

КЛАСИЧНИЙ ПРИВАТНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

**П. С. Покатаєв, М. А. Латинін,
С. В. Степаненко, Г. П. Пасемко, О. М. Таран**

ОСНОВИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

**Навчальний посібник для здобувачів
спеціальності 281 «Публічне управління
та адміністрування»**

Харків
2024

УДК 351(477)

П48

*Рекомендовано до видання Вченою радою
Класичного приватного університету
(протокол № 10 від 26 червня 2024 р.)*

Рецензенти:

Лозинська Т. М. – д-р наук з держ. упр., проф., завідувачка кафедри публічного управління та адміністрування Полтавського державного аграрного університету;

Костишина Т. А. – д-р екон. наук, проф., завідувачка кафедри управління персоналом, економіки праці та економічної теорії Вищого навчального закладу Укоопспілки «Полтавський університет економіки і торгівлі»

Покатаєв П. С.

П48 Основи публічного управління та адміністрування : навч. посіб. для здобувачів спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» / П. С. Покатаєв, М. А. Латинін, С. В. Степаненко, Г. П. Пасемко, О. М. Таран. – Харків : ТОВ «Оберіг», 2024. 240 с.

ISBN 978-966-8689-70-3

У посібнику висвітлено теоретико-методологічні та наукові підходи до публічного управління та адміністрування: основні наукові підходи до визначення публічного управління та адміністрування; публічне управління розглянуто як специфічний вид управлінської діяльності; охарактеризовано механізми, методи та стилі публічного адміністрування; нормативно-правові та моральні засади публічного управління та адміністрування. Значна увага приділена організації процесу публічного управління та адміністрування: на рівні місцевого самоврядування, в соціальній сфері, економіці тощо.

УДК 351(477)

© П. С. Покатаєв, М. А. Латинін,
С. В. Степаненко, Г. П. Пасемко,
О. М. Таран, 2024
© ТОВ «Оберіг», 2024

ISBN 978-966-8689-70-3

ЗМІСТ

Передмова	5
------------------------	---

Розділ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

Тема 1. Методологічна основа та теорія публічного управління та адміністрування	8
--	---

1. Публічне управління та адміністрування: сутність, зміст,
основні поняття, дефініції, категорії публічного управління
та адміністрування.....8
2. Публічне управління та державне управління13
3. Методологія публічного управління та адміністрування: форми
та методи. Закони та принципи публічного адміністрування19

Тема 2. Основні наукові підходи до публічного управління та адміністрування	30
--	----

1. Базові наукові підходи до формування концепції управління в суспільстві.....30
2. Бюрократія в системі публічного адміністрування.....35
3. Джерела ідей управління суспільством і країною. Формування та розвиток теорій управління суспільством і країною.....38
4. Основні етапи формування та еволюції громадянського суспільства.
Сутнісні характеристики громадянського суспільства41

Тема 3. Публічне управління як специфічний вид управлінської діяльності	55
--	----

1. Публічне управління як специфічний вид управлінської
діяльності. Суб'єкти та об'єкти публічного управління55
2. Адміністрування як складова публічного управління.
Адміністративна система управління59
3. Поняття адміністрації. Види та завдання, принципи діяльності
адміністрації. Публічна адміністрація та її елементи62

Тема 4. Механізми, методи та стилі публічного адміністрування	68
--	----

1. Структура механізму та органів публічного адміністрування.....68
2. Методи публічного адміністрування74
3. Стилi публічного адміністрування78

Тема 5. Нормативно-правові та моральні засади системи публічного управління та адміністрування	82
1. Конституційно-правові засади публічного управління. Принцип законності у публічному управлінні та адмініструванні	82
2. Нормативно-правова база організації та функціонування системи органів публічної влади в Україні	85
3. Морально-етичні аспекти публічного управління та адміністрування.....	90

Розділ 2. ОРГАНІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

Тема 6. Місцеве самоврядування та муніципальна публічна влада в публічному управлінні	99
1. Поняття муніципальної публічної влади і місцевого самоврядування.....	99
2. Органи місцевого самоврядування: функції, повноваження, організаційна структура	105
3. Роль місцевого самоврядування в контексті децентралізації влади та публічного адміністрування	113
4. Інститути безпосередньої демократії в місцевому самоврядуванні	116
5. Вибори органів місцевого самоврядування.....	119

Тема 7. Теоретико-методологічні та організаційні основи електронного врядування	124
1. Теоретичні засади електронного врядування	124
2. Електронна демократія: сутність, мета, основні завдання. Електронний парламент: поняття, сутність і мотиви впровадження.....	129
3. Складові інформаційної інфраструктури.....	138
4. Електронні адміністративні послуги.....	142

Тема 8. Публічне управління та адміністрування в соціальній сфері	148
1. Сутність та основні моделі соціальної політики. Основні цілі та методи соціальної політики	148
2. Державна політика у сфері освіти.....	157
3. Охорона здоров'я як складова соціальної та гуманітарної політики держави	163

4. Держава як гарант «забезпеченої старості». Світовий досвід вирішення питань пенсійного забезпечення	165
5. Державна політика у сфері розвитку культури	167
Тема 9. Функції публічного адміністрування у сфері економіки.....	172
1. Функції публічного адміністрування у сфері економіки.....	172
2. Держава як гарант забезпечення умов для підприємницької діяльності	175
3. Умови формування та управління власністю в державі	177
4. Механізми взаємодії суспільства та економіки	178
Тема 10. Антикорупційна діяльність та відповідальність у публічному управлінні та адмініструванні	181
1. Історичні витоки і соціальні передумови виникнення корупції, її економічний, правовий аспекти, системний характер, зв'язок з іншими негативними соціальними явищами	181
2. Поняття корупції та корупційного правопорушення. Перелік злочинів, що відносяться до корупційних. Ознаки корупційних злочинів	187
3. Базові нормативно-правові акти, що утворюють основу антикорупційної діяльності України.....	190
4. Правопорушення та відповідальність у публічному управлінні та адмініструванні	196
Термінологічний словник.....	204
Список використаних і рекомендованих джерел.....	238

ПЕРЕДМОВА

Сучасна концепція публічного управління – це складна відкрита система людських взаємовідносин, які реалізуються органами публічної влади за допомогою методів, механізмів, інструментів та інших складових з урахуванням принципів відкритості, прозорості державного управління та публічного адміністрування. Сучасний підхід до публічного управління пред'являє до професійної підготовки органів публічної влади вимоги, в зв'язку з цим виникає гостра необхідність у підготовці фахівців, які були б здатні на основі вивчення нових методів та засобів публічного адміністрування найбільш раціонально використовувати наявні можливості для надання суспільних благ та задоволення суспільного інтересу.

Метою навчальної дисципліни «Основи публічного управління та адміністрування» є оволодіння теоретичними знаннями з питань публічного адміністрування та набуття практичних умінь і навичок щодо застосування законів, принципів, методів, технологій та процедур в управлінні суб'єктами публічної сфери; набуття умінь і формування компетенцій, необхідних для виконання функцій та реалізації повноважень керівника (фахівця) суб'єкта публічного адміністрування. *Для досягнення мети перед здобувачами постають такі завдання: засвоєння основ методологічних досліджень у галузі публічного адміністрування та теоретичних засад демократичного врядування; оволодіння сучасними теоріями моделей у публічному адмініструванні та навичками ідентифікації їх у практичній діяльності;* опанування основами методології, технологіями та процедурами публічного адміністрування об'єктів публічної сфери.

При висвітленні питань першого розділу навчального посібника увага здобувачів спрямована на *методологічну основу та теорію*, основні наукові підходи до публічного управління та адміністрування; публічне управління розглядається як специфічний вид управлінської діяльності;

висвітлюються: механізми, методи та стилі публічного адміністрування; нормативно-правові та моральні засади системи публічного управління та адміністрування. Другий розділ посібника надає здобувачам уявлення про: місцеве самоврядування та муніципальну публічну владу, теоретико-методологічні та організаційні основи електронного врядування, публічне управління та адміністрування в соціальній сфері, функції публічного адміністрування у сфері економіки, антикорупційну діяльність та відповідальність в публічному управлінні та адмініструванні. Кожна тема містить перелік питань для самоконтролю та завдань для самостійного опрацювання. У кінці навчального посібника є словник та список інформаційних джерел для більш повного засвоєння матеріалу.

Розділ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

Тема 1. МЕТОДОЛОГІЧНА ОСНОВА ТА ТЕОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

- 1. Публічне управління та адміністрування: сутність, зміст, основні поняття, дефініції, категорії публічного управління та адміністрування.*
- 2. Публічне управління та державне управління.*
- 3. Методологія публічного управління та адміністрування: форми та методи. Закони та принципи публічного адміністрування.*

1. Публічне управління та адміністрування: сутність, зміст, основні поняття, дефініції, категорії публічного управління та адміністрування

Основною групою термінів, що потребує концептуального узгодження, визначення взаємозв'язків і відмінностей є: соціальне й публічне управління; публічне адміністрування; управління як адміністрування. Управління виступає більш широким поняттям, що означає спрямований вплив на систему або окремі процеси, що відбуваються в ній, з метою зміни стану або додання їй нових властивостей і якостей [1].

Поняття «управління» має відношення і до технічних, соціотехнічних, а також соціальних систем. Соціальне управління трактується як

свідомий та цілеспрямований вплив на соціальну систему загалом або на окремі її елементи, для здійснення якого існують спеціальні управлінські підсистеми, що мають здійснювати регулювання, управління та врядування. Дефініція «управління» використовується переважно щодо соціуму, у разі потреби його впорядкування, регулювання й спонукання до руху в необхідному напрямі (соціальне управління). Також ця дефініція вживається для управління як адміністрування.

Обираючи підходи до розкриття змісту поняття «публічне управління» доцільно виходити, перш за все, із мультидисциплінарності проблематики, що охоплює такі галузі знань як філологія, філософія, соціологія, право, економіка і політологія. За таких обставин теоретичні засади формуються з позицій розвитку ідеї «публічного» [1].

В оригіналі слово «Public» перекладається як те, що відбувається в присутності публіки, людей, прилюдно, відкрито, не приватно. Такі роз'яснення здебільшого зустрічаються у тлумачних словниках і довідниках. Публічне виділяється на задах протиставлення різних сфер життя «публічного і приватного», саме таке положення є вихідною тезою для наступних висновків. Адже саме ідея «публічного» виникає і проходить етапи свого розвитку в контексті становлення цивілізаційних цінностей, тобто наданням відповіді на споконвічне запитання: що має бути публічним, а що – приватним [1].

Науковий дискурс навколо цього терміну вже тривалий час не втрачає своєї актуальності. В Англо-українському словнику термінів і понять аналізу державної політики і економіки (2003 р.) О. Кілієвич з'ясовує сутність даного поняття таким чином:

– по-перше, Public sector включає інститути як загальнодержавні так і регіональні, а також інститут місцевого самоврядування;

– по-друге, поняття Public policy, як компромісний варіант між державною і публічною краще перекладати як суспільна політика, тобто політика, що проводиться в суспільстві і для суспільства; – по-третє, під Public administration слід розуміти державне управління, або впровадження державної політики, переважно виконавчою гілкою влади [2].

Так публічне управління або публічне врядування походить від англ. «*public administration*». Разом з цим у вітчизняній практиці існує думка, що публічне управління є більш широким поняттям, а адміністрування – більш вузьким. Термін «публічне управління» (англ. – **Public management**) вперше використав англійський державний

службовець Десмонд Кілінг у 1972 р. «Публічне управління – це пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики» [3]. Обираючи підходи до розкриття змісту поняття «публічне управління» доцільно виходити, перш за все, із мультідисциплінарності проблематики, що охоплює такі галузі знань як філологія, філософія, соціологія, право, економіка і політологія. За таких обставин теоретичні засади формуються з позицій розвитку ідеї «публічного», яка здебільшого висвітлена у працях Г. Арендт, С. Бенна, М. Вебера, Д. Ганна, Дж. С. Мілла, В. Парсонса, Ю. Хабермаса та ін. [4].

В енциклопедичному словнику з державного управління 2010 р. зміст цього поняття розглядається як «теорія та практика державного управління, яка характеризується реалізацією адміністративних процедур шляхом публічної діяльності, застосування інструментів демократичного врядування, упорядкування суспільної діяльності та надання адміністративних послуг як засобу реалізації прав та свобод громадян». Сама сфера «публічного» дістала значних змін, і як наслідок це знайшло відображення у змісті поняття, крім того, для визначення його використовуються різні теоретичні підходи (у галузях економіки, соціології та права), що ускладнює уніфікацію змісту цього поняття [5].

Термін адміністрування означає професійну діяльність менеджерів організації або державних службовців, що спрямована на втілення в життя рішень керівництва, тобто реалізація поставлених задач і пошук оптимальних шляхів їх вирішення. Адміністрування є одним з багатьох інструментів менеджменту, що дозволяють організації досягати поставлених цілей найбільш ефективним способом [1].

Адміністрування (англ. «administro» – керую, виконую) – бюрократичний метод управління завдяки командуванню. Адміністрування – діяльність щодо керівництва дорученою ділянкою завдяки застосуванню адміністративних методів управління [1]. Адміністрування поділяється на:

- корпоративне (приватне);
- громадське (державне, регіональне, муніципальне).

Уперше основні принципи і правила адміністрування систематизував і узагальнив Анрі Файоль у книзі «Вчення про управління». Саме Файоль вперше визначив, що діяльність з управління будь-якою організацією складається з п'яти обов'язкових загальних функцій: передбачення (планування), організація, розпорядження, координація та контроль. Існують

два близьких за значенням англійських слова – management, що в перекладі означає управління, і leadership, яке перекладається як керівництво або лідерство, провід. менеджмент – це певна соціально-економічна технологія, що дозволяє організації досягати поставлених цілей. Як будь-яка технологія, вона містить набір методів, інструментів та інших складових. Але технологія без втілення в життя є мертвою, і саме керівництво дає змогу реалізувати на практиці цю технологію через управління конкретними людьми і колективами, координуючи і мотивуючи їх діяльність [6].

Адміністрування – це цілеспрямована взаємодія публічних адміністрацій з фізичними та юридичними особами з приводу забезпечення реалізації законів та інших нормативних документів і виконання функцій таких як: орієнтуючого планування, яке повинно визначати напрямки розвитку, створювати соціальні, правові, економічні та інші умови для реалізації інтересів учасників взаємодії, розподіл праці, розподіл та координування діяльності, перевірка результатів.

