

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»

Центр підготовки магістрів публічної служби і професійних суддів

Кафедра загальної теорії права та держави

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на тему:

«ФОРМУВАННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ ПРАВОВОЇ КУЛЬТУРИ ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ»

Виконала: здобувачка вищої освіти 2

курсу денної форми навчання

галузь знань – 28 «Публічне управління та
адміністрування»

спеціальність 281 – «Публічне управління
та адміністрування»

Старенкова Олександра Олександрівна

Керівник – д.ю.н., проф. Дудченко В.В.

Рецензент – д.ю.н., проф. Завальнюк В.В.

Одеса – 2024

ЗМІСТ

ВСТУП		3
РОЗДІЛ 1.	ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ФОРМУВАННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ ПРАВОВОЇ КУЛЬТУРИ ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ	8
	1.1. Теоретичні основи професійної культури публічного службовця	8
	1.2. Правова культура як соціальний феномен та наукова категорія. Сутність та структура правової культури.	17
РОЗДІЛ 2.	МІСЦЕ ПРАВОВОЇ КУЛЬТУРИ У СТРУКТУРІ ПРОФЕСІЙНОЇ КОМПЕТЕНТНОСТІ ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	28
	2.1. Специфіка формування організаційно-правової культури органів місцевого самоврядування в умовах реформування публічної служби	28
	2.2. Компетентнісний підхід до формування професійної правової культури публічного службовця	39
РОЗДІЛ 3.	ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОЇ КУЛЬТУРИ ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У КОНТЕКСТІ СУЧАСНОГО РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ	49
	3.1. Міжнародний досвід формування правової культури публічних службовців	49
	3.2. Проблеми формування професійної правової культури посадовців	56
	3.3. Шляхи підвищення рівня професійної правової культури кадрів місцевого самоврядування	62
ВИСНОВКИ		76
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ		85

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Становлення України як соціальної, демократичної, правової держави, її стратегічний курс на вступ до Європейського Союзу та Північноатлантичного Альянсу вимагають створення ефективної системи державного управління, удосконалення підходів до формування професійної публічної служби і нового типу публічного службовця, оновлення змісту діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, гармонізації взаємовідносин між державою і громадянами. За цих умов важливим фактором удосконалення системи державного управління взагалі й публічної служби зокрема є формування та розвиток правової культури публічних службовців як суттєвого компонента їхньої професійної діяльності.

Актуалізація утвердження такої діяльності органів публічної влади, яка б забезпечувала виконання законів шляхом належної результативності управлінських рішень, розмежовувала і збалансовувала їх повноваження та відповідальність у сфері надання державних та адміністративних послуг, перед усім, на місцевому рівні, зумовлена також реформуванням системи місцевого самоврядування, переходом на децентралізовану модель управління. Крім того, у ситуації повномасштабної агресії РФ проти України, левова частка відповідальності за забезпечення соціальної, економічної, безпекової і психологічної підтримки громадян та усунення наслідків військового терору проти мирного населення покладена саме на органи місцевого самоврядування.

У цьому зв'язку виникає потреба у організації такої діяльності органів місцевого самоврядування, яка б, не намагаючись вирішувати за людину її повсякденні життєві проблеми, створювала б цій людині відповідні умови, надавала б такі можливості, щоби вона сама справлялася з цими проблемами, залишаючись при цьому членом суспільства і діючи у правовому полі. А з іншого боку, органи місцевого самоврядування, як органічна частина

системи публічного управління, повинні забезпечувати і захищати ту цінність суспільства, яка ще за давньогрецьких часів визначалася як загальне благо.

Органи публічної влади на місцевому рівні мають організовувати та цілеспрямовано упорядковувати соціальні процеси у чіткій відповідності до вимог демократичних, правових процедур і інститутів. У ситуації військового стану така організація є прерогативою публічної влади та її органів. Яким чином буде здійснюватися вказане упорядкування залежить у тому числі від ступеня досконалості культури діяльності органів місцевого самоврядування з притаманними їм організаційно-правовими елементами, які дають підстави для виокремлення організаційно-правової культури таких органів в цілому та правової культури посадових осіб місцевого самоврядування зокрема. Звідси актуальність проблеми формування професійної правової культури посадових осіб місцевого самоврядування у період становлення нового типу державності і відкритих суспільних відносин.

У науковому дискурсі дана проблематика розглянута у багатоаспектному форматі. Висвітленню проблем професіоналізації в цілому і професіоналізації служби в органах публічної влади зокрема присвячені дослідження в різних галузях науки: філософії, історії, соціології, політології, економіці, педагогіці, психології, права. Так, важливе значення для з'ясування наукових засад змісту професійної культури публічних службовців і теоретичного осмислення її функціонування, зокрема у правовому контексті, мають дослідження таких вітчизняних авторів, як Ю. Битяк, К. Горобець, С. Гусарев, В. Завальнюк, А. Заєць, С. Ківалов, А. Колодій, В. Копейчиков, І. Яковюк та ін.

З позицій теорії публічного управління та адміністрування питання визначення організаційно-методологічних засад формування культури публічних службовців, окреслення основних підходів до розвитку культурного потенціалу публічного управління та механізми формування управлінської культури висвітлено у програмних працях В. Бакуменка, М.

Головатого, Ю. Кальниша, В. Князева, Л. Нагорної, І. Надольного, Н. Нижник, В. Скуратівського, В. Тертички, В. Троня, В. Цветкова, І. Шпекторенка, Л. Штики та ін.

Втім досі не існує інтегрального підходу до визначення механізмів формування професійної правової культури посадових осіб місцевого самоврядування. Аналіз наукової літератури та порівняння з відомими способами розв'язання проблеми засвідчив, що, незважаючи на активізацію зусиль, спрямованих на вивчення професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування, не вистачає робіт узагальнюючого, теоретико-методологічного характеру. Існуючим дослідженням бракує цілісності, системності, вони не надають можливості комплексного аналізу професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування з орієнтацією на переосмислення її змісту, форм та методів. Зокрема, відсутній системний аналіз місця та ролі правової культури як ключової компетенції публічного службовця.

Мета і завдання дослідження. Метою даного дослідження є теоретико-методологічне обґрунтування формування професійної правової культури посадових осіб місцевого самоврядування, визначення проблем та перспектив її розвитку.

Досягнення визначеної мети зумовило необхідність вирішення таких **завдань**:

- на основі джерелознавчого аналізу визначити місце та роль професійної культури публічних службовців у сфері публічного управління;
- визначити специфіку правової культури як феномену соціального буття та предмету наукового дискурсу. Розкрити її сутність і структуру;
- схарактеризувати специфіку формування організаційно-правової культури органів місцевого самоврядування в умовах реформування публічної служби;

- розкрити сутність компетентнісного підходу до формування професійної правової культури публічного службовця місцевого самоврядування;
- узагальнити міжнародний досвід формування правової культури публічних службовців;
- окреслити коло проблем формування професійної правової культури посадовців на сучасному етапі розвитку публічного управління в Україні;
- сформулювати пропозиції щодо шляхів підвищення рівня професійної правової культури кадрів місцевого самоврядування.

Об'єкт дослідження – професійна діяльність посадових осіб місцевого самоврядування.

Предмет дослідження – теоретико-організаційні основи формування професійної правової культури посадових осіб місцевого самоврядування.

Методи дослідження. Для вирішення поставлених завдань автором було застосовано комплекс методів як емпіричного, так і теоретичного характеру, серед яких методи: загальнонаукового аналізу наукових вітчизняних та зарубіжних джерел, нормативно-правової бази; класифікації посад в органах місцевого самоврядування; порівняння та систематизації визначень професійної компетентності у різних галузях науки. Функціонально-структурний метод використовувався при дослідженні моделі професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування; логіко-семантичний та компаративний методи – при дослідженні понятійного апарату; системний і комплексний підходи – при дослідженні основних характеристик професійної правової культури посадових осіб місцевого самоврядування; метод узагальнення – для отримання висновків та розробки рекомендацій.

Наукова новизна одержаних результатів визначається внеском автора у вирішення актуального наукового завдання в галузі публічного управління – розроблення теоретико-організаційних засад формування й розвитку

професійної правової культури публічних службовців України в умовах реформування публічної служби.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що розроблені й науково обґрунтовані автором теоретичні положення, висновки й рекомендації можуть бути застосовані у викладацькій та науково-дослідній роботі, у практичній діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування.

Основні теоретичні положення магістерського дослідження можуть слугувати підґрунтям для розробки концепції формування й розвитку професійної правової культури публічних службовців України.

Структура магістерської роботи. Робота містить вступ, три розділи, що включають сім підрозділів, висновки та пропозиції, список використаних джерел.

РОЗДІЛ 1.

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ФОРМУВАННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ ПРАВОВОЇ КУЛЬТУРИ ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ

1.1. Теоретичні основи професійної культури публічного службовця.

Культура як система засобів і механізмів діяльності виражає здатність людини ставити мету своєї діяльності. Виходячи з цього, культура управління виражає здатність особи впливати на цю мету, а професійна культура виступає як неодмінна умова її здійснення. Отже, професійна культура має виступати засобом проектування діяльності публічних службовців у напрямі забезпечення ефективності публічної служби.

Слід зазначити, що донедавна професійна культура державних службовців не виступала предметом спеціальних досліджень і відповідно не було визначено її проблемне поле. Більшість дослідників досі розглядають професійну культуру посадовців як складову управлінської або організаційної культури, виносячи за лапки такі її правові аспекти.

Необхідно зазначити, що нині надзвичайної пріоритетності набувають дослідження якісних характеристик сучасного посадовця як організатора колективної роботи підлеглих співробітників та надавача управлінських послуг.

Висвітленню проблем професіоналізації в цілому і професіоналізації служби в органах публічної влади зокрема присвячені дослідження в різних галузях науки: філософії, історії, соціології, політології, економіці, педагогіці, психології, права. Так, важливе значення для з'ясування наукових засад змісту професійної культури публічних службовців і теоретичного осмислення її функціонування, зокрема у правовому контексті, мають дослідження таких вітчизняних авторів, як Ю. Битяк, С. Гусарев, В. Завальнюк, А. Заєць, С. Ківалов, А. Колодій, В. Копейчиков, А. Скуратівський, І. Яковюк та ін.

З позицій теорії публічного управління важливе значення для з'ясування наукових засад змісту професійної культури публічних службовців і теоретичного осмислення її функціонування мають програмні дослідження вітчизняних учених В. Бакуменка, В. Князева, Л. Нагорної, І. Надольного, Н. Нижник, В. Скуратівського, В. Троня, В. Цветкова та інших.

Особливий інтерес у контексті магістерського дослідження становлять наукові розробки Р. Войтович, Б. Гаєвського, Ю. Кальниша, А. Рачинського, В. Ребкала, В. Тертички та інших, в яких аналізуються організаційно-методологічні чинники культури публічних службовців, визначаються основні підходи до розвитку культурного потенціалу державного управління та місцевого самоврядування, шляхи й механізми формування управлінської культури.

Варто відзначити також праці, присвячені проблемам організації публічної служби, питанням підготовки керівних кадрів і управлінської еліти, таких авторів, як Д. Баюра, Ю. Битяк, О. Воронько, М. Головатий, І. Дарманська, О. Оболенський, М. Пірен, Л. Плаксій, В. Сороко, І. Сурай, І. Трасюк, В. Яцуба та ін.

Окремі аспекти досліджуваної проблеми стали предметом аналізу в наукових публікаціях М. Головань, Л. Гонюкової, С. Григор'євої, В. Дубицького, В. Кобзар, С. Красноп'ярової, Т. Лукіної, А. Мудрика, І. Шпекторенка, Л. Штики, І. Яремина та інших, проте професійна культура державних службовців висвітлювалася ними фрагментарно, що засвідчує брак концептуальних розробок теоретико-методологічних і організаційно-правових аспектів її аналізу.

У цьому зв'язку необхідно зазначити, що нині поступово набувають пріоритетності дослідження якісних характеристик сучасного посадовця як організатора колективної роботи підлеглих співробітників та надавача управлінських послуг. Зокрема професійна культура державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування складає предмет ґрунтовних дисертаційних досліджень таких авторів, як С. Газарян (Красноп'ярова) [6;

17-19], О. Губа [10], М. Коновалова [15], М. Кушнір [22], С. Кушнір [23], Г. Кушнірова [24 - 26], У. Мустафаєва [31], Л. Нестеренко [32], В. Олуйко [34; 35], Т. Пахомова [36 - 37], Х. Плецан [38], А. Рачинський [51], Н. Синицина, [53] та ін. На сторінках робіт згаданих авторів розглядається проблематика формування службових компетенцій, питання професійних стандартів в сфері публічної служби, пропонуються реєстри професійних компонентів культури публічного службовця.

Так, у докторському дослідженні С.В. Газарян (Красноп'ярової), присвяченому питанням професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування [6], запропоновано «комплексно-системний і людиноцентричний підходи до моделювання процесу професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування в межах цінностей суспільства знань (інвестиції в нематеріальний, людський і соціальний капітал), демократичного врядування (рівності, соціальної справедливості, розширення можливостей та ін.) і навчання (позитивне ставлення до знань, пізнання, навчання) й виділено відповідні принципи – дебюрократизації, свободи та взаємодії» [6, с. 9]. Авторка обґрунтовує та формує оригінальну модель професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування на основі декількох підходів до вирішення проблем, що можуть постати на шляху її впровадження. Серед них ключову роль відведено «інтерпретативній парадигмі», яка включає «спрямованість професіоналізації на процес, у якому суб'єкти спонукаються до дії за рахунок специфічних людських можливостей у соціальній взаємодії, під якою розуміється безпосередня комунікація» [6, с. 16].

Зауважимо, що остання не можлива без відтворення правової складової професійної культури посадовця. Однак авторка, згадуючи про «досвід, соціальних цінностей і норм служби, стереотипів професійної поведінки» [6, с. 17] як про «частину процесу професійної соціалізації та ідентифікації особистості посадовця» [6, с. 17], що є необхідною умовою професіоналізації служби в органах МС, не приділяє належної уваги питанням правової

культури. У переліку системних компетенцій посадової особи місцевого самоврядування, запропонованих дослідницею «(концептуальні навички (інтелект), організованість, уміння ставити перед групою завдання, винахідливість, дипломатичність, швидкість мовлення, переконливість, соціальні навички тощо)» [6, с. 20]., відсутні знання та навички у сфері права.

Аналогічна картина міститься і у інших тематичних публікаціях. Так, у працях Г.П. Кушнірової, присвячених формуванню професійної компетентності публічних службовців [24 - 26], хоча і робиться спроба удосконалити «зміст управлінських компетенцій посадових осіб місцевого самоврядування (управлінської, правової, економічної, соціально-культурної, психолого-педагогічної, політичної) шляхом виокремлення їх складових елементів: професійних знань, умінь та навичок» [26, с.6], втім знання, уміння та навички правової культури посадовця не виокремлені авторкою як самостійні критерії професіоналізму посадової особи органу місцевого самоврядування. Водночас цінним для нас є спроба вченої уточнити поняття “професійної компетентності посадової особи місцевого самоврядування” «як здатності ухвалювати обґрунтовані рішення в межах своєї компетенції щодо забезпечення ефективної діяльності органу місцевого самоврядування. Професійна компетентність посадової особи місцевого самоврядування включає певні структурні елементи, що становлять її базис, а саме: знання, що спираються на систематизовану теоретичну базу і визначають успішність діяльності посадовця з реалізації функцій місцевого самоврядування; знання, які визначають успішність його комунікативної, організаційної, управлінської діяльності; уміння та сформовані навички, що забезпечують успішне розв’язання загальносоціальних та професійних проблемних ситуацій, визначення кінцевих та проміжних цілей, ухвалення оптимальних рішень у конфліктних ситуаціях, оцінювання, коригування та їх виконання на основі рефлексивної управлінської діяльності, в основу якої покладено ефективне міжособистісне спілкування; адаптацію до постійно змінюваних

умов; безперервне професійне вдосконалення та самоосвіту; досвід та авторитетність у сфері своєї професійної діяльності тощо» [26, с. 11].

Як «формування нової професійної філософії» [31, с. 8], тлумачить процес удосконалення форм і методів професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування У.С. Мустафаєва. Дослідниця визначає основні напрями вдосконалення служби в органах місцевого самоврядування [31, с. 10] та пропонує задля їх ефективної реалізації «оптимізувати перелік функцій кадрових служб» [31, с. 12], в якому окреме місце посіли «планування й розвиток організаційної культури» [31, с. 12], що, безумовно, (хоча про це і не згадується авторкою безпосередньо), включає підвищення правової обізнаності публічного службовця.

Не знайшли самостійного місця правова складова реєстру компетенцій публічних службовців у запропонованій дослідницею Н.Г. Синициною. системі стандартів професійної підготовки державних службовців [53]; у моделі «інноваційної культури державного службовця», яка визначає ступінь його «включеності в неперервну освіту» та «відіграє роль інтегрального компонента його професійної діяльності, є мотивацією для подальшого і безперервного професійного розвитку» [22, с. 388]; у переліку основних функціональних компонентів професійної культури державного службовця - регулятивному, когнітивному, інтегративному, комунікативному) [32, с. 11] у напрацюваннях Л. Нестеренко, серед внутрішніх факторів успішності професійної діяльності державних службовців (харизмі, позитивному іміджі, прагненні до самовдосконалення, професійної етичної компетенції, високих комунікативних навичок), запропонованих Х.В. Плецан [38, с. 122].

Джерелознавчий аналіз концептуальних підходів до визначення професійної культури публічних службовців дозволяє визначити такі її сутнісні характеристики, як особиста відповідальність, організованість, комунікабельність, продуктивність, креативність, цілеспрямованість, гармонічне поєднання особистого та громадського тощо.

