місцевими фінансами, регулювання земельних відносин, використання природних ресурсів на відповідній території та ін.) [22, с. 34]. В свою чергу, установчу функцію представницькі органи місцевого самоврядування реалізують на пленарних засіданнях, де вирішують питання про кількісний склад ради, внутрішню структуру і персональний склад комісій ради, її виконавчих органів, апарату ради та її виконавчих органів, забезпечуючи в такий спосіб принцип організаційної самостійності місцевого самоврядування. Контрольна функція здійснюється через контрольні заходи щодо перевірки діяльності посадових осіб, виконавчих органів місцевого самоврядування і депутатів відповідних рад. Ці заходи здійснюються у вигляді заслуховування звітів, повідомлень, розгляду депутатських запитів, прийняття рішень про дострокове припинення повноважень посадових осіб місцевого самоврядування, діяльності тимчасових комісій місцевих рад. Також вона реалізується шляхом взаємного контролю радами, посадовими особами і виконавчими органами місцевого самоврядування за дотриманням правових актів органів місцевого самоврядування [22, с. 42]. Правоохоронна функція реалізується через сприяння охороні громадського порядку, який забезпечується діяльністю всієї системи правоохоронних та судових органів, державних служб,

інспекцій, які здійснюють функції нагляду та контролю за дотриманням законодавства на місцях [49, с. 115].

У типовому відношенні послуги, що надають виконавчі органи місцевого самоврядування, є публічними. Як підсистема загальної сфери послуг вони мають чотирирівневу структуру та загальнотипові риси. Муніципальні – послуги, що пропонуються виконавчими органами місцевого самоврядування, комунальними підприємствами, установами, організаціями [12, с. 81]. Саме державні й муніципальні послуги надаються органами місцевої влади.

Поділ видів послуг місцевих владних установ на класи підкреслює полісуб'єктний характер надавача. Найнижчі установи державного управління та виконавчі структури місцевого самоврядування надають такі класи послуг, як: транспорті, освітні, медичні, культурно-анімаційні, інформаційні, комунальні, соціальні й адміністративні (управлінські). Публічні послуги мають типові риси – невідчутність, нерозривність виробництва і споживання, мінливість якості, нездатність до зберігання. Вони відображають як загальні сутнісні складові сфери послуг, так і підкреслюють видову і класову специфічність [65, с. 94].

Таким чином, публічна влада є типом панування в постіндустріальному або інформаційному суспільстві. Її наявність виступає іманентною ознакою високого рівня розвитку правової соціально-сервісної держави та громадянського суспільства. Публічність місцевого самоврядування базується на праві територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення у межах Конституції та законів України. В основі її знаходяться принципи законності, гласності, колегіальності, правової самостійності органів місцевого самоврядування, організаційної та матеріально-фінансової самостійності, підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів і посадових осіб, державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування, відкритості,

прозорості, народовладдя. Реалізація принципів публічності на рівні місцевого самоврядування відбувається через нормотворчу, установчу, правоохоронну, контрольну функції та функцію надання публічних послуг.

2.2. Правовий статус та функціонально-рольовий набір посадової особи місцевого самоврядування

У процесі впровадження реформи місцевого самоврядування змінюються функції та завдання органів місцевого самоврядування, що приводить до відповідних змін у професійній діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, орієнтованій на задоволення потреб територіальної громади та створення умов її подальшого соціально-економічного і культурного розвитку. Розширення функціональних завдань і обов'язків посадових осіб місцевого самоврядування актуалізує підвищення ефективності їхньої професійної діяльності, необхідність компетентного виконання покладених на них обов'язків.

Перш ніж розкрити сутність організаційно-правового статусу та функціонально-рольового набору посадової особи місцевого самоврядування розглянемо специфіку служб в органах місцевого самоврядування.

Необхідно зазначити, що служба в органах місцевого самоврядування до недавня трактувалась як складова державної служби. Державний службовець і службовець органів місцевого самоврядування розглядались як рівнозначні поняття.

Уперше організаційно-правовий статус посадових осіб органів місцевого самоврядування був визначений з прийняттям у 1993 році Закону України «Про державну службу» [1, с. 98]. Постановою Верховної Ради України про введення в дію цього закону на працівників органів місцевого та регіонального самоврядування була поширена дія Закону України «Про державну службу» 1993 року і вони були прирівняні до відповідних категорій посад державних службовців [2]. У перехідних положеннях Закону України

«Про місцеве самоврядування в Україні», прийнятого у 1997 році, підтверджувалося, що на посадових осіб місцевого самоврядування поширюється дія Закону України «Про державну службу». Вони прирівнюються до відповідних категорій посад державних службовців, якщо інше не передбачено законодавством України [3, с. 68]. І лише з прийняттям у 2001 році Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» така служба виокремилась в особливий інститут.

У цьому законі закріплене наступне визначення служби в органах місцевого самоврядування – це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом [4, с. 97].

У той же час необхідно зазначити, що прийнятий у 2001 році Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» застарів та потребує суттєвого оновлення його основних положень. Наразі розроблений законопроект про службу в органах місцевого самоврядування, який постановою Верховної ради України від 23.04.2015 № 359-VIII взятий за основу та знаходиться на доопрацюванні [5, с. 51].

Виходячи зі становлення та розвитку законодавства у цій сфері, необхідно зазначити, що служба в органах місцевого самоврядування є новим видом публічної службової діяльності, який хоч і взаємодіє з державною службою, ідентичний їй за набором структурних та статусно-рольових елементів, але відрізняється від державної служби за змістовним наповненням низки елементів. Адже мета муніципальної службової діяльності, насамперед, полягає у служінні інтересам територіальної громади та обслуговуванні функцій та повноважень місцевого самоврядування, реалізації їх безпосередньо населенням та органами місцевого самоврядування та є похідною від обсягу питань місцевого значення, які вирішуються на муніципальному рівні й окремих державних повноважень,

якими наділяються органи місцевого самоврядування у порядку делегування [6, с. 23-24].

Як зазначає Ю.П. Битяк, служба в органах місцевого самоврядування – це самостійний вид публічної служби, який близький за своїми характеристиками до державної. Зокрема, це професійна діяльність, пов'язана із зайняттям посад, спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та виконання окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом. Останні положення, вказує науковець, підкреслюють як роль, так і її зв'язок з органами виконавчої влади, державним управлінням та державною службою. Проте на думку Ю.П. Битяка, службу в органах місцевого самоврядування не можна розглядати як державну, про що свідчить і врегулювання її проходження окремим законом [7, с. 14].

Отже, наразі служба в органах місцевого самоврядування є окремим видом публічної служби в Україні, яка має певні особливості порівняно з державною службою, а саме:

- служба в органах місцевого самоврядування, як і державна служба, формується та реалізується у встановлених для неї організаційних структурах; якщо для державної служби такою структурою є державний орган або його апарат, то для служби в органах місцевого самоврядування – орган місцевого самоврядування або його виконавчий орган/апарат;

- цілі та завдання служби в органах місцевого самоврядування в соціальному аспекті схожі із завданнями державної служби: забезпечення прав і свобод людини і громадянина, виконання Конституції та законів України, правових актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування, виконання інших повноважень, покладених на органи місцевого самоврядування; стосовно цілей та завдань у соціальному аспекті служба в органах місцевого самоврядування є безпосереднім продовженням державної служби, але не в державно-територіальному масштабі, а на території

адміністративно-територіальної одиниці, на якій діє орган місцевого самоврядування;

- формування особового складу служби, здійснення кадрової політики в органах місцевого самоврядування – завдання тільки органів місцевого самоврядування на основі адміністративно-правових норм у нормативних актах про службу в органах місцевого самоврядування;

- принципи служби в органах місцевого самоврядування частково збігаються з принципами державної служби завдяки своїй спільній соціальній сутності в масштабах суспільства, але мають бути і власні принципи, що відбивають особливості служби в органах місцевого самоврядування: підконтрольність та підзвітність посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальною громадою; право відкликання виборних посадових осіб і висловлення їм недовіри територіальною громадою;

- правове регулювання служби в органах місцевого самоврядування також має свої особливості; правові норми, що регулюють цей вид публічної служби, закріплені, зокрема, у законах України «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про місцеве самоврядування в Україні», але цим не обмежується регулювання служби в органах місцевого самоврядування: органи та посадові особи місцевого самоврядування приймають нормативні акти, які регулюють окремі питання організації та здійснення служби [8, с. 95].

Вчені, зокрема, виділяють такі основні ознаки служби в органах місцевого самоврядування: це особливий вид публічної служби, тобто служби в органах місцевої влади; це професійна діяльність в органах місцевого самоврядування, за здійснення якої муніципальні посадові особи одержують заробітну плату з місцевого бюджету; муніципальні службовці – це особи, які несуть службу на посадах в органах місцевого самоврядування; це діяльність з виконання повноважень органів місцевого самоврядування, тобто діяльність, що перебуває в підпорядкуванні муніципального утворення;

це діяльність, яка організується на постійній основі, тобто посадові особи здійснюють повноваження органу місцевого самоврядування як основну роботу протягом невизначеного часу (постійно); посадові особи, що обираються, навпаки, діють протягом певного проміжку часу (тимчасово) [9, с. 45].

Виходячи з положень Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р, та тематики й змісту нашої магістерської роботи за основу будемо використовувати визначення поняття «служба в органах місцевого самоврядування», запропоноване Кушніровою Г.П. Так, службу в органах місцевого самоврядування охарактеризовано як професійну управлінську діяльність, пов'язану з наділенням владними повноваженнями і відповідальністю, обмежену законодавством, таку, що має нормотворчий характер та виконує обслуговуючу функцію шляхом надання управлінських послуг територіальній громаді та всьому суспільству [10, с. 28].

Значна роль у забезпеченні реалізації завдань та функцій органів місцевого самоврядування належить службовцям, що їх виконують, а саме посадовим особам місцевого самоврядування.

На сьогодні поняття «посадова особа місцевого самоврядування» у чинному законодавстві закріплене у положеннях Законів України «Про місцеве самоврядування» та «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Відповідно до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» посадовою особою місцевого самоврядування є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету. Такий закон закріплює, що на посаду можуть бути

призначені особи, які мають відповідну освіту і професійну підготовку [4, с. 42].

Зазначимо, що на сьогодні в нормативних актах відсутні чіткі критерії щодо розмежування статусно-рольового набору «посадової особи» та «службової особи». Законодавець часто використовує узагальнені поняття, такі як «службовці», «співробітники», «працівники». Відсутність єдиного підходу у визначенні їх співвідношення негативно позначається на практиці застосування відповідних норм. Звичайно, з метою розв'язання суперечностей та неузгодженостей щодо цього у сучасній науці проводились дослідження змісту понять «посадова» і «службова» особи з метою встановлення критеріїв їх розмежування, проте законодавчо дане питання залишилось неузгодженим і до сьогодні [53, с. 128].

Виходячи зі змісту нормативного визначення статусно-рольового набору посадової особи місцевого самоврядування можна виокремити такі його основні ознаки: праця в органах місцевого самоврядування; наявність в особи посадових повноважень щодо здійснення управлінської (організаційно-розпорядчі функції) та консультативної (консультативно-дорадчі функції) діяльності; одержання заробітної плати за свою діяльність за рахунок місцевого бюджету. Проте ці ознаки не відображають повного змісту, закладеного законодавцем у поняття посадової особи місцевого самоврядування.