Процес адміністрування є децентралізованим, пов'язаним з узгодженням інтересів усіх учасників. Так, у площині професійної діяльності служб публічного адміністрування воно пов'язане з органами виконавчої влади і визначається як професійна діяльність осіб, які знаходяться на державній службі, яка охоплює всі види діяльності, метою яких є реалізація рішень уряду, розроблення та впровадження напрямів урядової політики.

Публічне адміністрування – це реалізація управлінських функцій суб'єктами публічного управління на основі виконання директив, розпоряджень, наказів, вказівок тощо. Публічне адміністрування – це регламентована законами та іншими правовими актами, діяльність суб'єктів публічного адміністрування, що спрямована на: прийняття адміністративних рішень; надання адміністративних послуг; здійснення внутрішнього адміністрування суб'єкта публічного адміністрування [7].

Тобто публічне адміністрування – це скоординовані групові дії з питань державних справ, які:

- пов'язані із трьома гілками влади (законодавчою, виконавчою і судовою);

- мають важливе значення у формуванні державної політики;

- є частиною політичного процесу;

- значно відрізняються від адміністрування у приватному секторі;

- пов'язані із багаточисельними приватними групами та індивідами, які працюють у різних компаніях та громадах [7].

На базі аналізу різних трактувань можна сформулювати такі **складові змісту публічного адміністрування**:

- процеси формування політики й управління у межах одного політичного курсу відбуваються одночасно;
- впровадження та реалізація законодавчих актів;
- ухвалення постанов (щодо питань, що стосуються органів державної влади);
- кадри та їх організація, а також дії, що необхідні для ефективного виконання функцій виконавчих органів влади держави;
- визначення, впровадження та регулювання публічної політики;
- процес управління, що здійснюється під контролем політичного лідера, який керується владними принципами менеджменту;
- збирання та оброблення інформації, контроль за виконанням бюджету, формування засад проєктів законів, реалізація різних урядових заходів, наявність великого спектра повноважень від надання послуг населенню до аудиту і аналізу.

Отже, публічне управління – це вплив на життєдіяльність людей (із метою досягнення цілей ефективного суспільного розвитку) з боку органів державної влади, місцевого самоврядування та громадських об'єднань шляхом застосування певної сукупності методів (економічних, адміністративних, інформаційно-психологічних та ін.).

Науковий фундамент публічного адміністрування формують такі основні поняття: держава, органи влади, публічні організації, суб'єкт господарювання, суспільство, громадські об'єднання, громадянин, взаємодія, політика, управління, адміністрування. У зв'язку з цим теорія публічного адміністрування є наукою соціально-економічною та політико-правовою.

Розвиток соціально-гуманітарних наук, їх диференціація суттєво вплинули на становлення та розвиток публічного адміністрування як наукової дисципліни, зіграло особливу роль виділення соціології, політичної й економічної наук, оскільки сучасні теорії публічного адміністрування виникли на перетині саме цих наукових дисциплін. На сучасному етапі розвитку науки управління державою, перш за все, оформляються дві взаємозалежні дисципліни: вивчення публічної адміністрації (public administration), тобто сукупності органів публічного управління, норм, що регулюють їх діяльність, та практики її здійснення; вивчення публічних політик або публічного управління (public policy), тобто управлінських процесів від моменту виникнення проблеми до отримання

результату управлінського впливу. Спочатку обидві дисципліни носять переважно прикладний (а значить, обмежений національним досвідом) характер, лише пізніше обростаючи – за потребою – солідним шаром теоретичних досліджень. Серед провідних дисциплін публічно-управлінського циклу з’являються такі як теорія (державних) організацій, теорія прийняття рішень, спеціальні дисципліни, пов’язані з управлінською діяльністю в окремих сферах і т.д. [8].

Одним із ранніх розумінь публічного адміністрування є розгляд його як «королівської щедрості». За часів коли все належало короні (престолу), задоволення будь-яких потреб шляхетних осіб чи селян мало сприйматись як дарунок. У сучасному світі цю версію публічного адміністрування можна побачити в традиційних монархіях чи диктатурах, де лікарні, школи, парки, і т.п. видається як таке, що дарується автократом вдячним людям. Відтак, королівська щедрість – це будь-які товари, послуги, нагороди чи відзнаки, якими діюча влада може винагородити громадян [9].

Публічне адміністрування є мистецтвом і наукою. Деякі люди володіють набором особистісних рис і властивостей (розсудливість, хизування, розум), мають «дар» до адміністрування, що передбачає не лише досконалі організаторські здібності, а і володіння вмінням гармонійно об’єднувати людей. Публічне адміністрування – це ідеалізм в дії. Традиційно шляхетність і патріотизм асоціювались з обов’язками публічних службовців. Тому багато людей починають кар’єру на публічній службі тому, що вони є ідеалістами: вони вірять та прагнуть втілювати благородні принципи [8].

Публічне адміністрування – вивчає мистецтво та науку управління, що застосовується у публічній сфері. Але це традиційно йде поза відношенням до менеджменту та об’єднує в своєму предметі політичне, соціальне, культурне та правове оточення, що впливають на діяльність публічних інституцій.

2. Публічне управління та державне управління

Держава – інститут публічної (політичної) влади та суспільний інститут, вища форма організації сучасного суспільства. **Держава є найбільш важливим інститутом політичної системи суспільства, що визначається максимальною концентрацією в її руках ресурсів, які дозволяють державі впливати на соціальні зміни.** На сьогодні існує різно-

маніття поглядів на державу, яке обумовлено, в першу чергу, тим, що держава являє собою надзвичайно складне та багатогранне явище. Наведемо деякі з них. Поняття держави знайшло широке трактування у представників його політологічного визначення.

Так, за визначенням Л. Граніна, держава є особливою досить стійкою політичною одиницею, що представляє відокремлену від населення організацію влади і адміністрування та претендує на верховне право керувати (вимагати виконання дій) певними територією і населенням незалежно від згоди останнього; має сили і засоби для здійснення своїх претензій. Г. Клісен характеризує державу як незалежну централізовану соціально-політичну організацію для регулювання соціальних відносин, яка існує в складному, стратифікованому товаристві, що складається з двох основних страт – правителів і керованих, та розташована на певній території. Відносини між цими шарами характеризуються політичним пануванням перших і податковими зобов'язаннями других.

Е. Геллнер розглядає державу як спеціалізовану і концентровану силу підтримки порядку, інститут або низку інститутів, основним завданням яких (незалежно від всіх інших завдань) є охорона порядку. На його думку, держава існує там, де спеціалізовані органи підтримання порядку, як, наприклад, поліція і суд, відокремилися від інших сфер суспільного життя, вони і є державою.

У Вікіпедії поняття «держава» визначене як вищий політичний інститут суспільства, завдання якого полягає у:

- забезпеченні дотримання прав та реалізації інтересів осіб, що проживають на одній території, на якій держава володіє суверенітетом;
- регулюванні взаємовідносин між ними на основі єдиних законів (або традицій);
- охороні кордонів;
- регулюванні тим чи іншим чином взаємовідносин з іншими державами і народами.

Представники соціологічного визначення поняття держави чітко виділяють його основні ознаки: сукупність людей – народ; панівну над ними владу; територію як межу дії цієї влади. У взаємозв'язку ці ознаки утворюють поняття про державу як з'єднання людей під однією владою в межах певної території.

По-перше, держава являє собою єдину територіальну організацію політичної влади в масштабі всієї країни. Публічна влада поширюється на все

населення в межах певної території. Територіальний поділ населення на відміну від кровно споріднених зв'язків між членами суспільства породжує новий соціальний інститут – громадянство чи підданство, іноземців та осіб без громадянства. Територіальна ознака обумовлює характер формування і діяльність апарата держави з обліком його просторового розподілу [10].

По-друге, держава є особливою організацією політичної влади, яка має в своєму розпорядженні спеціальний механізм – апарат управління суспільством для забезпечення його нормальної життєдіяльності. Через систему відповідних органів і установ держава здійснює безпосереднє керівництво суспільством, закріплює і реалізує певний режим політичної влади, захищає недоторканність своїх кордонів [10].

Втретє, держава організує громадське життя на правових засадах. Їй притаманні правові форми організації життя суспільства, притаманні саме державі. Без права, законодавства, держава не в змозі ефективно керувати суспільством, забезпечувати безумовну реалізацію рішень, прийнятих органами публічної влади [10].

По – четверте, держава відрізняється від інших політичних утворень суспільства тим, що являє собою суверенну організацію влади.

Таким чином, держава – це єдина політична організація суспільства, яка поширює свою владу на всю територію країни і її населення, має в своєму розпорядженні для цього спеціальний апарат управління, видає обов'язкові для всіх правові акти і володіє суверенітетом. Зустрічається також визначення держави як організації політичної суверенної влади, що здійснює управління соціальними, економічними, політичними, духовними процесами життя суспільства.

Багатогранність держави як певного суспільного явища проявляється у тому, що вона виступає як:

- універсальне явище людської цивілізації;
- продукт життєдіяльності суспільства, в якому є розвинена і суперечлива структура на всіх рівнях (економіка, власність, форми свідомості, особистість, соціальні класи, соціальні групи та ін.);
- важлива складова суспільства, у діяльності якої зайняті специфічні соціальні групи (владні інститути, публічний апарат, система владних публічних органів;
- форма існування у публічно-організованому суспільстві;
- організація політичної влади та управління політичними процесами в суспільстві;

- суспільний інститут постійної влади, коли функція управління виділяється в самостійну сферу діяльності для збереження певного соціального порядку та загального регулювання суспільних інтересів;
- система органів і установ, що здійснюють владні функції;
- правова організація, що закріплює певну систему норм, санкціонованих державою;
- певна територія, на яку поширюється юрисдикція даної держави;
- певна форма правління, що характеризує організацію верховної публічної влади, порядок утворення її органів та їх взаємовідносин з населенням;

- об'єднання людей (населення), що проживають на одній території і підкоряються одним законам і розпорядженням загальної для всіх влади.

Місце держави в політичній системі суспільства розкривається через її ознаки та функції.

Ознаками держави є:

- наявність певної території;
- механізм влади у вигляді особливої системи органів та установ;
- право, що закріплює певну систему норм, санкціонованих державою;
- суверенітет, як, по-перше, верховенство публічної влади всередині країни, та, по-друге, незалежність її на міжнародній арені [11].

У науці та практиці публічного управління держава, здебільшого, розглядається як суб'єкт управління, що проявляє себе через публічну владу та публічне управління. Держава тому і є державою й цим відрізняється від інших суспільних структур, що тільки в ній зосереджена і нею реалізується у суспільстві публічна влада.

Публічне управління – це організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження, спираючись на владну силу, яку обмежує дієвий суспільний контроль [12].

Специфіка публічного управління:

1. Публічне управління спирається на державну владу, підкріплюється і забезпечується нею.

2. Публічне управління поширюється на все суспільство і за його межі у сфері проведення державної міжнародної політики. Саме держава шляхом законодавчої діяльності встановлює основні, загальні й типові правила (норми) поведінки людей.

3. Держава наділяє публічне управління системною якістю.

4. Публічне управління відрізняється від державного тим, що воно здійснюється в межах панування верховенства права, завдяки законодавчо врегульованому і практично діючому механізму контролю суспільства над усіма органами державної влади та місцевого самоврядування [8].

Публічне управління – це управління суспільством, тобто вироблення та здійснення дій щодо цілеспрямованого свідомого впливу на суспільну систему загалом та на її окремі ланки. Воно передбачає виконання основних і конкретних функцій, але суспільство – дуже складний об’єкт, що обумовлює наявність певної специфіки головних завдань публічного управління. Одне з найважливіших завдань публічного управління будь-якої країни – досягнення та підтримка соціоекономічної рівноваги у суспільстві.

На цей процес окрім державного регулювання суттєво впливають діяльність людини як активного суб’єкта економічного та суспільного життя і функціонування ринкових відносин. Завдання держави – створити умови для взаємоузгодженого позитивного впливу цих чинників. У широкому розумінні соціоекономічна рівновага суспільства є відносною, що зумовлюється самою природою суспільних потреб і інтересів, їх постійною зміною, рухомістю.

Виокремлення управління в специфічний вид соціальної діяльності відбулося саме з метою узгодження індивідуальних і групових інтересів зі спільними. Місце та роль державно-управлінської діяльності у цьому процесі полягає у впливі результатів прийнятих і реалізованих управлінських рішень на досягнення більш високого рівня взаємоузгодженості інтересів.

Серед існуючих декількох десятків визначень поняття «публічне управління» майже третина формулювань (хоч і певною мірою в різних варіантах) подається з позиції впливу суб’єкта управління на керований об’єкт, тобто акцентують увагу тільки на результаті, що знаходиться відображення в конкретних правових чи організаційних формах, які виробляються та реалізуються органами влади. При цьому сам зміст важливої і складної державно-управлінської діяльності, що передує такому впливу, не враховується.

Публічне управління як системне суспільне явище представляє собою багатогранну діяльність органів трьох гілок влади та органів місцевого самоврядування (в межах повноважень, делегованих їм за принципом демократичної децентралізації) по здійсненню внутрішніх і зовніш-

ніх функцій держави, спрямовану на формування політики, вироблення, ухвалення та реалізацію форм і механізмів впливу на всі сфери та процеси життєдіяльності суспільства з метою досягнення та підтримання соціо-економічної рівноваги на підставі взаємоузгодження загальнодержавних, регіональних, групових і індивідуальних інтересів [13].

Вихідними ключовими поняттями для розуміння сутності та специфіки публічного управління є держава і публічна влада. Так, **публічне управління** є способом функціонування і реалізації публічної влади з метою становлення і розвитку держави, її адміністративно-територіального устрою, порядків, правил, притаманних їй суспільних сфер, галузей та відносин.

Загальновідомим є те, що **держава** є основним елементом політичної системи суспільства, що здійснює управління ним, забезпечує охорону його економічної та соціальної структур, упорядковує та уможливорює його безпеку. Це історично складена структура для забезпечення потреб політичної еліти, соціальних груп і громадян. Як правило, вона є монопольним носієм суспільної влади та інституцією реалізації цієї влади. В основу держави покладена **публічна влада**, яка є інструментом забезпечення існування держави та досягнення її цілей. Публічна влада спроможна впливати на суспільні процеси за допомогою органів державної влади та місцевого самоврядування, а також специфічних установ. Ці органи та установи є базовими пристроями складного механізму владної машини.