Приміром, у дисертаційному дослідженні Л. Воронько дані характеристики тлумачаться наступним чином. Особиста відповідальність, на думку авторки, це – «добросовісне виконання державними службовцями своїх обов’язків у контексті реалізації принципів державної служби, наслідком чого має бути задоволення з боку тих, хто працює, і задоволеність тих, хто користується результатами цієї праці» [5, с. 7]. Під високою організованістю пропонується розуміти «набуття саме тих знань, форм поведінки, ціннісних установок тощо, які в остаточному підсумку повинні забезпечити раціональність, гармонійність та ефективність суспільних відносин і процесів» [5, с. 7]. Комунікабельність визначено дослідницею як «мистецтво спілкування з людьми як головний фактор створення конструктивних взаємовідносин із колегами і громадянами» [5, с. 7], продуктивність зумовлена станом «робочої комфортності, що забезпечується сприятливою робочою атмосферою, належними умовами праці, які стимулюють високопродуктивну діяльність» [5, с. 8]; креативність та цілеспрямованість трактуються як «здатність і готовність працювати творчо, що сприятиме розвитку особистості державного службовця і громадянина» [5, с. 8] та «відчуття спільної мети як у конкретній справі, так і у вирішенні головного завдання державної служби» [5, с. 8] відповідно. Однією з ключових характеристик професійної культури посадовця Л. Воронько визначає «гармонію між внутрішньою потребою в самореалізації особистості державного службовця і виконанням ним службових обов’язків» [5, с. 8].

Вищенаведене свідчить про те, що оволодіти культурою праці для публічного службовця означає навчитися працювати «відповідально і творчо за умов обов’язкового здійснення принципів державної служби, що сприятиме самореалізації особистості, створенню гармонізації у внутрішньоорганізаційних відносинах і взаємовідносинах державного службовця з громадянами» [5, с. 8].

Таким чином, професійна культура публічного службовця, перед усім, виступає гармонізатором внутрішньоорганізаційних відносин (між членами

колективу, керівником і підлеглим) та взаємовідносин публічного службовця з громадянами, тобто вона може й повинна забезпечити внутрішню і зовнішню гармонізацію людських взаємовідносин.

Виходячи з цього, можна визначити місце та роль професійної культури публічних службовців у сфері публічного управління. Професійна культура посадовця є запорукою гармонізації владно-управлінських відносин. На основі розвитку особистості публічного службовця та підвищення його культурного потенціалу відбувається розвиток культури публічного управління. Що, в свою чергу обумовлює сталий розвиток держави. Отже, професійна культура публічних службовців є основою культури державного управління, яку вчені вважають гарантом історично швидкого й успішного державотворчого процесу в Україні.

На нинішньому етапі розвитку Української держави особливого значення набуває професійна управлінська культура як складова загальної культури публічного службовця - суб'єкта владних повноважень. Будучи одночасним поєднанням мистецтва управління та мистецтва виконання, професійна управлінська культура виступає сукупним показником не лише управлінського досвіду, рівня управлінських знань, умінь, навичок, професіоналізму, а й почуттів і зразків поведінки.

Крім цього професійна культура є інтегральною характеристикою стану та якості управління не лише в окремо взятому органі державної влади чи органі місцевого самоврядування, а й в Українській державі в цілому. Саме тому від неї залежить здатність та готовність до ефективної та результативної децентралізації державної влади та успішної реалізації розпочатих стратегічних реформ.

Наявність у публічного службовця сучасного рівня професійної культури є необхідністю ще й тому, що в нинішніх умовах надзвичайної актуальності набуває проблема поцінування людських ресурсів у сфері публічного управління. Це пояснюється тим, що спосіб життя органу державної влади та органу місцевого самоврядування як соціальної

мікросистеми та організації, основні ціннісні принципи, культурне середовище, характер відносин у колективі є підґрунтям розвитку особистості публічного службовця. Саме тому прояви державного службовця / посадової особи місцевого самоврядування як людини адміністративної — компетентність, професіоналізм, ставлення до результатів роботи, утвердження себе у творчій праці, задоволеність життям, спілкуванням та відносинами у колективі в процесі професійного виконання посадових обов'язків у сфері публічного управління — впливають як на загальну, так і на моральну комфортність, які є вагомими складовими не лише професійної діяльності, а й професійного здоров'я.

Серед кола причин, що зумовлюють помітне зростання ролі культурного чинника у вирішенні сучасних проблем управління суспільством, можна виділити декілька найсуттєвіших.

Це, по-перше, надання все більшої ваги духовно-культурним регуляторам у суспільному житті. Адже в сукупності усіх взаємодіючих сил у суспільстві вони набувають системоутворюючого характеру, постійно розширюючи зону свого впливу.

Наступною причиною, на думку експертів, виступає «перманентне збільшення частки інтелектуальної власності в загальному суспільному продукті. У розвинених країнах вона досягає 50% від його загального обсягу. Це, в свою чергу, підвищує відповідальність суспільства за раціональність використання головного ресурсу — інтелектуального, складовою частиною якого є управлінський ресурс» [21, с. 6]. Водночас, «існування головної суперечності сьогодення, суть якої полягає в накопиченні інтелектуального потенціалу та підвищенні можливості його використання в управлінській практиці з одночасним суттєвим зниженням якісних показників культури управління» [21, с. 6].

Саме тому елементами сучасної професійної культури як органічної складової загальної культури посадовця мають стати:

- сучасні фахові знання, вміння, навички, професійність, компетентність;
- організаційні відносини, в яких матеріалізуються знання посадовця-професіонала з організації міжособистісної взаємодії з підлеглими та колегами;
- управлінська діяльність, творчий характер якої дає змогу перетворювати знання й цінності на стійкі риси особистості.
- людинознавчі знання, що визначають якість організовуваної посадовцем міжособистісної взаємодії з практичним застосуванням положень концепції активної організації та теорії організаційного гуманізму.

Механізм формування професійної культури публічного службовця включає такі складові:

- 1) формування знань, управлінських концепцій, проєктів, програм тощо;
- 2) розвиток управлінських відносин;
- 3) мотивація творчої діяльності у сфері публічного управління;
- 4) розроблення і впровадження управлінських технологій, що оптимізують сам процес управління та об'єднують в єдине ціле управлінські знання, вміння, навички, відносини, творчу діяльність.

Безумовно, такий сучасний підхід до професійної культури породжує зміни як у характері кадрової політики, яка стає активнішою та цілеспрямованішою, так і в професійній культурі суб'єктів управління.

Сучасна культура публічного службовця базується на таких її різновидах, як адміністративно-командна; інформаційно-аналітична; соціально-орієнтована.

Характерними рисами адміністративно-командної професійної культури публічного службовця виступють: «дотримання жорстких бюрократичних регламентацій, чисельно роздутий апарат чиновників, переважання силових методів управління» [21, с. 6]. Основу застосування

інформаційно-аналітичної управлінської культури складають інформаційні технології при виробленні та прийнятті управлінських рішень з превалюванням технократичного елементу над гуманітарним. Щодо соціально-орієнтованої управлінської культури, то «вона частково передбачає «соціальний фактор» у механізм регулювання, що сприяє розкриттю творчого потенціалу державних службовців» [21, с. 7].

Зрозуміло, що саме останній тип культури розглядається як фундамент сучасної інтегральної професійної культури публічного службовця через те, що в ньому акцент робиться на людських ресурсах, принципах гуманізму і захисті особистості управлінця як найвищої цінності в організації, а отже й у суспільстві в цілому.

У цьому зв'язку значно посилюється фактор саме правової складової професійної культури публічного службовця. Це зумовлює звернення до поняття правової культури як такою у контексті її соціокультурного та політико-управлінського вимірів.

Аналіз наукової літератури та порівняння з відомими способами розв'язання проблеми засвідчив, що, незважаючи на активізацію зусиль, спрямованих на вивчення професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування, не вистачає робіт узагальнюючого, теоретико-методологічного характеру. Існуючим дослідженням бракує цілісності, системності, вони не надають можливості комплексного аналізу професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування з орієнтацією на переосмислення її змісту, форм та методів. Зокрема, відсутній системний аналіз місця та ролі правової культури як ключової компетенції публічного службовця. Задля подолання цієї лакуни варто звернутись до питання особливостей правової культури як невід'ємної складової професійної компетенції публічних службовців.

1.2. Правова культура як соціальний феномен та наукова категорія.

Сутність та структура правової культури.

Поняття правової культури є предметом науково дискурсу в багатьох галузях знання. Аналіз джерел філософського, соціологічного, культурологічного спрямування дозволяє стверджувати, що у більшості випадків фахівці зосереджуються на таких її суб'єктивно-психологічних складових, як рівень правових знань, розуміння права як ідейно-правового стану суспільства.

У цьому зв'язку варто наголосити, що категорія «правова культура» є однією з якісних характеристик правової системи країни, яка посідає надзвичайно важливе місце в загальній теорії права. Водночас певні труднощі щодо визначення цього поняття пояснюються, зокрема, тим, що ні у філософії, ні в інших суспільних науках немає однозначного підходу до розуміння феномену культури як такої. Багатоманітність визначень даного явища (на сьогодні існують понад 250 її дефініцій) пояснюється, по-перше, тим, що правова культура може розглядатися стосовно як суспільства в цілому, так і його окремих груп, а також особистості; по-друге, відмінним розумінням дослідниками змісту таких базових категорій, як «право» і «культура» [13, с. 549].

У той же час соціологічні і філософські дослідження дозволяють визначити головні напрями правової культурології, зосередити увагу на динаміці всього соціального організму правової культури.

Сучасна наука не надає однозначного трактування правової культури. Провідними вченими вона осмислюється у багатьох напрямках, зокрема в:

- 1) антропологічному - як сукупність усіх благ, створених людиною в процесі еволюції правової організації суспільного життя;
- 2) аксіологічному - як система правових цінностей, що відображають передові досягнення минулого і сьогодення у правовій сфері;
- 3) соціологічному - як компонент суспільного життя, зумовлений процесами духовного розвитку людини;

4) філософському - як універсальне явище суспільного життя, що характеризується певним історичним рівнем розвитку суспільства, його творчих сил та здібностей;

5) структурно-функціональному - як система елементів правової реальності з виділенням статичних і динамічних властивостей правової культури.

Кожен із названих напрямів має свою пізнавальну цінність і, розкриваючи унікальні властивості правової культури, доповнює загальне уявлення щодо неї. Проте в культурологічному аспекті правовій культурі притаманні й найбільш загальні для всіх видів культури риси, що дозволяють визначати її як умову, спосіб і результат правової діяльності людини й суспільства, в процесі якої відбувається розвиток людського потенціалу як на загальносуспільному, так і на індивідуальному рівнях.

Окрім цього, варто виділити два параметри правової культури – творчого і особистісного, завдяки яким виокремлюється правова культура серед усього комплексу соціального життя. «Такий підхід дає можливість охарактеризувати правову культуру через міру гуманізації суспільства і, відповідно, виділити правову культуру особи і правову культуру суспільства» [11, с. 526].

Правова культура особистості характеризує ступінь і характер її правового розвитку, виступає необхідною передумовою формування правової культури суспільства. Однак її не можна розглядати як властивість людини, одержану нею від народження, оскільки правова культура особистості формується поступово під впливом таких різноманітних чинників, як суспільні зв'язки і відносини, правове виховання, правове навчання, правове спілкування, правова інформація, а також суспільної правової свідомості.

У той же час, правова культура суспільства відбиває рівень розвитку правосвідомості в суспільстві, системи права і законодавства, юридичної практики і правової науки. Вона охоплює сукупність усіх правових

цінностей, створених людьми в правовій сфері. Високий рівень правової культури суспільства є однією з важливих ознак правової держави, яка заснована передусім на принципах верховенства права і правового закону, поваги до основних прав і свобод людини і громадянина.

Таким чином під правовою культурою розуміють якісний стан правового життя суспільства, який характеризується досягнутим рівнем розвитку правової системи — станом та рівнем правосвідомості, юридичної науки, системи законодавства, правозастосовної практики, законності і правопорядку, правової освіти, а також ступенем гарантованості основних прав і свобод людини.

Формування правосвідомості та правової культури здійснюється протягом усього процесу соціалізації особистості.

Правова культура як суспільне явище складається із системи правових норм, сукупності наявних правовідносин та суб'єктів права, правосвідомості та фактичного становища у сфері законності та правопорядку.

Правова культура відображає всю сукупність правових процесів у суспільстві — правоутворення, правове мислення, правове регулювання, правотворчість, правореалізацію, правомірну поведінку. З іншого боку, правова культура розуміється як система правових цінностей, яка утворилася в суспільстві в ході його розвитку і відображає досягнення як минулого, так і сучасності.

Структура правової культури особистості багатогранна. До неї належать різні елементи, що знаходяться в різних площинах: формах вираження, соціальному рівні, змісті. Вона виявляється у правових культурних орієнтирах, творчій діяльності з їх реалізації та в отриманих позитивних результатах. Як певний ступінь розвитку індивіда, правова культура людини виявляється насамперед у підготовленості його до сприйняття прогресивних правових ідей і законів, в умінні й навичках користування правом, а також в оцінці власних знань права. Правова культура — це певний характер і рівень творчої діяльності особистості, у

процесі якої вона здобуває і розвиває свої правові знання, уміння, навички. Нарешті, правова культура виступає як результат діяльності у сфері права. Отже, правова культура є ступенем і характером правового розвитку особистості.

«Правова культура складається з таких елементів:

- 1) системи правових норм як особливих правил поведінки, які зовні виражені у вигляді певних нормативно-правових актів (їх рівень зумовлює рівень правової культури);
- 2) сукупності правовідносин, тобто суспільних відносин, врегульованих за допомогою правових норм;
- 3) всієї сукупності суб'єктів права;
- 4) високого рівня правосвідомості;
- 5) режиму законності і правопорядку» [4, с. 197].

Структура правової культури особи досить багатогранна і вона має свої властивості: форм вираження, соціальний рівень, зміст та ін.

Юридична освіченість особи знаходить вияв у трьох станах – правовій культурі орієнтації, творчій діяльності щодо їх реалізації і в отриманих результатах реалізації. При оцінці правової культури особи важливо враховувати рівень і глибину пізнання правових явищ, опанування ними.

В юридичній літературі, як правило, правовій культурі відводиться окреме місце в правовій системі суспільства, яке визначається функціями правосвідомості, правової освіти тощо. Традиційно «правову культуру визначали як особливий вид культури, спосіб духовно-практичної діяльності та відносин, що відображав основні правові цінності, формував правові погляди, знання та навички участі громадян у суспільно-правовому житті» [66]. Деякі дослідники зазначають, що «правова культура – це система таких уречевлених ідеальних елементів, які стосуються сфери дії права і відображаються у свідомості та поведінці людей» [62].

Л. Макаренко визначає такі складові поняття правової культури, як: «право, правовідносини, органи влади, організації з реалізації права, правосвідомість та правова поведінка» [29, с.18].

В. Кобзар, у свою чергу, «вважаючи ці елементи недостатніми для визначення сутності правової культури», додав до них «критерії політичної оцінки права та правової поведінки» [20, с. 81].

Тривалий час однією з характерних рис громадської думки в правовій сфері був авторитет законів і владних структур, довіра до них з боку населення. «Людина в процесі свідомої діяльності отримувала правові знання і досвід, формувала правосвідомість і відповідні правові погляди. Правова культура характеризувалася власним способом здійснення суспільно-правової діяльності людей, у процесі якої змінювалися відносини між ними та створювались певні правові цінності» [68, с. 37].

На сучасному етапі вивчення правової культури не обмежується лише правосвідомістю громадян, а визначається як «сукупність досягнень всього суспільства в цілому, його соціальних груп і громадян у сфері регулювання суспільних відносин, забезпечених нормою права в суспільному житті, правові принципи справедливості і гуманізму, захист прав і свобод людини, її честі і гідності, реальне забезпечення місця людини як найвищої соціальної цінності» [64, с. 21].

У загальній теорії права «під правовою культурою розуміють «якісний стан правового життя суспільства, що характеризується досягнутим рівнем розвитку правової системи – станом і рівнем правосвідомості, правової науки, системи правової системи. законодавство, правозастосовна практика, законність і правопорядок, правова освіченість, а також ступінь гарантування основних прав і свобод людини» [65, с. 160].

Що стосується «структури правової культури, то вона є комплексною, складовими якої можна вважати право, законодавство, правовідносини, правосвідомість, правотворчість, правозастосування та інші елементи

правової системи, що відбиваються як у поведінці людини, так і в її свідомості» [69, с. 11].

Варто зазначити, що усі ці рівні правової культури тісно взаємопов'язані і взаємообумовлені.

Правова культура поділяється на види за декількома класифікаційними ознаками: за предметним складом, за рівнями та глибиною знання правових явищ, за характером існування, за характером прояву.

За предметним складом

- *правова культура суспільства* охоплює всі правові явища в динаміці їх розвитку, що характеризуються і визначаються станом загальної культури населення, якістю національного законодавства, наявністю гарантій захисту прав людини і громадянина та свободи, рівень правосвідомості, стан правопорядку, законність і юридична практика;

- *правова культура відокремлених суб'єктів або певних соціальних груп*, які характеризують своєрідний певний симбіоз самої культури суспільства та правової культури індивідів, що структурно описують ці колективи;

- *правова культура особистості* — похідна правової культури суспільства залежить від досвіду особистості, рівня її освіти, наявності юридичних навичок і правомірної поведінки.

«Відповідно, правова культура особистості складається з правосвідомості, правових знань, правових переконань, правової поведінки, діяльності щодо реалізації правової держави, правових почуттів і передбачає її соціально- правову активність, нетерпимість до протиправної діяльності» [74, с.28].