Ми погоджуємося з Левківською Н.В., яка зазначає, що лише праця, як така, в органах місцевого самоврядування не надає правових підстав для набуття особою статусу посадової. Аналізуючи таку ознаку, як «праця в органах місцевого самоврядування», Левківська Н.В. підсумовує, що її використання при розкритті змісту поняття посадової особи органу місцевого самоврядування не є задовільною та пропонує таке поняття розглядати через зайняття особою певної посади в органах місцевого самоврядування [17, с. 64].

Посада, її призначення, коло функцій і завдань визначаються потребою та компетенцією органу і окреслюються межами законодавчих та інших нормативних актів. Посада не залежить безпосередньо від посадової особи, тобто не є її «власністю», проте відповідні повноваження можуть визначатися як індивідуально для однієї посадової особи, так і для групи осіб з однотипними посадами. Кожну посаду обіймає людина і важливим чинником є не лише професійна підготовка особи, її освіта, а й компетентність, моральні якості, реалізація особистих прав і свобод тощо. Термін «посада» також має і грошовий вміст. Штатний розпис посад впливає на формування бюджету як територіальної громади в цілому, так і на її суб'єктів окремо. Як наслідок, посада передбачає відповідальність за невиконання або неналежне виконання визначених обов'язків [12, с. 63].

Наступний елемент статусно-рольового набору посадової особи місцевого самоврядування – наявність повноважень. Загально відомо, що посадова особа є професійним виконавцем публічно-управлінських функцій. Саме наявність повноважень визначає її роль в управлінському процесі. Організаційно-розпорядчі обов'язки – це обов'язки по здійсненню керівництва трудовим колективом, діяльністю окремих працівників. Виконання особою організаційно-розпорядчих функцій супроводжуються визначенням форм та застосуванням відповідних методів управлінської діяльності, вибором моделі впливу на підлеглих і створенням умов для виконання ними службово-трудова обов'язків. Це – реальні важелі впливу на формування органу чи його підрозділу та на скерування діяльності підлеглих по службі працівників у напрямі виконання завдань та функцій відповідно до компетенції цього органу. Виконуючи свої повноваження, така посадова особа водночас реалізує компетенцію відповідної організаційної структури і здійснює управління людьми, впливаючи на їх поведінку з допомогою юридично-владних дій. Таким чином, виконання організаційно-розпорядчих функцій є характерною ознакою для керівної посади [19, с. 74].

А от консультативно-дорадчими функціями, що обумовлені завданнями, обов'язками та повноваженнями, які полягають у діях консультування, аналізу, підготовки пропозицій, прогнозів, порад і рекомендацій, наділені усі особи, що перебувають на службі в органах місцевого самоврядування.

Законодавче поєднання у статусно-рольовому наборі організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій передбачає їх обов'язкову подвійну наявність для посадової особи органу місцевого самоврядування. [14, с. 64].

В Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» передбачене розмежування посад за способом їх зайняття: обрання на них чи призначення. Так, статтею 3 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» встановлено, що:

виборними посадами є посади в органах місцевого самоврядування, на які особи обираються територіальною громадою (сільські, селищні, міські голови) та обираються або затверджуються відповідною радою (голови обласних, районної у місті, районних рад, секретар ради, заступники голови);

посади, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України (начальники управлінь, відділів тощо, їх заступники, спеціалісти).

У законі наводиться класифікація посад в органах місцевого самоврядування та встановлюються ранги посадових осіб. Усього встановлено сім категорій посад, яким відповідають п'ятнадцять рангів [4, с. 86].

Саме займаючи відповідну посаду в органі місцевого самоврядування, посадова особа набуває певний правовий статус, який визначає зміст її службової діяльності. Він складається із сукупності прав, обов'язків, обмежень, заборон і відповідальності посадових осіб місцевого

самоврядування, передбачених чинним законодавством і гарантованих державою.

Правовий статус посадових осіб місцевого самоврядування, з одного боку, знаходить прояв у правах та службових обов'язках посадової особи, а з іншого – становить основу для виконання службових завдань та функцій.

Правовий статус посадових осіб місцевого самоврядування визначається Конституцією України, законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про службу в органах місцевого самоврядування», а також «Про статус депутатів місцевих рад», «Про місцеві вибори», «Про запобігання корупції» та іншими актами законодавства України [27, с. 65].

Правовий статус – комплексна політико-правова категорія, що відображає характер взаємовідносин особистості і суспільства, громадянина і держави, індивіда і колективу. В основі правового статусу лежить фактичний соціальний статус, тобто реальне становище людини в даній системі суспільних відносин. Право лише закріплює це становище, вводить його в законодавчі рамки.

Права і обов'язки посадових осіб місцевого самоврядування є «особливим видом встановлених і гарантованих державою заходів необхідної і можливої їх поведінки в сфері службових відносин» [18, с. 84].

Підкреслимо, що йдеться саме про службові права та обов'язки, які є частиною компетенції відповідної організаційної структури й окреслені певною посадою. У сукупності службові права та обов'язки становлять службові повноваження. Власне, службові повноваження – це комплекс службових обов'язків і відповідних прав, які забезпечують виконання посадовою особою встановлених посадою функцій. Ці функції можна об'єднати в три основні групи: організаційні, виконавчо-розпорядчі, представницькі [19, с. 14].

Обов'язки найбільш яскраво характеризують сутність службової діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, адже територіальна

група приймає їх на роботу саме з метою покладення на них певних службових обов'язків.

Під обов'язками посадової особи місцевого самоврядування розуміються обумовлені Конституцією України і чинним законодавством функції (основні дії), які складають у сукупності сутність професійної діяльності щодо забезпечення виконання повноважень органів місцевого самоврядування.

Основні обов'язки посадових осіб місцевого самоврядування визначені статтею 8 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», серед яких: додержання Конституції і законів України, інших нормативно-правових актів, актів органів місцевого самоврядування; забезпечення ефективної роботи та виконання завдань органів місцевого самоврядування; недопущення порушень прав і свобод людини та громадянина; безпосереднє виконання покладених на них службових обов'язків, своєчасне і точне виконання рішень органів місцевого самоврядування чи посадових осіб; постійне вдосконалення організації своєї роботи і підвищення професійної кваліфікації тощо [4, с. 58].

Основні засади діяльності посадових осіб місцевого самоврядування закріплені в статті 19 Конституції України, згідно з якими вони зобов'язані діяти лише на підставі, в межах та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [20]. Ця основна вимога до професійної діяльності посадових осіб місцевого самоврядування відображена й в Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [4].

Службові права посадових осіб місцевого самоврядування можна умовно поділити на три групи:

права, які забезпечують усвідомлення посадовою особою свого правового статусу та її правовий захист (ознайомлення з документами, які визначають її права та обов'язки на посаді в органах місцевого самоврядування, критерії оцінки якості роботи та умови просування по службі; ознайомлення з усіма матеріалами своєї особової справи, з іншими

документами до внесення їх в особову справу, додання до особової справи своїх пояснень; проведення на її вимогу службового розслідування з метою зняття безпідставних звинувачень або підозри; право на звернення в суд, або інший орган для вирішення суперечок, пов'язаних зі службою в органах місцевого самоврядування тощо); права, які сприяють безпосередньому виконанню посадовою особою своїх обов'язків (отримання в установленому законодавством порядку інформації й матеріалів, необхідних для виконання службових обов'язків; прийняття рішень і участь у їх підготовці відповідно до службових обов'язків; підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації за рахунок коштів відповідного бюджету; внесення пропозицій щодо вдосконалення служби в будь-які інстанції тощо); права, які сприяють посиленню посадової активності особи, реалізації її конституційних прав і свобод (участь з власної ініціативи у конкурсі на заміщення вакантної посади; просування по службі, збільшення заробітної плати з урахуванням результатів роботи, рівня кваліфікації; об'єднання в професійні спілки з метою захисту своїх прав, соціально-економічних і професійних інтересів; об'єднання в професійні спілки з метою захисту своїх прав, соціально-економічних і професійних інтересів; пенсійне забезпечення з урахуванням стажу служби в органах місцевого самоврядування тощо) [10, с. 118].

Основні права посадових осіб місцевого самоврядування закріплені у статті 9 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Необхідно зазначити, що посадові особи місцевого самоврядування користуються перш за все загальногромадянськими правами. Однак, вітчизняним законодавством передбачено обмеження їх деяких загальногромадянських прав з метою ефективності службової діяльності. Так, посадові особи місцевого самоврядування не можуть бути організаторами і безпосередніми учасниками страйків та інших дій, що перешкоджають виконанню органами державної влади та органами місцевого самоврядування своїх повноважень [4, с. 54].

Службові обов'язки і права надаються посадовим особам місцевого самоврядування для успішного здійснення службової діяльності на посаді. Вони включають посадові права та обов'язки, які є похідними від завдань і функцій органу місцевого самоврядування, і визначають повноваження за конкретною посадою. Ці права і обов'язки конкретизуються в посадових інструкціях.

Важливим елементом правового статусу посадових осіб місцевого самоврядування є правові обмеження та заборони, що зумовлюються специфікою виконуваних ними завдань та функцій органів місцевого самоврядування й службових повноважень. Обмеження і заборони становлять цілісну категорію – правообмеження діяльності посадової особи.

Характеризуючи правообмеження як елемент правового статусу посадової особи місцевого самоврядування, необхідно виділити такі основні ознаки: метою їх встановлення є забезпечення ефективного виконання службових завдань; змістом є утримання від активної поведінки щодо реалізації окремих прав і свобод; правовою основою їх закріплення повинен бути лише законодавчий акт [21, с. 65].

Обмеження щодо посадових осіб місцевого самоврядування бувають двох видів: обмеження, пов'язані з прийняттям на службу в органи місцевого самоврядування, закріплені статтею 12 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»; обмеження та заборони, пов'язані з проходженням служби в органах місцевого самоврядування, встановлені законами України «Про службу в органах місцевого самоврядування» та «Про запобігання корупції»[4, с. 22].

Особливе місце в забезпеченні ефективної діяльності посадових осіб місцевого самоврядування займає юридична відповідальність. За неналежне виконання посадових обов'язків, зловживання ними посадова особа місцевого самоврядування може бути притягнута до дисциплінарної, цивільної, адміністративної та кримінальної відповідальності.

У загальному контексті юридична відповідальність посадових осіб місцевого самоврядування має свої особливі ознаки, відносно відповідальності звичайних громадян. Загалом, можна відзначити такі специфічні риси інституту юридичної відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування, як більш обширне коло підстав відповідальності, наявність таких підстав відповідальності, які застосовуються тільки до службовців, існуючий підвищений рівень їх правової відповідальності щодо тих її видів, які поширюються також на громадян, наявність складів протиправних дій, які прямо пов'язані з володінням державно-владними повноваженнями [23, с. 25].

Не можна не відмітити, що присутність юридичної відповідальності для посадових осіб місцевого самоврядування слугує рушійною силою у стимулюванні ефективності їх діяльності.

Сьогодні органи місцевого самоврядування є найбільш наближеними до громадян і питання місцевого значення ефективно вирішуються завдяки місцевим органам влади, їх посадовим особам, які краще обізнані щодо реального стану справ на місцях. Одержувачем послуг на місцях є громадяни, які зацікавлені в якості цих послуг і саме територіальна громада регулює діяльність органів місцевого самоврядування та посадовців. Інакше кажучи, наявна взаємозалежність і зацікавленість у взаємозв'язку між територіальною громадою, яка є користувачем послуг, і посадовими особами органів місцевого самоврядування, які мають забезпечити надання якісних послуг у межах своєї компетенції. Основне завдання посадових осіб місцевого самоврядування – це компетентне вирішення ними під свою відповідальність частини публічних справ у межах чинного законодавства України та в інтересах місцевого населення, надання якісних публічних послуг [13, с. 75].