Наука державного управління і публічного управління носить універсальний характер. Важко знайти таку сферу або галузь суспільного життя, з якою тим чи іншим чином не було пов'язане державне управління. Ця обставина обумовлює універсальність науки державного управління і публічного управління. Для ефективного вирішення суспільних проблем наука державного управління і публічного адміністрування на міждисциплінарній і міжгалузевій основі поєднує теоретичні досягнення різних наук з позитивною практикою, оперуючи своєю власною системою понять і принципів.

У цьому відношенні наука державного управління і публічного адміністрування синтезує досягнення суміжних з нею суспільних наук (політології, права, економічної теорії, менеджменту тощо) та позитивного державно-управлінського (публічно-адміністративного) досвіду для задоволення потреб практики, спираючись на узагальнення цієї практики. Державне управління з моменту його виникнення завжди но-

сило і носить конкретно-історичний характер. Тому наука державного управління і публічного адміністрування є системою знань, яка відповідає історичним умовам і традиціям певної країни.

Безперечно, що більшість положень науки державного управління і публічного адміністрування однаково вірні в різних країнах і за своїми сутнісними характеристиками є, так би мовити, фундаментальними, типовими, абстрактно змодельованими і при цьому максимально очищеними від конкретно-історичних особливостей. Без цього наука не існує. Разом з цим слід завжди пам'ятати, що кожна національна система державного управління і публічного адміністрування є унікальною в силу історичних особливостей і національних традицій відповідної країни. Лише у зв'язку з конкретно-історичними умовами, унікальністю певної країни наука державного управління і публічного адміністративного набуває цілісного характеру.

В останні роки відбувається інтенсивний процес диференціації напрямів вітчизняних досліджень публічного адміністрування, формуються відносно самостійні спеціалізовані розділи наукових знань, які суттєво міняють традиційні уявлення і розширюють можливості позитивного впливу структур влади на вирішення суспільних проблем. Теорія державного управління і публічного адміністрування виробляє свою систему термінів, понять і принципів, з яких складається ця фундаментальна наукова дисципліна. Відповідні процеси відбуваються також у кожній із спеціалізованих сфер науки державного управління і публічного адміністрування, по відношенню до яких теорія виконує роль загальнометодологічного орієнтира.

3. Методологія публічного управління та адміністрування: форми та методи. Закони та принципи публічного адміністрування

Публічне управління як системне суспільне явище представляє собою багатогранну діяльність органів трьох гілок влади та органів місцевого самоврядування (в межах повноважень, делегованих їм за принципом демократичної децентралізації) по здійсненню внутрішніх і зовнішніх функцій держави, спрямовану на формування політики, вироблення, ухвалення та реалізацію форм і механізмів впливу на всі

сфери та процеси життєдіяльності суспільства з метою досягнення та підтримання соціоекономічної рівноваги на підставі взаємоузгодження загальнодержавних, регіональних, групових і індивідуальних інтересів [13].

Форма діяльності – уніфіковане послідовне виконання конкретних дій органу управління, його структурних підрозділів та службових осіб, спрямованих на досягнення поставленої мети. Фахівці виділяють такі різновиди форм управлінської діяльності: нормативно-правові (становлення норм права); договірні (застосування норм права); організаційні (регламентування внутрішньої роботи апарату органів влади); дорадчі (позаапаратна діяльність).

Нормативно-правові форми адміністрування пов'язані з виданням актів, які встановлюють норми права та в сукупності створюють законодавчо-правову базу регулювання процесів функціонування та розвитку суб'єкта й об'єкта державного управління, – законів, указів, постанов, розпоряджень рішень, положень, інструкцій, правил, порядку, вони містять правові норми (правила поведінки), розраховані на заздалегідь не визначене широке коло осіб (підприємств, установ, організацій), не визначений термін часу та наперед не визначені умови

До договірних форм (форм застосування норм права) відповідно до компетенції органу влади, належать процедури підготовки, укладання та підписання документів щодо здійснення спільних дій та їх унормування: угоди, договори, контракти тощо.

До організаційних форм, що регламентують роботу апарату та налагодження взаємодії з керованими об'єктами належать: розподіл службових обов'язків; заходи доцільного поєднання єдиноначальності та колегіальності; інструктування службовців та роз'яснення мети, змісту, особливостей нормативно-правових актів; встановлення загального та індивідуального режиму роботи, підготовка до проведення засідань, нарад, що викладаються у відповідних документах.

Дорадчі форми позаапаратної діяльності включають: інспектування, проведення службових нарад, семінарів, засідань; анкетування громадян з метою вивчення громадської думки та відповідного коригування управлінської діяльності, що супроводжується відповідним документуванням. Саме форми позаапаратної організаційної діяльності визначають ступінь демократичності стилю взаємодії з керованими об'єктами. Вони допомагають визначити якість послуг, що надаються адміністра-

цією, дозволяють розповсюджувати інформацію про передовий досвід застосування ефективних форм і методів роботи. Організаційні форми у вигляді нарад, семінарів, конференцій мають аналітично-дорадчий характер, спонукають об'єкти самостійно шукати найкращих шляхів вирішення власних проблем та сприяють досягненню цілей.

Метод (гр. *methodos*) – це спосіб застосування старого знання для здобуття нового знання або дослідження явищ природи і суспільного життя. У спрощеному розумінні методом є шлях, спосіб досягнення поставленої мети і завдань дослідження. Він відповідає на запитання: як пізнавати? У контексті публічного управління під методом розуміють спосіб практичної реалізації його суб'єктами завдань і функцій шляхом чітко закріплених за ними компетенцій певного обсягу та форм.

Специфічністю методів публічного адміністрування є:

- вираження публічного інтересу громадян у вигляді зворотного зв'язку від громади до влади;
- їх реалізація у процесі публічного управління;
- наявність керівної волі держави, що виявляється засобами законів, нормативно-розпорядчих документів, постанов тощо;
- зумовлюють суттєвий вплив публічної адміністрації на поведінку громади, суспільства та є вмістом цього впливу;
- використання їх суб'єктами публічної адміністрації шляхом реалізації закріплених за ними повноважень. Отже, юридична сила методів є в компетенції того органу, що їх використовує;
- методи мають свою форму і зовнішнє вираження (правові і неправові форми публічного адміністрування);
- організаційно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації визначає вид методу публічного адміністрування, що також залежить і від особливостей об'єкта впливу (індивідуальний чи колективний, форма власності, адміністративно-правовий статус тощо).

Сукупність методів публічного управління (адміністрування) поділяють за різними критеріями на такі види:

1) щодо форми вираження:

- правові (містяться в нормативних та індивідуальних правових актах і призводять до юридичних наслідків);
- неправові (характеризуються здійсненням суб'єктом публічної адміністрації певних дій організаційного та управлінського характеру (наради, інструктажі);

2) щодо правових властивостей:

- нормативні (застосовуються з метою прийняття нормативних правових актів);
- індивідуальні (застосовуються з метою прийняття індивідуальних адміністративних актів);

3) за ступенем владного впливу на об'єкти:

- імперативні (містять владні приписи, які зобов'язують до виконання відповідних дій або відповідної поведінки);
- такі, що уповноважують (дозволяють здійснювати певні дії (зокрема, приймати правові акти публічного адміністрування);
- заохочувальні (реалізуються за допомогою встановлення стимулів до правомірної поведінки суб'єктів адміністративного права);
- рекомендаційні (містять рекомендації щодо здійснення певних дій необов'язкового характеру);

4) за суб'єктним складом:

- одноосібні;
- колегіальні [14].

Основу управлінського мислення становлять поширені підходи науки та практики управління, які необхідно враховувати у сучасній публічно-управлінській діяльності, серед яких є:

- спільне застосування системного і ситуаційного підходів;
- стратегічність публічного управління, тобто врахування актуальних проблем світового розвитку та застосування певних політик;
- розгляд соціальних систем як сукупності суб'єкта та об'єкта управління, а управління в них як безперервного процесу, управлінські цикли якого містять стандартний набір певних функцій менеджменту;
- розвиток управлінських систем шляхом типізації та систематизації найхарактерніших процедур і операцій;
- дотримання управлінської культури.

Класифікуючи методи публічного адміністрування за змістом, виділяють економічні, адміністративні та соціально-психологічні методи.

Закони та закономірності управління відображають найбільш важливі, необхідні, сталі та повторювані зв'язки явищ і процесів, які допомагають розкрити їх природу, сутність та внутрішній зміст. Закони та закономірності соціального управління розглядаються нерідко як одне поняття, зважаючи на те, що між ними є багато спільного: по-перше, вони носять об'єктивний характер; по-друге, формуються на підставі розкриття від-

носин як між суб'єктом і об'єктом управління, так і внутрішніх, притаманних кожному з них, а також зв'язків із зовнішнім середовищем [14].

Поряд з цим між законами та закономірностями управління є й відмінності риси.

Закон – це нормативно-правовий акт, що приймається в особливому порядку органом законодавчої влади або референдумом, має вищу юридичну чинність і регулює найбільш важливі суспільні відносини. Основні ознаки закону [14]:

- закон являє собою різновид нормативно-правових актів (у їхній системі є закони й підзаконні акти) і як усякий інший нормативний акт містить норми права (загальні правила поведінки), адресовані відповідним суб'єктам права;

- закон приймається органом законодавчої влади (вищим представницьким органом державної влади) – парламентом країни або всенародним голосуванням (референдумом);

- закон приймається органом законодавчої влади в особливому процедурному порядку (стадії законотворчості), передбаченому Конституцією й регламентом парламенту України);

- закон у системі нормативно-правових актів (системі законодавства) має вищу юридичну чинність;

- згідно п. 2 ст. 8 Конституції України (Основного Закону України) – Конституція України має найвищу юридичну чинність. Вища юридична чинність закону вказує на його верховенство в системі правових актів, що також припускає, що підзаконні акти повинні відповідати законам (видаватися на основі й на виконання законів), у випадку невідповідності (або протиріччя) вони у встановленому порядку відміняються;

- закон регулює найбільш важливі (основні, найбільш значимі) суспільні відносини, які становлять предмет компетенції парламенту країни;

- закон у системі законодавства ставиться до числа найбільш стабільних нормативно-правових актів;

- закони характеризуються більш високим рівнем абстрагування від реальної дійсності, тобто безпосередньо самого явища, вони мають більш загальний вигляд і визначають орієнтацію розвитку будь-яких видів соціального управління, головним з яких є публічне управління.

Закономірності управління більшою мірою враховують обставини реальної діяльності, тому частіше всього вони набувають характеру об'єктивно зумовлених загальних позитивних тенденцій або рекомен-

дацій щодо вибору обґрунтованих дій чи поведінки, які можуть наближити практику управлінської діяльності до того «ідеального зразка», що відображений законами управління. В теорії управління розглядаються загальні та специфічні закономірності, локальні і системні, комплексні та аспекти і т. ін. [15].

Єдність системи управління. Стійкість внутрішніх зв'язків системи при зміні стану зовнішнього середовища, тобто такі зв'язки між елементами системи, які зберігають її цілісність протягом тривалих періодів зміни стану системи. Найбільше значення мають такі прояви єдності системи: принципи управління для всіх ланок та ступенів системи управління; організаційних форм елементів системи; основних функцій управління; методів управління; складу та послідовності процесу управління, його ознак (безперервності, періодичності, узгодженості) [15].

Пропорційність суб'єкта і об'єкта управління. Раціональна відповідність між елементами всередині керуючої та керованої підсистем; спроможність суб'єкта за своїм потенціалом та організаційно-технічним забезпеченням оперативно виконувати функціональні завдання, враховуючи зміни у стані об'єкта [15].

Співвідносність керуючої та керованої систем. Реформування якісних та кількісних характеристик керуючої системи відповідно до зміни об'єкта управління на кожному етапі розвитку держави, застосування ефективних організаційних форм управління, науково обґрунтованих нормативів [15].

Загальносистемні принципи публічного адміністрування. Процес установаження і обґрунтування принципів публічного адміністрування (управління) має відповідати таким вимогам:

- відображати тільки найбільш суттєві, головні, об'єктивно необхідні закономірності, відносини і взаємозв'язки державного управління;
- характеризувати стійкі закономірності, відносини і взаємозв'язки в державному управлінні;
- охоплювати переважно закономірності, відносини і взаємозв'язки, притаманні державному управлінню як цілісному соціальному явищу, тобто які мають загальний характер;
- відображати специфіку державного управління, його відмінності від інших видів управління.

Принципи управління. Під принципами управління розуміють керівні правила, основні положення, норми поведінки, що відображають

найбільш загальні стійкі риси законів і закономірностей управління, яких необхідно дотримуватися в управлінській діяльності [16].

Принципи як поняття теорії управління зумовлюються певними законами, але одночасно відображають зміст та реальність процесів управління. Вони є результатом наукового пізнання, формулюються людьми, їх склад і спрямованість залежить від ступеня дослідженості закономірностей та управлінських відносин. Безпосередньо на практиці принципи набувають конкретного характеру вимог, якими належить керуватися в управлінській діяльності. Сприятливі умови для їх додержання створює систематизація принципів публічного управління, згідно з якою вони розподіляються на декілька видів [16].

Адміністративно-правові принципи публічного управління:

- відповідність об'єктивним законам суспільного розвитку;
- публічність правової регламентації;
- відповідність інтересам народу;
- об'єктивність із позицій додержання законів;
- співвідносність влади та публічного управління;
- правове регулювання управлінської діяльності.

Системно-цільові принципи публічного управління:

- розмежування повноважень між суб'єктами публічного управління по горизонталі та вертикалі;
- підпорядкування локальних цілей загальній меті;
- несуперечність цілей одна одній;
- взаємодоповнення цілей;
- послідовність у досягненні всієї сукупності цілей;
- розподіл цілей за функціями публічного управління.

Системно-функціональні принципи публічного управління:

- закріплення розподілу функцій правовими нормами;
- сутність функцій органів публічного управління;
- диференціація спеціальних (конкретних) функцій;
- концентрація однакових функцій у відповідних органах;
- комбінування суміжних функцій в межах одного органу;
- відповідність фактичної діяльності закріпленням функціям.

Системно-організаційні принципи публічного управління:

- єдність системи органів державної влади;
- територіально-галузева організація управління;
- багатоманітність організаційних зв'язків;

- відповідність елементів діяльності органів (методів, форм, стадій) їх місцю в ієрархічній структурі;
 - делегування повноважень та відповідальності;
 - поєднання єдиноначальності та колегіальності;
 - лінійно-функціональна (штабна) побудова структури управління.
- Адаптивні принципи публічного управління:*
- уточнення мети при зміні обставин;
 - відповідність елементів системи визначеній меті;
 - орієнтація на постійне оновлення;
 - встановлення нормативів за елементами системи;
 - урахування темпів розвитку керованих об'єктів при формуванні управлінських рішень;
 - конкретизація управлінської діяльності та особистої відповідальності;
 - посилення соціальної захищеності державних службовців [16].