2. За рівнями та глибиною знання правових явищ виділяють наступні рівні правової культури: буденний, професійний (спеціальний) і теоретичний.

- *буденний рівень* обмежений повсякденними рамками життя людей при їх зіткненні з правовими явищами. На такому рівні не можна об'єктивно осмислити та оцінити на належному рівні всі сторони правової практики. Проте не варто її розглядати як другорядну чи дефектну. Специфіка буденної

правової культури така, що вона не піднімається до рівня теоретичного узагальнення, а проявляється на стадії здорового глузду, активно використовується людьми в їхньому повсякденному житті та є значним масивом правомірної поведінки. «Побутовий рівень правової культури – «характеризуються низьким ступенем базових правових знань при прийнятті рішень особами у повсякденній практиці, оскільки вони здійснюють свої суб'єктивні права та виконують юридичні обов'язки» [74, с. 29];

- *професійний рівень* властивий особам, які спеціально займаються правовою діяльністю. Авжеж, юристам-практикам властивий більш високий ступінь знань і розуміння правових проблем, завдань, цілей, а також професійна поведінка. Професійний рівень правової культури «притаманний особам, які спеціально займаються юридичною діяльністю, які мають глибокі знання законодавства, правильне розуміння засад права та дієвого механізму його регулювання, професійне ставлення до права та прикладний характер його впровадження»;

- *теоретичний (науковий рівень)* відображає наукові знання щодо сутності, характеру і взаємодії правових явищ загалом, усього механізму правового регулювання, а не будь-яких окремих напрямів. Він виробляється колективними зусиллями вчених – філософів, соціологів, юристів, досвідом практичних працівників. «Теоретичний рівень правової культури – «властивий науковцям предметної області права, що формують наукову концепцію сутності самого права та механізми державного правового регулювання та їх політики» [74, с. 30].

«Ці різновиди правової культури формуються в процесі правового виховання населення шляхом набуття позитивних ідей, поглядів, цінностей, почуттів та емоцій» [74, с. 32].

3. За характером існування виділяють відкриту та закриту правову культуру.

- *відкрита*, - взаємодіє з іншими правовими культурами, сприймаючи її спадщину;

- *закрита* – полягає в уникненні взаємодії з іншими правовими культурами, обмежуючись власними активами як єдино вірним.

4. За характером прояву виділяють зовнішню та внутрішню правову культуру:

- *зовнішня* характеризується правовою культурою, змістом якої є правова діяльність та її наслідки;

- *внутрішня* – пов'язана із власними переконаннями, особистими почуттями та уявлення відносно правових аспектів

Варто зазначити, що усі ці рівні правової культури тісно взаємопов'язані і взаємообумовлені.

«Правова культура виконує наступні функції:

- пізнавально-реформаторська функція пов'язана з теоретичною й організаторською діяльністю щодо формування правової держави і громадянського суспільства. Ця функція створює правові і моральні гарантії таких загальнолюдських цінностей, як честь і порядність, доброта і милосердя, моральний самоконтроль і сумлінність, людська гідність і свобода вибору.

- праворегулятивна функція спрямована на забезпечення стійкого, злагодженого, динамічного і ефективного функціонування всіх елементів правової системи. Правова культура може забезпечити соціальну згуртованість людей. Вона дозволяє не тільки здійснювати правове спілкування між громадянами, але й регулювати взаємовідносини в юридичній сфері.

- ціннісно-нормативна функція правової культури виражається за допомогою системи аксіологічних характеристик. Вказана функція проявляється при вивченні оціночного ставлення особи до результату і цілей її дій, які спрямовані на зміну оточуючої правової дійсності, до еталонів і зразків поведінки, що передбачені нормами права. Дана функція включає оцінку всієї сукупності законодавства, конкретних правових норм поведінки громадян, діяльності правоохоронних органів щодо боротьби зі злочинністю.

- правосоціальна функція може бути вивчена через призму формування правових якостей особи. Безперечно, на цей процес суттєвий вплив чинить правова діяльність. Разом з тим необхідна цілеспрямована виховна робота, організація юридичного всеобучу населення, надання йому юридичної допомоги, активізації процесів самовиховання особи.

- комунікативна функція, яка існує через спілкування громадян у юридичній сфері. Таке спілкування опосередковується юридичними виданнями і сьогодні значно розширюється у зв'язку із удосконалення роботи засобів масової інформації.

- прогностична функція охоплює правотворчість і реалізацію права, забезпечує правомірну поведінку громадян, їх соціальну активність, містить аналіз тенденцій, що характерно для всієї правової системи» [14].

У більшості випадків правову культуру зазвичай поділяють на дві окремі категорії: правову культуру особистості та правову культуру суспільства.

Правова культура суспільства залежить від моралі, від рівня економічного розвитку суспільства, від матеріального добробуту народу. Якщо суспільство має певний рівень правової культури, то можна говорити про побудову правової держави, але за її відсутності формування правової держави є надзвичайно важким і пов'язане лише зі способами формування культури права.

Правова культура особистості - це категорія, що описується загальною увагою до права, достатніми компетенціями змісту його норм та характеристик вмінням їх реалізації у прикладних аспектах.

Отже зміст правової культури визначає модель правокультурної особи. Така модель передбачає характеристики:

- 1) фактичної правової і правознавчої поведінки особи;
- 2) її ставлення до права і правових явищ, усвідомлення соціальної значимості права і правопорядку, поважливе ставлення до прав іншої людини.

- 3) навики правомірної поведінки;
- 4) громадсько-правова активність.

Все це є складовими правосвідомості особи і повною мірою характеризує професійну правову культуру публічного службовця.

Правова культура публічного службовця – це складова частина загальної культури особистості і окремо взятої особи. Культура це розуміння не тільки духовних досягнень, а й матеріальних цінностей, створених людиною в процесі своєї творчої діяльності. У такому розумінні правова культура включає всі досягнення правової теорії та практики.

Складовими правової культури публічного службовця є правосвідомість, правове мислення, правова поведінка, правова активність.

РОЗДІЛ 2.

МІСЦЕ ПРАВОВОЇ КУЛЬТУРИ У СТРУКТУРІ ПРОФЕСІЙНОЇ КОМПЕТЕНТНОСТІ ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

2.1. Специфіка формування організаційно-правової культури органів місцевого самоврядування в умовах реформування публічної служби.

Як свідчать реалії становлення незалежної української держави і суспільства, кризові явища в управлінні минулих десятиліть були зумовлені, у тому числі, прорахунками в організаційно-правовому забезпеченні соціальних перетворень. Подолати ці негативні тенденції можливо, перш за все, шляхом постійного, систематичного вдосконалення організаційно-правової культури органів публічної влади. З особливою наочністю дана проблематика актуалізована на місцевому рівні публічного управління.

Грунтовне дослідження процесів функціонування державної влади та державного управління, як основного способу її існування, зумовлює охоплення як об'єктів державно-управлінських відносин, так і суб'єктів цих відносин, на яких покладено обов'язок їх здійснення, зокрема й органів місцевого самоврядування. Світова практика свідчить про те, що немає нічого дивного чи незвичайного у тому, що кожна зі складових частин публічної влади – законодавча (представницька), виконавча та судова – діє за своєю специфікою, але для досягнення цілей ефективного публічного управління є потреба у одночасному і якісному здійсненні усіх трьох зазначених частин. Своєрідним і, можливо, єдиним “мостом” для поєднання цих частин є певна організаційно-правова культура управління.

Слід відмітити, що вимоги до діяльності органів публічної влади нині зовсім не такі, що були ще вчора. Вони постійно змінюються, зумовлюючи потребу у запровадженні концепції випереджаючого управління у діяльності інституцій державної влади та органів місцевого самоврядування.

Забезпечення такого управління має провадитися у відповідних організаційно-правових формах. Саме тому дуже важлива проблема удосконалення організаційно-правової культури діяльності органів публічного управління. Вона фактично є орієнтиром, на досягнення якого в державному управлінні спрямовані прагнення багатьох науковців і практиків.

Значний внесок у теоретичну розробку концептуальних засад методології державного управління внесли як зарубіжні науковці, зокрема М. Альберт, К. Андерс, М. Вебер, П. Друкер, Ж. Зіллер, М. Мескон, Г. Райт, Г. Саймон, Ф. Тейлор, А. Файоль, Ф. Хедоурі, так і українські вчені: В. Бакуменко, І. Грицяк, В. Князєв, В. Мельниченко, П. Надолішний, І. Надольний, Н. Нижник, О. Оболенський, Н. Плахотнюк, Ю. Сурмін, О. Сушинський, В. Шаповал та ін.

Враховуючи, що організаційно-правова культура органів державного управління та місцевого самоврядування пов'язана з інститутом правової культури, слід зазначити низку дослідників, які внесли вагомий внесок у теоретико-методологічний аналіз такого суспільного явища як правова культура (зокрема – через його зв'язок з державотворчими процесами): В. Головченко, А. Заєць, М. Іванчук, Р.Калюжний, С. Ківалов, А. Колодій, В. Копейчиков, А. Скуратівський та ін.

Однак стан наукових досліджень, пов'язаних з проблеми організаційно-правової культури у процесі реалізації публічної влади в Україні поки що не відповідає потребам практики з її випереджаючими запитами. Досі в Україні відсутні спеціальні дослідження такої культури стосовно органів місцевого самоврядування та їх юридичних підрозділів як сутнісних носіїв організаційно-правової культури.

Як показав проведений аналіз вітчизняних та зарубіжних наукових досліджень формування та розвиток організаційно-правової культури здебільшого розглядається лише в межах правової культури, що є прерогативою юридичної науки. Лише окремі із досліджень констатують той факт, що організаційно-правова культура у межах державно-управлінських

процесів є тісно пов'язаною з нею, проте за низкою ознак є самостійною і своєрідною.

Втім, на наше переконання, удосконалення чинних організаційно-правових підходів до поліпшення діяльності органів місцевого самоврядування, їх юридичних підрозділів та розробка нових концептуальних моделей і підходів щодо організаційно-правової культури у їх діяльності, суттєво забезпечить підвищення зазначеної культури на всіх рівнях її прояву.

Перед усім слід зазначити, що становлення організаційно-правової культури органів публічної влади в цілому та органів місцевого самоврядування зокрема в Україні є варіативним фактором соціального управління, оскільки організаційно-правова культура безпосередньо пов'язана з управлінською культурою як такою.

«Концепція управлінської (корпоративної) культури почала структурно та змістовно формуватись у 80-х роках ХХ ст. у США під впливом трьох наукових напрямів: стратегічного менеджменту, теорії організації та організаційної поведінки» [16, с. 9].

Корпоративну культуру як одну з ефективних сучасних форм управління досліджують у західній економічній літературі, починаючи з 1980-х років. Піонерами в цьому напрямі були Т. Пітерс, Р. Уотермен. Істотний внесок у дослідження цих проблем зробили М. Армстронг, Г. Даулінг, К. Камерон, Ф. Котлер, А. Маслоу, Р. Рюттенгер, Г. Саймон та ін.

Окреслимо низку причин появи інтересу до корпоративної культури м на початку 1980-х рр.

По-перше, відбулися зміни в зовнішньому середовищі організацій, а саме у екології (забруднення навколишнього середовища); у науково-технічному оточенні (обмеження технічних можливостей у вирішенні проблем, пов'язаних з харчуванням, зростанням безробіття тощо); у соціальній сфері (мотиваційний криза і втрата сенсу життя).

По-друге, такі зміни назовні призвели до відповідних змін внутрішньо організаційного середовища, а саме: до поглиблення ідентифікаційної кризи у взаєминах працівника з організацією, до посилення синдрому недовіри між керівником і підлеглим.

«Виходячи з цього, були сформульовані наступні завдання для управління:

- 1) відповідальність перед суспільством, у тому числі й етична;
- 2) формування «Ми - почуття»;
- 3) облік в управлінні якісних психологічних складових.

Вирішення зазначених завдань спричинило формування концепції корпоративних організаційних культур і зростання інтересу до даного феномену» [16, с. 11].

Подальші дослідження в цій сфері показали, що «політика всіх успішних інституцій, в тому числі й політико-управлінських, обов'язково включає в себе уявлення про організаційну культуру як запоруку успіху організації» [16, с. 11].

Аналіз наукових джерел показує, що організаційна культура розглядалася з позицій різних наукових дисциплін. Узагальнивши дослідження, можна виділити кілька напрямів, зокрема управлінський, економічний, етнокультурний, психологічний, та критерії, за якими в контексті кожного напрямку велося вивчення організаційної культури.

Кожен із напрямів за визначеними критеріями висвітлює основний чинник формування та особистісний фактор організаційної культури, а також її основну функцію і, відповідно до них, досліджує це явище. Слід зазначити, що серед них управлінському напрямку належить ключова роль.

Перед усім, організаційна культура впливає на представлення основних цінностей в організаційній структурі, системі управління, кадровій політиці. звідси, організаційну культуру слід розглядати як систему норм і цінностей, характерних для конкретної організації.

В контексті цього підходу ми пропонуємо виділити основні елементи організаційної культури органів державного управління та місцевого самоврядування: поняття, відношення, цінності, правила і стандарти.

Як зазначають експерти, «сила культури залежить від масштабів і відокремлення основних її атрибутів членами організації, а також від ясності її пріоритетів. Організаційна культура підтримується тим, чому приділяється увага, тим, як оцінюється і контролюється діяльність членів організації, способами реагування на критичні ситуації—моделюванням ролей і навчанням персоналу, критеріями мотивації, а також критеріями в кадровій роботі» [16, с. 14].

До найважливіших функцій організаційної культури можна віднести внутрішню інтеграцію організації в єдине ціле, що підвищує рівень організованості та керованості, формування певного іміджу та репутації організації та її адаптації до змін в соціально-політичному середовищі.

Таким чином, розвиток організаційної культури передбачає її формування і підтримку. В свою чергу формування культури відбувається в умовах рішення організацією двох важливих проблем: зовнішній адаптації і внутрішній інтеграції.

Однак не варто забувати, що «формування культури в організації впливає культура суспільства, народу, всередині якого організація функціонує» [16, с. 21].

Дане зауваження набуває особливої ваги при розгляді організаційної культури у сфері публічного управління. Мова йде про т. зв. ментальне підґрунтя моделі політико-управлінської та організаційної культури. Адже саме національний характер є важливою складовою будь-якої національної культури, у тому числі й політико-управлінської. Національний характер являє собою не стільки сукупність психологічних явищ, скільки буття, форми самоусвідомлення народу.

З одного боку, розвиток національного характеру залежить від стану розвитку суспільства, держави, права, економічної культури, від можливості

людини реалізувати свої права і свободи. З іншого боку, національний характер здійснює суттєвий вплив на соціально-економічний розвиток суспільства, зокрема політико-управлінської культури, її організаційної складової та правової свідомості.

Так, на всіх етапах історичного розвитку України суттєвий вплив на її соціально-політичне середовище та політичну й політико управлінську культуру мали ті чи інші особливості національного буття, національного характеру суспільної свідомості та психології українства. Як зазначають експерти, «досліджуючи вплив національного характеру українців на формування корпоративної культури, слід враховувати ту обставину, що для української культури є характерним надання пріоритету не формальному розуму, а нормам морального життя суспільства, творчості. Ці норми базуються на принципах індивідуальності та людяності, гармонії з природою» [1, с. 25].

Ефективність прийняття управлінських рішень, результативність діяльності посадовців визначаються, перед усім, дотримання принципів організаційної культури органів публічної влади. Спробуємо окреслити найважливіші принципи управлінської організаційної культури, характерні для України.

До загальних принципів управлінської організаційної культури органу публічного управління та адміністрування відносяться такі.

- Принцип соціально-економічного та інтелектуального розвитку.
- Принцип всеохопленості та системності.
- Принцип вимірності та корисності.
- Принцип відкритості та постійного удосконалення.
- Принцип координації.
- Принцип обов'язковості.
- Принцип відповідності чинному законодавству.

Саме реалізація останнього принципу покладена у формування філософії та практики організаційно-правової культури органу місцевого самоврядування.

Про наявність тісного зв'язку управлінської і організаційно-правової культур у діяльності органів публічного управління, зокрема на місцевому рівні, свідчать і функції цих культур, якими є:

- функція гармонізації відносин між органами публічної влади і громадянами;
- функція консолідації (організаційна єдність та правова визначеність як результат застосування організаційно-правових важелів управління у діяльності органів публічної влади);
- регулятивна функція (встановлюючи відповідні принципи, правила поведінки працівників, орган публічної влади закріплює їх певним організаційним механізмом);
- функція удосконалення діяльності органу публічної влади (через застосування ним таких організаційно-правових механізмів зі світового досвіду, які б надавали можливість найбільш оптимально забезпечувати певні потреби як держави, так і громадян);
- інформаційно-пізнавальна функція (як результат попереднього обміну досвідом між старшим та молодшим персоналом органу публічної влади, збереження його інституційної пам'яті і запорука належної інноваційної діяльності, що здійснюються у відповідних організаційно-правових формах).

Окрім того, між організаційно-правовою культурою органу публічної влади і його управлінською діяльністю на рівні їх функцій існує тісний філософський зв'язок — зв'язок форми і змісту, де обидва ці поняття зумовлюють одне одного.

Таким чином, виходячи із вищенаведеного можна зазначити, що організаційно-правова культура органу місцевого самоврядування є складовою частиною його управлінської культури, яка будується на стабільному конституційному правовому полі, що має парадигмальне значення, і пов'язана з діяльністю цього органу щодо правоутворення, правореалізації, правозастосування та процесуальності.