Таким чином, правовий статус посадової особи місцевого самоврядування визначений нормами законів «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про службу в органах місцевого самоврядування». Згідно з ними, служба в органах місцевого самоврядування є окремим видом

публічної служби в Україні. Її можна охарактеризувати як професійну управлінську діяльність, пов'язану з наділенням владними повноваженнями і відповідальністю, обмежену законодавством, таку, що має нормотворчий характер та виконує обслуговуючу функцію шляхом надання управлінських послуг територіальній громаді та всьому суспільству. В свою чергу, функціонально-рольовий набір посадової особи місцевого самоврядування визначається подвійною наявністю організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій. Правовий статус та функціонально-рольовий набір визначає професійні завдання і ціннісні орієнтири посадової особи місцевого самоврядування, обрїй яких окреслений компетентним вирішенням, під свою відповідальність, частини публічних справ у межах чинного законодавства України та в інтересах місцевого населення.

2.3. Структура професійних цінностей посадової особи місцевого самоврядування

Специфіка публічної бюрократії, як соціальної групи позначається і на сукупності професійних цінностей, що обумовлюють ефективність діяльності співробітників системи місцевого самоврядування. Тому, з огляду на особливості сфери професійних інтересів останніх, пропонуємо відповідний підхід до класифікації професійних цінностей їх поведінки. При цьому, спираючись на існуючі результати наукового пошуку, під професійними цінностями ми розуміємо значущі норми субкультурного характеру та зразки поведінки, на які орієнтується індивід, зокрема й посадова особа місцевого самоврядування. Їх можна поділити на три групи – цілераціональні, ірраціональні (атрактивні) та соціально-організаційні [41, с. 15].

Цілераціональні професійні цінності виступають базовими в структурі елементів субкультури посадової особи місцевого самоврядування. В основі їх сутності знаходиться планомірна дія, визначена раціонально усвідомленими мотивами. Законодавство, що регламентує діяльність

посадових осіб місцевого самоврядування, у розвинутих країнах світу базується саме на цій основі. Тобто в ідеальному випадку поведінка чиновника характеризується планомірністю, ініціативністю й цілераціональною мотивацією [30, с. 95].

Головними серед них виступають наступні: 1) цінність служіння територіальній громаді (означає, що представники місцевої бюрократії повинні спрямовувати свою діяльність на користь територіальної громади, її інтересів і задовольняти насамперед потреби її членів); 2) цінність поєднання місцевих і державних інтересів полягає в узгодженні діяльності місцевої та центральної гілок влади. (Місцевий інтерес є не чим іншим, як уявленням про шляхи розвитку своєї території. Він – спонукальна сила до діяльності співробітників владних установ як членів територіальної громади, реальною причиною дій, звернень, прийняття рішень. У межах місцевих інтересів можна виділити також і спільні інтереси членів громади, що виявляються у спільному задоволенні комунально-побутових, локально-культурологічних та інших потреб шляхом отримання від влади відповідних послуг. Представники бюрократії при вирішенні питань місцевого значення повинні враховувати як місцеві, так і загальнодержавні інтереси. Така цінність слугує розвиткові процесів консолідації суспільства, становленню атмосфери паритетних відносин між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Цей соціальний регулятор відображає норми, що заперечують існування невідповідності загальнодержавних і громадських інтересів [27, с. 93];

3) цінність верховенства права, демократизму та законності (вміщує у собі підпорядкованість представників місцевої влади правам людини. Визнання пріоритету норм права в діяльності службовців перед іншими суспільними нормами (моралі, звичаїв); 4) цінність верховенства права (означає, що всі службовці органів місцевого самоврядування зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень і в спосіб, що передбачені Основним Законом країни та іншими нормативно-правовими документами,

оскільки їхні функції та повноваження підпорядковано служінню особі й територіальній громаді); 5) гуманізм та соціальна справедливість як цінність (соціальна справедливість у досліджуваній сфері проявляється в тому, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визначаються найвищою соціальною цінністю); 6) цінність пріоритетності прав і свобод людини й громадянина (нормативно пов'язує та позитивно обмежує дії посадових осіб місцевого самоврядування. Останні відповідають перед членами територіальної громади за свою діяльність, а головний їх обов'язок – це додержання прав і свобод людини й громадянина) [16, с. 87]; 7) цінність підконтрольності, особистісної відповідальності за порушення дисципліни і неналежне виконання службових обов'язків (являє собою певний стан організаційних відносин, за яким один співробітник органів місцевого самоврядування має право перевіряти іншого в процесі виконання службових обов'язків) [6, с. 134].

Дотримання вищенаведених професійних цінностей дозволяє сформувати образ активної посадової особи місцевого самоврядування. Домінанта цілераціональності в професійній діяльності посадової особи місцевого самоврядування доводить її діяльність до вищого ступеня «чистого» професіоналізму. Останній є вищим рівнем розвитку психофізіологічних, психічних і особистісних властивостей співробітника, що є результатом тривалого виконання службових обов'язків, які забезпечують якісно новий, більш ефективний рівень рішення складних професійних завдань у особливих умовах. Виходячи з цих позицій, службовця-професіонала в ідеальному, виключно цілераціональному відношенні, характеризували: наявність професійних, спеціальних знань, освіти, вмінь і навичок – кваліфікація та професійна компетенція, здатність до ефективної реалізації в практичній діяльності спеціальних, професійних знань обумовлених особистісними якостями й компетенцією. У цьому контексті слушною є теза про те, що значущість професійної компетенції обумовлена тим, що вона властива та необхідна для тих посад в ієрархічній

структурі місцевого самоврядування, які відрізняються високою складністю й соціальною значущістю [17, с. 77].

Професіоналізм посадових осіб місцевого самоврядування є визначальною рисою в організації та функціонуванні системи місцевої влади. Це не тільки одна з основних вимог, що визначає напрямки формування і практичної діяльності службовців, але й необхідна правова норма, без виконання якої неможливо отримати права на здійснення посадових повноважень. Ця риса змістовно полягає в тому, що службовець виконує свої обов'язки на професійній основі, є компетентним співробітником, якісно виконує свої повноваження. Тому до основних професійних цінностей цілераціонального типу також належать ще й ініціатива та творчість у роботі, сумлінне виконання службових обов'язків, підвищення професійної кваліфікації, уміння приймати рішення, ставити перед собою професійні завдання, складати коротко- та довгострокові плани, аналізувати ситуацію, давати конструктивні пропозиції щодо її вирішення, орієнтуватися в психології людей, аналітичність, масштабність, системність мислення тощо. Вище наведені елементи, що входять до складу професійних цілераціональних цінностей посадової особи місцевого самоврядування, взаємопов'язані та взаємно впливають один на одного і утворюють її еталонний суто раціональний образ і виступають першим базовим структурним пластом [18, с. 120].

Разом з цим, на думку більшості сучасних вітчизняних дослідників, в Україні інституціоналізація цього структурного рівня професійних цінностей посадових осіб місцевого самоврядування ще далека до завершення. Такий стан речей обумовлений кількома причинами. По-перше, це очевидна фрагментарність регулювання та регламентації окремих сторін функціонування виконавчих органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації. По-друге, очевидне відставання в регулюванні більш загальних питань порівняно з конкретними. По-третє, наявність значної

нечіткості і непослідовності в законах понять, дефініцій і характеристик службово-посадових відносин.

Маючи за організаційну основу цілераціональну модель остання, у межах згаданої підсистеми (як у розвинутих державах, так і в Україні) не може діяти і не діє лише в межах її принципів. Разом з цим, для посадових осіб місцевого самоврядування, як професійної групи, цілераціональні цінності складають не єдину, а одну з трьох груп елементів професійної субкультури. Поряд з її безособовістю, деперсоніфікованістю, підкоренню букві закону та іншими нормами співіснують, принаймні, ще дві групи професійних цінностей – ірраціонального й соціально-організаційного характеру. Оскільки саме вони компенсують недоліки та доповнюють «модельність» й певною гуманізацією цілераціональність, ми вважаємо за необхідне більш глибоко і повніше розкрити їх зміст і сутність [29, с. 106].

Група соціально-організаційних цінностей є другою по значущості в структурі професійної субкультури вітчизняної посадової особи місцевого самоврядування. Значення її елементів є подвійне. З одного боку, вони виступають як межа, а з іншого – як елемент зв'язку між цілераціональними та атрактивними цінностями. Вони відіграють визначальну роль у діяльності посадової особи місцевого самоврядування. Головними елементами соціально-організаційної групи професійних цінностей виступають: виконавча готовність, своєчасність виконання, готовність реалізувати задану зверху ініціативу, професійна етика, власна виконавча ініціатива й комунікативна компетентність. Умовно їх поділяють на дві підгрупи: перші три тяжіють до цілераціональності, а наступні до атрактивності [29, с. 124].

Важливе місце в комплексі соціально-організаційних цінностей посадової особи місцевого самоврядування займає виконавча готовність, сутність якої полягає в моментальній можливості виконати доручення керівника. Тому в багатьох виконавчих органів місцевого самоврядування нормальним явищем є нерегламентований робочий день. «Ти повинен бути на місці на момент потреби в тобі» – саме так можна сформулювати цю

цінність. При цьому слід зазначити, що чим вищим є статус співробітника організації, чим «ближчим» він є до керівника й чим вищим є авторитет останнього, тим більша вага цієї цінності. В організаціях і установах з великою кількістю ієрархічних рівнів у структурі сила цієї цінності визначається відповідно до вектору «згори-вниз». На нижчих ієрархічних рівнях вона взагалі може бути втрачена або мати негативне значення. Затримка на робочому місці для підготовки документації або при виконанні адміністративної процедури іноді є передумовою кар'єрного росту. Затримка на робочому місці з цього приводу осуджується колегами, може бути сприйнята нейтрально з певною долею іронії [13, с. 25].

Своєчасність виконання доручення є цінністю, що безпосередньо витікає з попередньої. Система взаємозалежності співробітників в установах місцевої влади є достатньо високою. Тому точність і своєчасність виконання розпоряджень сприймається як умова, що впливає і на існування системи, і добробуту окремого посадової особи місцевого самоврядування. Але, існуючи як важливий елемент структури професійних цінностей, вона найчастіше не підкріплена особистою мотивацією співробітника і реалізується лише під тиском авторитету керівника. Основна умова реалізації цієї норми – ініціатива керівника, яка в управлінській субкультурі носить короткотерміновий авральний характер [62, с. 75]. Слід додати, що особливим випадком є емоційна ініціатива керівника, його прагнення ввести новий, точний регламент діяльності, хоча реалізація цієї норми потребує, передусім, методичності та постійності у діях. Тісно пов'язаними між собою є такі соціально-організаційні професійні цінності, як готовність реалізовувати надану зверху ініціативу та власна виконавча ініціатива. Ініціатива є джерелом розвитку організації. Вона ототожнюється в організаційному відношенні з інновацією, що забезпечує бажання до виходу за межі стандартів, нонконформізм, «професійну руйнацію». Ініціативу можна охарактеризувати як активізуючий службу ефект креативної діяльності, пов'язаний з реалізацією ключового принципу синергетики –

незалежність систем, що само організуються. В умовах організаційної системи прояв ініціативи відбувається у двох видах – керівній та виконавчій [60, с. 54].