Пізнання законів та реалізація принципів публічного управління створюють методологічну базу обґрунтування спрямованості та змісту державно-управлінських трансформаційних процесів.

Історія публічного адміністрування в Україні характеризується, насамперед, особливого роду розвитку, наявністю значних періодів бездержавного існування українського суспільства внаслідок розподілу українських земель між сусідніми державами (що позначилося на менталитеті й традиціях народу, його регіональних відмінностях, співіснуванні в сучасній Україні різних уявлень про природу, цілі та задачі, форми і методи розбудови української державності);

Історичною наступністю у розвитку державних форм, обумовленістю більш пізніх державних інститутів досвідом і наслідками діяльності попередніх, збереженням в народній пам'яті та літературних творах уявлень про єдність вітчизняного історичного процесу, твердженням національно-культурної самоідентифікації українського народу (крис-талізація та зміцнення національної ідеї). У зв'язку з цим державне будівництво в Україні на протязі більш як тисячі років необхідно розглядати не як набір окремих політичних форм, а як єдиний, хоч і суперечливий, історичний та політичний континуум, процес становлення і розвитку національної державності, пошуку оптимальних соціальних, політичних і духовних форм самоорганізації українського народу.

Традиційною структурною узагальненою моделлю системи публічної влади у парламентсько-президентській республіці є така, що надає

цілісне уявлення про систему публічного управління та адміністрування, зокрема у нашій країні. Традиційно виділяють такі основні елементи цієї системи: президент; законодавча, виконавча та судова гілки влади; публічна служба. Законодавча влада представлена єдиним органом – парламентом, у віданні якого знаходиться Рахункова палата. Виконавча гілка представлена розвиненою системою органів публічної влади: уряд, центральні органи виконавчої влади, місцеві публічні адміністрації. Судова гілка влади охоплює систему судів: загальних та спеціальних. Публічна служба належить до системи органів виконавчої влади, проте вона виділена як окремий елемент цієї системи, оскільки реалізує функцію управління персоналом у системі публічної влади.

Аналізуючи публічне управління та адміністрування як систему діяльності, можна виділити в ньому такі основні напрями та процеси:

- напрям державотворення, що імплементується в процесах створення та розвитку системи публічної влади, зокрема, містить правове закріплення: форми публічного правління; політичного режиму; адміністративно-територіального устрою; місії, основні цілі і функції держави, їх важливості та порядок виконання; розподіл повноважень між усіма органами державної влади; структуру органів публічної влади; виконання та розподілу завдань і функцій органів влади;

- напрям формування державних стратегій, що реалізується шляхом розроблення і вдосконалення державних стратегій та політик, і охоплює: визначення стратегії розвитку усієї держави, формування державних політик за основними напрямками діяльності держави; формування програм та планів дій, розроблення сценаріїв і графіків досягнення цілей органів публічної влади; складання бюджету;

- напрям публічного адміністрування, що імплементується шляхом реалізації стратегій, зокрема забезпечує постійну організацію всіх вище зазначених процесів, оперативне і тактичне управління різними суспільними сферами, галузями та відносинами з метою досягнення поставлених цілей та вирішення завдань держави.

Основними формами публічного управління та адміністрування в Україні є: публічно-політична; правова; інституційна; організаційна.

Публічно-політична форма імплементується під час розроблення та впровадження державних стратегій та політик. Застосування нею програмно-цільового підходу до управління є, фактично, інтеграцією організаційної та правової форм публічного управління. Документація роз-

робляється у вигляді програм, проектів, тобто шляхом організаційної форми управління, а для їх реалізації приймається як нормативно-правові акти (найчастіше постанови Кабінету Міністрів України). Публічне управління та адміністрування відрізняється від менеджменту та інших форм соціального управління правовою формою публічного управління. Цей механізм використовується у процесах державного регулювання, стимулювання, підтримки. Інституційна форма публічного управління є поєднанням організаційної та правової форм управління. Інституалізація певних суспільних відносин відбувається, як правило, шляхом створення відповідних управлінських структур (органів публічної влади та управління), а повноваження та відповідальність цих структур затверджується відповідними правовими актами у певних положеннях про них. Організаційна форма публічного управління регламентує створення та роботу організаційних структур у процесах державного будівництва.

Контрольні запитання і завдання

1. Визначте основні поняття публічного адміністрування.
2. Охарактеризуйте основні форми публічного управління та адміністрування.
3. У чому виявляється багатогранність держави як суспільного явища?
4. В чому полягає сутність законів публічного адміністрування?
5. На яких принципах ґрунтується публічне адміністрування?
6. Які методи використовуються під час здійснення публічного адміністрування?
7. У чому виявляється універсальність публічного управління та адміністрування?

Список використаних та рекомендованих джерел

1. Електронне урядування та електронна демократія: навч. посіб. : у 15 ч. / за заг. ред. А. І. Семенченка, В. М. Дрешпака. Ч. 1. Вступ до курсу. Концептуальні засади електронного урядування та електронної демократії / В. Я. Малиновський, Н. В. Грицяк, А. І. Семенченко. Київ : ФОП Москаленко О. М., 2017. 70 с.
2. Кілієвич О.І. Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки. Київ: Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2003. –10 с.

3. Keeling D. Management in Government. London, 1972.
4. Токарський Т. Еволюція теорії соціальної політики. *Ефективність державного управління*. 2017. Вип. 1(50). Ч. 1. С. 42–50.
5. Енциклопедичний словник з державного управління /за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.
6. Fayol, Henri. Administration industrielle et générale/ Paris. Dunod et Pinat. 1917. 174 p.
7. Публічне управління та адміністрування : навч. посіб. / О. В. Скидан, В. П. Якобчук, Н. В. Дацій, Є. І. Ходаківський та ін. ; за заг. ред. О. В. Скидана. Житомир : ЖНАЕУ, 2017. 705 с.
8. Вступ до публічного адміністрування : навч. посіб. / Н. Л. Гавкалова, Т. А. Власенко, Л. Ю. Гордієнко та ін. ; за заг. ред. д-ра екон. наук, проф. Н. Л. Гавкалової. Харків : ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2016. 382 с.
9. Абраменко П. О. Публічне адміністрування : курс лекцій Харк. нац. аграр. ун-т. Харків : ХНАУ, 2014. 291 с.
10. Кальниш Ю. Г., Лозинська Т. М., Тимцуник В. І. Публічне управління та адміністрування : навч. посіб. / Полтав. держ. аграр. акад. Полтава : РВВ ПДАА, 2015. 279 с.
11. Дегтяр А. О., Дегтяр О. А., Калашнікова Х. І., Гнатенко М. К. Публічне управління та адміністрування : навч. посіб. Харків : НАУ «ХАІ», 2021. 128 с.
12. Долженков О. О. Публічне управління та адміністрування: вступ до спеціальності : навч. посіб. Одеса : Видавець Букаєв В. В., 2019. 190 с.
13. Амосов О. Ю., Гавкалова Н. Л. Моделі публічного адміністрування (архетипова парадигма). *Публічне управління: теорія та практика*. Спец. вип. 2017. С. 6–13.
14. Антикорупційні заходи в Україні після Революції Гідності: Ключові законодавчі аспекти, 2016 / Центр досліджень армії, конверсії та роззброєння. Київ, 2016. 224 с.
15. Публічна влада та управління: принципи і механізми реалізації : монографія / за заг. ред. Н. Р. Нижник. Чернівці : Технодрук, 2008. 432 с.
16. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід : монографія / за заг. ред. С. Чернова. Запоріжжя : ЗДІА, 2016. 606 с.

Тема 2. ОСНОВНІ НАУКОВІ ПІДХОДИ ДО ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

- 1. Базові наукові підходи до формування концепції управління в суспільстві.*
- 2. Бюрократія в системі публічного адміністрування.*
- 3. Джерела ідей управління суспільством і країною. Формування та розвиток теорій управління суспільством і країною.*
- 4. Основні етапи формування та еволюції громадянського суспільства. Сутнісні характеристики громадянського суспільства.*

1. Базові наукові підходи до формування концепції управління в суспільстві

У розвитку теорії та практики управління виділяють основні підходи: школи в управлінні; процесний підхід; системний підхід; ситуаційний підхід. Перший підхід, який названий школою в управлінні, містить низку особливостей, характерних для різних шкіл, а саме: підхід з точки зору наукового управління – школа наукового управління (1885 – 1920); адміністративний підхід – класична або адміністративна школа в управлінні (1920 – 1950); підхід з позицій людських відносин – школа людських відносин (1930 – 1950); поведінковий підхід – біхейвіористична школа (1950 – по цей час); підхід з точки зору кількісних методів – школа науки управління, або кількісний підхід (1950 – кінець 1960); підхід з точки зору «чутливої» («responsive») адміністрації.

Школа наукового управління Термін «наукове управління» ввів Ф. У. Тейлор. Саме Тейлор вважається батьком наукового менеджменту. Його дослідження проблем наукової організації виробництва стали, по суті, першою спробою створити окрему науку управління. Його твори, насамперед «Наукова організація праці», поклали початок розвитку менеджменту в США, а потім і в інших країнах [1]. Система наукової організації праці Тейлора спирається на п'ять основних принципів:

1. Науковий вибір працівників (робітників). 2. Наукове вивчення робітників та їх навчання для досягнення максимальної ефективності праці. 3. Спеціалізація роботи. 4. Важливість мотиву заробітної платні, преміювання. 5. Справедливий розподіл відповідальності між робітниками і керівниками [1].

Хоча в центрі уваги Ф. Тейлора було управління підприємствами, він вважав, що ті самі принципи можуть бути застосовані до всіх видів соціального управління. Тейлор вважав, що працівник не повинен думати, як йому працювати, не повинен вільно використовувати методи роботи та інструменти. Все це має чітко визначатись адміністрацією. Сутність тейлоризму як теорії наукового управління полягає в жорсткій регламентації трудових процесів, у компетентному керівництві та дієвій системі матеріального стимулювання [2].

Розвитку школи наукового управління сприяли дослідження Френка та Ліліан Гілбрет. Вони досліджували проблеми стомлюваності, рухової активності; шляхи покращення загального стану працівника; робоче місце. Ліліан Гілбрет (перша жінка, що підготувала тези по психології на ступінь доктора філософії в США) зосередила увагу на науковому доборі, навчанні та розподілі службовців. Вона вже не ігнорувала (як Тейлор) людський фактор. Відтак, вчення Л. Гілбрет стало своєрідним містком між точним управлінням часом, рухами, процесами, організацією діяльності та керівництвом персоналом [3].

Генрі Форд вважається одним із творців менеджменту автомобільно-будівної галузі. Саме йому належить ідея конвеєрної організації праці. Заслугою Генрі Ганта слід вважати обґрунтування необхідності виокремити управління як окрему сферу діяльності, яку необхідно науково досліджувати.

Класична школа (школа адміністративно-бюрократичного підходу) У 20-ті роки XX ст. виникла так звана класична школа (адміністративна, адміністративно-бюрократичного підходу). Свою теорію управління запропонував французький інженер та науковець Анрі Файоль (1841 – 1925), що був керівником великої вугільної компанії. Його праця «Загальне і промислове управління» (1916) вважається першою цілісною теорією управління [4]. А. Файоль дослідив власне управлінську діяльність і способи раціональної організації систем управління.

– «Управляти означає вести підприємство до мети, прагнучи найкраще використати його ресурси».

– «Адміністративна функція має своїм предметом передбачення, організацію, розпорядництво, узгодження і контроль».

– «Передбачити – тобто вивчати майбутнє і встановлювати програму дій».

– «Організовувати – тобто будувати подвійний організм підприємства: матеріальний і соціальний».

– «Розпоряджатися – тобто приводити в дію персонал підприємства».

– «Узгоджувати – тобто зв'язувати й об'єднувати, поєднувати всі дії і всі зусилля».

– «Контролювати – тобто спостерігати, щоб усе відбувалося згідно із встановленими правилами і відданими розпорядженнями» [4].

Головний внесок Файоля в теорію управління полягав у тому, що він розглядав управління як універсальний процес, який складається із декількох функцій. Він показав значення формальної структури організації, фактично заклав основи лінійно-штабної організаційної структури управління. Він розглядав організацію за аналогією з живим організмом, у якого є мозок і виконавчі органи. Показав важливість способів групування робіт, розподілу повноважень та відповідальності, запропонував принципи побудови та функціонування організації: поділ праці; авторитет та відповідальність; дисципліна; єдність розпорядництва; єдність керівництва; підпорядкування особистого інтересу загальному; винагородження праці; централізація; ієрархія; порядок; справедливість; сталість персоналу; ініціатива; єдність персоналу [4].

Інший напрям досліджень «класиків» стосувався організації управління людьми. Німецький соціолог Макс Вебер (1864 – 1920) розвинув серію раціональних ідей про структуру організації, що відома як бюрократія. Вебер не вкладав негативного значення у поняття бюрократизму, а розглядав його як ідеальний тип організації, що дає змогу досягти максимальної ефективності. Згідно з цією теорією, бюрократична організація управління повинна ґрунтуватися на системі чітко визначених правил поведінки суб'єктів управління, обов'язків, компетенції працівників, регламентації їх праці аж до докладного опису окремих управлінських операцій. Вебер також вважав, що його «раціональна, залежна і передбачувана система» забезпечить розв'язання багатьох однакових організаційних задач, а ієрархії, влада і бюрократія лежать в основі всіх соціальних організацій.

Ліндал Урвік сформулював основні елементи адміністративної діяльності, розробила систему принципів побудови формальної органі-

зації, які й досі не втратили своєї актуальності: відповідність людей структурі (спочатку доцільно розробити структуру організації, а потім добирати фахівців, що найбільше відповідають цій структурі); створення спеціального та генерального штабу; зіставлення прав та відповідальності; діапазон контролю (кількість осіб, які безпосередньо підпорядковані керівникові); спеціалізація (за різними ознаками, а саме: цілі, типи споживачів, операції); визначеність (для кожної посади повинні бути визначені права, обов'язки, відповідальність, взаємозв'язки з іншими особами у письмовому вигляді) [6].

Для розглянутих вище фаз розвитку теорії менеджменту характерною була недооцінка соціально-психологічних та емоційних потреб людини в процесі виробництва й управління. Як реакція на недолік попередніх теоретичних поглядів у менеджменті виникла течія за гуманізацію відносин [6].