Організаційно-правова культура органу публічної влади будується на властивих їй принципах, функціях і методах практичної активності таких органів та їх спеціальних підрозділів щодо формування й реалізації управлінських цілей і функцій та забезпечення їх власної життєдіяльності у правовому полі. Істотною особливістю організаційно-правової культури є те, що сфера її впливу проявляється на рівні держави (державний рівень), галузі (галузевий рівень), окремо взятого органу публічної влади (рівень установи) та його персоналу (особистісний рівень). При цьому сутнісним елементом функціонування та розвитку організаційно-правової культури є обов'язкова наявність у апараті органу публічної влади відповідного юридичного підрозділу.

У основі розробки теоретико-методологічних і практичних передумов формування і розвитку організаційно-правової культури у діяльності органів місцевого самоврядування покладено як загальні принципи, що властиві державно-управлінській діяльності, так і спеціальні, які є характерними ознаками саме цієї культури.

До числа загальних принципів організаційно-правової культури у діяльності органів державного управління та місцевого самоврядування входять принципи: об'єктивності, демократизму, правової упорядкованості державного управління та місцевого самоврядування, законності державного управління та місцевого самоврядування, випереджального стану, публічності державного управління та місцевого самоврядування.

Коло спеціальних принципів організаційно-правової культури органів державного управління та місцевого самоврядування включає в себе

«принципи: адекватності правових впливів, ведення правового моніторингу, відповідальності за якість правового забезпечення, відповідності нормативно-правового та організаційного забезпечення цілям, завданням та функціям органів державного управління та місцевого самоврядування, випереджального розвитку правового забезпечення, високого рівня організації правової роботи, володіння формами та засобами правового регулювання, залучення до нього громадськості, інноваційно-правової готовності, концептуального та науково обґрунтованого правового забезпечення, підвищення правотворчої кваліфікації, плановості правової роботи, розвитку нормативно-правової бази та правосвідомості персоналу, системності правового регулювання, функціонування у межах правового поля» [22, с. 260 - 261].

Формування та розвиток організаційно-правової культури органів публічної місцевої влади проходить у їх практичній діяльності. На думку деяких фахівців, серед функцій, що виконуються організаційно-правовою культурою органів публічної влади виділяються такі: «створення нових форм і методів діяльності органу влади; управління підрозділами органу і встановлення правил поведінки для громадян; координація, що забезпечує раціональний баланс взаємовідносин між усіх учасниками управлінського процесу як у середині органу влади, так і на рівні держави; контроль за дотриманням законодавства, рішень керівника органу влади; функція прийняття управлінських рішень; планування; зв'язки із громадськістю; представництва інтересів» [22, с. 261].

Виходячи із принципів та функцій організаційно-правової культури органів публічної влади, критерієм повноти її формування є достатність розвиненого законодавства, що приймається на виконання Конституції України. Між Конституцією України і актами законодавства повинен бути встановлений тісний логічний зв'язок: нижчестоящі акти, базуючись на Основному законі, мають відповідати йому.

У цьому сенсі Конституцію України можна розглядати як правову парадигму життя держави, основу формування та розвитку організаційно-правової культури її органів державного управління та місцевого самоврядування.

Конституція України впливає на процес становлення сучасної правової культури громадян, що пов'язано насамперед зі специфікою Конституції як особливого нормативно-правового акта. Слід зазначити, що Конституція як Основний Закон держави і суспільства відповідає рівневі теоретичної думки на відповідному етапі розвитку країни, відображає менталітет народу, світові конституційні цінності, національні традиції й історичний досвід. Конституційна культура як багатогранне явище тісно пов'язана з правовою культурою населення та посадових осіб органів державного управління та місцевого самоврядування.

Важливим елементом структури правової культури є рівень розвитку правової діяльності. Для органів місцевого самоврядування це правотворча та правозастосовна діяльність, якість якої залежить від багатьох факторів: інституційного (система і структура органів місцевого самоврядування, порядок їх взаємовідносин), організаційного (сесії, засідання, форуми) й іншого (професіоналізм) характеру.

Правова культура посадових осіб органів місцевого самоврядування складається з кількох системних компонентів.

Це, по-перше, система правових норм, які визначають статус органів і посадових осіб місцевого самоврядування та закріплені у системі нормативно-правових актів. У цьому зв'язку варто підкреслити, що будь-який юридичний акт повинен бути правовим, тобто відповідати пануючим у суспільній свідомості уявленням про справедливість, рівність і свободу.

По-друге, важливою складовою правової культури кадрів органів місцевого самоврядування є сукупність правовідносин, тобто суспільних відносин у сфері місцевого самоврядування, урегульованих з допомогою

правових норм, які закріплюють взаємні юридичні права й обов'язки учасників цих відносин.

По-третє, правова культура посадових осіб органів місцевого самоврядування неможлива без взаємодії учасників правовідносин як суб'єктів права на основі правосвідомості як системи духовного відображення правової дійсності.

По-четверте, правова культура посадових осіб органів місцевого самоврядування функціонує виключно у режимі законності та правопорядку, який трактується як стан фактичної впорядкованості суспільних відносин, урегульованих з допомогою правових засобів, зміст яких складають правомірні дії суб'єктів права.

Виділення структурних елементів правової культури є досить умовним, тому що немає правової діяльності, здійснюваної окремо від правової свідомості, а правосвідомість може проявитися не лише в правовій діяльності і її результатах — правових актах. Нарешті, всі складові частини правової культури не можуть існувати без свого носія — суб'єкта — людини, соціальної групи, населення в цілому.

Отже, як структурні елементи правової культури кадрів місцевого самоврядування в динамічному аспекті можна назвати:

— *нормативний* — становить сукупність знань посадових осіб місцевого самоврядування, необхідних для ефективної реалізації повноважень, закріплених за ними нормативними актами;

— *гносеологічний* — передбачає постійне оновлення й удосконалення знань, необхідних для виконання професійного обов'язку (ознайомлення з новими досягненнями вітчизняної та зарубіжної науки і практики, які належать до сфери відповідної професійної діяльності, і використання їх в своїй роботі);

— *функціональний* — виражається у здатності посадових осіб, використовуючи правові знання та практичні навички, ефективно виконувати свої професійні обов'язки.

2.2. Компетентнісний підхід до формування професійної правової культури публічного службовця.

Одним із напрямків адаптації законодавства України до права Європейського Союзу є реформування інституту публічної служби та запровадження європейських стандартів публічного адміністрування, які передбачають, окрім інших, високу професійну компетентність публічних службовців. Саме тому перед українськими законодавцями постає питання щодо належного правового регулювання вимог до компетенції таких суб'єктів публічного адміністрування.

Стратегією реформування державного управління України на 2022–2025 роки передбачено залучення висококваліфікованих фахівців із забезпеченням чесного та прозорого відбору, призначення на посади публічної служби, що ґрунтуються на досягненнях і здобутках та однаковому ставленні до кандидатів, та підвищення професійної компетентності публічних службовців.

Акцентуючи увагу на професійній компетенції публічних службовців, законодавець чітко визначає «напрямки її удосконалення:

1) забезпечення доброчесності державних службовців шляхом розроблення і впровадження сучасних інструментів, які допомагають мінімізувати ризики, що пов'язані з неетичною поведінкою державних службовців і зловживанням службовим становищем;

2) модернізація публічного управління щодо підвищення якості професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування;

3) запровадження випереджального характеру підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування шляхом запровадження механізмів визначення потреб у професійному навчанні та планування відповідних ресурсів для фінансування виконання державного замовлення на підвищення кваліфікації» [59].

Вирішення цих завдань здійснюється в Україні крок за кроком. Ще у першому Законі України «Про державну службу» (1993 р.) було закріплено окремі вимоги щодо державного службовця, який займає посади державної служби, зокрема йшлося про його професійність та компетентність [43].

В Законі України «Про державну службу» 2011 р. вже виокремлювалися окремі змістовні компоненти поняття «професійна компетентність», зокрема щодо фізичної особи (державного службовця) було закріплено таку дефініцію, як: «рівень професійної компетентності особи», а стосовно посади державної служби – «профіль професійної компетентності посади державної служби» [44].

В Законі України «Про державну службу» 2015 р. безпосередньо з'являється поняття «професійна компетентність державного службовця» [45].

У Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» 2023 р, який набирає чинності, професійна компетентність трактується як «здатність особи у межах визначених за посадою повноважень застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти відповідні моральні та ділові якості для належного виконання встановлених обов'язків, навчання, професійного та особистісного розвитку» [49].

Спробуємо визначити сутність цього поняття.

У лексичному значенні поняття «компетентність» наближена до поняття «професійність». У довідниковій літературі компетентність трактується як поінформованість, обізнаність, авторитетність [3, с. 560]; як якість, характеристика особи, яка дозволяє їй (або навіть дає право) вирішувати певні завдання, виносити рішення, судження у певній галузі. [7]. Таким чином, можна стверджувати, що, надаючи визначення поняттю «компетентність», акцент ставиться на особистісних якостях особи, яка володіє компетенцією. Отже, у вузькому розумінні компетентність може бути визначена як сукупність особистісних якостей особи, які дозволяють їй ефективно здійснювати професійну діяльність.

У правовій доктрині під компетентністю розуміється: наявність в особи глибоких фахових знань у певній галузі чи сфері діяльності, вміння аналізувати та прогнозувати розвиток ситуацій та добути на практиці знання щодо вирішення певних проблем, а також правомочність вирішувати їх, уповноваженість відати певними справами (О. Ю. Оболенський) [33, с. 156]; інтегрований результат, що передбачає зміщення акцентів з накопичення нормативно визначених знань, умінь і навичок у бік формування і розвитку у тих, що навчаються, здатності практично діяти, застосовуючи досвід успішної діяльності у певній сфері (С. В. Завгородюк) [12]; специфічна властивість ефективного виконання конкретних дій у певній галузі, враховуючи вузько предметні знання, уміння та навички, способи мислення, розуміння відповідальності за власні дії (Дж. Равен) [50].

Більш вузьке поняття «професійна компетентність» характеризує професіоналізм державних службовців та якість їх професійної підготовки. При цьому у правовій доктрині немає усталеного визначення цього поняття і кожен з дослідників акцентує увагу на певних аспектах професійної компетентності:

- «демонстрована здатність особи в межах визначених за посадою повноважень застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти відповідні моральні та ділові якості для належного виконання встановлених завдань і обов'язків, навчання, професійного та особистісного розвитку» (С.М. Григор'єва) [8];

- «міра відповідності обізнаності (авторитетності) публічного службовця у питаннях державного управління та сформованості його навичок щодо здійснення нормативних вимог, які встановлюються до фахівців у сфері державної служби» (Т.Лукіна) [28, с. 377];

- «врожені і набуті (розвинені) знання, уміння та навички (базові вимоги) державного службовця, поєднані з іншими важливими якостями, які є необхідними у відповідній сфері професійної діяльності» (В. Шпекторенко) [63, с. 287];

- «загальні вимоги, що висуваються до кандидатів на державну службу, а саме базова освіта відповідного рівня (тобто ступінь вищої освіти магістра або бакалавра), стаж (лише для державних службовців категорії «А») і досвід роботи» (Т. Савченко) [52, с. 102].

Найбільш вдалим, на наш погляд, є визначення професійної компетентності публічного службовця, запропоноване С.П. Кушніром:

-«професійна компетентність публічного службовця – це його практична здатність у межах наданих службових повноважень застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти необхідні особистісні якості (моральні та ділові) при належному виконанні встановлених завдань і обов’язків, при підвищенні кваліфікації, професійному та особистісному розвитку» [23, с. 40].

Законодавча дефініція професійної компетенції державного службовця міститься у Законах України «Про державну службу» 2015 р. та «Про службу в органах місцевого самоврядування» 2023 р.: «професійна компетентність – здатність особи в межах визначених за посадою повноважень застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти відповідні моральні та ділові якості для належного виконання встановлених завдань і обов’язків, навчання, професійного та особистісного розвитку» [43; 49]. Таким чином, законодавець акцентує увагу на двох її складових: по-перше, це фактична наявність уже набутих знань, умінь та навичок, та, по-друге, необхідність особистісного розвитку державних службовців для підвищення їх кваліфікації.

Міжнародні стандарти також містять визначення терміну «професійна компетентність»:

- «спроможність кваліфіковано провадити діяльність, виконувати завдання добробуту» [73];
- «здатність застосовувати знання та вміння ефективно й творчо в міжособистісних відносинах – ситуаціях, що передбачають

взаємодію з іншими людьми в соціальному контексті так само, як і в професійних» [72];

- «здатність успішно задовольняти індивідуальні та соціальні потреби, діяти і виконувати поставлені завдання» [74].

Отже, вважаємо, що професійна компетентність публічних службовців може бути визначена як практична здатність суб'єкта публічного адміністрування застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти відповідні моральні та ділові якості в процесі своєї професійної діяльності.

При цьому для професійної компетентності публічних службовців характерна певна структурованість. Зокрема, С.П. Кушнір виділяє такі її «елементи:

1) набір спеціальних знань (законодавство у сфері державної служби, державна мова, основи діловодства), умінь та навичок (здатність особи належно виконувати певні дії під час тієї чи іншої діяльності на основі набутих знань: здійснення комунікації та взаємодії, лідерство, управління фінансовими активами тощо);

2) сукупність професійних та особистісних якостей державного службовця – рівень володіння необхідними знаннями, навичками, цінностями, особистими якостями, які мають прояв у поведінці державного службовця та сприяють досягненню успішних результатів діяльності;

3) реалізація на практиці наявних знань та досвіду для ефективного та результативного виконання службових повноважень та подальшого професійного та особистісного розвитку» [23, с. 39-40].

У свою чергу, А.Б. Мудрик виокремлює такі «компоненти професійної компетентності як:

1) емоційно-регулятивний (визначає здібності державного службовця до саморегуляції, самоконтролю, передбачає володіння вміннями й навичками управління емоційною сферою, різними технологіями подолання професійної деструкції);

2) поведінково-діяльнісний (представлений психологічними характеристиками, що віддзеркалюють спрямованість особистості, її ставлення до діяльності, до себе, розвиток вольових рис);

3) комунікативний (система знань, мовних і немовних умінь, навичок спілкування);

4) соціально-психологічний (передбачає здатність державного службовця ефективно взаємодіяти з колегами як на рівні формальних, так з неформальних відносин);

5) спеціально-професійний (професійні знання, здібності, уміння, що пов'язані з фаховою спрямованістю особистості)» [30].

Попри акцентування у законодавчому визначенні професійної компетентності державного службовця на спеціально-професійному компоненту, вважаємо, що лише при збалансованості всіх компонентів – емоційно-регулятивного, поведінково-діялісного, комунікативного, соціально-психологічного та спеціально-професійного можна вести мову про «справжню» професійну компетентність державних службовців, які спроможні виконувати найскладніші завдання у сфері публічного адміністрування.

В умовах поетапного реформування публічної служби України особливої актуальності набувають питання критеріїв професійної компетенції публічних службовців, авжеж саме за цими критеріями повинен будуватися механізм допуску до публічної служби та подальшої службової кар'єри державних службовців з обов'язковим врахуванням здатності посадовців до професійного, ефективного та якісного виконання завдань, що є характерними для конкретної посади публічної служби.

На сьогоднішній день в адміністративно-правовій доктрині вироблено значну кількість компетенцій, зокрема, таких, як:

1) професійні, психологічні, організаторські, зовнішньо-соціальні, стратегічні [55, с. 59];

2) предметно-діяльнісні, загальні, інтегровані або комбіновані [11, с. 15];

3) політичні, правові, економічні, соціологічні, психолого–педагогічні, управлінські [51].

В той же час слід акцентувати, що практичну цінність вище перелічені компетенції мають лише за умови їх врахування під час виокремлення спеціальних вимог, що висуваються до публічного службовця.

Узагальненими у світовій практиці є такі загальні компетенції публічного службовця, як: здатність до аналізу та синтезу або системне і стратегічне мислення; спроможність до практичного застосування знань, планування та управління часом; основи спеціальних знань в окремій галузі; комунікативні навички; лідерство; знання іноземної мови, цифрова грамотність.

«Також обов’язковими поряд із знаннями та навичками, як зазначають фахівці з питань публічної служби, є моральні та психологічні якості, наявність спеціальної освіти, досвіду роботи, щорічне оцінювання виконання працівником його службових обов’язків і завдань» [71, с. 125].

Виокремлення ж критеріїв професійної компетентності публічних службовців, як зазначає В.М. Сороко, «має своєю метою досягнення кінцевого результату – діяльність висококваліфікованого фахівця, який здатний ефективно використовувати особистісні якості і професійні компетенції для виконання посадових обов’язків» [56, с. 79].

Фактично критерії професійної компетентності публічного службовця являють собою перелік вимог, що висуваються до кандидатів на посаду публічної служби, і можуть за змістовним компонентом розподілені на дві групи:

а) загальні вимоги – деталізують освітньо-кваліфікаційний рівень, ступень вищої освіти, приналежність до громадянства, стаж роботи;

б) спеціальні вимоги – стосуються досвіду роботи, спеціальних знань, професійних умінь та/або навичок, особистісних якостей та характеристик.

Питанню загальних компетентностей фахівців (в т. ч. публічних службовців) приділяється достатньо багато уваги у міжнародному праві. Так, наприклад з 2000 року реалізується проект Європейської Комісії «Удосконалення освітніх структур у Європі» (TUNING Project), безпосередньо учасниками якого є заклади вищої освіти та представники сфери праці, зусилля яких спрямовані на формування професійних вимог у кожній сфері професійної діяльності з визначенням пріоритетності певних компетенцій. Зокрема, виокремлюються такі загальні компетентності кваліфікованого фахівця: «здатність до аналізу та синтезу; спроможність до практичного застосування знань, планування та управління часом; основи загальних знань в освітній галузі; підготовка з основ професійних знань на практиці; усне та письмове спілкування рідною мовою; знання другої мови; основи комп'ютерної грамотності; дослідницькі навички; здатність навчатися; навички управління інформацією (здатність відтворювати та аналізувати інформацію з різних джерел); критичні та самокритичні здібності; здатність пристосовуватися до нових ситуацій; здатність до генерування нових ідей (творчий потенціал); вирішення проблем; прийняття рішення; робота в команді; комунікативні навички; лідерство; здатність працювати у міждисциплінарній команді; здатність співпрацювати з нефахівцями (у даній галузі); здатність працювати в міжнародному контексті; цінування різноманітності та мультикультурності; розуміння культур та звичаїв інших країн; здатність працювати автономно; розроблення та управління проектами; ініціативний і підприємницький дух; етичні погляди; переймання якістю; воля досягати» [8, с. 47-49].