Керівну ініціативу можна охарактеризувати як професійну цінність з подвійною основою. З одного боку, вона – акцентоване твердженням керівника, спрямоване до верхніх рівнів місцевої влади про дієздатність підрозділу чи установи. З іншого – це оптимізація діяльності службовців, тобто колективу до роботи в напруженому режимі. Причиною керівної ініціативи виступає тиск як з боку іншого керівництва, так і зовнішнього оточення окремих клієнтів, контактних соціальних груп, представницьких організацій, тощо [60, с. 62].

Виконавча ініціатива також має дуалістичну основу. З одного боку, вона є продовженням керівної. У такому випадку її джерелом є директива від верхніх рівнів влади. При цьому слід зазначити, що принцип «ініціатива може бути покарана» виступає як факт опору керівному тиску. Саме цією формулою можна пояснити чисельні факти запізнення виконавчої ініціативи у владних установах. З іншого боку, фактором тиску виступає знову-таки, зовнішнє оточення. Тому посадова особа місцевого самоврядування має реагувати не лише на керівну, а й на громадську ініціативу. За таких умов принцип покараної ініціативи може бути скасований у разі переваги тиску суспільної ініціативи над тиском керівної [42, с. 38].

П'ятим елементом в групі соціально-організаційних професійних цінностей посадової особи місцевого самоврядування є комунікативна компетентність. Вона може бути охарактеризована як здатність посадової особи заснована на знаннях і чуттєвому досвіді, допомагає орієнтуватися під час професійного спілкування, розуміти мотиви, стратегії поведінки, як свої власні, так і пересічних громадян. У той же час службовець має враховувати, що комунікативна компетентність може удосконалюватися як саморозвиток, самовдосконалення, на основі власних дій, а діагностуватися компетентність повинна завдяки самоаналізу, самооцінці та зворотному зв'язку від громадян.

Але в цілому вона залежить від особистості самого спеціаліста. Внутрішня постанова йти назустріч людям, любов, доброта до них, прагнення і здатність проникнути у світ проблем громадян, залишаючись при цьому щирим у судженнях та діях, у настрої та спілкуванні є основою як розвитку, так і прояву комунікативної компетентності публічних чиновників. Вона є складною інтегративною якістю особистості, яка опосередковує професійну діяльність посадових осіб місцевого самоврядування. Спрямована на налагодження, підтримку, розвиток ефективної взаємодії з громадянами або іншими учасниками соціального процесу [43, с. 32].

Елементи професійної етики також є важливою групою в системі соціально-організаційних цінностей. Посадові особи місцевого самоврядування не повинні викликати у пересічних громадян негативну реакцію. Запобігти виникненню останніх мають професійні етичні норми та цінності. Останні формують певний стиль поведінки та взаємовідносин. Знання їх сутності та змісту допомагають посадовій особі місцевого самоврядування уникнути осуду своєї діяльності як з боку керівництва, так і громадян.

У цьому контексті слід підкреслити, що морально-етичні цінності не завжди узгоджуються з реальною поведінкою посадових осіб місцевого самоврядування. Це спричиняється протиріччям між ідеальними очікуваннями-вимогами, зафіксованими в соціальних нормах, і ситуативними умовами реальної поведінки. Тому в розвинутих державах, а також в Україні, виробляється моральні й етичні кодекси держслужбовців, співробітників місцевого самоврядування, соціальних працівників, освітян тощо. Ці документи відображають принципи й положення, що базуються на цінностях і нормах етики, таких, як обов'язок, совість, якість і оперативність виконання службових завдань, активність та ініціативність, конфіденційність, лояльність, повага до колег і громадян тощо [57, с. 99].

Атрактивні або ірраціональні професійні цінності мають діаметрально протилежну від цілераціональності сутність. Під їх впливом посадова особа

місцевого самоврядування фіксує певні принципи і норми, раціонально не усвідомлюючи їх вибір. Зміст і структура останніх формується під впливом традицій, звичаїв і культури соціального оточення посадової особи місцевого самоврядування, що позначаються на процесі її професійної соціалізації. У цьому контексті атрактивні цінності службовця місцевої влади формуються під загальним впливом елементів національної виробничої культури, духовних цінностей місцевої громади й субкультур інших соціальних груп групи, до складу яких він входить [64, с. 36].

Національний чинник – важлива складова ірраціонального соціального регулятора посадової особи місцевого самоврядування. В американському варіанті ірраціональності акцент зроблено на матеріальному успіху, рішучості, схильності до ризику, індивідуалізмі. Стрижнем цієї моделі є образ людини-одинака, яка окреслює собі мету й у процесі досягнення її не буде звертати уваги на жодні перешкоди. Тому діяльність чиновника публічного типу в американському варіанті базується на таких нормах, як прагматизм і лібералізм. У західноєвропейській моделі у органах влади ірраціональність простежується в обмеженому індивідуалізмі, підпорядкованому командному принципу. При цьому структурні й особливо технологічні межі (стандарти, інструкції, правила) засвоюються на рівні ментальності і реалізуються всіма співробітниками в їх практичній діяльності як обов'язкова умова досягнення успіху. Своєрідною є сутність досліджуваної групи професійних цінностей в японській моделі. До складу її входять такі цінності, як трудоголізм, колективізм, підтримка корпоративного духу, інноваційність. Атрактивні цінності посадової особи місцевого самоврядування у цих країнах мають достатньо високий ступінь інституціоналізації; як загальноприйняті вони, у цілому, гармонійно співіснують з цілераціональними й у комплексі є відображенням плюралістичної та неокорпоративістської моделей взаємодії влади й громади [27, с. 15].

Перейдемо до характеристики складових атрактивності вітчизняного співробітника органів місцевого самоврядування. Зазначимо при цьому, що питання впливу української ментальності на ефективність діяльності співробітників органів місцевого самоврядування є недостатньо розкритим у науковій літературі. В існуючому науково-теоретичному доробку можна виокремити такі елементи цієї групи професійних цінностей, як: демократизм у взаємовідносинах між людьми, відсутність культу героя, дрібнобуржуазний соціалізм, кооперування та взаємодопомога, патерналізм, ерозія певних суспільних цінностей, звичка працювати під примусом і наглядом [77, с. 93].

Демократизм відносин у соціальній, економічній, політичній, релігійній сферах є нормою суспільного життя українців. Ретроспекція дозволяє простежити її й у відкритості соціальної структури нашого народу, виборності старослов'янських князів, запорізьких кошових отаманів, козацьких гетьманів, сільських і церковних старост, міських голів. Українці схильні до визнання харизматичних особистостей. Ця особливість має прояв навіть у лінгвістичній сфері [25, с. 64].

Кооперація та взаємодопомога є також цінністю суспільного життя для українця. Цю рису детально охарактеризував ще в ХІХ столітті М. Костомаров у своїй роботі «Дві руські народності» [29, с. 79].

Патерналізм є не природним, а придбаним елементом системи атрактивних цінностей українця. Становлення її відбувалось у період входження України до складу таких державних утворень, як Російська імперія та СРСР. Пересічний громадянин упевнений, що високому керівництву невідомо про низький рівень життя населення, свавілля чиновників на місцях, недостатній рівень якості публічних послуг та інше. Момент істини й справедливості відбудеться тоді, коли воно дізнається про потреби пересічних громадян [55, с. 87].

Таким чином, структурно професійні цінності посадової особи місцевого самоврядування поділяються на три групи – цілераціональні, соціально-організаційні та атрактивні. До складу першої з них входять

цінності служіння територіальній громаді, поєднання місцевих і державних інтересів, верховенства права, гуманізму та соціальної справедливості, пріоритетності прав і свобод людини й громадянина, підконтрольності, особистісної відповідальності, а також творчість у роботі, сумлінне виконання службових обов'язків. Головними елементами соціально-організаційної групи професійних цінностей виступають: виконавча готовність, своєчасність виконання, обов'язок, совість, якість і оперативність виконання службових завдань, активність та ініціативність, конфіденційність, лояльність, повага до колег і громадян, власна виконавча ініціатива й комунікативна компетентність. Демократизм у взаємовідносинах, відсутність культу героя, дрібнобуржуазний соціалізм, кооперування та взаємодопомога, патерналізм, звичка працювати під примусом і наглядом складають третю групу ціннісних професійних орієнтирів посадової особи місцевого самоврядування. У повсякденній діяльності межі між групами професійних цінностей є відкритими, що забезпечує багатоваріантність їх комбінаторних форм та стилів професійної поведінки посадової особи місцевого самоврядування.

РОЗДІЛ 3

ПРАКСЕОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ РОЛІ ПУБЛІЧНОСТІ У СИСТЕМІ ПРОФЕСІЙНИХ ЦІННОСТЕЙ ПОСАДОВОЇ ОСОБИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

3.1. Результати дослідження індексу публічності посадових осіб місцевого самоврядування в Україні

Визначення індексу публічності посадових осіб місцевого самоврядування здійснене за допомогою вторинної обробки даних соціологічних досліджень 2012-2021 рр. Вони були проведені вітчизняними соціологічними компаніями при підтримці міжнародних моніторингових організацій. Результати цих досліджень знаходяться як у вільному доступі в мережі Інтернет, так і у вигляді друкованих матеріалів та звітів в Інституті розвитку міста. Методика інтерв'ю запропонована в них була застосована авторкою магістерської роботи під час проведення власного опитування у вересні-жовтні 2022 р.

В перші десятиліття незалежності кадрове наповнення органів місцевого самоврядування в містах України визначалося вихідцями із старої радянської номенклатури. Це наводить на думку щодо так званої персоніфікованої спадкоємності [6, с. 7].

Внаслідок того, що службовці не звикли слугувати громаді в їх рядах постійно відбувається боротьба за роль нового господаря. Хоча контролером за діяльністю бюрократії в органах місцевого самоврядування в Україні мало б виступати громадянське суспільство, але його у нас, в європейському розумінні, тривалий час не існувало. У вигляді самоуправлінської активності населення громад воно отримало прояв лише протягом останніх двох десятиліть. Така ситуація стала благодійним ґрунтом для політизації співробітників органів місцевого самоврядування, які стали застосовувати в своїй діяльності методи політичного адміністрування. Це, безперечно, не

сприяє ефективності функціонування місцевої влади. Політизація посадових осіб місцевого самоврядування виступає як прагнення монополізувати владу та посилити здатність самотійно генерувати рішення виходячи з інтересів бюрократичної організації, з огляду на незрілість політичних інститутів і громадянського суспільства [60, с. 43]. Такий стан речей був обумовлений, до останніх часів, звичкою підкорятися владі і терплячістю українського народу, який зносить незавершеність формування відповідних демократичних інститутів, а також його соціальною апатією. Остання, при цьому, безумовно, викликана негативними наслідками непродуманих реформ. Підхід кожної наступної української еліти, що опинялася при владі, до реформ полягав у традиційному апаратному адмініструванні протягом усього періоду незалежності [73, с. 46].

Останнє прискорило процес становлення бюрократичного капіталізму, який характеризується зрощенням місцевої бюрократії з олігархічними кланами, і зумовив виникнення так званих «номенклатурно-олігархічних кланів». Значна частина посадових осіб місцевого самоврядування та депутатського корпусу обласних центрів стала виступати в ролі лобістів (або навіть агентів) провідних корпорацій (насамперед паливно-енергетичного комплексу). Внаслідок цього, корупція в середовищі чиновництва стає найважливішим фактором впливу бюрократії на соціальні процеси в міських громадах, дозволяючи відстоювати їй свої корисливі інтереси. Результати соціологічного опитування, проведеного Українським центром економічних та політичних досліджень ім. О.Разумкова з метою з'ясування хто, на думку громадян, є основним джерелом порушення прав людини, свідчать про те, що корупція розцінюється як системна якість державної бюрократичної спільноти [76, с. 54].