Прихильники школи людських стосунків вважали, що управлінські методи, які використовувались раніше, спрямовані на досягнення матеріальної ефективності, а не на зміцнення співробітництва. Ця школа є реалізацією нового прагнення менеджменту сприймати кожну організацію як певну соціальну систему. Йдеться про те, що суто технологічний аспект ефективності (доходності) слід розглядати крізь призму взаємозв'язку з власне людським (соціальним) аспектом [7].

Завдання менеджменту на цьому етапі полягало також у тому, щоб поряд із формальними залежностями між членами колективу розвивати плідні неформальні контакти. Останнє суттєво впливає на міжособистісні стосунки в колективі. Тому співробітництво у трудовому колективі за важливістю можна порівняти хіба що з власне менеджментом. Саме тому неформальними стосунками треба управляти, враховуючи психологію особистості.

Представники школи людських стосунків стверджували, що за умови, коли керівництво виявляє велику увагу до своїх працівників, рівень задоволеності повинен зростати, а це, у свою чергу, має призвести до зростання продуктивності праці. Мері Паркер Фоллет (1868 – 1933) мала чи не найбільший авторитет у розвитку школи людських стосунків, оскільки саме вона була першою, хто визначив менеджмент як «забезпечення виконання роботи за допомогою інших осіб». Вона стверджувала, що ієрархічна різниця між менеджерами і підлеглими штучна і що це робить незрозумілими природне партнерство між працею й управлінням. М. П.

Фоллет вважала, що управлінське лідерство не повинне установлюватись згідно з традиційними лініями влади, а лише на підставі переваги знань та здібностей менеджера. Вона була прибічницею комунікації між менеджерами і підлеглими; дотримувалась погляду на лідерство як на груповий процес і визнання людського фактора в організаціях [8].

Елтон Мейо, американський соціолог і психолог, у кінці 20-х років ХХ ст. разом із групою вчених (Ф. Ротлісбергер, С. Гарнер, І. Уорнер, Т. Уайтхед, В. Діксон) на ряді підприємств в м. Хоторн провів експеримент, який дістав назву «Хоторнський експеримент». Вчені прагнули з'ясувати, як умови праці впливають на результативність праці. Результати експерименту засвідчили, що для високих виробничих показників недостатньо створити комфортне виробниче середовище, раціонально його організувати й безперебійно обслуговувати робоче місце. Дуже важливо у колективі забезпечити сприятливий психологічний клімат, активізувати соціальну мотивацію праці робітників.

Розвиток психології, соціології, удосконалення методів досліджень надали вивченню поведінки людини науковості. Ця наука ґрунтується на врахуванні різних аспектів соціальної взаємодії, мотивації, характеру влади й авторитету, організаційних структур, комунікацій на підприємстві, лідерства, зміни змісту трудового життя. На відміну від школи людських стосунків, яка зосередила свою увагу на методах налагодження міжособистісних стосунків, наука про поведінку прагнула надати допомогу працівникові щодо розуміння власних можливостей. Основою методу цієї науки було підвищення ефективності діяльності підприємства за рахунок зростання активності кожного індивіда. Виходячи з цього, будувалися концепції школи поведінкових наук щодо управління організаціями, підвищення ефективності використання людських ресурсів. Д. Мак-Грегор висунув теорію «Х-У», яка відбиває два основних підходи до управління.

Абрахам Маслоу – медик, психолог. Згідно з його теорією, всі потреби утворюють ієрархічну структуру. Ф. Герцберг розробив теорію, сутність якої полягає в тому, що виділяються дві категорії факторів, які впливають на поведінку людини, – гігієнічні та мотиватори.

Р. Блейк та Дж. Мутон сформували теорію балансу між виробничими та соціальними потребами. Вони запропонували для опису стилю керівництва «ґратку менеджменту». Автори дійшли висновку, що будь-який результат досягається в силовому полі між виробництвом і людиною.

Емпірична школа (кількісна, прагматична) Виникнення цього напрямку стало віддзеркаленням боротьби між школами наукового менеджменту та людських стосунків. Ця школа заснована на ідеї професіоналізації управління. Тут управління більш чітко виділяється як специфічна праця, оскільки в нього зробили суттєвий внесок математика, статистика, інженерні науки.

Основні напрямки теорії та практики емпіричної школи:

1. Увага до управлінського рішення.
2. Вивчення та практичне застосування теорії моделей
3. Використання комп'ютерної техніки.
4. Еволюція ефективності: умови, фактори, критерії, оцінка.

Представники цієї школи доводять, що задача вчених – зібрати й узагальнити матеріали існуючої практики та розробити на цій основі рекомендації управлінням.

На відміну від охарактеризованих шкіл в управлінні, процесний підхід, що вперше запропонований прибічниками школи адміністративного управління, розглядає управління як процес, як діяльність, тобто як здійснення певної серії взаємопов'язаних послідовних дій, що являють собою управлінські функції. Системний підхід дозволяє аналізувати проблему чи синтезувати необхідний об'єкт, спрямований на досягнення певної мети, у єдності всіх його складових, що безперервно взаємодіють як між собою, так і з зовнішнім середовищем. Ситуаційний підхід, як подальший розвиток системного підходу, передбачає можливість прямого використання досягнень науки в конкретних ситуаціях і умовах. Його центральним моментом є ситуація, тобто конкретний комплекс обставин, що впливають на об'єкт дослідження в даний час.

2. Бюрократія в системі публічного адміністрування

Поява бюрократії як соціального явища пов'язана з потребою управління, регулювання соціально-політичних відносин, і це зумовило формування ще за рабовласницького ладу особливої групи людей, певного соціального прошарку, який спеціалізувався на цьому виді діяльності. Організаційного оформлення ця група набула у вигляді апарату чиновництва. З розвитком суспільства змінювались і організаційні форми і

спектр впливу бюрократії, але ніколи не змінювалася сама сутність бюрократії й бюрократизму [9].

Найчастіше термін бюрократія використовують для позначення:

- 1) форми організації державного управління;
- 2) управлінської верстви в суспільствах різного типу.

У західній соціології термін бюрократія означає формальну модель організації, тобто раціональну форму державної організації та управління суспільством. Бюрократія насамперед ототожнюється з державою, її виконавчими органами, постійним та ізольованим від суспільства чиновницьким апаратом.

Це слово також вживається для позначення тяганини й неефективності управлінської діяльності, тобто не в науковому, а емпіричному значенні. Термін бюрократія використовують для опису та критики різних ситуацій твердого застосування формальних норм чи процедур, вислужування, зайвих зусиль, утаємниченості тощо, безвідносно до фактичної організаційної структури. Є й інші теоретичні модифікації, однак вони, як правило, виходять з поняття бюрократії як системи управління, котра раціоналізована і деперсоналізована, що забезпечує максимум продуктивності й ефективності діяльності установи.

Отже, однозначні або всеохоплюючі визначення поняття бюрократія в науковій літературі відсутні. У роботах різних авторів, можна зіштовхнутися з різними значеннями, підтекстами, відтінками виявляється в тлумаченні явища, що позначене терміном бюрократія. Через це, звичайно, за вживанням слова йде його уточнення і роз'яснення.

На сьогодні існує декілька визначень поняття «бюрократія», зокрема спосіб побудови організації, що складається з низки офіційних осіб, а також посади і пости яких утворюють ієрархію; певний тип державної організації і стиль життя в суспільстві. Слово «бюрократія» (від франц. *bureau* – бюро, канцелярія і грец. *kratos* – влада, панування) – панування канцелярії, тобто влада апарату управління. Бюрократія – це такий тип організації, для якої характерний високий ступінь розподілу обов'язків, чітка управлінська ієрархія, формалізовані стандарти і правила, показники оцінки роботи, принципи найму працівників, які базуються на засадах компетентності.

Уперше поняття «бюрократія» виникло в 1745 р. Термін був утворений французьким економістом Вінсентом де Гурне, у той час слово мало зневажливий сенс – воно означало, що бюрократичночники захирають реальну владу у монарха (при монархії) або народу (демократії).

Він розумів під бюрократією певну форму державної діяльності, за якої на державних посадах перебувають цивільні службовці, що отримують винагороду з казни. До бюрократії відносили вищий, привілейований прошарок чиновників-адміністраторів у державі.

Першим, хто продемонстрував переваги бюрократії як системи управління, був німецький соціолог Макс Вебер. Найбільш повно розкрив сутність теорії бюрократії М. Вебер у своїй праці «Господарство і суспільство», де розглядав бюрократію більш як певну нормативну модель, ідеал, до досягнення якого організації мають прагнути.

За думкою М. Вебера, легальна модель є найбільш правильною і сприятливою для сучасності. Він запропонував шість принципів сучасної системи бюрократії, що базуються саме на ідеї легального способу панування, а саме:

1. Чітко визначена сфера юрисдикції певної посади, яка визначається (фіксується) у правилах або наказах, що встановлюють закони.
2. Принцип ієрархічності, який встановлює підлеглість в організації та здійснення адміністративного контролю згори до низу.
3. Діяльність управління регламентуються чітко визначеними правилами та документами (посадовими інструкціями).
4. Працівники установи мають постійно підвищувати свій професійний рівень через спеціальні навчання.
5. Працівники офісу мають займатися лише справами організації, не допускається будь-яка додаткова професійна діяльність.
6. Управління організацією здійснюється на засадах чітко визначених правил та нормах, з якими ознайомлені усі члени організації.

При оцінюванні бюрократії слід пам'ятати, що у переважній більшості випадків вона носить негативний характер змін, тому завжди слід враховувати проблеми, які її супроводжують:

- відчуження від людини. Бюрократія покликана вирішувати проблеми людей. Знеособленість підходу до клієнтів допомагає дотримуватися їх рівноправності, проте позбавляє при цьому людей унікальності. Будь-яка проблема підлаштовується під єдиний для всіх шаблон і вирішується прийнятим раніше способом. У результаті відбувається дегуманізація і перетворення людини в стандартну «справу» на столі у чиновника;
- ритуалізм. Стандартна процедура прийняття рішень часто, при проходженні всіх необхідних інстанцій та узгоджень, займає стільки часу, що саме рішення стає вже застарілим і непотрібним. Для опису

цієї ситуації Р. Мертон ввів спеціальний термін – «бюрократичний ритуалізм», що позначає таку відданість правилам і нормам, яка ставить під загрозу досягнення цілей організації;

– інерція. Бюрократія прагне до самозбереження, має більший досвід і великі можливості для того, щоб зберегтись. У результаті бюрократична організація може функціонувати вже незалежно від раніше поставлених перед нею цілей. Розвиток бюрократичної влади призводить до того, що бюрократ стає «господарем» над тими людьми, якими він повинен керувати [10].

Виділяють три підходи до характеристик бюрократії:

1. Соціальний (суспільний) інститут. Описує бюрократію за трьома аспектами: деформація свідомості під впливом роботи у державних структурах, доведення бюрократичних проявів до низового рівня, де діє свавілля; панування канцелярії, перевага букви інструкції над сутністю діла. Існує в усіх сферах життєдіяльності. Підхід є найбільш розповсюдженим.

2. Ідеї раціонального покликання: сформулював Макс Вебер, який визначає бюрократію як тип організації для якої характерно спеціалізований розподіл праці, чітка управлінська ієрархія, правила та стандарти, показники та оцінки роботи, принципи найму, що базуються на компетенції працівника. Він ототожнював бюрократію з раціоналізацією, тобто з упорядкуванням, систематизацією та вимірюваністю суспільних процесів та, зокрема, управлінських проявів

3. Специфічне, замкнуте суспільство: підхід позначив К. Маркс, який зазначав, що бюрократія є «державний формалізм» громадянського суспільства; бюрократія становить уявну державу. Акцентовано увагу на головному: зв'язок бюрократії з владою, бюрократія як окремий спосіб здійснення влади.

3. Джерела ідей управління суспільством і країною. Формування та розвиток теорій управління суспільством і країною

Теорія публічного адміністрування оформлюється в окремий науковий напрям лише наприкінці XIX ст. У межах цих етапів відбулось формування та розвиток трьох основних моделей публічного адміністрування: – класична/бюрократична модель публічного адмініструван-

ня (*Old Public Management / Administration*), модель нового публічного менеджменту (*New Public Management*) та модель належного управління / урядування (*Good Governance / Good Administration*).

Засновниками теорії публічного адміністрування вважають Вудро Вільсона, Франка Гуднау, Макса Вебера та декотрих інших вчених, що працювали у той час. У 1887 році майбутній президент США професор Вудро Вільсон (1856–1924) у своїй праці «Наука державного управління» започаткував теоретичну розробку питань публічного адміністрування. М. Вебера, В. Вільсона, А. Файоля, Г. Саймона та інших науковців можна розглядати як таких, що запропонували початкову модель у публічному адмініструванні: *old public management*.

Сутність моделі можна розкрити у таких положеннях. *Old public management* – класична бюрократична форма організації, ідеальний тип раціональної форми правління, що завдяки принципу праводержавності відзначається високим рівнем прогнозованості для політики і для громадян. До характерних особливостей бюрократичної організації належать: поділ праці, що ґрунтується на функціональній спеціалізації; точно зафіксована ієрархія авторитетності; система правил, якою встановлено права й обов'язки посадовців; система способів подолання робочих ситуацій (стандартизовані процеси); неособистий характер відносин між людьми; заохочення чи просування службою на основі фахової компетентності у зв'язку із принципом службової кар'єри; принцип відповідності вимогам ділової документації.

Old Public Management – класична бюрократична форма організації, описана Максом Вебером як ідеальний тип раціональної форми правління на основі принципу правотворчості, що відрізняється високим рівнем прогнозованості як для політики в цілому, так і для громадян.

Теоретичні основи новітньої, більш пізньої, моделі публічного – *New Public Management* ґрунтуються на теорії суспільного вибору (*public choice*) та теорії менеджменту, що враховує реформаторську концепцію:

- за напрямом теорії *public choice*, яка передбачає обмеження впливу бюрократії на політику шляхом підвищення конкурентного тиску на сферу громадського управління і тим самим – посилення позиції громадян і політики в цілому;

- на основі теорій менеджменту, що передбачає розширення свободи дій бюрократії шляхом скасування обмежень і посилення економічних стимулів. У західних країнах були запропоновані свої способи рефор-

мування публічного управління у його сутнісному вимірі, що претендують на універсальність і загальність застосування. Мова йде про дві управлінські концепції – вже загадану New Public Management та більш нову Good Governance, – які є основоположними сучасних західних адміністративних реформ і часто запозичуються іншими країнами.