С.М. Григор'євою «запропоновано групування загальних компетентностей таким чином:

а) інструментальні компетентності: пізнавальні, методологічні, технологічні та лінгвістичні вміння;

б) міжособистісні компетентності: індивідуальні здібності і вміння, наприклад, соціальні навички та уміння (соціальна взаємодія та співробітництво);

в) системні компетентності: наявність умінь і навичок щодо цілих систем (сукупність розуміння, почуттів, знань, що вимагає попереднього набуття інструментальних і міжособистісних компетентностей)» [8, с. 147].

Загальні критерії професійної компетентності публічних службовців конкретизуються за допомогою посадових, які можна вважати спеціальними. Посадові критерії професійної компетентності посадовців визначаються суб'єктом призначення та/або керівником державної служби з урахуванням вимог спеціальних законів, що регулюють діяльність відповідного державного органу.

Важливе значення для чіткого визначення спеціальних критеріїв професійної компетенції певного суб'єкта публічного адміністрування набуває локально-правове регулювання, зокрема посадові інструкції, в яких чітко перелічується сукупність особистісних якостей, яким повинен відповідати певний публічний службовець, займаючи відповідну посаду в органах державної влади чи місцевого самоврядування.

Отже, посадові критерії професійної компетентності публічних службовців за своїм змістом є спеціальними вимогами, що висуваються до суб'єкта публічного адміністрування в залежності від займаної посади (її категорії, обсягу повноважень) та специфіки діяльності органу державної влади чи місцевого самоврядування, встановлені законодавством та деталізовані у посадових інструкціях. Все це підвищує значення професійної правової культури публічного службовця як важливого чинника та невід'ємної умови забезпечення ефективності публічного управління.

Враховуючи сучасні проблеми щодо формування професійних кадрів у сфері управління, одна з першочергових завдань є формування правової культури та підвищення правової свідомості працівників, які забезпечують виконання ряду професійних завдань від імені держави.

Конкретні вимоги до державних службовців залежать від органу, де здійснюється служба, характеру виконуваної роботи. Але зрозуміло, що ряд вимог до державних службовців та їх поведінки носять загальний характер, поширюються на всіх осіб, які перебувають на державній службі. Зокрема, можна виділити: лояльність до народу України; пріоритет інтересів держави, прав і свобод людини і громадянина над особистими чи корпоративними; компетентність, практичних та набутих навиків, необхідні для якісного виконання професійних завдань та функціональних обов'язків; вміння застосовувати на практиці досягнення сучасної науки управління; сумлінність; ввічливість, коректність, повага до громадян, підлеглих і керівників; висока загальна, правова культура та культура спілкування; високі моральні якості; знання бізнесу, адміністративні навички; вміння проводити процедуру оцінювання праці інших службовців, заохочувати та залучати працівників своїми компетентностями та поведінкою, уникати дій, які можуть свідчити про прихильність окремих осіб, утримуватися від політичної діяльності у формі політичних заяв та дій, висловлювання ставлення до певних політичних партій або рухів, уникати створення конфліктних ситуацій, а якщо вони виникають, негайно їх усувати; вміння встановлювати належний контроль за роботою підлеглих і т. д.». Велике значення для державного службовця мають питання особистої юридичної та моральної відповідальності, що складають фундамент професійної правової культури.

РОЗДІЛ 3.

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОЇ КУЛЬТУРИ ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У КОНТЕКСТІ СУЧАСНОГО РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

3.1. Міжнародний досвід формування правової культури публічних службовців.

Особливе значення в сучасній правовій системі має «адаптація всього комплексу законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Це стосується і питання вдосконалення законодавства про публічну службу та правового регулювання правової культури публічних службовців» [52, с. 480].

У країнах ЄС інформація щодо стандартів поведінки державних службовців міститься в конкретних актах, що загалом називаються Кодексами поведінки державних службовців. Відповідно до розвитку країни ці кодекси можуть мати різні назви (наприклад, «Кодекс професійної етики», «Кодекс етики», «Стандарти поведінки державних службовців» тощо).

Положення Кодексів поведінки державних службовців умовно поділяються на:

1. Основні принципи поведінки (уважність, ввічливість, порядність, чесність).
2. Правила, що координують діяльність державного службовця (отримання неправомірної вигоди, конфлікт інтересів, отримання подарунків тощо).

Згідно з результатами дослідження, найчастіше Кодекси поведінки державних службовців приймаються з метою боротьби з корупцією та запобігання конфлікту інтересів. Вважається, що одним із головних чинників у боротьбі з корупцією є професійна етика публічного службовця.

Тому міжнародні організації (Transparency International, Рада Європи, ООН) приділяють велику увагу розробці практичних рекомендацій щодо вдосконалення Кодексів професійної етики публічних службовців.

Правила етики та поведінки публічних службовців детально прописані в положеннях Типового кодексу поведінки державних службовців (додаток до Рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи № R (2000) 10 від 11 травня, 2000).

2. Типовий кодекс не тільки визначає загальні принципи поведінки (наприклад, ввічливість, чесність, уважність у ст.5), але й характеризує належну поведінку публічного службовця:

- «ставити суспільні інтереси вище власних» (ст. 6);
- «публічний службовець повинен поводитися так аби не підірвати довіру населення до державних органів влади» (ст. 9);
- «публічний службовець має повідомляти уповноважені органи про порушення іншими публічними службовцями норм кодексу» (ст. 12);
- «фокусуватися на конфлікті інтересів; подано визначення конфлікту інтересів та особистого інтересу, детально перераховані обов'язки публічного службовця щодо запобігання такому конфлікту» (ст. 15);
- «захист приватного життя публічного службовця» (ст. 17);
- «публічний службовець не повинен вимагати або приймати подарунки та послуги, за винятком традиційних дрібних подарунків» (ст. 18);
- «публічний службовець не повинен зловживати службовим становищем» (ст. 21).

(Див.: Рекомендація № R (2000) 10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців (прийнята Комітетом міністрів на 106 сесії 11 травня 2000 року) https://archives.gov.ua/wp-content/uploads/2019/11/Rekomend_poved_DS.pdf)

Після закінчення роботи державному службовцю забороняється використовувати свою приналежність до державної служби для отримання роботи поза її межами та розголошення службової інформації (ст. 26).

Серед таких кодексів Конвенція ООН називає Міжнародний кодекс поведінки державних службовців (резолюція 51/59 Генеральної Асамблеї ООН від 12 грудня 1996 р.) [58]. У Міжнародному кодексі міститься інформація про основні принципи поведінки (ефективність, компетентність, уважність, справедливість, неупередженість) та коротко визначені основні правила запобігання конфлікту інтересів, декларування інформації про доходи, прийняття подарунків, поводження з конфіденційною інформацією тощо.

Кримінально-правова конвенція «Про корупцію» ухвалена Комітетом міністрів Ради Європи 27 січня 1999 р., прямо не прописані правила поведінки публічних службовців [60].

Однак у Цивільно-правовій конвенції про корупцію, прийнятій Комітетом міністрів Ради Європи 4 листопада 1999 року, зазначено:

- «договори державних службовців, положення яких допускають вчинення корупційного діяння, повинні бути визнані недійсними та не мають юридичної сили (ст. 8);

- необхідність стимулювання антикорупційної поведінки державних службовців, які мають серйозні підстави підозрювати корупцію, та добросовісно повідомляти про свої підозри відповідальним особам або органам влади (ст. 9)». (Цит. за [60].).

Відповідно, перейдемо до розгляду досвіду зарубіжних країн, почнемо зі Сполученого Королівства Великої Британії. Британські дослідники державної служби відзначають, що в країні висока корпоративна етика, і вважається, що високі моральні якості державних службовців завжди були предметом особливої гордості британців. Сьогодні державна служба у Великобританії вважається «почесним обов'язком». Поведінка публічних службовців регулюється Кодексом державного службовця. Особливістю цього документа є те, що, з одного боку, він регулює етику професійної діяльності службовців, а з іншого – визначає обов'язки публічних службовців. Кодекс державного службовця ґрунтується на необхідності

реалізації таких принципів: порядність; чесність; об'єктивність; неупередженість.

Ще одним фактором, що свідчить про високий рівень професійної правової культури, є активна участь британського суспільства у процесах модернізації системи публічного управління, а також безпосередній контроль за діяльністю працівників державного апарату. Так, для забезпечення планомірної взаємодії суспільства та держави, в особі представників державного апарату було створено Комісію з цивільної служби. До складу цієї Комісії входять відомі громадські діячі, представники науки, культури та мистецтва, а також підприємці, які призначаються королевою. До основних напрямів діяльності цієї Комісії входить здійснення загального нагляду за діяльністю представників публічного управління, вироблення рекомендацій та пропозицій щодо призначень працівників апарату публічного управління, а також загальних рекомендацій щодо реформування системи публічної влади.

Одним з невід'ємних факторів, які безпосередньо впливають на професійну правову культуру публічних службовців, є рівень професійної підготовки. Тобто від того, що складає фундамент знань публічного службовця, залежатиме не лише рівень його професійної компетентності, а й рівень його правосвідомості та моральні установки, а також усвідомлення їх сутності, призначення та цінності права, повага прав, свобод та законних інтересів людини, здатність сприймати правову інформацію та втілювати її у правову дійсність, прагнення розвиватися та підвищувати свій рівень знань.

У Литовській Республіці діють етичні правила для публічних службовців. Метою цих правил є визначення діяльності та принципів поведінки, якими мають керуватися публічні службовці під час виконання своїх посадових обов'язків, а також підвищення довіри населення до публічної служби.

«Основні положення Кодексу етики державних службовців:

- повага до людей і закону (ст. 2);

- державний службовець має бути справедливим (ст. 3);
- державний службовець має керуватися лише суспільними інтересами, не використовувати своє службове становище в особистих інтересах чи інтересах родини/друзів (ст. 4);
- має бути непідкупний, не приймати подарунків чи грошей (ст. 5);
- має бути об'єктивний, діяти неупереджено та законно (ст. 6);
- має бути відповідальний (ст. 7);
- має бути ввічливий, виконувати свої обов'язки вчасно та професійно (ст. 9)». (Цит. за [20, с. 80 -84]).

Велике значення для організації та функціонування публічної служби в Німеччині має стаття 33 Основного закону, де сказано: «Закон про державну службу має враховувати традиційні принципи професійної бюрократії». Також частина 3 цієї статті встановлює принцип рівності на державній службі. Відповідно до Федерального закону «Про державних службовців державний службовець служить не окремій партії, а цілій нації». Він зобов'язаний виконувати свої обов'язки «чесно та неупереджено, керуючись суспільними інтересами». (Цит. за [39]).

У всіх своїх діях державний службовець повинен демонструвати прихильність до основ вільної демократичної системи. Зазначимо, що закон не встановлює вимог «щодо деполітизації державних службовців» оскільки на практиці близько 40% державних службовців є членами політичних партій. Більше того, політичні партії прагнуть залучити до державного апарату якомога більше своїх прихильників. При зміні уряду зазвичай змінюється до 20% керівного складу міністерств і відомств» [61].

У Франції етичні правила поведінки публічних службовців закріплені в Законі про етику, права та обов'язки державних службовців. Закон був прийнятий 20 квітня 2016 року з метою зміцнити довіру між громадянами Франції та чиновниками. У ньому закріплені основні принципи діяльності державних службовців: неупередженість, сумлінність, чесність, повага до

громадян і закону. Перший розділ Закону містить такі «положення про етичну поведінку державних службовців:

- запобігати конфлікту інтересів (ст. 1-5);
 - не повинені не може займатися іншими видами діяльності (стаття 7);
 - положення про Комісію з етики державної служби (ст. 8-9)».
- (Цит. за [39]).

Також Закон «Про етику, права та обов'язки державних службовців» передбачає механізм захисту державних службовців, які повідомляють про корупцію чи конфлікт інтересів.

У Чеській Республіці у 2012 році був прийнятий новий Кодекс етики для посадових осіб та державних службовців. Проте цей кодекс піддався критиці Transparency International. Приводом для критики стало те, що в кодексі «не чітко прописаний механізм вирішення проблеми, якщо державний службовець опинився в ситуації конфлікту інтересів» [39].

Основні «положення Кодексу:

- державні службовці виконують свої обов'язки відповідно до Конституції, законів та інших правових актів (ст. 1);
 - при прийнятті рішень необхідно враховувати суспільні інтереси (ст. 2)
 - рішення державних службовців мають бути об'єктивними та неупередженими (ст.4);
 - державні службовці повинні виконувати поставлені завдання швидко та якісно (стаття 5);
 - державні службовці не повинні приймати гроші та подарунки (ст. 8);
 - державні службовці зобов'язані зберігати конфіденційність фактів, виявлених під час виконання ними службової діяльності (стаття 9)».
- (Цит. за [39]).

У Хорватії у 2011 році був прийнятий Кодекс етики для державних службовців. Цей кодекс визначає правила поведінки державних службовців та етичні принципи, яких повинні дотримуватися державні службовці. Метою кодексу є пропаганда моральних принципів і цінностей у поведінці державних службовців з метою підвищення рівня довіри до державної служби. Кодекс етики також містить положення про призначення та обов'язки Уповноваженого з етики.

Основні положення Етичного кодексу державних службовців:

«державний службовець повинен поважати громадян, інших державних службовців (стаття 6);

державний службовець на офіційних заходах та під час публічних виступів повинен чітко розрізняти власну думку та позицію установи, в якій він працює (ст. 8);

державні службовці не повинні використовувати своє становище для впливу на рішення законодавчої, виконавчої чи судової гілок влади (ст. 9)

стосовно громадян державні службовці повинні діяти професійно (ст. 10);

спілкування між державними службовцями має відбуватися на основі взаємної поваги, довіри, співпраці та ввічливості (ст. 12)» [39].

Проаналізувавши теоретико-методологічну базу та міжнародний досвід формування правової культури посадових осіб органів публічної влади, ми дійшли до висновку, що правова культура формується у процесі здійснення суб'єктами владної діяльності своїх посадових повноважень і включає такі моменти:

- 1) знання правових норм, рівень правового мислення, професійної підготовки;
- 2) широкий світогляд політичного і економічного бачення реальності, визначальний рівень загальної правової культури;
- 3) професійно-етичні якості чиновника, професійну бездоганність, службову дисциплінованість, добросовісність, чесність.

Саме ці показники повинні стати орієнтиром у формуванні сучасної професійної правової культури посадових осіб місцевого самоврядування.

3.2. Проблеми формування професійної правової культури посадовців

Діяльність публічних службовців базується на загальних моральних і правових принципах справедливості, гуманізму, законності, гласності, неупередженості, незалежності, доброчесності та ін. Ці принципи об'єднують моральні норми поведінки у відповідній сфері суспільного життя чи діяльності і є загальними для всього суспільства, кожного громадянина. Особливо важливим є їх дотримання публічними службовцями, які виконують свої обов'язки та реалізують права від імені держави, органу, який вони представляють, через їх дії та рішення вирішуються потреби (запити) інших людей. Вони безпосередньо пов'язані з реалізацією владних повноважень, а тому мають здійснюватися в межах законності, неприпустимості порушення меж компетенції при виконанні своїх службових обов'язків.

Разом із тим, поведінка публічних службовців і поза межами службової діяльності, в побуті має свідчити про їх високу особисту культуру, яка включає високий рівень знань і професіоналізму, особисті переконання, навички і вміння, здібності, здатність до самовиховання і самовдосконалення, світогляд, правову культуру, коли інтелектуальний рівень пов'язується з високорозвиненою моральною і естетичною культурою. Йдеться про професійну компетентність спеціаліста на теоретичному і практичному рівнях.

Безумовно, моральна культура є важливою складовою культури особистості, оскільки свідчить про засвоєння існуючих у суспільстві

моральних цінностей, моральну вихованість людини. Але знання моральних приписів, їх засвоєння має вимірюватися вчинками, оцінкою їх як соціально справедливих, необхідних, втілення їх у повсякденній поведінці, спілкуванні, дотриманням вимог обов'язку у складних ситуаціях при вирішенні потреб людей і суспільства.

Невід'ємним елементом загальної культури публічних службовців є професійна культура, яка проявляється в системних знаннях та вмінні їх поновлювати, компетентності, високій культурі спілкування, дотриманні правил етикету, критичному ставленні до себе, своєї поведінки, адекватної оцінки як своїх дій і вчинків, так і інших людей. В. О. Лозовий та О. В. Петришин зазначають, що головним критерієм оцінки рівня моральної культури є реальна поведінка людини, її моральні ідеали, ставлення до інших людей, колективу, суспільства, міра гуманності, яку особистість виявляє в соціальній діяльності і яка виражає ступінь її духовно-моральної свободи в конкретних умовах суспільної, моральної необхідності [27, с. 106].

Етичні вимоги до публічних службовців становлять сутність моральних аспектів діяльності і моральних відносин між людьми. Вони загальні для всього суспільства. Публічні службовці — це ті ж громадяни України. Справа лише в тому, що на відміну від громадян вони застосовують чинне законодавство щодо інших громадян, представляють державну (публічну) владу. Морально вихованими, такими, що володіють високою загальною, професійною і правовою культурою публічні службовці можуть бути лише за умови, що і всі громадяни, все суспільство має високу культуру.