Внаслідок такого стану речей підвищення рівня публічності у системі професійних цінностей посадових осіб місцевого самоврядування в Україні протягом останніх років відбувається шляхом політико-правових технологій. Підвищення рівня відкритості, прозорості, зменшення значущості корупції в

нашій державі відбувається за допомогою механізмів люстрації та електронного декларування прибутків. При цьому зазначимо, що якісного, відповідаючого європейським стандартам, законодавства про люстрацію Україна досі не має. На практиці, люстрація в Україні призвела до заміни посадових осіб місцевого самоврядування, які скомпрометували себе співпрацею із попередньою владою, на «своїх» відданих інтересам постреволуційної політичної еліти [38, с. 71].

Одним з найбільш ефективних політико-правових механізмів підвищення рівня публічності посадових осіб місцевого самоврядування в Україні є посилення заходів фінансового та іншого контролю. У відповідності із зобов'язаннями нашої держави перед МВФ нова система декларування для вищих посадових осіб мала розпочати роботу не пізніше кінця квітня 2016 р. Так само, згідно із Шостим звітом Європейської комісії щодо виконання Україною плану дій з візової лібералізації, керівництво України взяло зобов'язання забезпечити початок роботи в I кварталі 2016 р. Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК) та одразу після цього – почати перевірки активів і конфліктів інтересів посадових осіб місцевого самоврядування у сферах та на посадах, що найбільш вразливі для корупції [29, с. 11].

Декларація про доходи та майно посадових осіб місцевого самоврядування являє собою щорічну декларацію, яка подається в рамках законодавства про цивільну службу і закону про протидію корупції. Згідно із законодавством усі чиновники мали заповнити декларації в електронному вигляді до початку листопада 2016 р. Зміст цих нових електронних декларацій став набагато повніший за попередній їх варіант. Потрібно декларувати і готівкові кошти, і об'єкти незавершеного будівництва, і коштовні покупки. Процедура технічного рішення виписана таким чином, що чиновник або публічна особа на робочому чи будь-якому комп'ютеризованому місці заповнює деталізовану онлайн-форму, відомості з якої автоматично потрапляють в єдину базу даних та стають публічно

доступними (за виключенням персональних даних особи). Система сама з'єднується з тематичними держреєстрами та базами даних та порівнює задеклароване із фактично наявним. Якщо виникає невідповідність, заповнювачу пропонується уточнити розбіжності. При цьому, у разі відмови громадянина чи факту наведення ним недостовірних відомостей, компетентні органи отримують право розпочати кримінальне провадження. Втім, в умовах різкого зниження рівня життя основної маси населення, зростання цін, комунальних платежів, інфляції, безробіття, соціальної напруги електронне декларування прибутків чиновників стало не тільки переламним етапом в державотворенні України, а й отримало ефект вибуху. На початок листопада 2016 р., після закінчення заповнення посадовцями, чиновниками та іншими публічними особами електронних декларацій були виявленні багато чисельні факти невідповідності заробітної плати цих осіб та статків [61, с. 59].

Аналіз ролі публічності у системі професійних цінностей посадової особи місцевого самоврядування здійснюється шляхом визначення у світогляді та свідомості останнього не лише делінквентності корупції, а й за допомогою дослідження характеру мотивації, індикаторів прозорості, відкритості, доступності.

На питання: «чим керуються посадові особи місцевого самоврядування при виконанні обов'язків», отримані наступні відповіді: 69,9% - указівками безпосереднього керівника і частково посадовими обов'язками; 61,2% - особистою відповідальністю за доручену справу; 53,6% - посадовими інструкціями; 28% - інтересами своєї установи чи закладу; 17,8% - тільки вказівками начальника; 15,7% - власними уявленнями про те, що необхідно виконувати; 13% - інтересами суспільства.

Розглянемо, що лежить в основі прагнення до службового росту більшості опитаних посадових осіб місцевого самоврядування.

Відповіді розподілилися так: 50% - перспективи подальшого професійного росту; 44,2% - бажання більше заробляти; 40,4% - прагнення зайняти гідне місце в суспільстві; 30,8% - прагнення більш повно реалізувати

себе в управлінській сфері; 19,2% - надія вирішити житлову й інші побутові проблеми; 15,4% - надія установити більш широкі неформальні ділові зв'язки.

На питання про фактори, що стимулюють діяльність посадових осіб місцевого самоврядування були отримані наступні відповіді: 62% - матеріальне стимулювання; 58% - моральне стимулювання; 56% - формування резерву і робота з ним; 37% - заслуховування звітів; 35% - планування посадового переміщення; 31% - штрафи, адміністративні стягнення; 19% - планування індивідуального професійного розвитку.

Спираючись на наведені дані і на положення, відповідно до якого мотивація характеризується трьома рисами: стимул, мотив, організатор мотивації, відзначимо, що в більшості посадових осіб місцевого самоврядування спонукальними стимулами (зовнішнє спонукання для індивіда), як правило, виступають матеріальне і моральне заохочення. Мотивами (внутрішнє спонукання індивіда, його прагнення до досягнення особистих цілей та підтвердження валідності цінностей) виступають: перспективи професійного росту, заробіток, положення в суспільстві.

Факторами, що організують мотивацію індивіда, виступають указівки керівника, посадові інструкції й особиста відповідальність за доручену справу. До мотивації винятково раціонального плану може бути віднесене лише виконання посадових обов'язків (тільки визначену діяльність можна раціонально описати, зафіксувати в регламентуючому документі). Всі інші мотиви містять соціально-ціннісний і ірраціональний характер, включаючи такі мотиви, як наказ начальника й особиста відповідальність за доручену справу. Аналіз характеру мотивації в системі місцевого самоврядування дозволив зробити висновок, що для ефективної мотивації необхідний перехід до системи класових чинів і кваліфікаційних розрядів (на що вказують 60% респондентів). Таким чином, мотивація посадової особи місцевого самоврядування в сучасних умовах не тільки не є усталеною публічною, а являє собою комбінаторну форму низького рівня цілераціональності з

компенсаторними соціокультурними чинниками раціонально цілепокладеного та атрактивного характеру.

До найбільш «вагомих» негативних якостей в діяльності посадових осіб місцевого самоврядування респонденти одноставно віднесли «використання посади в корисливих цілях» (55%). Так само і наступне негативне явище – «формалізм, байдуже, неуважне ставлення до людей» (53%).

Найбільш пріоритетною і розповсюдженою функцією, яку сучасні посадові особи місцевого самоврядування уміють здійснювати, виявився контроль виконання рішень (41%). За такого підходу останні обирають для себе дуже специфічну роль – наглядача. Про таку тенденцію свідчить і наступний (33%) показник умінь керівників підрозділів системи місцевого самоврядування примушувати підлеглих.

Серед перспективних заходів з підвищення ефективності кадрової політики в системі місцевого самоврядування найбільшого значення респонденти надають забезпеченню професійного відбору нових кадрів (59%) та реформуванню системи оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування (59%).

Вторинна обробка даних попередніх соціологічних досліджень підтверджують гіпотезу про те, що у професійній діяльності організаційна модель поведінки посадової особи місцевого самоврядування може змінюватися під впливом різного роду об'єктивних і суб'єктивних чинників. Сформована в процесі повсякденної діяльності система професійних цінностей посадової особи місцевого самоврядування зрештою впливає на стиль її управлінської діяльності, отже – на загальну культуру публічного управління в системі місцевого самоврядування.

Далі вважаємо необхідним звернути увагу на результати власного та попередніх соціологічних досліджень щодо індексів прозорості, відкритості та доступності роботи органів місцевого самоврядування. Саме вони виступають індикаторами ролі публічності у системі професійних цінностей

посадової особи місцевого самоврядування. Ці результати також відображають рівень відкритості, прозорості та підзвітності органів місцевого самоврядування, а саме – міських голів та службовців виконавчих органів міст Запоріжжя, Ужгорода, Івано-Франківська, Вінниці.

При цьому ми переслідуюмо ще й досягнення завдань встановлення рівня публічності прийняття рішень і втілення в життя політики міської влади, а також внеску основних суб'єктів місцевого самоврядування в цей процес.

За рівнем публічності роботи органів місцевого самоврядування, до «низького рівня публічності» 40-60% потрапив Ужгород, а до числа «задовільного рівня публічності» 60-80% - Запоріжжя. Лідерство у загальному рейтингу публічності місцевого самоврядування належить м. Вінниці, яке отримало 88% з можливих 100%.

Складовими дослідження, як попередньо було зазначено, виступала оцінка міських голів, керівників та посадових осіб виконавчих органів за критеріями, які у розрахунку загального показника індексу мали вагу 30%, 35% та 35% відповідно.

На особливу оцінку заслуговує прозорість діяльності міських голів та реалізації ними своїх повноважень. Оприлюднення програмних та нормативних документів. Відкритість міських голів у взаємодії з представниками громад. Тут найбільш публічною є діяльність Івано-Франківського та Вінницького міських голів, яка оцінена в 74 та 72 % відповідно, а найменш Ужгородського – 33%. Робота в.о. голови м. Запоріжжя оцінена респондентами у 52%.

Якщо аналізувати прозорість персонального складу, структури та реалізації повноважень, прозорість роботи, оприлюднення нормативно-правових актів та іншої документації, відкритість та залучення громади до процесу прийняття рішень, то лідером серед даної категорії є Вінницька міська рада – 55%, а найменший показник належить Ужгородській міській раді – 27%.

Третя складова індексу – публічність виконавчих органів, має найвищі показники серед трьох основних об'єктів вимірювання, адже лише одне місто розмістилося в діапазоні «непублічних», 1 «низького рівня публічності», та 2 «задовільного рівня публічності».

Прозорість структури та повноважень виконавчих органів, оприлюднення нормативно-правових актів та іншої документації, відкритість виконавчих органів та забезпечення участі громадськості, доступність адміністративних послуг, підзвітність виконавчих органів стали тими важливими акцентами діяльності органів місцевого самоврядування.

Знову ж таки, виконавчі органи місцевого самоврядування м. Івано-Франківськ з показником 80% очолили рейтинг, а найменший показник вже традиційно зафіксований у м. Ужгород – 30%. Запоріжжя та Вінниця отримали в оцінці респондентів 55 та 62% відповідно.

Найнижчі рейтинги серед параметрів оцінки належать «підзвітності керівного складу підрозділів» та, безпосередньо,» посадових осіб», який в середньому становить 22%, а лідером за даним параметром є Вінницька міська рада – 53%. Найвищі рейтинги серед параметрів зафіксовані в «оприлюдненні програмних та нормативних документів мерами міст» - 67%, лідером серед яких є м. Запоріжжя.

Слід також підкреслити, що віддзеркаленням ролі публічності у системі професійних цінностей посадових осіб місцевого самоврядування виступає якість наданих ними послуг. Останні за типовою ознакою цілком можна назвати публічними. До складу їх входять адміністративні, соціально-правові, соціальні, комунальні та інші послуги, що надаються мешканцям громади з боку органів місцевого самоврядування

На сьогодні якість послуг, що місцева влада надає громаді є, за значною кількістю параметрів, достатньо далекою від бажаного рівня. Невисока якість публічних послуг на теперішній час є теж визнаним фактом. Утім, підкреслимо, що лише громадська думка не може бути єдиним засобом оцінювання якості публічних послуг, але безперечно вона займає

найважливіше місце в системі індикаторів рівня публічності у системі професійних цінностей посадових осіб місцевого самоврядування. До того ж, думка громадян про ефективність роботи виконавчих органів місцевого самоврядування й підпорядкованих їм комунальних підприємств та організацій є відображенням їх оцінки якості послуг. Разом з цим, слід підкреслити, що думка громадян про рівень обслуговування не може бути єдиним інструментом оцінювання всієї роботи органів місцевого самоврядування, оскільки завдання останніх є дещо ширшими, ніж тільки надання публічних послуг. Однак, на сьогодні, за умов переходу до соціально спрямованої парадигми сутності держави, посадові особи місцевого самоврядування повинні звернути більшу увагу на запити місцевої громади, у тому числі й щодо якості надання публічних послуг. Але поки що організаційна культура в органах місцевого самоврядування не свідчить про всеохоплюючу професійну посадових осіб, спрямовану на служіння громадянам. Окрім того, саме таке сприйняття ролі посадових осіб широко поділяє населення. Воно вважає, що важко уявити службовця, який би діяв у інтересах громадян.