New Public Management (NPM) – це сучасна модель реформування громадського управління. Більш ніж у 70 країнах світу проводяться реформи на принципах NPM. У тому числі і більшість економічно розвинених країн світу, які мають високий рівень організації громадського управління, як на державному, так і муніципальному рівнях New Public Management – це сукупність адміністративно-політичних стратегій реформування, в основу яких покладено тлумачення адміністративної діяльності крізь призму приватної економіки [11].

Модель реформування NPM не є догматичним і завершеним переліком заходів, однак найчастіше передбачає реалізацію наступних заходів: приватизацію та усунення надмірного рівня регулювання; виведення за межі єдиної структури або автономізацію окремих адміністративних підрозділів; введення елементів конкуренції в адміністративну діяльність, а також запозичення методів менеджменту зі сфери приватної економіки в сектор громадського управління [11].

Модель «Good Governance» передбачає, що публічне управління будується на засадах поділу влади, реалізації народовладдя, виборності й змінюваності вищих посадових осіб, підзвітності інститутів виконавчої влади суспільству, політичного плюралізму. На відміну від практики публічного управління на основі ієрархії і функціонального виконання наказів, визначальними особливостями нової концепції стають порозуміння і договір. Йдеться про зміни у відносинах між громадянським суспільством і органами влади. З одного боку, модель «Good Governance» базується на широкому залученні представників громадянського суспільства до процесу управління, центральною ланкою якого є процес підготовки та ухвалення рішень [11].

З іншого боку, концепція «Good Governance» передбачає забезпечення ефективності державного управління, що розуміється як досягнення поставлених цілей у необхідні терміни і з мінімальними витратами ресурсів. У цьому сенсі ефективне управління не означає і не потребує за великим рахунком демократичного характеру прийняття і здійснення управлінських рішень. Важливе місце в межах розгляну-

тих моделей важливе місце займають концепції «Електронного уряду» (Digital Government), «мережевого управління» (Network model of Government), «антикризового державного менеджменту» (Anti-crisis Public Administration), «відкритого уряду» (Open Government Partnership) та інших. Зазначені концепції частково вже знайшли практичне втілення в окремих елементах механізму публічного управління в Україні [11].

В умовах посилення динамічності зовнішнього і внутрішнього середовища, наростання загроз, які здійснюють раптовий та деструктивний вплив на окремі сфери життєдіяльності суспільства, для своєчасного та ефективного реагування на їх негативні ефекти, поряд зі стабільно діючими базовими елементами механізму публічного управління об'єктивно потрібна наявність в механізмі публічного управління моделі «антикризового державного менеджменту» (АРА). Оскільки джерелом загроз в основному не є тотальні, а специфічні області життєдіяльності суспільства, то застосування АРА-моделі фокусується в тій частині загального механізму публічного управління, яка безпосередньо стосується окремих напрямів: економіки, екології, демографії, міграційних процесів, конституційно-правового простору, політичної системи, фінансово-банківського сектору, бюджетного федералізму, державного аудиту тощо. Під впливом широкомасштабного впровадження в практику державного управління сучасних інформаційно-комунікаційних технологій була сформована концептуальна модель, що обґрунтовує їх застосування – «електронний уряд» (DG: e-governance) [11].

4. Основні етапи формування та еволюції громадянського суспільства. Сутнісні характеристики громадянського суспільства

Проблема визначення поняття «громадянське суспільство» (англ. *Civil society*) є об'єктом обговорення не тільки в політології, але й у філософії, соціології, юриспруденції, а також інших науках, адже воно має тривалу та складну історію.

Держава виділилася з суспільства на певному ступені його зрілості і залежить від розвиненості суспільства. Яке суспільство, така й держава. В міру розвитку суспільства, переходу його від нижчого ступеня до вищого, змінюється і держава. З удосконаленням суспільства

держава стає демократичною (у ній здійснюються народовладдя, економічна свобода, свобода особи), а з формуванням громадянського суспільства держава стає правовою [11].

Суспільством можна назвати спільноту людей, яка створюється на засадах взаємних інтересів, взаємного співробітництва. Це система взаємодії людей, що пов'язані між собою інтересами у сфері виробництва, обміну, споживання життєвих благ і встановлюють межі поведінки за допомогою соціальних норм (у тому числі – юридичних) [12].

У кожному суспільстві є своя система відносин: економічних (форми власності, виробництво, розподіл, обмін та ін.); **соціальних** (відносини між різними групами населення); **політичних** (ставлення груп населення до політичної влади, участь громадян та їх об'єднань у політиці); **ідеологічних або духовних** (культура, характер світогляду) [12].

Кожне суспільство має свої суб'єкти соціального спілкування: особа, сім'я, стан, клас, група, нація, держава та ін. **Суспільство** – складна динамічна система взаємозв'язків людей, об'єднаних сімейними узами, груповими, становими, класовими, національними відносинами. **Основними елементами, що визначають суспільство,** є власність, праця, сім'я. **Громадянське суспільство** – це система взаємодії в межах права вільних і рівноправних громадян держави, їх об'єднань, що добровільно сформувалися та перебувають у відносинах конкуренції і солідарності, поза безпосереднім утручанням держави, покликаної створювати умови для їх вільного розвитку [11].

Не кожне суспільство можна назвати громадянським суспільством, тобто суспільством із достатньо розвинутими економічними, культурними, правовими і політичними відносинами між його членами; незалежним від держави, але взаємодіючим із нею.

Початок формування громадянського суспільства у країнах Європи і Америки припадає на XVI–XVII ст.

Можна виділити три етапи становлення громадянського суспільства:

1. XVI–XVII ст. Процес визрівання передумов (економічних, політичних, ідеологічних) розвитку буржуазного суспільства, усунення юридичної нерівності, обмеження політичної влади правом.

2. Кінець XVII – кінець XIX ст. Формування громадянського суспільства в найбільш розвинутих буржуазних країнах на засадах загальної юридичної рівності, вільного підприємництва і приватної ініціативи. Формаль-

на рівність відкриває можливості для прояву індивідуальності: з'являється громадянин як самостійний суб'єкт, що усвідомлює себе індивідуальним членом суспільства. Він конституційно наділений певним комплексом прав, свобод і водночас несе відповідальність перед суспільством.

3. Рубіж XIX – XX ст. Розвиток постіндустріального суспільства; відокремлення влади від власності; перехід управління громадськими справами практично до рук вчених-спеціалістів (менеджерів) із збереження інститутів традиційної демократії та політичного плюралізму. Розширення і поглиблення рівноправності людей [11].

Перший етап (XIV–XVII ст.) характеризується формуванням економічних, політичних та ідеологічних передумов формування громадянського суспільства, створенням його відповідних інтелектуальних, теоретичних та інших основ.

Подальша трансформація суспільних відносин призвела до послідовного розвитку поглядів вчених на теорію громадянського суспільства. Пильна увага до цього питання висвітилося на рубежі XVI–XVII ст. коли в роботах Т. Гоббса, Г. Гроція, Дж. Локка, Ж.-Ж. Руссо, Ш. Монтеск'є «громадянському суспільству» стали відповідати тільки «прогресивні» на той час форми устрою держави, які були засновані на природно-правових і договірних засадах. Про те, що «абсолютна монархія несумісна з цивільним суспільством і отже, не може взагалі бути формою громадянського правління» і теорія Макіавеллі (1469 – 1527), який, описуючи найкращу форму держави, як змішану, зібрану з трьох різних форм державного устрою (монархії, аристократії і демократії), які повинні були «стримувати» і «оберігати» один одного. Джон Локк, у своїх роботах цілеспрямовано використовував поняття «громадянське суспільство» і проголошував, певною мірою, пріоритет громадянського суспільства перед державою, а основою суспільства, в тому числі цивільного, він вважав власність. Політична влада трактується Локком як право людей створювати закони для регулювання та збереження власності. Головна мета об'єднання громадян в державу – збереження їх власності. Тому держава – не вічний атрибут суспільства і виникає на певному етапі розвитку громадянського суспільства, коли у членів суспільства виникає в цьому необхідність.

Так, Ж. Ж. Руссо (1712 – 1778 рр.) у роботі «Про суспільний договір, або Принципи політичного права» розглядає громадянське суспільства як синонім понять держави і «громадської організації» і вважає, що його формування зумовлене фактом об'єднання або асоціації людей, що втратили

природне свободу, і бояться втратити свої природжені права. Таким чином, системоутворюючими інститутами для громадянського суспільства в його теорії виступають основні соціальні інститути держави, яке виступає в ролі суб'єкта, в той час як автором виступають асоціації громадян.

Даному періоду характерно не тільки розвиток промисловості і торгівлі в країнах Західної Європи і розвитком товарно-грошових відносин створюють матеріальний базис формується громадянського суспільства, але і бурхливим розвитком політичної системи всього суспільства (створення централізованих держав, формування суспільно-політичних рухів і т. п.), а також радикальною зміною суспільно-соціальної психології та ідеології. В умовах даних перетворень відбувається активне формування буржуазної «торгово-промислової» моралі, «оформлення в теорію природного права основних загальних ідей, пов'язаних з уявленням про громадянське суспільство як про соціально-політичний ідеал», масоване впровадження в суспільну свідомість протестантських уявлень про людський ідеал і «богоугодним» етиці.

Другий етап (початок XVIII – кінець XIX ст.) розвитку ідей громадянського суспільства та частини теорії і практики в контексті найбільш розвинених в промисловому відношенні країнах формується «у вигляді первісного капіталізму», в основі якого лежать ідеї і принципи загального формально – юридичної рівності, а також приватне підприємництво. Поряд з цим, стають все більш актуальними ідеї самостійного існування суспільства, що базуються на правовій основі і допускають лише мінімальне втручання держави в організацію його внутрішнього життя. У роботі «Ідея загальної історії у всесвітньо-цивільному плані» (1784 р.) Еммануїл Кант (1724 – 1804 рр.) ставить у ряд найвидатніших проблем поширення на всю людську спільність такого державного устрою як правове громадянське суспільство, доцільність якої підтверджує сама природа, тому що тільки в такому суспільстві, де його членам надається «найбільша свобода, а стало бути, існує повний антагонізм, і проте, найточніше визначення і забезпечення свободи заради сумісності її зі свободою інших» можливе досягнення вищої мети самої природи розвитку всіх закладених в людстві задатків. Крім проблем пов'язаних з проблемами співвідношення суспільства і держави, на даному етапі особливу увагу надається також питань місця і ролі людини в суспільному житті і в державній системі.

Г. В. Гегель дав уявлення про громадянське суспільство як про сферу дії приватного інтересу, в яку він включив: релігії, правові відносини,

поняття моралі та освіченості, прихильність законності і дотримання взаємних юридичних інтересів. Протистояння індивідів один одному, на думку Гегеля, відігравало величезну роль для розвитку громадянського суспільства: «... кожен для себе – мета, всі інші для нього ніщо. За Гегелем, громадянське суспільство має виступати як система окремих індивідів, які за допомогою праці задовольняють власні потреби до потреби інших. В основі громадянського суспільства лежить рівність громадян, оформлене законами, загальне і формальне, а також приватна власність, спільність інтересів людей і захист людини від випадкових подій.

Категорія громадянського суспільства виникла у вісімнадцятому столітті, у зв'язку з вивільненням феномена власності з античного і середньовічного суспільного устрою. І саме тому держава стала розглядатися самостійно, паралельно з громадянським суспільством і окремо від нього. Карл Маркс (1818 – 1883 рр.) розглядає громадянське суспільство як систему інститутів матеріальних, економічних і виробничих відносин, які співвідносяться з продуктивними силами і утворюють базисну основу держави. За Марксом, громадянське суспільство первинне по відношенню до суб'єкта, в якості якого виступає держава, та їх взаємини шикуються в рамках компромісу між індивідуальною свободою громадянина і владою держави, яка виступає основоположним елементом політичної організації життя суспільства. Основою громадянського суспільства Маркс вважав колектив, оскільки він забезпечує особисту свободу і надає індивіду можливість всебічно розвинути свої задатки допомогою трудової діяльності, яка допомагає самоствердитися особистості, проявити всі свої здібності й реалізувати таланти, а також відчувати це своєю нагальною потребою. Іншими словами, громадянське суспільство має витіснити державу зі сфери особистої життєдіяльності. За Марксом, формування громадянського суспільства детерміновано суспільно-історичним розвитком суспільства й базується на особливих формах і відносинах виробництва, а також класової диференціації соціуму і класової боротьби. Актором громадянського суспільства виступає пролетаріат, а особистість – виступає основоположною домінантою і умовою існування як громадянського суспільства, так і правової держави. В якості акторів громадянського суспільства в його теорії виступають, крім особи і прошарку пролетаріату, такі інститути, організації, групи, об'єднання, які орієнтовані на сприяння всебічній самореалізації особистості. У концепції громадянського суспільства Маркса приватна власність являє собою першоджерело соціальних про-

блем, і вирішення цієї проблеми лежить у знищенні інституту приватної власності та створення комуністичного суспільства, яке не потребуватиме такої структури як держава (оскільки буде позбавлене протиріч і проблем) і у встановленні правових відносин (лише в громадських). При цьому громадянське суспільство не є синонімом комуністичного, оскільки воно базується на приватній власності і, значить, недосконале.

Серед мислителів необхідно виділити роботи М. Бакуніна (1814 – 1876 рр.) І. П. Кропоткіна (1842 – 1921 рр.), які розглядали громадянське суспільство крізь призму взаємодії асоціацій вільних виробників при обмеженні державного регулювання. П. А. Кропоткін висловлював думку, що суспільство є константною, «постійною» структурою (тобто актором формування громадянського суспільства), а держава – «випадкової» (суб'єктної структури), яка в ідеалі буде знищена для досягнення блага рівності, солідарності і свободи. У їхніх міркуваннях в якості основних системоутворюючих інститутів можна виділити економічні та виробничі асоціації. Громадянське суспільство як предмет сучасного зарубіжного соціокультурного дослідження, його зміст і функції держави, що корелюють з цим змістом, розглядаються в роботах таких провідних зарубіжних суспільствознавців, як У. Кімплік, М. Уолцер, Дж. Роулз, Ч. Тейлор, Ю. Габермас, Д. Белл, А. Макінтайр, А. Селигман та ін.

Цими дослідженнями особлива увага звертається на мультикультуризм, як на теоретичний принцип практичної організації громадянського суспільства в умовах мінливих форм його взаємодії з державою. Особливо виділяється в процесі аналізу діяльність різних асоціацій та організацій громадянського суспільства, бо вони виступають потужним фактором його розвитку та лібералізації суспільного життя. Завдяки тому, що нові (цивільні) форми життя і мислення перетворилися на стійку традицію, про громадянське суспільство на Заході поступово забули. Це поняття відійшло на другий план і приблизно до 1980 р. відігравало лише маргінальну роль.