«Правова культура публічного службовця — це ті моральні й правові (юридичні) вимоги, які ставляться до особи, що претендує на зайняття посади публічного службовця та до публічного службовця у процесі виконання ним завдань і функцій держави, її органів на всіх рівнях реалізації владних повноважень. Визначення та закріплення в чинному законодавстві основних вимог до поведінки службовців має важливе значення для підвищення авторитету публічної служби, зміцнення репутації публічного

службовця, підтримання його честі й гідності, посилення вимог до його діяльності» [2, с. 26 - 37].

Конкретні вимоги до публічних службовців залежать від органу, в якому здійснюється служба, характеру виконуваної роботи.

Останнім часом держава та суспільство опинилися перед проблемами, пов'язаними з корупцією та корупційними діями серед державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Публічний службовець повинен уникати будь-яких дій, що можуть сприйматися як підстава для підозри його у корупції, лобіюванні інтересів фізичних і юридичних осіб, використанні свого службового положення для одержання додаткових, тобто не передбачених законодавством доходів, пільг або інших переваг як для себе, так і для інших осіб. Корумпованість апарату публічного управління створює серйозні перепони в розвитку демократичних перетворень, у становленні держави як соціальної та правової. Шкідливість корупції, корумпованості державного апарату полягає і в тому, що вона призводить до втрати нашою країною авторитету на міжнародній арені.

Підсумовуючи усе вищенаведене визначимо, що проблеми моралі, поведінки публічних службовців, а відповідно і культури публічного управління та адміністрування можна звести до трьох груп.

Перша, і головна, це поведінка публічного службовця у відносинах з громадянами.

Друга стосується питань раціональної організації роботи публічного органу, установи — поведінка у внутрішньо-організаційних відносинах — з керівниками і підлеглими.

Третя — це поведінка публічного службовця у відносинах з іншими органами публічної влади, в тому числі не підпорядкованими, об'єднаннями громадян і релігійними організаціями, міжнародними організаціями, іноземними установами та іноземцями.

Правове положення публічних службовців як суб'єктів адміністративно-правових відносин регламентується нормами права, в яких

законодавцем закладені певні правила. Це чесне і добросовісне ставлення до своїх обов'язків, дотримання прав і свобод громадян, підприємств, установ, організацій, органів місцевого самоврядування, забезпечення законності та дисципліни, комплекс службових прав та обов'язків, засудження зловживання владою чи службовим становищем, недбалого та безвідповідального ставлення до виконання обов'язків, здійснення корупційних діянь тощо. Безумовно, публічний службовець зобов'язаний зберігати державну та службову таємницю, інформацію з обмеженим доступом чи про фізичних осіб, яка стала йому відомою внаслідок виконання службових повноважень, утримувати своє робоче місце таким чином, щоб виключити можливість ознайомлення з носіями інформації осіб, які не мають права доступу до неї.

Важливе значення для ефективності публічної служби має знання посадовцями, а особливо керівниками, законів та інших нормативно-правових актів, вміння правильно їх застосовувати у практичній діяльності. Повага до закону, права, принципів та норм моралі мають бути характерною рисою публічного службовця.

«Поряд з передбаченою правовими нормами можливістю застосування санкцій не можна не сказати про те, що гарантією виконання вимог до службовця, дотримання ним етичних правил є внутрішні, морально-психологічні фактори — визнання обов'язку, підтримання честі і гідності, зміцнення репутації державного службовця, авторитету державної служби в цілому та органу, в якому проходить службу публічний службовець. Обов'язки публічного службовця ґрунтуються на загальногромадянських обов'язках, але службовець державного апарату має і специфічні обов'язки, пов'язані з конкретним видом діяльності його як суб'єкта державно-службових відносин, представника відповідного державного органу чи держави» [2, с. 31].

Службовець органу публічної влади виконує управлінські функції і завдання в межах посади, яку він займає, і виступає в певних випадках від

імені конкретного органу чи установи. Разом із тим морально-етичний бік представництва посадовою особою держави чи органу місцевої влади є важливим, оскільки за будь-яких обставин публічний службовець є представником державної влади. Кожний орган публічної чи державна установа наділені певним обсягом компетенції, повноважень, які йому (їй) передані державою. Держава в даному випадку розглядається як абстракція, тому що державу не може становити лише один який-небудь орган, це механізм, а тому представництво цього механізму має складний і розгалужений характер.

Відповідальність за виконання обов'язків та належну реалізацію прав у публічного службовця значно зростає, коли він відчуває себе представником держави, тим більше, що найчастіше обов'язки юридичні збігаються з обов'язками моральними. Правові і моральні службові обов'язки однаково важливі і обов'язкові для виконання, але правові ще й пов'язані з можливістю застосування державних примусових заходів за їх невиконання чи неналежне виконання. З цього приводу слід нагадати відому тезу, що «єдність права і моралі не виключає того, що між окремими юридичними нормами і моральними вимогами за збігу певних обставин можуть бути протиріччя» [2, с. 26 - 37].

Серед причин виникнення протиріч між нормами права і моралі слід назвати недосконалість окремих правових норм або їх відставання від потреб суспільного життя, випереджаючий характер морального розвитку, висування моральністю більш високих вимог до людської поведінки порівняно з правом, різницю в об'єктивних властивостях правових приписів і моральністю тощо.

Зрозуміло, що до конфліктної ситуації — протиріччя між правом і мораллю доводити недоцільно, але специфічні властивості роблять неможливим їх повний збіг за змістом, незважаючи на те, що право і мораль розвиваються на єдиному підґрунті, яким є загальнолюдські цінності, виступають як засоби спеціальної регуляції поведінки людей у суспільстві.

Однак при виникненні протиріччя між юридичними і моральними нормами публічний службовець все ж має керуватися приписами закону, діяти в межах правового поля. Законність діяльності — обов'язкова складова всього функціонування публічної служби. Якщо посадова особа не може прийняти на публічну службу когось із своїх родичів чи близьких (згідно із законом), то, безумовно, моральна сторона від цього страждає, але зарахування на службу не може бути здійснене, оскільки інше призведе до порушення законності.

За певних обставин посадова особа, діючи в межах закону, може бачити в своїх діях порушення етичних правил, коли її дії можуть бути розцінені як використання службового становища у власних чи корпоративних інтересах, наприклад, надання переваги комусь із своїх підлеглих. За таких обставин, на нашу думку, посадова особа не може стати на формальну точку зору, має зайняти обґрунтовану і справедливую позицію, навіть якщо вона комусь і не до вподоби. Важливою в таких ситуаціях є виховна, організаційна, роз'яснювальна робота, вміння довести обґрунтованість та законність своїх дій.

Адже, не зважаючи на окремі недосконалості законодавчого регулювання державно-службових відносин та боротьби із корупцією, виконання його є обов'язковим, що значно підвищить ефективність діяльності публічних службовців, сприятиме попередженню корупційних діянь у сфері публічної служби.

У цьому зв'язку важливими є організаційні заходи та заходи виховного характеру. Вони пов'язані з професійною і моральною підготовкою до публічної служби. Мова йде про формування корпусу професіональних «бюрократів», здатних ефективно виконувати управлінські функції, дотримуватися прав та свобод людини і громадянина, сприяти їх реалізації.

Підготовка та виховання кадрів для управлінського апарату має розпочинатися з пошуку талановитої молоді, в тому числі осіб, що вже мають вищу освіту, для їх підготовки як управлінців. Поряд із цим необхідно

створити дієвий кадровий резерв публічної служби, що буде забезпечувати професіоналізм кадрів; проводити навчання з кадрами стосовно використання сучасних інформаційних технологій; підвищити значення атестації професійної діяльності службовців для просування по службі.

Одним із елементів забезпечення ефективності публічної служби є посилення контролю за діяльністю публічних службовців. На сьогодні не виконані приписи Конституції України про створення дієвого контролю, дієвої системи органів контролю. Водночас слід підкреслити, що проблеми контролю в державі продовжують залишатися в полі зору законодавця, Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, науковців.

Підвищення рівня загальної і правової культури публічних службовців, удосконалення адміністративно-правових і організаційних засобів припинення і попередження корупції в органах виконавчої влади, їх апараті, апараті органів місцевого самоврядування сприятиме не лише забезпеченню прав і свобод особи, покращенню діяльності відповідних органів і їх службовців, а й підвищенню авторитету органів публічного управління та публічної служби, авторитету нашої держави у світовому співтоваристві.

3.3. Шляхи підвищення рівня професійної правової культури кадрів місцевого самоврядування.

Поряд із вищезазначеними проблемами, які характеризують стан впровадження правової складової у професійну культуру публічної служби на загальнодержавному та місцевому рівнях, існують і специфічні питання формування правової культури кадрів місцевого самоврядування.

Сьогодні в Україні у зв'язку з реформою децентралізації особливо актуальними стають дослідження поняття, структури і особливостей правової

культури посадових осіб органів публічної влади місцевого рівня. Хоча слід зазначити, що у вітчизняній фаховій літературі, як правило, увага більше приділяється дослідженню правової культури юриста, адвоката, працівника правоохоронних органів, а проблема правової культури кадрів місцевого самоврядування, визначення напрямів оптимізації процесу її формування і розвитку залишається, за рідким винятком, за межами інтересів сучасних дослідників. Дійсність же така, що не проходить і дня, щоб засоби масової інформації не вказували б на правовий нігілізм, юридичний безлад і правове безкультур'я, що мають місце в українському суспільстві, а внесок у цей процес органів та посадових осіб місцевого самоврядування, на жаль, є досить суттєвим.

Служба в органах місцевого самоврядування — це «професійна управлінська діяльність, пов'язана 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» [26, с. 11].

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. Професія в області місцевого самоврядування — широка сфера професійно-трудової діяльності, яка вимагає знань та навичок, необхідних для виконання роботи управлінського характеру та надання соціальних послуг. Посадові особи місцевого самоврядування мають офіційний статус і складають присягу, повинні відстоювати інтереси громади, служити громадянському суспільству, їх діяльність має публічний характер; вони повинні боротися з соціальними аномаліями.

У системі місцевого самоврядування експерти пропонують виділяти три рівні управління: вищий, середній, нижній і зазначають, що «специфічні особливості управлінської діяльності виявляються на різних рівнях

управління і їх виразність залежить від рівня управління та функціональних обов'язків посадових осіб місцевого самоврядування» [26, с. 11].

Виходячи із результатів структурно-функціонального аналізу особливостей основних завдань і функцій управління, служби в органах місцевого самоврядування як соціального інституту та системи місцевого самоврядування Г. Кушнірова запропонувала класифікацію сфер та видів професійної управлінської діяльності посадових осіб місцевого самоврядування. Так, вчена виділяє як окремі, й такі, що потребують спеціальних компетенцій, «організаційно-адміністративну, фінансово-економічну, соціальну сфери та сфери місцевого господарства, місцевої власності, безпеки» [26, с. 11]. Серед видів професійної управлінської діяльності посадових осіб місцевого самоврядування Г. Кушнірова виокремлює «адміністративну, організаційно-виконавчу, інформаційно-аналітичну, планування, контрольно-облікову, регулювальну, погоджувальну, представницьку, експертно-консультаційну, інноваційно-дослідницьку, професійного самовдосконалення» [26, с. 11].

Реалізація кожного з видів управлінської діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, не залежно від сфер прояву, вимагає високого рівня правової культури та компетенції.

Показниками рівня правової культури кадрів місцевого самоврядування є, по-перше, стан локальної нормотворчості. Чим вищий рівень правової культури, тим досконалішими є правове регулювання суспільних відносин на рівні місцевого самоврядування, яке має бути позбавлене прогалин і протиріч, дублювання і неясних правових приписів, що можуть стати причиною конфліктів чи зловживань органів та посадових осіб. За спостереженням фахівців, «в Україні локальна нормотворчість все ще залишається недостатньо відкритою для населення, діяльність органів та посадових осіб при розробці проектів правових актів здійснюється переважно закрито, без широкого залучення об'єднань громадян та інших інститутів громадянського суспільства, все ще характерними є непартнерські

відносини органів влади та громадянина, надання пріоритету одній частині населення за рахунок прав і свобод іншої частини територіальної громади» [20, с. 83].

По-друге, стан дотримання органами і посадовими особами місцевого самоврядування принципів (верховенства права, законності, гласності, колегіальності) та норм чинного законодавства, які регламентують їх діяльність. Оцінку відповідності законодавству діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування територіальна громада, на жаль, має змогу дати лише один раз на п'ять років, на виборах. Достроково припинити повноваження органів або посадових осіб місцевого самоврядування за ініціативою населення в Україні практично неможливо.

По-третє, дані про кількість правопорушень, вчинених посадовими особами місцевого самоврядування. На підвищення чи пониження рівня правової культури суттєво впливає практика притягнення до відповідальності посадових осіб. Як доводить практика, значна частина кримінальних справ, порушених за фактом чи відносно посадових осіб, не потрапляють до суду, а закриваються на етапі слідства після зменшення до них уваги громади. Практично недоступною для населення є інформація про кількість посадових осіб, засуджених до позбавлення волі, та інших видів покарань, звільнених від кримінальної відповідальності або покарання.

По-четверте, кількість скарг громадян на діяльність чи бездіяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Більш повне уявлення про рівень правової культури посадових осіб місцевого самоврядування може дати не тільки кількісний, але й змістовний аналіз звернень громадян до органів державної влади.

Для подальшого розвитку правової культури кадрів місцевого самоврядування необхідно розробити відповідні методики оцінки її рівня, здійснювати постійний моніторинг діяльності посадових осіб з метою визначення рівня їх правової культури й систематично доводити ці дані до територіальної громади і суспільства. Відсутність належного інформування

громадськості про недоліки в діяльності органів публічної влади, намагання посадових осіб «не виносити сміття з хати» фактично консервують проблеми системно-структурного та організаційно-методичного характеру, які існують в організації влади.

Правова культура посадових осіб органів місцевого самоврядування виникає не сама по собі, а як результат процесу правової соціалізації, тобто як результат їх входження в правове середовище, послідовне набуття ними правових знань. При цьому якщо правова соціалізація людини, як правило, може здійснюватися в різних формах (стихійна, організована, самостійна), то для підвищення рівня правової культури кадрів місцевого самоврядування важливе значення мають насамперед:

а) правове виховання, складовими якого є юридичні види навчання, правова пропаганда й агітація;

б) організований цілеспрямований вплив на правосвідомість посадових осіб з боку держави, органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань, який полягає в організації видання професійно підготовленої правової літератури, у проведенні «круглих столів», виступів у засобах масової інформації з проблематики місцевого самоврядування тощо;

в) самовиховання, самостійне систематичне вивчення посадовими особами текстів нормативно-правових актів, коментарів до них та іншої спеціальної юридичної літератури.

Правове виховання кадрів місцевого самоврядування — це цілеспрямована система заходів просвітницького, освітнього та іншого характеру, основним завданням якої є формування клімату поваги і дотримання права, цивілізованих способів вирішення спорів, профілактики правопорушень. Іншими словами, це діяльність, спрямована на формування у посадових осіб місцевого самоврядування високого рівня правової свідомості та відповідального ставлення до виконання своїх обов'язків.

На сучасному етапі розвитку державності основними завданнями правового виховання є забезпечення: а) правильного розуміння змісту

основних правових понять; б) знання основних положень Конституції України, законів та підзаконних нормативно-правових актів; в) переконання у доцільності та необхідності неухильного додержання вимог правових норм; г) негативної реакції на кожне правопорушення, незалежно від того, хто його вчинив; д) поваги до правоохоронних органів і готовності надавати їм допомогу в розкритті й попередженні правопорушень.

Діяльність щодо правового виховання має досить широкий діапазон — від власне освітньої та роз'яснювальної роботи в органах та серед посадових осіб місцевого самоврядування, установах і організаціях до популяризації передового досвіду в цій сфері. Важливою складовою правового виховання є передача правових навичок, правових ідеалів і механізмів розв'язання конфліктів у суспільстві від одного покоління до іншого. Вирішення завдань по формуванню сучасної правової культури особи в перехідному суспільстві залежить не лише від держави, а й від зусиль усієї громадськості, кожного громадянина країни.

Основні зусилля у справі підвищення правової культури кадрів місцевого самоврядування повинні бути спрямовані на розширення юридичного навчання посадових осіб (короткотермінові курси, семінари, конференції). «Важливим є вивчення не лише вітчизняного законодавства, а й ознайомлення із досвідом і традиціями тих країн, де рівень правової захищеності людини, а отже, і рівень правової культури, вищий, ніж в Україні. Необхідно використовувати весь позитивний досвід, що накопичений у нашій країні в минулі десятиліття» [17, с.10].

Для піднесення рівня правової культури кадрів місцевого самоврядування, насамперед, потрібно виробити чітку державну політику правового виховання посадових осіб, розробити відповідні регіональні освітні програми, скоординувати зусилля усіх інституцій громадянського суспільства у цьому процесі. Значна кількість посад у сфері місцевого самоврядування вимагає ґрунтовної юридичної підготовки, на сучасному етапі суспільного розвитку посадові особи повинні знати не лише положення

чинного законодавства, а й бути знайомими з новітніми здобутками правової науки. При цьому обов'язково необхідно приділяти увагу розвитку творчого розуміння правових проблем, що виникають у суспільстві, надавати інформацію на основі плюралізму думок вчених, юридичних шкіл, давати практичні навички: спілкування з людьми, публічних виступів, підготовки правових актів нормативного та індивідуального характеру.