У суспільній свідомості українців існує специфічний образ посадової особи місцевого самоврядування, формування якого відбулося й унаслідок взаємодії у сфері публічних послуг. Складовими його виступають високий рівень відчуженості влади, її замкненість, недостатня ефективність діяльності, забюрократизованість і недосконалість нормативно-правової бази. Останні набули характеру константи громадської думки, притаманної для всіх соціальних прошарків. Підкреслимо, що оцінка діяльності місцевої влади як суб'єкта надання публічних послуг мало залежить від того, наскільки населення знайоме з роботою цієї професійної групи, і чи надається вона, виходячи з власного досвіду або опосередковано. Недостатній рівень розвитку цілераціональних регуляторів в органах місцевого самоврядування, у поєднанні з патерналістськими настроями, й

соціальним песимізмом у громаді, обумовили узвичаєння та інституціоналізацію таких явищ, як корупція та хабарництво.

Суб'єктами використовуються стилі надання публічних послуг, діапазон яких коливається від «умовної» до «імпульсної» якості. Унаслідок цього ефективність діяльності муніципальних установ та рівень публічності повсякденного функціонування їх службовців у досліджуваному комунікативному просторі оцінена громадською думкою не вище, аніж на «задовільно». При цьому, як свідчать результати попередніх соціологічних досліджень з врахуванням суб'єктивності громадської думки населення України найменше задоволено якістю послуг управляючих компаній, поліції, виконкомів, теплокомуненерго та водоканалів. Найбільш позитивно в цьому контексті були охарактеризовані послуги, що надаються закладами соціального захисту, культури, поштою, дитячими садками та позашкільними навчальними закладами, центрами надання адміністративних послуг [31, с. 114].

Таким чином, у суспільній свідомості українців існує специфічний образ посадової особи місцевого самоврядування складовими якого виступають досить значний рівень відчуженості влади, її замкненість, недостатня ефективність діяльності, забюрократизованість, корумпованість і недосконалість нормативно-правової бази. Сутність цього образу визначена, з одного боку, недостатнім рівнем структурованості та мінливістю професійних цінностей службовців та патерналістськими настроями й соціальним песимізмом у міських громадах, з іншого. В системі професійних цінностей службовців місцевої влади публічність знаходяться далеко не на високому рівні. Зростання її значущості відбувається під впливом не соціальних, а політичних та політико-правових чинників. На сучасний момент серед останніх найбільшої ваги отримали такі напрямки як люстрація, боротьба з корупцією та е-декларування, стимулювання прозорості влади та підвищення якості публічних послуг. Втім, війна не лише консолідувала українське суспільство, а й призвела до зменшення соціальної

дистанції між місцевою владою та населенням громад. В умовах активних бойових дій публічність влади стала базовою умовою довіри до неї з боку громадян.

3.2. Рекомендації з підвищення ролі публічності в системі професійних цінностей службовців органів місцевого самоврядування

Підвищення рівня публічності в структурі професійних цінностей посадових осіб, а отже й ефективності, прозорості, відкритості їх професійної діяльності і, як наслідок, підвищення якості надаваних ними публічних послуг у процесі надання/отримання залежить від комплексу об'єктивних та суб'єктивних чинників. Відповідно до результатів вторинного аналізу даних та проведеного інтерв'ю для чиновника як полісуб'єкта надання послуг унаслідок переважно монопольного статусу у цій сфері питання надання якісної послуги є не завжди першочергове, а іноді працівники владних структур сприймають її як поточну складову адміністрування.

Для здійснення професійної діяльності вітчизняна посадова особа місцевого самоврядування повинна мати певний набір усталених професійних цінностей з визначеним серед них місцем для публічності. Нами було визначено, для вітчизняної посадової особи у її професійній діяльності властива перевага атрактивних професійних соціальних цінностей. А отже, для підвищення якості надаваних послуг необхідно збільшити вплив цілераціональної та соціально-ціннісної груп професійних цінностей у діяльності чиновника.

Це можна здійснити застосувавши внутрішньоорганізаційні соціальні технології розвитку публічності, які не потребують державної підтримки. Вони реалізуються в межах однієї установи, що входить до структури місцевої влади. У цьому контексті якість останніх прямо залежна від ефективності роботи персоналу організації. До складу внутрішньо-організаційних соціальних технологій, що уможливають тотальне

управління якістю належать: технологія делегування повноважень, технологія встановлення цілей, технологія формування персоналу.

Технологія делегування базується на принципах розмежування компетенцій і обов'язків. Компетенція та відповідальність передаються посадовим особам, які самостійно приймають рішення й реалізують їх. Делегування в установі може поширюватись на будь-які завдання. Дієвість технології прямо залежна від дотримання переліку умов. Найбільш вагомими серед них є: делегування співробітникам, завдань та компетенцій; заборона відмови від покладених на них функціональних обов'язків і компетенцій, їх подальшого делегування іншим співробітникам; делегування службовцям відповідальності за свої дії; визначення випадків утручання керівництва й готовність керівника взяти на себе загальну відповідальність; створення високоефективної інформаційної системи [62, с. 87].

Завдання, що передаються співробітникам повинні бути зорієнтованими на кінцевий результат – задоволення потреб або інтересів громадян [45, с. 30-32].

Технологія встановлення цілей. Вона характеризується визначенням керівниками цілей, специфічних завдань, сфери відповідальності для співробітників вищих і нижчих рівнів управління. У межах цієї технології існує декілька підходів щодо засобів визначення цілей. По-перше, цілі окреслює керівник. По-друге, керівник висуває цілі, а підлеглі займають відносно них відповідну позицію. По-третє, співробітники окреслюють цілі, які потім обговорюються з керівництвом, уточнюються та затверджуються. По-четверте, керівник і співробітники організації, незалежно один від одного формулюють цілі і потім узгоджують їх. Ефективність реалізації технології встановлення цілей полягає в дотриманні принципів: цільова орієнтація, багаторівневе визначення цілей, делегування компетенцій для прийняття рішень, принцип партисипації, орієнтації на результати.

Внутрішньо-організаційна технологія припускає визначення цілей, і відповідних галузей діяльності окремих працівників адміністративних

установ на основі точного опису функціональних обов'язків. При цьому вони володіють компетенцією, необхідною для прийняття рішень у межах визначеного кола завдань. Ця технологія припускає можливість наділення правом вибору засобів досягнення цілей висококваліфікованих, професіональних співробітників, які мають досвід у сфері роботи з громадянами [75, с. 92].

Позитивними результатами реалізації внутрішньо-організаційної технології встановлення цілей виступають посилення ідентифікації співробітників з цілями організації, підвищення об'єктивності оцінки співробітників і справедливою їх винагородою, розвиток у останніх ініціативи, трудової мотивації, готовності брати на себе відповідальність.

Внутрішньо-організаційна соціальна технологія формування персоналу займає одне з найважливіших місць. Головними елементами цієї технології виступають планування трудових ресурсів, набір персоналу, відбір кадрів, управління трудовою мотивацією, профорієнтація й адаптація працівників, оцінка працівників і оцінка їх трудової діяльності, підготовка керівних кадрів, управління просуванням за посадовими позиціями [45, с. 33].

У процесі формування персоналу підрозділів місцевої влади принципове значення мають, насамперед, питання добору кадрів. Ця складова є процесом оцінки професійних якостей кола претендентів, визначення придатності кожного з них для використання на конкретних посадах. Основною передумовою залучення на відповідні посади компетентних, висококваліфікованих працівників є формування дієвого кадрового резерву та робота з ним. Для успішного розв'язання цієї проблеми в кожній владній установі, як правило, розробляється план поповнення та добору персоналу.

Важливим елементом досліджуваної соціальної технології виступає організаційна соціалізація. Її можна визначити як процес адаптації людини на новій для неї посаді в органах місцевого самоврядування, що включає порівняння необхідної кваліфікації для виконання службових обов'язків і

наявних з цього знань, навичок і здібностей, а також соціально-психологічного входження у новий колектив. Необхідно розрізнити наступні види процесу організаційної соціалізації: уведення на іншу посаду співробітника, який уже має стаж в органах влади та навчання молодого спеціаліста. Якщо в першому випадку керівництво має спрямувати увагу на сприйняття норм поведінки та цінностей, що існують в трудовому колективі, то в другому до них додаються ще декілька чинників. Насамперед молодому співробітнику потрібно довести інформацію про місію та цілі установи, найбільш прийнятні методи досягнення мети, принципи, правила та норми, завдяки яким організація існує як єдина система, обов'язки, що повинен буде взяти на себе індивід з моменту зарахування його на роботу.

Разом з цим, слід додати, що стимулювання також є важливою складовою внутрішньо-організаційної технології формування персоналу. Окрім традиційних стимулів матеріального характеру, в установах влади все більшої ваги набувають нематеріальні. В рамках нашого магістерського дослідження, ми вважаємо, що вагомий внесок у збільшенні ролі цілераціональних професійних цінностей буде відігравати підвищення саме матеріальних стимулів.

Четвертою внутрішньо-організаційною технологією є уніфікація процедурної діяльності. Її можна охарактеризувати як мікрівідображення процесуальної частини технології створення та запровадження стандартів якості. Ефективний і результативний процес роботи зі зверненнями громадян відповідає місії установи системи місцевого самоврядування та потребам її клієнтів. Інформація отримана під час розгляду звернень громадян сприяє підвищенню їх обслуговування та позитивно впливає на імідж організації. Запровадження цієї технології дозволяє установі, забезпечити громадянину вільну можливість до подання звернення. Довести до рівня соціальної рефлексії комунікативну взаємодію в досліджуваному просторі.

Таким чином, підвищення ролі публічності в системі професійних цінностей посадової особи місцевого самоврядування може бути забезпечене шляхом упровадження комплексу соціальних технологій.

Проаналізувавши отримані нами результати вторинного аналізу даних можемо стверджувати, що немає необхідності підвищувати значущість цілераціональних професійних цінностей, у класичному веберіанському розумінні. Ефективним буде підвищення дії лише певних її складових.

Розглянувши технології, які можливо впровадити для підвищення ролі публічності в системі професійних цінностей посадової особи місцевого самоврядування необхідно посилити дію зовнішнього та внутрішнього раціонального контролю за діяльністю службовця. Влучним буде збільшити відкритість інформації для зовнішнього середовища, такими прикладами можуть бути подання електронних звернень, перехід на електронну звітність та декларування доходів посадових осіб. Важливо також забезпечити ініціативність контролю, тобто громадськість беручи участь у здійсненні контролюючих функцій має вносити ініціативу з питань не просто усунення існуючих недоліків, але й пропонувати механізми підвищення ефективності роботи з надання якісних публічних послуг.