Третій етап. З початку ХХ ст. починається третій етап розвитку ідей громадянського суспільства, так само як і його самого. В рамках даного етапу громадянське суспільство виступає у вигляді відносно самостійного і певною мірою самодостатнього інституту. З 1980-х рр. поняття «громадянське суспільство» переживає відродження. Як відзначають вчені, характерною особливістю даного етапу є «соціалізація громадянського суспільства». У рамках третього етапу становлення та розвитку ідеї громадянського суспільства слід зазначити радикальні зміни поглядів в даний період не тільки на державно-організоване суспільство, але і на саму державу.

Так, на ранніх стадіях розвитку капіталізму при пануванні ідеології класичного лібералізму, яка проголошувала максимальне обмеження державного втручання в економічне життя, держава сприймалася головним чином як «нічний сторож», який охороняє, але не володіє і не розпоряджається приватною власністю. На зміну подібної установки на взаємодію держави і суспільства під впливом мінливого економічного та соціально-політичного середовища прийшло нове, більш адекватне сприйняття держави, «матеріалізоване» в теоріях правової і соціальної держави, а разом з тим і громадянського суспільства.

Громадянське суспільство представлено І. І. Кравченко в якості системи самостійних і незалежних від держави соціальних інститутів і відносин, покликаних створювати умови, що сприяють самореалізації окремих індивідів і соціальних груп, задоволення індивідуальних і колективних потреб та інтересів.

А. І. Соловйов вважає, що у громадянському суспільстві окрема особистість і створювані нею громадські об'єднання, постають у якості самостійного фактора впливу в суспільстві, який виявляється протипоставленим державі, з одного боку, і конкуруючим з ним, з іншого.

Узагальнивши основні вчення про громадянське суспільство вітчизняних і зарубіжних мислителів, можна зробити висновок про трактування даного поняття як в макро- так і мікрозначних. У контексті макророзгляду громадянське суспільство включає соціальну дійсність і структури соціуму, існуючі незалежно від держави і невіддільні від впливу влади. Виникнення, зміна і існування громадянського суспільства обумовлено еволюційно-історичним розвитком автономної, незалежної від держави сфери. Дана взаємодія самостійно від державного управління і впливу, і здійснюється в умовах організації та функціонування демократично-правової форми державного управління і влади.

При всій різноманітності інтерпретацій громадянського суспільства, переважна більшість дослідників сходяться на тому, що поняття громадянського суспільства застосовується для вивчення *неполітичної частини суспільної системи* і має певне аналітичне навантаження лише у випадку *розмежування суспільства і держави*.

Історично, громадянське суспільство виникло на певному етапі розвитку західної цивілізації, зазнало певних змін у процесі своєї еволюції і має історичні (часові) та національні (просторово-географічні) різновиди, поширюючись у наш час на різні регіони і континенти. Типологія громадянських суспільств за цими ознаками буде подана нижче [13].

Структурно, громадянське суспільство є підсистемою суспільства як цілого, яка наближається до соціальної сфери суспільного життя. У зародковому стані вона фактично присутня в кожному сучасному суспільстві. Однак суспільства різняться її розмірами (вона може, як за тоталітаризму, прямувати до нуля, а може охоплювати основний простір людської життєдіяльності) та за її якістю: рівнем розвиненості, повноцінністю функціонування, системою цінностей [13].

На думку багатьох сучасних дослідників, громадянське суспільство характеризується трьома визначальними особливостями:

- у громадянському суспільстві наявна незліченна кількість асоціацій або, в більш загальному плані, центрів громадської влади;
- центри громадської влади в такому суспільстві є незалежними й опираються контролю з боку держави;
- громадянське суспільство неможливе без почуття громадянської відповідальності, а також без громадської активності [11].

Ознаки громадянського суспільства у його співвідношенні з державою:

- 1) не існує до держави і поза державою;
- 2) розвивається самостійно без прямого втручання держави;
- 3) складається із суб'єктів – вільних і рівноправних громадян і об'єднань, що добровільно сформувалися і знаходяться у відносинах конкуренції і солідарності;
- 4) має певний пріоритет перед державою, проте зацікавлено в добробуті держави і сприяє її розвитку;
- 5) справляє вплив на створення і функціонування державних органів у власних інтересах;
- 6) має право жадати від держави захисту життя, здоров'я, безпеки громадян, не допускаючи її втручання в їх приватні інтереси;
- 7) формує право, що формулюється державою в законах та інших нормативно-правових актах, гарантує і захищає її від порушень;
- 8) розвивається і взаємодіє з державою в межах права [13].

У функціонуванні громадянського суспільства роль цивілізованої держави має виражатися в тому, що вона:

- служить формою, яка організує громадянське суспільство і створює умови для його розвитку;
- є відносно самостійною щодо громадянського суспільства і здійснює солідарні публічні інтереси усіх членів суспільства;

- встановлює «правила гри», яких повинні дотримуватися громадяни та їх об'єднання, створює сприятливі умови для їх існування і розвитку;
- не втручається у приватну сферу сім'ї, побуту, культури;
- надає необхідний захист громадянському суспільству;
- надає необхідний захист громадянському суспільству;
- виступає знаряддям соціального компромісу громадянського суспільства, пом'якшує соціальні суперечності між різними соціальними групами;
- юридично забезпечує можливості громадянина бути власником, створювати громадські об'єднання, комерційні корпорації, брати активну участь у політичному житті суспільства;
- має межі регулювання відносин у суспільстві, які визначаються конституцією держави, стандартами в галузі прав і свобод людини, закріпленими в міжнародних актах [13].

І громадянське суспільство, і держава функціонують для задоволення потреб та інтересів людини. Громадянським суспільством можна назвати таке суспільство, в якому головною діючою особою є громадянин як автономна особа:

- суб'єкт, який усвідомлює себе вільним членом суспільства;
- вільним економічно – має право вибору форм і видів трудової діяльності, у тому числі підприємницької; вільним ідеологічно і політично;
- суб'єкт, який наділений правами і свободами, у тому числі правом приватної власності;
- суб'єкт, який усвідомлює відповідальність перед суспільством;
- суб'єкт, захищений законом від прямого втручання і довільних обмежень з боку держави [11].

Інститутами громадянського суспільства є:

- добровільні громадські організації і громадські рухи, а також політичні партії на перших стадіях свого формування, поки вони ще не задіяні в механізмах здійснення влади;
- незалежні засобами масової інформації, що обслуговують громадські потреби та інтереси, формулюють і оприлюднюють громадську думку; громадська думка як соціальний інститут;
- у певному аспекті – вибори та референдуми, коли вони служать засобом формування і виявлення громадської думки та захисту групових інтересів;
- залежні від громадськості елементи судової і правоохоронної системи (суди присяжних, загони самооборони тощо);

- на Заході є тенденція зараховувати до інститутів громадянського суспільства також розподільчо-регулятивні інститути сучасної держави загального добробуту [11].

В аспекті культури, охарактеризована вище підсистема суспільства може називатись громадянським суспільством лише за умови, якщо в ній не тільки наявна певна кількість (мережа) добровільних асоціацій та інших громадських інституцій, але й панують цінності громадянської культури, спілкування відбувається на засадах довіри й толерантності. Тобто, громадянське суспільство – це не лише сфера, але й тип взаємодії, певна модель соціальної організації, з притаманними їй якісними характеристиками, а саме:

- суб'єктами взаємодії в громадянському суспільстві є вільні і рівні індивіди, які вірять у свою здатність вирішувати малі і великі справи в суспільстві;

- їм не чужі суспільні проблеми і вони зорієнтовані на громадські справи;

- індивідуалізм та конкурентність у їх діяльності поєднуються з відносинами взаємної довіри та співробітництва, здатністю йти на компроміси, поміркованістю і толерантністю [14].

Громадянське (цивільне) суспільство – це сфера спілкування, взаємодії, спонтанної самоорганізації і самоврядування вільних індивідів на основі добровільно сформованих асоціацій, яка захищена необхідними законами від прямого втручання і регламентації з боку держави і в якій переважають громадянські цінності [15].

Тільки сукупність історичних, структурних і культурних рис громадянського суспільства дає нам його «нормативний образ», розкриває сутність цього поняття як ідеального типу. З переходом на описовий рівень ми можемо встановити міру наближеності конкретних суспільств до визначеного в такий спосіб ідеалу, сказати, наскільки в ньому розвинені структури і культура, притаманні саме громадянському суспільству [15].

Функції і атрибути громадянського суспільства. Функції є втіленням основних напрямів діяльності інститутів громадянського суспільства та їх впливу на суспільне життя Найголовніші з них – наступні:

По-перше, громадянське суспільство є засобом самовиразу індивідів, їх самоорганізації і самостійної реалізації ними власних інтересів. Значну частину суспільно важливих питань громадські спілки та об'єднання розв'язують самотужки або на рівні місцевого самоврядування. Тим самим вони полегшують виконання державою її функцій, бо зменшують «тягар проблем», які їй доводиться розв'язувати.

По-друге, інститути громадянського суспільства виступають гарантом непорушності особистих прав громадян, дають їм впевненість у своїх силах, служать опорою у їх можливому протистоянні з державою, формують «соціальний капітал» – ті невід’ємні риси особистості, завдяки яким вона стає здатною до кооперації та ефективних солідарних дій.

По-третє, інститути громадянського суспільства систематизують, впорядковують, надають урегульованості протестам і вимогам людей, які в іншому випадку могли б мати руйнівний характер і в такий спосіб створюють сприятливі умови для функціонування демократичної влади.

По-четверте, ці інститути виконують функцію захисту інтересів певної групи в її протистоянні з іншими групами інтересів. Завдяки їм кожна група отримує шанс «бути почутою на горі» владної піраміди [14].

Співвідношення праці й різноманітних форм власності у громадянському суспільстві повинно бути таким, щоб праця дозволяла створити для кожного гідний суспільному прогресу стандарт життя. Переваження у державі так званого «середнього класу» – один із показників сформованого в ній громадянського суспільства. Громадянське суспільство як система, що сама розвивається, завжди відчуває тиск із боку державної влади. У свою чергу, держава не може розвиватися без вільного розвитку громадянського суспільства, яке контролює дії політичної влади [15].

Слабкість громадянського суспільства штовхає державу до узурпації його прав, у результаті чого відбувається перерозподіл функцій держави і громадянського суспільства. У такому разі держава, крім власних функцій, привласнює ще й функції громадянського суспільства, змушує його виконувати виключно державні рішення. Держава і суспільство існують у вигляді суперечливої безупинної взаємодії і взаємовпливу, характер і спрямованість яких значною мірою залежать від рівня розвитку громадянського суспільства і його інститутів.

У сучасних умовах однією з вимог громадянського суспільства виступає фактор соціальної відповідальності в усіх сферах суспільного життя (економічній, політичній, соціальній, екологічній, національній), на всіх рівнях суспільних організацій (соціальної групи, суспільної організації, держави, світового співтовариства), пов’язаних з висуненням на перший план загальнолюдських цінностей. Адже соціальна орієнтація може утверджуватися в якості принципу суспільних відносин лише тоді, коли задоволені всі необхідні потреби і створюються умови для реалізації системи історично обумовлених інтересів членів суспільства.

Має спрацювати механізм взаємодії громадянського суспільства і держави, який знаходить свій прояв у співпраці через партії, вибори, представницькі органи влади [16].

У країнах Заходу існує ціла система представництва інтересів. Основні її учасники з боку громадянського суспільства – це групи та об'єднання за інтересами, з боку держави – органи виконавчої влади. Окрім згаданих формувалися специфічні представництва – консультативні комітети і комісії, що існують при міністерствах, відомствах, уряді, в роботі яких беруть участь групи і об'єднання за інтересами. Такі інститути займаються виробленням рекомендацій і відповідних державних рішень, деякі з них виконують управлінські функції, інші діють на «недержавній» основі [17].

Специфіка сучасної ситуації в Україні зводиться до того, що відбувається двоєдиний процес формування і громадянського суспільства, і правової держави, де громадянські права людини підпорядковуються нормам міжнародного права. Це означає:

- виключення будь-якої дискримінації за національно-етнічними, політичними, релігійними, статеві-віковими ознаками;
- надійний законодавчий захист особистості й гідності громадянина, недоторканість його житла і майна, свобода вибору проживання, виїзду або в'їзду в країну, таємниця листування і телефонних розмов, свобода слова, преси, інформації;
- людині дано право вільно виявляти свій світогляд та духовні інтереси;
- всебічний захист громадянських прав з боку судових органів і громадських організацій [17].

Роль сучасної держави у розвитку громадянського суспільства:

- 1) слугує формою, що організовує громадянське суспільство і створює умови для його розвитку;
- 2) є відносно самостійною щодо громадянського суспільства і здійснює солідарні публічні інтереси усіх членів суспільства;
- 3) встановлює «правила гри», яких повинні дотримуватися громадяни та їх об'єднання, створює сприятливі умови для їх існування і розвитку;
- 4) не втручається в приватну сферу сім'ї, побуту, культури (перший рівень громадянського суспільства): таке втручання можливе лише з метою забезпечення особистої або громадської безпеки;
- 5) не втручається в приватні (громадянські) правовідносини: у разі вступу в такі правовідносини втрачає можливість виявляти публічну владу, тобто зберігає всі ознаки публічно владної особи за межами приватних (громадянських) правовідносин;

6) надає необхідний захист громадянському суспільству, яке функціонує в межах її території, у тому, що належить до соціальної безпеки його суб'єктів;

7) виступає знаряддям соціального компромісу громадянського суспільства, пом'якшує соціальні суперечності між різними соціальними групами;

8) юридично забезпечує можливості громадянина бути власником, створювати громадські об'єднання, комерційні корпорації, брати активну участь у політичному житті суспільства;

9) має межі регулювання відносин у суспільстві, що визначаються конституцією держави, міжнародними стандартами прав людини [18].

Як громадянське суспільство так і держава функціонують для задоволення потреб та інтересів людини. Європейська традиція підтримує не співвідношення інтересів людини і держави, а справедливий баланс інтересів особи і суспільства. Саме він розцінюється Європейським Судом з прав людини як гарантія правомірності відносин «людина – держава».