Служба в органах місцевого самоврядування в Україні повинна бути спрямована на захист і забезпечення інтересів та потреб територіальних громад, тому що саме вони є первинним суб'єктом місцевого самоврядування. Правова культура кадрів місцевого самоврядування напрямку залежить насамперед від рівня розвитку правової культури територіальної громади, тобто від того, наскільки глибоко засвоєні населенням сіл, селищ та міст такі правові феномени, як цінність прав і свобод людини, цінність правової процедури при вирішенні спорів, пошуку компромісів, наскільки в правовому відношенні є інформованим населення, наскільки забезпечуються інтереси різних соціальних, вікових, професійних й інших груп, яке емоційне ставлення населення до норм, які приймаються місцевою владою, яка установка громадян на дотримання (недотримання) правових приписів тощо. У зв'язку з цим існує певна закономірність: чим вищий рівень правової культури громади — тим вищий рівень правової культури посадових осіб місцевого самоврядування, що зумовлено високою громадською активністю та вимогливістю з боку громадян до недопущення порушень правових приписів. Правова культура кадрів органів місцевого самоврядування складається синергетично, відображаючи рівень і умови функціонування різних громад і етапи їх розвитку.

Рівень правової культури населення впливає на ступінь участі членів територіальної громади у її правовому житті, здійснення правової діяльності, віддзеркалює стан законності та правопорядку, рівень правосвідомості. Показник правової культури посадової особи місцевого самоврядування — це міра активності його у правовій сфері, добровільності виконання ним

вимог правових норм, спрямуванні своїх зусиль на вирішення в інтересах територіальної громади питань місцевого значення, забезпечення реалізації прав і свобод громадян. Від правової культури посадових осіб значною мірою залежить ефективність локального правового регулювання відносин на місцевому рівні, характер нормативної бази, форми й методи діяльності владних суб'єктів, ступінь забезпеченості потреб та законних інтересів людини.

Також слід зазначити, що для розвитку правової культури важливе значення має інформаційне забезпечення діяльності кадрів органів місцевого самоврядування. Належне інформаційне забезпечення сприяє більш ефективній роботі органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Збільшується кількість управлінських рішень, вони приймаються своєчасно і підвищується їх якість та дієвий ефект. Інформація необхідна для підготовки управлінських рішень, їх реалізації і здійснення контролю. Сьогодні процес управління можна розглядати одночасно і як інформаційний процес, вирішальний вплив на який має рівень інформаційних технологій, сучасних методик і вимог до обробки та зберігання інформації, найбільш раціональних способів її збору та систематизації.

Для юридичного забезпечення діяльності посадових осіб в Україні розробляються автоматизовані системи інформаційного забезпечення владних органів, розширюється використання комп'ютерної техніки, впроваджуються сучасні технології швидкого отримання та обробки інформації. На сучасному етапі розвитку місцевого самоврядування актуальною є проблема комплексного інформаційного забезпечення органів місцевого самоврядування. Сьогодні значною мірою інформаційний обмін здійснюється лише за галузевим або лише за територіальним принципом (у межах області, міста). Це часто є причиною розбалансованості, а в окремих випадках навіть конкуренції між органами чи посадовими особами публічної влади.

Забезпечення юридичною інформацією кадрів місцевого самоврядування повинно включати:

- визначення інформаційних потреб (яка інформація необхідна відповідним категоріям посадових осіб);
- способи та шляхи найбільш ефективного задоволення інформаційних потреб (розпорядження голови чи накази керівника про обов'язкове ознайомлення, аналітично-довідковий огляд, запитання — відповіді);
- оперативність отримання інформації та досконале володіння навичками її систематизації;
- всебічна обробка, групування інформації, що надходить з різних джерел для полегшення її використання.

Інформатизація в аспекті підвищення рівня правової культури кадрів органів місцевого самоврядування — це сукупність взаємопов'язаних і взаємообумовлених соціальних, організаційних, економічних, науково-технічних, освітніх процесів. Рівень доступності правової інформації — один із найважливіших показників правової культури будь-якого суспільства, який здатний впливати на функціонування усіх елементів механізму соціальної дії права.

Важливим є не лише стан нормативно-правової регламентації суспільних відносин у сфері місцевого самоврядування, а й функціонування каналів правового інформування, в тому числі через Інтернет. Розвитку правової культури кадрів місцевого самоврядування сприятимуть розвиток спеціальних інформаційних порталів проблемно-орієнтованого характеру з простою системою навігації. Разом з тим слід також зазначити, що рівень

правової культури кадрів місцевого самоврядування залежить не лише від технічних можливостей надання інформації, а й активності самих посадових осіб, наявності у них спеціальних навичок користування Інтернетом, бажання пізнати і засвоїти положення чинного законодавства України.

На наш погляд, забезпечення кадрів місцевого самоврядування правовою інформацією й популяризація правових знань, використання сучасних форм і методів їх правового навчання й правового виховання, стимулювання вивчення наукових праць й подолання розриву між наукою й практикою повинні стати першочерговими кроками на шляху формування й розвитку правової культури в сфері місцевого самоврядування. Роль засобів масової інформації у підвищенні правової культури посадових осіб місцевого самоврядування велика, однак існують ще великі резерви для розширення їх участі у цьому процесі.

Правову культуру кадрів органів місцевого самоврядування необхідно розглядати як один із видів професійної правової культури. Оскільки вона властива певній соціальній групі людей, діяльність яких має юридичний характер і переважно потребує спеціальної освіти і практичної підготовки. А тому існуюча сьогодні в органах місцевого самоврядування практика приймати на роботу осіб з будь-якою вищою освітою і навіть без неї є хибною. Це одна із причин низької ефективності органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Високий рівень правової культури посадових осіб місцевого самоврядування можливий за наявності високого ступеню знання і розуміння правових явищ у відповідних сферах їх професійної діяльності. Кожна з посад у сфері місцевого самоврядування має свою специфіку, що зумовлює особливості правової культури осіб, які їх займають. Причому рівень професійної правової культури посадових осіб органів місцевого самоврядування, наприклад, у великих і середніх містах, як правило, вищий, ніж у селах і селищах. І це пояснюється просто — у містах ширші

можливості для залучення на посади висококваліфікованих фахівців із відповідною освітою, у селах і селищах гостро відчувається кадровий голод.

Рівень правової культури рядових працівників виконавчих органів місцевої ради значною мірою залежить від рівня культури керівника. Простежується загальна тенденція: рівень правової культури співробітника органу місцевого самоврядування, як правило, тим вищий, чим ближче вони до діяльності, яка здійснюється в сфері права.

Винятково важливе значення для розвитку правової культури кадрів місцевого самоврядування має проблема подолання правового нігілізму. Некомпетентність, низький професіоналізм, невміння розібратися в конкретних життєвих ситуаціях, дати їм правильну юридичну оцінку часто призводять до прийняття незаконних та необґрунтованих рішень органами або посадовими особами місцевого самоврядування. Професійне мислення посадової особи місцевого самоврядування пов'язане з виконанням завдань публічного характеру за допомогою юридичних засобів, дій і операцій, прийнятих рішень та актів їх реалізації, надання конкретним громадським відносинам та ситуаціям правової форми.

Для зростання рівня правової культури важливе значення має перепідготовка та підвищення кваліфікації кадрів місцевого самоврядування. Певним стимулом для її підвищення є атестація, метою якої є визначення кваліфікації, оцінка росту і якості знань фахівця, характеристика його професіоналізму. Загальні вимоги, які пред'являються до кадрів місцевого самоврядування, порядок їх атестації, визначення їх кваліфікаційної характеристики закріплені в спеціальних нормативно-правових актах. Згідно із ст. 17 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» 2001 р. «з метою оцінки ділових та професійних якостей, а також кваліфікації посадові особи місцевого самоврядування один раз на 4 роки підлягають атестації» [48].

Від рівня правової культури прямо залежить якість нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування. Низький рівень правової

культури суб'єктів нормотворчої діяльності на місцевому рівні негативно відображається на якості правової регламентації суспільних відносин.

Наприкінці варто наголосити: як доводить світовий досвід політичного розвитку, гарантії стабільності суспільного ладу та державного устрою необхідно шукати не стільки у сфері формально-юридичних технологій, наприклад, щодо організації державної влади на засадах поділу між гілками і відповідних механізмів стримувань і противаг, скільки у сфері духовних відносин суспільства, освіти і виховання, внутрішнього морального світу людини.

Формально-юридичні технології організації публічної влади, суспільного ладу повинні завжди ґрунтуватися на духовно-моральних засадах. Самі по собі юридичні, соціально-політичні, організаційні механізми не здатні бути джерелом відтворення заданого соціального порядку у часі, якщо вони не освячені духовністю, моральністю безпосередніх учасників цих механізмів.

Для підвищення правової культури кадрів місцевого самоврядування необхідні заходи комплексного характеру:

а) на загальнодержавному рівні:

- розробка та реалізація державної політики, спрямованої на безумовне дотримання і забезпечення прав і свобод громадян на місцевому рівні й захист інтересів особи;
- вироблення єдиної кадрової політики в сфері місцевого самоврядування;
- удосконалення контролю за дотриманням Конституції та законів України органами та посадовими особами публічної влади;

б) у сфері правотворчості та правозастосування:

- поглиблення спеціалізації у нормотворчій та правозастосовчій діяльності;

- розширення участі населення у сфері нормотворчості;
- підвищення рівня знань у галузі юридичної техніки;
- широке публічне висвітлення нормотворчої діяльності;
- посилення юридичної відповідальності за порушення процедури підготовки, прийняття та реалізації правових актів;
- створення консультативних рад при органах і посадових особах місцевого самоврядування;

в) у сфері правового виховання:

- підвищення загальної моральності посадових осіб;
- обов’язковість правових знань для кадрів місцевого самоврядування, а для призначення на окремі посади — вищої юридичної освіти;
- проведення семінарів та курсів підвищення кваліфікації з використання рольових ігор і практичних ситуацій;
- постійна підтримка інтересу до правових знань і забезпечення їх доступності;

г) у сфері науки і освіти:

- подальший розвиток наукових досліджень правової культури кадрів місцевого самоврядування;
- подолання розриву між наукою і практикою;
- підвищення ефективності вищої професійної освіти через більшу спрямованість на потреби практиків;
- розширення переліку юридичних дисциплін у навчальних закладах, які здійснюють підготовку кадрів місцевого самоврядування.

Підсумовуючи викладене, можна констатувати, що гарантії підвищення рівня професійної правової культури кадрів місцевого самоврядування

відіграють важливу роль під час здійснення ефективної діяльності та становлення інституту публічної влади в Україні.

ВИСНОВКИ

За результатами проведеного дослідження доходимо до наступних висновків.

1. На основі джерелознавчого аналізу концептуальних підходів до визначення професійної культури публічних службовців доведено, що професійна культура публічних службовців є основою культури державного управління, яку вчені вважають гарантом історично швидкого й успішного державотворчого процесу в Україні. Показано, що на нинішньому етапі розвитку Української держави особливого значення набуває професійна управлінська культура як складова загальної культури публічного службовця як суб'єкта владних повноважень. Будучи одночасним поєднанням мистецтва управління та мистецтва виконання, професійна управлінська культура виступає сукупним показником не лише управлінського досвіду, рівня управлінських знань, умінь, навичок, професіоналізму, а й почуттів і зразків поведінки публічного службовця. Крім цього професійна культура є інтегральною характеристикою стану та якості управління не лише в окремо взятому органі державної влади чи органі місцевого самоврядування, а й в Українській державі в цілому. Саме тому від неї залежить здатність та готовність до ефективної та результативної децентралізації державної влади та успішної реалізації розпочатих стратегічних реформ.

2. Визначено специфіку правової культури як феномену соціального буття та предмету наукового дискурсу. Розкрито її сутність і структуру.

Запропоновано розуміти під правовою культурою якісний стан правового життя суспільства, який характеризується досягнутим рівнем розвитку правової системи — станом та рівнем правосвідомості, юридичної науки, системи законодавства, правозастосовної практики, законності і правопорядку, правової освіти, а також ступенем гарантованості основних прав і свобод людини. Як суспільне явище правова культура складається із системи правових норм, сукупності наявних правовідносин та суб'єктів

права, правосвідомості та фактичного становища у сфері законності та правопорядку.

Виокремлено функції правової культури: пізнавально-реформаторську, праворегулятивну, ціннісно-нормативну, правосоціальну, комунікативну, прогностичну.

Запропонована класифікація правової культури за декількома ознаками: а) за рівнями та глибиною знання правових явищ; б) за характером існування; в) за характером прояву; г) за предметним складом. Відповідно, за рівнями та глибиною знання правових явищ виділено наступні рівні правової культури: буденний, професійний (спеціальний) і теоретичний. За характером існування виділено відкриту та закриту правову культуру. За характером прояву виділено зовнішню та внутрішню правову культуру. За предметним складом виділено правову культуру суспільства; правову культуру відокремлених суб'єктів або певних соціальних груп; правову культуру особистості. Акцентовано, що правова культура суспільства залежить від моралі, від рівня економічного розвитку суспільства, від матеріального добробуту народу. Якщо суспільство має певний рівень правової культури, то можна говорити про побудову правової держави, але за її відсутності формування правової держави є надзвичайно важким і пов'язане лише зі способами формування культури права.

Відзначено, що на сучасному етапі вивчення правової культури теорія державного управління не обмежується лише правосвідомістю громадян, а визначається як сукупність досягнень всього суспільства в цілому, його соціальних груп і громадян у сфері регулювання суспільних відносин, забезпечених нормою права в суспільному житті, правові принципи справедливості і гуманізму, захист прав і свобод людини, її честі і гідності, реальне забезпечення місця людини як найвищої соціальної цінності. Показано, що складовими правової культури публічного службовця є правосвідомість, правове мислення, правова поведінка, правова активність.

3. Схарактеризовано специфіку формування організаційно-правової культури органів місцевого самоврядування в умовах реформування публічної служби. Доведено, що становлення організаційно-правової культури органів публічної влади в цілому та органів місцевого самоврядування, зокрема в Україні, є варіативним фактором соціального управління, оскільки організаційно-правова культура безпосередньо пов'язана з управлінською культурою як такою. Показано, що у загальному розумінні (з позицій теорії соціального управління) організаційну культуру слід розглядати як систему норм і цінностей, характерних для конкретної організації. В контексті цього підходу запропоновано виділити основні елементи організаційної культури: поняття, відношення, цінності, правила і стандарти.

Сформульовано перелік загальних принципів управлінської організаційної культури органу публічної влади: принцип соціально-економічного та інтелектуального розвитку; принцип всеохопленості та системності; принцип вимірності та корисності; принцип відкритості та постійного удосконалення; принцип координації; принцип обов'язковості; принцип відповідності чинному законодавству. Обґрунтовано, що саме реалізація останнього принципу покладена у формування філософії та практики організаційно-правової культури органу місцевого самоврядування.

Аргументовано, що організаційно-правова культура органу місцевого самоврядування є складовою частиною його управлінської культури, яка будується на стабільному конституційному правовому полі, що має парадигмальне значення, і пов'язана з діяльністю цього органу щодо правоутворення, правореалізації, правозастосування та процесуальності.

Доведено, що правова культура посадових осіб органів місцевого самоврядування охоплює:

а) систему правових норм, які визначають статус органів і посадових осіб місцевого самоврядування та закріплені у системі нормативно-правових актів;

б) сукупність правовідносин, тобто суспільних відносин у сфері місцевого самоврядування, урегульованих з допомогою правових норм, які закріплюють взаємні юридичні права й обов'язки учасників цих відносин;

в) суб'єкти права (учасників правовідносин);

г) правосвідомість;

д) режим законності та правопорядку.

Виділено такі структурні елементи правової культури кадрів місцевого самоврядування:

а) *нормативний* — становить сукупність знань посадових осіб місцевого самоврядування, необхідних для ефективної реалізації повноважень, закріплених за ними нормативними актами;

б) *гносеологічний* — передбачає постійне оновлення й удосконалення знань, необхідних для виконання професійного обов'язку (ознайомлення з новими досягненнями вітчизняної та зарубіжної науки і практики, які належать до сфери відповідної професійної діяльності, і використання їх в своїй роботі);

в) *функціональний* — виражається у здатності посадових осіб, використовуючи правові знання та практичні навички, ефективно виконувати свої професійні обов'язки.

4. Розкрито сутність компетентнісного підходу до формування професійної правової культури публічного службовця місцевого самоврядування. Відштовхуючись від законодавчої дефініції професійної компетенції публічного службовця, яка міститься у Законах України «Про державну службу» 2015 р. та «Про службу в органах місцевого самоврядування» 2023 р., який набирає чинності: «професійна компетентність — здатність особи в межах визначених за посадою повноважень застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти відповідні моральні та ділові якості для належного виконання встановлених завдань і обов'язків, навчання, професійного та особистісного розвитку»,

акцентується увага на двох складових професійної компетенції публічного службовця: по-перше, це фактична наявність уже набутих знань, умінь та навичок, та, по-друге, необхідність особистісного розвитку публічних службовців для підвищення їх кваліфікації.

Доведено, що узагальненими у світовій практиці є такі загальні компетенції публічного службовця, як: здатність до аналізу та синтезу або системне і стратегічне мислення; спроможність до практичного застосування знань, планування та управління часом; основи спеціальних знань в окремій галузі; комунікативні навички; лідерство; знання іноземної мови, цифрова грамотність.

Показано, що фактично критерії професійної компетентності публічного службовця являють собою перелік вимог, що висувуються до кандидатів на посаду публічної служби, і можуть за змістовним компонентом розподілені на дві групи: а) *загальні вимоги* – деталізують освітньо-кваліфікаційний рівень, ступень вищої освіти, приналежність до громадянства, стаж роботи; б) *спеціальні вимоги* – стосуються досвіду роботи, спеціальних знань, професійних умінь та/або навичок, особистісних якостей та характеристик. Виходячи з того, що посадові критерії професійної компетентності публічних службовців за своїм змістом є спеціальними вимогами, що висувуються до суб'єкта публічного адміністрування в залежності від займаної посади (її категорії, обсягу повноважень) та специфіки діяльності органу публічної влади, встановлені законодавством та деталізовані у посадових інструкціях, рівень професійної правової культури публічного службовця стає важливим чинником та невід'ємною умовою забезпечення ефективності публічного управління.