В рамках підвищення значущості ціле раціональних професійних цінностей доцільним буде забезпечити для посадових осіб місцевого самоврядування умов для кар'єрного зростання, та збільшити вагу матеріальних стимулів, шляхом їх постійного планомірного зростання. Тобто, немає об'єктивної необхідності збільшувати жорсткість і закритість бюрократичної системи. Вважаємо за необхідне зазначити про важливість оптимізації професійних цінностей атрактивного характеру. Прийняття рішень виходячи із традицій та субкультурних цінностей, а також спонтанності, імпульсивності має відповідати ситуації, в якій приймається рішення. Атрактивні ціннісні орієнтири будуть корисними зокрема в ситуаціях, коли необхідне швидке прийняття рішень, що стосуються вирішення долі та стану здоров'я громадян.

Для збільшення ваги суто соціальних професійних цінностей увагу необхідно приділити включенню активної громадськості у роботу установ. Беручи участь у прийнятті важливих рішень громада керується тезою про те, що діяльність та робота, зокрема органів місцевого самоврядування, направлена на те, щоб оточуюче середовище стало більш успішним.

ВИСНОВКИ

Таким чином, під час написання магістерської роботи авторка прийшла до наступних висновків.

Тема ролі публічності у системі професійних цінностей посадової особи місцевого самоврядування є найбільш широко розкритою в публічно-управлінській, політологічній та соціологічній літературі. При цьому, розкриття її, найбільш часто, відбувається в межах неомарксистської та неовеберівської наукових традицій й саме остання набула більшої популярності як серед вітчизняних, так і іноземних дослідників проблеми. Разом з цим, використовуючи здобутки неовеберіанства українські науковці зосередилися на пошуку елементів публічності в діяльності посадових осіб місцевого самоврядування. Тим самим вони опосередковано стверджують про перехід українського суспільства до інформаційної фази розвитку й не звертають уваги на транзитарний характер останнього. При цьому, публічний характер діяльності посадової особи місцевого самоврядування чітко синонімізується з феноменом цілераціональності, що може бути охарактеризований як концептуальна діахронічність. До того ж, предмет нашої магістерської роботи виступає як дискусивний; окремі аспекти його висвітлені лише в статтях або тезах конференцій. Цей факт обумовлює як необхідність систематизації існуючого наукового доробку, так і підкреслює теоретичну новизну та практичну значущість теми дослідження.

Категорія «публічність» є родоутворюючою по відношенню до понятійної бази нашої магістерської роботи. Покладена в основу двох понятійно-термінологічних ланцюгів вона має дуалістичну природу. З одного боку, вона виступає маркером приналежності закладів місцевого самоврядування та її посадових осіб до системи публічного управління, а з іншого – є назвою базової професійної цінності в організаційній культурі сучасної бюрократії.

В ході написання кваліфікаційної роботи магістра, ми керувалися принципами об'єктивності, системності, багатofакторності, всебічності,

історичності та неупередженості. До основних методів, що були використані в роботі, відносяться аналіз, синтез, індукції, дедукції, класифікації, типологізації, які дали змогу максимально детально дослідити роль публічності у системі професійних цінностей посадової особи місцевого самоврядування. Міждисциплінарні методи, такі як контент-аналіз та наративний дали нам змогу підтвердити отримані дані проведеного соціологічного дослідження та їх актуальність.

Публічна влада є типом панування в постіндустріальному або інформаційному суспільстві. Її наявність виступає іманентною ознакою високого рівня розвитку правової соціально-сервісної держави та громадянського суспільства. Публічність місцевого самоврядування базується на праві територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення у межах Конституції та законів України. В основі її знаходяться принципи законності, гласності, колегіальності, правової самостійності органів місцевого самоврядування, організаційної та матеріально-фінансової самостійності, підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів і посадових осіб, державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування, відкритості, прозорості, народовладдя. Реалізація принципів публічності на рівні місцевого самоврядування відбувається через нормотворчу, установчу, правоохоронну, контрольну функції та функцію надання публічних послуг.

Правовий статус посадової особи місцевого самоврядування визначений нормами законів «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про службу в органах місцевого самоврядування». Згідно з ними, служба в органах місцевого самоврядування є окремим видом публічної служби в Україні. Її можна охарактеризувати як професійну управлінську діяльність, пов'язану з наділенням владними повноваженнями і відповідальністю, обмежену законодавством, таку, що має нормотворчий характер та виконує обслуговуючу функцію шляхом надання управлінських послуг

територіальній громаді та всьому суспільству. В свою чергу, функціонально-рольовий набір посадової особи місцевого самоврядування визначається подвійною наявністю організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій. Правовий статус та функціонально-рольовий набір визначає професійні завдання і ціннісні орієнтири посадової особи місцевого самоврядування, обрїй яких окреслений компетентним вирішенням, під свою відповідальність, частини публічних справ у межах чинного законодавства України та в інтересах місцевого населення.

Структурно професійні цінності посадової особи місцевого самоврядування поділяються на три групи – цілераціональні, соціально-організаційні та атрактивні. До складу першої з них входять цінності служіння територіальній громаді, поєднання місцевих і державних інтересів, верховенства права, гуманізму та соціальної справедливості, пріоритетності прав і свобод людини й громадянина, підконтрольності, особистісної відповідальності, а також творчість у роботі, сумлінне виконання службових обов'язків. Головними елементами соціально-організаційної групи професійних цінностей виступають: виконавча готовність, своєчасність виконання, обов'язок, совість, якість і оперативність виконання службових завдань, активність та ініціативність, конфіденційність, лояльність, повага до колег і громадян, власна виконавча ініціатива й комунікативна компетентність. Демократизм у взаємовідносинах, відсутність культу героя, дрібнобуржуазний соціалізм, кооперування та взаємодопомога, патерналізм, звичка працювати під примусом і наглядом складають третю групу ціннісних професійних орієнтирів посадової особи місцевого самоврядування. У повсякденній діяльності межі між групами професійних цінностей є відкритими, що забезпечує багатоваріантність їх комбінаторних форм та стилів професійної поведінки посадової особи місцевого самоврядування.

У суспільній свідомості українців існує специфічний образ посадової особи місцевого самоврядування складовими якого виступають досить значний рівень відчуженості влади, її замкненість, недостатня ефективність

діяльності, забюрократизованість, корумпованість і недосконалість нормативно-правової бази. Сутність цього образу визначена, з одного боку, недостатнім рівнем структурованості та мінливістю професійних цінностей службовців та патерналістськими настроями й соціальним песимізмом у міських громадах, з іншого. В системі професійних цінностей службовців місцевої влади публічність знаходяться далеко не на високому рівні. Зростання її значущості відбувається під впливом не соціальних, а політичних та політико-правових чинників. На сучасний момент серед останніх найбільшої ваги отримали такі напрямки як люстрація, боротьба з корупцією та е-декларування, стимулювання прозорості влади та підвищення якості публічних послуг. Втім, війна не лише консолідувала українське суспільство, а й призвела до зменшення соціальної дистанції між місцевою владою та населенням громад. В умовах активних бойових дій публічність влади стала базовою умовою довіри до неї з боку громадян.

Підвищення ролі публічності в системі професійних цінностей посадової особи місцевого самоврядування може бути забезпечене шляхом упровадження комплексу соціальних технологій.

Проаналізувавши отримані нами результати вторинного аналізу даних можемо стверджувати, що немає необхідності підвищувати значущість цілераціональних професійних цінностей, у класичному веберіанському розумінні. Ефективним буде підвищення дії лише певних її складових.

Розглянувши технології, які можливо впровадити для підвищення ролі публічності в системі професійних цінностей посадової особи місцевого самоврядування необхідно посилити дію зовнішнього та внутрішнього раціонального контролю за діяльністю службовця. Влучним буде збільшити відкритість інформації для зовнішнього середовища, такими прикладами можуть бути подання електронних звернень, перехід на електронну звітність та декларування доходів посадових осіб.

В рамках підвищення значущості цілераціональних професійних цінностей доцільним буде забезпечити для посадових осіб місцевого

самоврядування умов для кар'єрного зростання, та збільшити вагу матеріальних стимулів, шляхом їх постійного планомірного зростання. Тобто, немає об'єктивної необхідності збільшувати жорсткість і закритість бюрократичної системи. Вважаємо за необхідне зазначити про важливість оптимізації професійних цінностей атрактивного характеру. Прийняття рішень виходячи із традицій та субкультурних цінностей, а також спонтанності, імпульсивності має відповідати ситуації, в якій приймається рішення.

Для збільшення ваги суто соціальних професійних цінностей увагу необхідно приділити включенню активної громадськості у роботу установ. Беручи участь у прийнятті важливих рішень громада керується тезою про те, що діяльність та робота, зокрема органів місцевого самоврядування, направлена на те, щоб оточуюче середовище стало більш успішним.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Андросова О. Ф. Визначення і сутність корпоративної культури в сучасному управлінні. *Східна Європа: економіка, бізнес та управління*. Київ, 2017. № 6(11). с. 224-233.
2. Андросова О. Ф. Сучасний науковий підхід до формування структури, видів і функцій корпоративної культури на підприємствах. *Придніпровська державна академія будівництва та архітектури*. Дніпро, 2017. №5. С. 22-34.
3. Бандурка А.М., Бочарова С.П., Землянская Е.В. Психологія управління. Харків: Фортуна-Пресс, 1998. 464 с.
4. Бірта Г. О., Бургу Ю. Г. Методологія і організація наукових досліджень. Київ: Центр учбової літератури, 2014. 142 с.
5. Богданова Н. М. Кадрові процеси та технології у державному управлінні. Мотивація залучення молоді на державну службу. *Теорія та практика державної служби: напрями модернізації: матеріали науково-практичної конференції*, 11-12 листопада 2011 р. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2011. С. 116-119.
6. Бондар В. Д. Забезпечення мотивації державних службовців у Законі України «Про державну службу». *Теорія та практика державної служби: напрями модернізації: матеріали науково-практичної конференції*, 11-12 листопада 2011 р. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2011. С. 123-125.
7. Бордюг А. С. Імідж посадової особи місцевого самоврядування. *Теорія та практика державної служби: напрями модернізації: матеріали науково-практичної конференції*, 11-12 листопада 2011 р. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2011. С. 230-232.
8. Вебер М. Соціологія. Загальноісторичні аналізи. Політика. Київ: «Основи», 1998. 534 с.
9. Веремчук Р.О. Корпоративна культура організації та її вплив на систему розвитку персоналу URL:

http://ena.lp.edu.ua/bitstream/ntb/36034/1/42_240-245.pdf (дата звернення: 21.08.2022).

10. Гаєвський Б. А., Гаєвська О. Б. Державне управління в системі соціального управління. *Гуманітарний вісник ЗДІА*. 2011. № 47. С. 17-23.
11. Ганоцька С. О. Стандарти управління якістю як інструмент мотивації в професійній діяльності державних службовців. *Економіка та держава*. 2011. № 5. С. 147-150.
12. Головань М.С. Компетенція і кометентність: досвід теорії, теорія досвіду URL: http://uabs.edu.ua/images/stories/docs/K_VM/Holovan_03.pdf (дата звернення: 27.06.2022).
13. Гоменюк Д. С. Поняття умов праці посадових осіб. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2008. № 3. С. 128-130.
14. Грачова Т. Є. Особливості правового статусу державних службовців в сучасних умовах. *Управління розвитком*. 2012. №8. С. 80-81.
15. Григор'єва М. І. Особливості адаптації корпоративної культури на представництвах іноземних підприємств в Україні. *Економіка та держава*. Київ, 2011. №5. С. 35–39.
16. Григорчак І.М. Реформування державного управління: західний досвід і Україна. Вісник національної академії державного управління при президентові України. 2014. № 4. С. 30-36.
17. Демиденко Г. Г. Історія вчень про право і державу: курс лекцій. Харків: Право, 2012. 416 с.
18. Дмитренко М. Й. Корпоративна культура та її функціональний потенціал. *Гілея: науковий вісник*. Київ, 2016. №88. С. 244-249.
19. Дробязко Л. В. Корпоративна культура як інструмент ефективного управління персоналом. *Теорія та практика державного управління*. Київ, 2012. №3. С. 41-50.
20. Етика: Енциклопедичний словник / під заг. ред. Р.Г. Апресяна, Л.А. Гусейнова. Москва : Гардаріки, 2001. 536 с.

21. Желябін В. О. Еволюція управління у контексті державного управління. *Гуманітарний вісник ЗДІА*. 2009. Випуск 38. С. 167-174.
22. Заболоцький В. В. Генеза моделей державного управління на теренах України у період раннього середньовіччя. *Інвестиції: практика та досвід*. 2015. № 9. С. 87-91.
23. Захарчин Г.М. Корпоративна культура: навч. посібник. Львів : Новий Світ, 2011. 342 с., с. 122
24. Камінська Н.В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз. Київ : КНТ, 2010. 232 с.
25. Колесніков Б.П. Основні механізми цілепокладання в структурі державного управління. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2010. № 1. С. 139-143.
26. Конституція України URL :<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення 21.08.2022)
27. Копець Г.Р., Леськів М.Р. Роль корпоративної культури у мотивації персоналу. *Національний університет «Львівська політехніка»* URL: https://oldena.lpnu.ua/bitstream/ntb/36033/1/41_232-239.pdf (дата звернення: 21.08.2022).
28. Кормич А. І. Історія вчень про державу і право: навч. посібник у Київ : Правова єдність, 2015. 416 с.
29. Корпоративна культура / Г. М.Захарчин та ін. ; за заг. ред. Г. М.Захарчин. Львів : Новий світ-2000, 2011. 344 с.
30. Крушельницька О. В. Методологія і організація наукових досліджень: Навчальний посібник. Київ : Кондор, 2003. 192 с.
31. Кусмінська Т.А. Планування кар'єри державного службовця на сучасному етапі. *Економіка та держава*. 2013. № 4. С. 129-131.
32. Кушнірова Г.П. Формування професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування: *автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з державного управління: спец. 25.00.03 «Державна*

служба». Київ : Національній академії державного управління при Президентіві України, 2011. 23 с.

33. Левківська Н.В. Поняття «посадова особа місцевого самоврядування»: проблемні питання правового регулювання в Україні. *Державне управління та практика*. 2009. № 1. С. 19-27.

34. Ліфенцев Д. С. Трансляція цінностей корпоративної культури як інструмент формування іміджу компанії. *БІЗНЕСІНФОРМ*. Київ, 2014. №12. С. 440-443.

35. Лукашевич М.П., Туленков М.В. Соціологія. Загальний курс : навч. посіб. Київ : Каравела , 2006. 408 с.

36. Малиновський В.Я. Державна служба: Теорія і практика: навчальний посібник. Київ : Атіка, 2003. 160 с.

37. Маматова Т. В. Загальне управління якістю в органах суспільного управління. *Дніпропетровськ : ДРІДУ УАДУ*, 2001. Вип. 3(6). С. 47-57.

38. Маматова Т. В. Проблеми підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців у сфері управління якістю. Дніпропетровськ : *ДРІДУ УАДУ*, 2002. Вип. 3(9). С. 190-201.

39. Маркозова О. О. Навчання впродовж життя – необхідна передумова досягнення життєвого успіху людини. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. Київ, 2016. №2. С. 198-205.

40. Мельник І.М. Основні шляхи удосконалення мотивації персоналу в системі державної служби. *Вісник Донецького державного університету управління*. 2008. № 4. С. 23-30.

41. Мустафаєва У.С. Правове забезпечення професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування в Україні: стан та проблеми. *Державне управління: теорія та практика*. 2010. № 1. С. 2-3.

42. Неліпа Д.В. Професіоналізація державної служби як чинник забезпечення ефективності державного управління. *Інвестиції: практика та досвід*. 2014. № 18. С. 136-140.

43. Оболенський О. Ю. Державна служба. Київ : КНЕУ, 2003. 344 с.
44. Овсянко Д.М. Муніципальне право: підручник. Київ : Вентурі, 2002. 348 с.
45. Падалко Г. В. Служба в органах місцевого самоврядування в Україні: проблеми конституційно-правової теорії та практики. *Публічне право*. 2012. № 3 (7). С. 20-27.
46. Парпан Т. В. Стан і перспективи правового регулювання трудових відносин державних службовців. *Підприємництво, господарство і право*. 2012. № 7. С. 87-90.
47. Педак І.С. Управління людськими ресурсами на державній службі. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2011. № 1. С. 97-100.
48. Петришин О.В. Статус службової особи: природа, структура, спеціалізація. Київ : НМКВО, 1997. 211 с.
49. Петрушенко В. Л. Тлумачний словник основних філософських термінів. Львів: Вид-во Львівської політехніки, 2009. 264 с.
50. Поліщук І. В. Механізми розвитку професійного потенціалу державних службовців в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2015. № 4. С. 149-153.
51. Пончонова-Рисак Т.М., Яценко Л. М. Поняття «професійні якості» як складова фахової підготовки майбутніх спеціалістів. *Педагогічні науки*. 2016. Т. 2. С. 159-163. URL: http://ps.stateuniversity.ks.ua/file/issue_74/part_2/35.pdf (дата звернення 23.07.2022)
52. Приймак О.М., Приймак Ю.О. Соціальні аспекти інституціоналізації публічності державної влади: метод. посібник. Запоріжжя: ЗЦППКК, 2014. 44 с.
53. Приймак О.М., Приймак Ю.О. Соціальні технології забезпечення ефективної діяльності державного службовця: методичні матеріали. Запоріжжя: ЗЦППКК, 2008. 38с.

54. Романенко О. М. Підвищення ефективності діяльності державних службовців. *Актуальні проблеми та перспективи розвитку публічного управління в Україні: матер. IV всеукр. наук.-практ. конф.*, 11 жовтня 2012 р. Запоріжжя : КПУ, 2012. С. 421-424.
55. Рунова Н. О. Державна служба як різновиду публічної служби в Україні: проблеми інституалізації. *Публічне право*. 2013. № 2. С. 241-246.
56. Сидоренко В. К. Основи наукових досліджень. Навчальний посібник для вищих педагогічних закладів освіти. Київ : РННЦ «ДІНІТ», 2009. 259 с.
57. Сікач Я.В. Корпоративна культура організації та держави як стратегічний інструмент управління. *Держава і право*. Київ, 2009. Вип. 46. С.654-658.
58. Словник-довідник правових, політологічних, соціологічних та економічних термінів. Київ. : Міленіум, 2008. 296с.
59. Соціальна філософія: Короткий енциклопедичний словник. Заг. ред. і укладення В. П. Андрущенко, М. І. Горлач. Київ-Харків: ВМП «Рубікон», 1997. 386 с.
60. Сурмін Ю. П. Місцеве самоврядування та громадянське суспільство: моніторинг суспільної думки. *Зб. наук. праць. Дніпропетровськ : ДРІДУ УАДУ*, 2000. Вип. 2 (2). С. 11-23.
61. Сурмін Ю. П. Тенденції розвитку державного управління. *Вісник НАДУ при Президентові України*. 2007. № 2. С. 5-14.
62. Сюдников І. Секрети прихованої влади. Макс Вебер – про джерела й підстави впливу чиновництва в історії та в сучасну добу. *День*. 2012. № 224-225. С. 9.
63. Тимків В.М. Понятійні аспекти становлення публічної служби в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2012. № 3. С. 70-73.
64. Туленков М.В. Концептуальні засади організації сучасного менеджменту. Київ-Ніжин: Рондо, 2006. 312с.

65. Туленков М.В., Ковтун О.С. Типологічні засади корпоративної культури господарської організації. *Соціальні технології: актуальні проблеми теорії та практики*. Київ, 2014. №64. С. 21-27.
66. Устименко В. М. Методи оцінки стану організаційної культури. *Збірник наукових праць Таврійського державного агротехнологічного університету*. Мелітополь, 2013. №1. С. 367-381.
67. Фурсін О. О. Основні напрями формування механізму соціально орієнтованого державного управління. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2011. № 1. С. 181-188.
68. Хапілова В.П. Психологія формування конкурентоздатності майбутніх менеджерів організацій. Запоріжжя: Просвіта, 2007. 220 с.
69. Харченко Ю.Г. Поняття та особливості адміністративно-правового статусу посадових осіб місцевого самоврядування. *Право та державне управління*. 2012. № 3 (8). С. 112-115.
70. Харчишина О. В. Порівняльний аналіз сучасних підходів до типології організаційних культур. *Економіка. Управління. Інновації*. 2014. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/eui_2009_2_39.pdf
(дата звернення 12.06.2022)
71. Хоменець Р. Теоретико-правові аспекти принципів служби в органах місцевого самоврядування. *Підприємництво, господарство і право*. 2002. № 3. С. 49-51.
72. Шульга І. Л. Публічна служба в Україні як інструмент реалізації соціальних потреб громадян на регіональному рівні. *Економіка та держава*. 2011. № 12. С. 124-126.
73. Щегорцова В. М. Використання психологічних методів у практиці управління персоналом на державній службі. *Теорія та практика державної служби: напрями модернізації: матер. наук.-практ. конф.*, 11-12 листопада 2011 р. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2011. С. 165-167.

74. Щепанський Я. Элементарные понятия социологии. Москва : «Прогресс», 1969. 227 с.
75. Щерба С.П. Філософія. Київ : МАУП, 2004. 216 с.
76. Юкіш В.В. Вплив корпоративної культури підприємства на формування лідерських якостей керівника. *Аграрна економіка*. 2010. № 1-2. С. 103-109.
77. Юрченко В.С. Соціологія влади. Київ: «Наукова думка», 2019. 268 с.
78. Якименко М.А. Якість соціально-правових та адміністративних послуг. Харків: «Гаудеамус», 2018. 164 с.
79. Яковенко Ю.І. Основи гавенментальної соціології. Київ: «Просвіта», 2017. 382 с.
80. Яшина Ю.В. Соціальні бар'єри професійного розвитку державних службовців. *Держава та регіони Серія: Державне управління*. 2011. № 1. С. 138-143.

**Декларація
академічної доброчесності
здобувача ступеня вищої освіти ЗНУ**

Я, Музичук Анна Василівна, студентка 2 курсу, форми навчання заочної, факультету соціології та управління, спеціальність «публічне управління та адміністрування», освітньо-професійна програма «публічне управління та адміністрування», адреса електронної пошти muzychuk_anna@email.ua,

– підтверджую, що написана мною кваліфікаційна робота на тему «Роль публічності у системі професійних цінностей посадової особи місцевого самоврядування» відповідає вимогам академічної доброчесності та не містить порушень, що визначені у ст. 42 Закону України «Про освіту», зі змістом яких ознайомлений;

– заявляю, що надана мною для перевірки електронна версія роботи є ідентичною її друкованій версії;

– згоден на перевірку моєї роботи на відповідність критеріям академічної доброчесності у будь-який спосіб, у тому числі за допомогою інтернет-системи а також на архівування моєї роботи в базі даних цієї системи.

Дата _____

Підпис _____

Музичук А.В.

Дата _____

Підпис _____

Приймак О.М.