Фундамент професійної правової культури публічного службовця складають питання особистої юридичної та моральної відповідальності.

5. На основі аналізу теоретико-методологічної бази та узагальнення міжнародного досвіду формування правової культури публічних службовців

доведено, що правова культура формується у процесі здійснення суб'єктами владної діяльності своїх посадових повноважень і включає такі показники:

- 1) знання правових норм, рівень правового мислення, професійної підготовки;
- 2) широкий світогляд політичного і економічного бачення реальності, визначальний рівень загальної правової культури;
- 3) професійно-етичні якості чиновника, професійну бездоганність, службову дисциплінованість, добросовісність, чесність.

Наголошено, що саме ці показники повинні стати орієнтиром у формуванні сучасної професійної правової культури посадових осіб місцевого самоврядування в Україні в умовах сучасних реформ.

6. Окреслено коло проблем формування професійної правової культури посадовців на сучасному етапі розвитку публічного управління в Україні;

Доведено, що проблеми моралі, поведінки публічних службовців, а відповідно і культури публічного управління можна звести до трьох груп. *Перша*, і головна, - це поведінка публічного службовця у відносинах з громадянами. *Друга* стосується питань раціональної організації роботи органу публічного управління. Це — поведінка у внутрішньо-організаційних відносинах з керівниками і підлеглими. *Третя* — це поведінка публічного службовця у відносинах з іншими державними органами і установами, органами місцевого самоврядування, в тому числі не підпорядкованими, об'єднаннями громадян і релігійними організаціями, міжнародними організаціями, іноземними установами та іноземцями.

Показано, що ключовою дилемою реалізації принципів і професійної правової культури посадової особи органу місцевого самоврядування є виникнення протиріч між нормами права і моралі. Їх причинами визначено недосконалість окремих правових норм або їх відставання від потреб суспільного життя, випереджаючий характер морального розвитку, висування моральністю більш високих вимог до людської поведінки

порівняно з правом, різницю в об'єктивних властивостях правових приписів і моральністю тощо. Наголошено, що при виникненні протиріччя між юридичними і моральними нормами публічний службовець все ж має керуватися приписами закону, діяти в межах правового поля. Законність діяльності — обов'язкова складова всього функціонування публічної служби.

Показниками рівня правової культури кадрів місцевого самоврядування є: 1) стан локальної нормотворчості; 2) стан дотримання органами і посадовими особами місцевого самоврядування принципів верховенства права, законності, гласності, колегіальності та норм чинного законодавства, які регламентують їх діяльність; 3) дані про кількість правопорушень, вчинених посадовими особами місцевого самоврядування; 4) кількість скарг громадян на діяльність чи бездіяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Запропоновано для подальшого розвитку правової культури кадрів місцевого самоврядування необхідно розробити відповідні методики оцінки її рівня, здійснювати постійний моніторинг діяльності посадових осіб з метою визначення рівня їх правової культури й систематично доводити ці дані до територіальної громади і суспільства.

7. Сформульовано пропозиції щодо шляхів підвищення рівня професійної правової культури кадрів місцевого самоврядування.

Для підвищення рівня правової культури кадрів місцевого самоврядування важливе значення мають такі напрямки правової соціалізації, як:

а) правове виховання, складовими якого є юридичні види навчання, правова пропаганда й агітація;

б) організований цілеспрямований вплив на правосвідомість посадових осіб з боку держави, органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань, який полягає в організації видання професійно підготовленої правової літератури, у проведенні «круглих столів», виступів у засобах масової інформації з проблематики місцевого самоврядування тощо;

в) самовиховання, самостійне систематичне вивчення посадовими особами текстів нормативно-правових актів, коментарів до них та іншої спеціальної юридичної літератури.

Сформульовано низку **пропозицій** комплексного характеру для заходів з підвищення правової культури кадрів місцевого самоврядування:

а) *на загальнодержавному рівні*: розробка та реалізація державної політики, спрямованої на безумовне дотримання і забезпечення прав і свобод громадян на місцевому рівні й захист інтересів особи; вироблення єдиної кадрової політики в сфері місцевого самоврядування; удосконалення контролю за дотриманням Конституції та законів України органами та посадовими особами публічної влади;

б) *у сфері правотворчості та правозастосування*: поглиблення спеціалізації у нормотворчій та правозастосовчій діяльності, розширення участі населення у сфері нормотворчості, підвищення рівня знань у галузі юридичної техніки, широке публічне висвітлення нормотворчої діяльності, посилення юридичної відповідальності за порушення процедури підготовки, прийняття та реалізації правових актів, створення консультативних рад при органах і посадових особах місцевого самоврядування;

в) *у сфері правового виховання*: підвищення загальної моральності посадових осіб; обов'язковість правових знань для кадрів місцевого самоврядування, а для призначення на окремі посади — вищої юридичної освіти; проведення семінарів та курсів підвищення кваліфікації з використання рольових ігор і практичних ситуацій; постійна підтримка інтересу до правових знань і забезпечення їх доступності;

г) *у сфері науки і освіти*: подальший розвиток наукових досліджень правової культури кадрів місцевого самоврядування; подолання розриву між наукою і практикою; підвищення ефективності вищої юридичної освіти через більшу спрямованість на потреби практиків; розширення переліку юридичних дисциплін у навчальних закладах, які здійснюють підготовку кадрів місцевого самоврядування.

Підвищення рівня загальної і правової культури публічних службовців, удосконалення адміністративно-правових і організаційних засобів припинення і попередження корупції в органах місцевого самоврядування сприятиме не лише забезпеченню прав і свобод особи, покращенню діяльності відповідних органів і їх службовців, а й підвищенню довіри до органів публічного управління та публічної служби в цілому, авторитету нашої держави у світовому співтоваристві.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Баюра Д. О. Методологічні підходи до формування корпоративної культури у системі корпоративного управління. *Науковий вісник ЧДІЕУ*. 2010. № 4 (12). С. 24-28.
2. Битяк Ю. П. Моральні та правові вимоги до поведінки державних службовців. *Державне будівництво та місцеве самоврядування: Зб. наук. пр.* Х.: Право, 2004. Вип. 8. С. 26–37.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
4. Волинка К. Г. Теорія держави і права: Навч. посіб. К.: МАУП, 2003. С.197.
5. Воронько Л. О. Теоретико-організаційні основи культури праці державних службовців України: канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 — державна служба. - Київ, 2004. 19 с.
6. Газарян С.В. Професіоналізація служби в органах місцевого самоврядування: зміст, форми та методи автореф. дис. д-ра наук з держ. упр. : 25.00.03 —державна служба. Київ, 2011. 39 с.
7. Головань М. Компетенція і компетентність: досвід теорії, теорія досвіду. URL: <https://essuir.sumdu.edu.ua/handle/123456789/52560>.
8. Григор'єва С.М. Еволюція професійної підготовки державних службовців в Україні: дис. ... канд. наук держ. упр-ня. Дніпро, 2019. 311 с.
9. Григор'єва С.М. Підготовка фахівців з державного управління на основі компетентнісного підходу як необхідна умова професіоналізму державних службовців. *Економіка та держава*. 2010. № 2. С. 100–102.
10. Губа О. П. Удосконалення діяльності керівника в органах державної влади: теоретико-методологічний аналіз автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 —державна служба. Дніпропетровськ, 2004.
11. Дарманська І., Олуйко В. Становлення управлінця: погляд на проблему. Проблеми й тенденції розвитку галузі науки. *«Державне*

управління в Україні»: від теорії до практики: матеріали симпозіуму за міжнар. участю. Київ, 2007. С. 57–60.

12. Загороднюк С.В. Інноваційний підхід у професійній діяльності державних службовців: методологічно-прикладні аспекти. *Вісник Національної академії державного управління*. 2006. № 4. С. 48–56.
13. Загальна теорія держави і права: [Підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів] / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.; За ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М. В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О. В. Петришина. Харків: Право, 2009.
14. Кельман М.С., Мурашин О.Г., Хома Н.М. Загальна теорія держави та права: Підручник. Львів:»Новий Світ-2000«, 2003.
15. Коновалова М. В. Інноваційна культура як принцип сучасної державної служби : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / Ін-т законодавства Верховної Ради України Київ, 2014. 20 с.
16. Корпоративна культура: навчально-методичний посібник / ДП «Укртехінформ» Київ, 2013. 185 с.
17. Краснопорова С. В. Професіоналізація служби в органах місцевого самоврядування в світлі доктрини нового публічного управління [Електронний ресурс]. *Державне будівництво*. 2009. № 2. URL:: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2009-2/index.html>.
18. Краснопорова С. В. Служба в органах місцевого самоврядування та процес її професіоналізації в концепції публічної служби. *Актуальні проблеми державного управління* : зб. наук. пр. Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2008. № 3 (35). С. 280–286.
19. Краснопорова С. В. Теоретико-методологічний зміст професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування : монографія. Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2010. 268 с.

- 20.Кобзар В.В. Деякі аспекти формування правової, моральної та професійної культури як складової. *Право і суспільство*. 2015. № 4. С. 80-84.
- 21.Комунікації в публічному управлінні: аспекти організаційної культури та ділового спілкування : навч. посіб. / уклад.: Гошовська В. А. та ін. — Київ : К.І.С., 2016. 130 с. (Серія «Бібліотечка лідера місцевого самоврядування»).
- 22.Кушнір М.О. Правова культура як складова частина управлінської культури (через призму діяльності центральних органів виконавчої влади в Україні) . *Актуальні проблеми державного управління*: Зб. наук. праць ОРІДУ. Одеса: Вид-во ОРІДУ НАДУ при Президентові України, 2006. Випуск 1 (25). С. 258-263.
- 23.Кушнір С. П. Професійна компетентність державного службовця: сутнісно-понятійна характеристика та правове регулювання: дис.... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2021, 211 с.
- 24.Кушнірова Г. П. Основні аспекти побудови моделі професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування. *Держава та регіони*. Запоріжжя : [б.в.], 2008. № 1. С. 108–113. (Серія : “Державне управління”).
- 25.Кушнірова Г. П. Професійна компетентність в органах місцевого самоврядування: оцінка стану та шляхи підвищення (за результатами анкетування голів районних рад України). *Актуальні проблеми державного управління* : зб. наук. пр. Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2007. № 1 (31). С. 392–398.
- 26.Кушнірова Г. П. Формування професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування: автореф. дис. ... канд. держ. упр. : Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2011. 21 с.
- 27.Лозовий В. О., Петришин О. В. Професійна етика юриста. Х.: Право, 2004. С. 306.

- 28.Лукіна Т. Якість професійної освіти державних службовців. *Проблеми трансформації системи державного управління в умовах політичної реформи в Україні*: міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, трав. 2006 р.). Т. 1. С. 377.
- 29.Макаренко Л.О. Теоретико-методологічні аспекти пізнання та формування правової культури : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.01 / Інститут держави і права імені В.М. Корецького НАН України. Київ, 2019. 423 с.
- 30.Мудрик А.Б. Професійна компетентність державних службовців: теоретико-емпіричний аналіз феномену. URL: <http://http://esnuir.eenu.edu.ua/bitstream/>.
- 31.Мустафаєва У. С. Удосконалення форм і методів професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування автореф. дис. ... канд. держ. упр. : Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Київ, 2011. – 21 с.
- 32.Нестеренко Л. О. Розвиток психологічної культури державних службовців України: автореф. дис. ... канд. держ. упр. : Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2011. 18 с.
- 33.Оболенський О.Ю. Державна служба: підручник. Київ: КНЕУ, 2006. 472 с.
- 34.Олуйко В. М. Кадрові процеси в державному управлінні України: стан і перспективи розвитку: автореф. дис. ... д-ра держ. упр. : Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2006. 27 с.
- 35.Олуйко В.М. Кадрові процеси в державному управлінні України: стан і перспективи розвитку: Монографія. Хмельницький: Вид-во ХУУП, 2005. 326 с.
- 36.Пахомова Т.І. Державна служба: система і особистість: Монографія. О.: ОРІДУ НАДУ, 2002. 410 с.
- 37.Пахомова Т.І. Проблеми іміджу органу державного управління в контексті адміністративного реформування. *Актуальні проблеми*

- державного управління*: Наук. зб. – О.: ОФ УАДУ, 2001. Вип. 7. –С. 150-157.
- 38.Плецан Х. В. Успішність професійної діяльності державних службовців України : управлінський аспект : автореф. дис ... канд. наук з державного управління: 25.00.03 / Київ, 2014 . 20 с.
 - 39.Правила етичної поведінки державних службовців (досвід країн Європейського Союзу). URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua>
 - 40.Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24.02.2022 № 64/2022 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text>
 - 41.Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 3 лютого 2015 року № 141-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text>
 - 42.Про громадські об'єднання: Закон України від 22 березня 2012 року № 4572-VI URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text>
 - 43.Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4050-17> (втратив чинність).
 - 44.Про державну службу: Закон України від 17.11.2011 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4050-17> (втратив чинність).
 - 45.Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
 - 46.Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>
 - 47.Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
 - 48.Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 червня 2001 року № 2493-III URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text>

49. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 02.05.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3077-20#Text>
50. Рачинський А.П. Стратегічна культура як структурна складова розвитку лідерства у державному управлінні. *Вища освіта України*. 2016. №4 (додаток1). С. 29–33.
51. Рачинський А. П. Стратегічне управління персоналом в органах державної влади (теоретико-методологічний аналіз) : монографія К. : НАДУ, 2009. 316 с.
52. Савченко В.А. Управління розвитком персоналу: навч. посіб. Київ: КНЕУ, 2002. 351 с.
53. Синицина Н.Г. Стандартизація освіти державних службовців в Україні автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 —державна служба / управління. Дніпропетровськ, 2006.
54. Сливка С.С. Філософсько-правові проблеми професійної культури юриста : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.12 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2002. 32 с.
55. Слюсаренко О.М. Діяльність органів державної влади з професійного вдосконалення й кар'єрного розвитку державних службовців (світовий досвід і його застосування в Україні): автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.-ня. Дніпропетровськ, 2007. 20 с.
56. Сороко В.М. Компетентнісний підхід до організації функціонування державної служби: монографія. Київ: НАДУ, 2018. 224 с.
57. Сороко В. В. Функції публічної служби // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. Т. 6 : Державна служба / наук.-ред. колегія С. М. Серьогін (співголова), В. М. Сороко (співголова) та ін. 2011. С. 480 – 483.
58. Сурай І. Г. Цінності в системі механізмів формування й розвитку еліти в державному управлінні. *Вісник НАДУ*. 2012. № 3. С. 43 – 50.

59. Стратегія реформування державного управління України на 2022–2025 роки: затв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 р. № 831-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-p#Text>.
60. Тарасюк І. Становлення органів професійної культури посадових осіб публічної влади. *Демократичне врядування*. 2016. № 16/17. URL: http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnyk16/fail/Tarasjuk.pdf
61. Тіньовий звіт Лабораторії законодавчих ініціатив «Реформа державної служби та державного управління в Україні у 2017 році». URL: http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2018/05/Shadow_Report_PAR_2017.pdf
62. Товмач А. С. Питання етики державних службовців. *Форум права*. 2015. № 2. С. 159 – 162. URL : http://nbuv.gov.ua/jpdf/FP_index.htm_2015_2_28.pdf.
63. Шпекторенко І. Професійна компетентність державного службовця. *Університетські наукові записки*. № 1(49). 2014. С. 287.
64. Штика Л. Г. Адміністративна культура державного управління // Енциклопедичний словник з державного управління / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; за ред. : Ю. В. Ковбасюка [та ін.] ; уклад. : Ю. П. Сурмін [та ін.]. К. : НАДУ, 2010. С. 21 – 22.
65. Штика Л. Г. Державний службовець // Енциклопедичний словник з державного управління / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; за ред. : Ю. В. Ковбасюка [та ін.] ; уклад. : Ю. П. Сурмін [та ін.]. К. : НАДУ, 2010. С. 160.
66. Чупринський Б.О. Формування професійної культури майбутніх юристів: філософсько-правове дослідження : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.12 / Львів. держ. ун-т внутр. справ. Львів, 2010. 20 с.
67. Юридична енциклопедія : [у 6 т.] / ред. кол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) [та ін.]. — К. : Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 1998. — Т. 2 : Д — Й.

- 68.Юридична енциклопедія : [у 6 т.] / ред. кол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) [та ін.]. — К. : Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 2003. — Т. 5 : П — С.
- 69.Яремін І. І. Аспекти етичних правил поведінки публічних службовців: навчально-методичний посібник. Івано-Франківськ : ІФОЦППК, 2016. 68 с.
- 70.Bila-Tiunova L., Bilous-Osin T., Kozachuk D., Vasylykivska V. Participation of civil society in public administration: prospects for international experience implementation in Ukraine. Humanities & Social Sciences Reviews. Scopus. 2019. Vol. 7(5). P. 757–764.
- 71.Quality education and competencies for life : Workshop 3. Background Paper, 2004. P. 6
- 72.Spector J. Michael-de la Teja. Ileana. ERIC Clearinghouse on Information and Technology Syracuse NY. Competencies for Online Teaching. ERIC Digest. Competence, Competencies and Certification. P.1.
- 73.The Federal Academy of Public Administration. URL: http://www.bakoev.bund.de/nm_9566/EN/02.
- 74.Vasilevskaya T. E. Ethics of civil servants and prevention of conflict of interest. Kyiv: NAPU, 2013. 76 с. URL: http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Navch_Posybniky/9fc4fff6-cce5-4afdbf70-2e3854c59ab4.pdf.