Контрольні запитання і завдання

1. Основні підходи в розвитку теорії та практики управління.
2. Кого вважають засновниками теорії публічного адміністрування?
3. Визначення терміну «бюрократія»? Розкрийте суть бюрократії Вебера.
4. Які існують основні підходи до характеристик сучасної бюрократії?
5. Надайте характеристику основних моделей публічного адміністрування.
6. Охарактеризуйте етапи становлення громадянського суспільства.
7. Що є інститутами громадянського суспільства?
8. Яку роль відіграє цивілізована держава у розвитку громадянського суспільства?
9. Що означає фактор соціальної відповідальності в усіх сферах суспільного життя?

Список використаних та рекомендованих джерел

1. Тейлор Ф. В. Принципи наукового менеджменту. URL: <https://infotour.in.ua/tailor.htm>.
2. Публічне управління та адміністрування: посіб. для підгот. до єдиного держ. кваліфікац. іспиту за спец. 281 «Публічне управління та адміністрування» на другому (магістер.) рівні вищ. освіти / уклад. І. О. Банева та ін. ; за ред. проф. В. С. Шебаніна. Миколаїв : МНАУ, 2021. 170 с.

3. Gilbreth F. Jr., Garey E.G. Cheaper by the dozen. N. Y. : Bantham, 1949.
4. Fayol Henri. Administration industrielle et générale. Paris : Dunod et Pinat. 1917. 174 p.
6. Lyndall Fownes Urwick. The Golden Book of Management: Historical Record of the Life and Work of Seventy Pioneers. Arno Press, 1979. 298 p.
7. Теорія та історія державного управління : навч. посіб. / Г. С. Одінцова, В. Б. Дзюндзюк, Н. М. Мельтюхова та ін. Київ : Вид. дім «Професіонал», 2008. 288 с.
8. Балагер А. А. (2014 р.). Історія жінок у психології: Мері Паркер Фоллет. Університет Балеарських островів. Отримано 21 червня 2018 р. URL: dspace.uib.es/xmlui/bitstream/handle/11201/1009/Balaguer_Planas_Agueda_TFG.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
9. Публічне управління та адміністрування : посіб. для підгот. до єдиного держ. кваліфікац. іспиту за спец. 281 «Публічне управління та адміністрування» на другому (магістер.) рівні вищ. освіти / уклад. І. О. Банева та ін. ; за ред. проф. В. С. Шебаніна. Миколаїв: МНАУ, 2021. 170 с.
10. Keane John. Despotism and Democracy. The Origins and Development of the Distinction Between Civil Society and the State 1750–1850. *Civil Society and the State. New European Perspectives*. Ed. by John Keane. London. New York: Verso, 1988.
11. Сьомич М. Особливості сучасних моделей публічного управління. *Аспекти публічного управління*. 2019. Т. 7. № 4. С. 44–51.
12. Арато Е., Коен Дж. Відродження, занепад і реконструкція концепції громадянського суспільства. *Політична думка*. 1996. № 1. С. 25–31.
13. Основи публічного адміністрування : навч. посіб. / [Ю. П. Битяк, Н. П. Матюхіна, М. С. Ковтун та ін.] ; за заг. ред. Н. П. Матюхіної. Вид. 2-ге, допов. та перероб. Харків : Право, 2021. 238 с.
14. Публічне управління та адміністрування: навч. посіб. / О. В. Скидан, В. П. Якобчук, Н. В. Дачій, Є. І. Ходаківський [та ін.] ; за заг. ред. О. В. Скидана. Житомир : ЖНАЕУ, 2017. 705 с.
15. Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток / за заг. ред. А. В. Толстоухова, Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. Дніпропетровськ : Монолит, 2010. 400 с.
16. Громадянське суспільство як здійснення свободи. Центрально-східноєвропейський досвід. Збірник наук. праць./ за ред. А. Карася. Львів, 1999.
17. Кін Джон. Громадянське суспільство. Старі образи, нове бачення. Київ : КІС; АНОД, 2000.
18. Габермас Ю. Структурні перетворення в сфері відкритості: дослідження категорії громадянське суспільство / пер. з нім. Львів : Літопис, 2000.

Тема 3. ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ЯК СПЕЦИФІЧНИЙ ВИД УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

- 1. Публічне управління як специфічний вид управлінської діяльності. Суб'єкти та об'єкти публічного управління.*
- 2. Адміністрування як складова публічного управління. Адміністративна система управління.*
- 3. Поняття адміністрації. Види та завдання, принципи діяльності адміністрації. Публічна адміністрація та її елементи.*

1. Публічне управління як специфічний вид управлінської діяльності. Суб'єкти та об'єкти публічного управління

У процесі розвитку науки з державного управління формуються дві взаємозалежні дисципліни: публічне адміністрування (public administration), як сукупність органів публічного управління, норм, що регулюють їх діяльність, та практики її здійснення; публічна політика або публічне управління (public policy), тобто управлінські процеси від моменту виникнення проблеми до отримання результату управлінського впливу. Так публічне управління або публічне врядування походить від англ. *«public administration»*. Разом з цим у вітчизняній практиці існує думка, що публічне управління є більш широким поняттям, а адміністрування – більш вузьким.

Управлінська діяльність – сукупність напрацьованих історичним досвідом, науковим пізнанням і талантом людей навичок, умінь, способів, засобів, доцільних вчинків і дій людини в сфері управління. Управлінська діяльність відзначається інтелектуальним характером, що виражається в її спрямованості на вироблення, прийняття й практичну реалізацію управлінських рішень, покликаних змінювати в бажаному напрямку стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку й діяльність людей [1].

Існують **декілька аспектів управлінської діяльності**:

- процеси діагностування, аналізу, оцінювання стану керованого об'єкта, прогнозування, програмування, вироблення критеріїв оцінювання і моніторинг наслідків управлінських рішень та, відповідно, реформування організації функціонування компонентів суб'єкта державного управління;
- встановлення загальних, уніфікованих критеріїв (показників), які адекватно характеризують відповідні процеси, та їх систематизація, що сприяє відображенню реальної картини суспільної життєдіяльності;
- створення організаційних і технологічних умов для оперативної і поточної передачі необхідної інформації через усі структурні підсистеми;
- застосування ідентичних методів, процедур і операцій для аналізу та характеристики об'єктів, що вивчаються і програмуються;
- програмування і планування комплексного розвитку території, функціональної сфери управління, галузі;
- підготовка, прийняття і реалізація управлінських рішень, починаючи з уніфікації понятійно-категоріального арсеналу і закінчуючи графічними формами представлення конкретних документів;
- технології контролю, пов'язані з безперервним моніторингом керованих процесів, їх вивченням, вимірюванням і порівнянням, об'єктивним зіставленням їх з управлінськими моделями, які виражені в рішеннях, їх нормах і вимогах;
- технології організаційних форм управлінської діяльності [2].

Форми управлінської діяльності є зовнішніми, постійно й типово фіксованими проявами практичної активності органів державної влади або органів місцевого самоврядування щодо формування й реалізації управлінських цілей і функцій і забезпечення їхньої власної життєдіяльності. Розрізняють *правові, організаційні, організаційно-правові форми управлінської діяльності* [3].

Правові форми управлінської діяльності фіксують управлінські рішення й дії, які мають юридичний зміст (встановлення й застосування правових норм). Для забезпечення ефективності управлінської діяльності важливо, щоб основні дані, на яких базується те або інше управлінське рішення, були чітко задокументовані, тобто представлені в належній правовій формі. У більшості випадків управлінські рішення є правовим актом, співвіднесеним з компетенцією органа, а також діючими матеріальними й процесуальними правовими нормами [3].

Організаційні форми управлінської діяльності пов'язані зі здійсненям певних колективних або індивідуальних дій (оперативно-організа-

ційних і матеріально-технічних операцій). Їх можна охарактеризувати як способи вільного колективного пошуку оптимального варіанта рішення якоїсь управлінської проблеми. В управлінській практиці використовуються такі організаційні форми, як сесії, засідання, наради, конференції, оперативки й т. ін. [3].

Організаційно-правові форми констатують той факт, що в органах державної влади або місцевого самоврядування більшість правових форм є юридично коректними тільки у випадку їхнього прийняття через установлені організаційні форми. Так, організаційні процедури діють відповідно регламентам при прийнятті правових актів органами державної влади й місцевого самоврядування [3].

Методи управлінської діяльності – це способи й прийоми аналізу й оцінювання управлінських ситуацій, використання правових і організаційних форм, впливу на свідомість і поведінку людей у керованих суспільних процесах, відносинах і зв'язках [4].

Методи управлінської діяльності поділяють на дві основні групи:

- 1) методи функціонування органів державної влади й місцевого самоврядування;
- 2) методи забезпечення реалізації цілей і функцій державного управління [4].

Методи функціонування органів державної влади й органів місцевого самоврядування охоплюють способи, прийоми, дії (у тому числі посадових осіб, притягнутих у процеси державного управління), які пов'язані з підготовкою й реалізацією управлінських рішень, а також здійсненням правової й організаційної державно-управлінської діяльності [4].

Методи забезпечення реалізації цілей і функцій державного управління – це прийоми, способи, операції стимулювання, активізації й напрямки діяльності людини з боку органів державної влади або місцевого самоврядування і їх посадових осіб [4].

Залежно від аспектів впливу на інтереси й мотиви поведінки людини й, відповідно, за змістом, методи цієї групи можна поділити на економічні, соціально-політичні, адміністративні й морально-етичні [4].

За спрямованістю впливу методи управління розглядаються залежно від джерела керівного впливу та за об'єктом управління. Відповідно розрізняють три групи методів [4]:

- орієнтовані на загальнодержавний рівень;
- орієнтовані на галузевий, регіональний рівень, рівень підприємства,

- організації, установи;
- орієнтовані на окремого працівника.

Процес управління є усвідомленою та цілеспрямованою діяльністю, пов'язаною з реалізацією повноважень суб'єктів управління по розробленню, прийняттю і впровадженню державно-управлінських рішень чи послідовному здійсненню управлінського циклу (планування, організація, мотивація, контроль), яка впливає на зміну суспільних процесів та явищ, наближаючи їх до бажаного стану згідно з визначеними цілями [4].

Процес управління характеризує систему державної діяльності органів влади і її кадрів, яка регламентується нормативно-правовою базою, відповідає вимогам послідовності, повноти та якості виконання всіх етапів прийняття й ухвалення рішень і стадій управлінського циклу, безперервності, відповідності специфічним особливостям об'єкту впливу тощо [4].

Суб'єкт управління може бути представлений органом влади, установою, підрозділом апарату управління чи посадовою особою, які виробляють і ухвалюють державно-управлінські рішення щодо здійснення керуючого впливу на підпорядковані об'єкти управління, або регулювання певних процесів відносин у різних сферах суспільної життєдіяльності [4].

Згідно з Конституцією України, єдиним джерелом влади у країні виступає народ, який делегує свої повноваження колективним суб'єктам управління – органам влади. Усвідомлюючи соціальну відповідальність, вони мають право у межах своєї компетенції формувати державну політику, приймати рішення та здійснювати цілеспрямований вплив на об'єкти влади. Але при цьому слід враховувати мінливе домінування активної ролі суб'єктів і об'єктів публічного управління.

Об'єкти управління – це суспільство в цілому, адміністративно-територіальні утворення, процеси, відносини у різних галузях, сферах діяльності, організації, колективи, окрема людина, на які спрямована направляюча, організуюча та контролююча діяльність відповідних суб'єктів управління. Кожній із складових частин всієї сукупності об'єктів публічного управління притаманні такі ж властивості як і будь-якій із самоорганізованих систем. Тобто кожна установа, підприємство чи адміністративно-територіальна одиниця теж є системами, які мають свої органи управління, формують стратегію і тактику діяльності, пристосовуються до умов природного та соціального життя, виконують властиві їм функції, реалізують цілі діяльності. В міру розвитку цих особливостей зменшується потреба у регулюючому впливі держави [4].

Однак слід зауважити, що поняття «об'єкт управління» включає й ті процеси, що регулюються суб'єктами публічного управління, а також соціальні спільноти, що формуються за різними ознаками: належністю до певних верств населення і національних меншин, політичними поглядами, місцем мешкання, інтересами та ін.

Публічне управління – це управління, що здійснюється на основі волевиявлення громади (колективу людей) та реалізується суб'єктами, визначеними громадою, для задоволення потреб і досягнення цілей громади як об'єкту управління. Суб'єктом і одночасно об'єктом управління є колектив людей – громада: це громада села, селища, району, міста, країни, світове товариство, а також суб'єкти громадянського суспільства, у тому числі недержавні (у тому числі об'єднані спільними інтересами) організації, професійні, конфесійні, корпоративні та інші об'єднання [4].

Управлінською ланкою суб'єктів управління є органи публічного управління: інституції, обрані шляхом прямих виборів та їх виконавчі структури; посадові та службові особи, обрані через прямі вибори; посадові та службові особи, призначені інституціями та їх виконавчі структури.

Структура органів публічного управління має формуватися з додержанням системно-функціональних і системно-організаційних принципів, які наведені вище. До важливих параметрів що необхідно враховувати при визначенні структури управління, відносяться:

- кількість рівнів управління;
- додержання норм керованості, централізація виконання функцій;
- масштабність робіт певної функціональної спрямованості;
- розгалуженість міжфункціональних зв'язків, технічне оснащення управлінської праці тощо.

Загальна система органів публічного управління включає різні її види, розподіл на які здійснюється за рядом ознак: віднесення до різних гілок влади; рівнями управління; особливостями спрямування державної діяльності; специфікою форм і методів виконання функцій тощо.

2. Адміністрування як складова публічного управління. **Адміністративна система управління**

Адміністрування це професійна діяльність менеджерів організації або державних службовців, що повинна впроваджувати в життя рішен-

ня керівництва, тобто забезпечувати реалізацію поставлених завдань та оптимальних шляхів їх вирішення. Тобто адміністрування це інструмент менеджменту, що дозволяє досягати поставлених цілей найбільш оптимальним способом.

Адміністративний менеджмент – специфічна категорія і вид діяльності, що включає в себе всі інструменти і навички управління в умовах формальних організацій. Структурованість відносин у рамках таких організацій є специфічною відмінністю адміністративного управління як діяльності. Адміністративно-управлінські технології – це способи безпосереднього (прямого) оперативного впливу на керований об'єкт. Основою для реалізації адміністративно-управлінських технологій є: повноваження керівників; авторитет влади, пов'язаний з можливістю керівників у рамках наданих їм повноважень віддавати розпорядження для підлеглих; принцип обов'язкового і точного виконання підлеглими законних розпоряджень, відданих керівниками в рамках їх повноважень [5].

Адміністративні методи управління – (називають також директивними (фр. *directive* – направляти), розпорядницькими, командними) – 1) способи й форми управління, в основі яких лежить безпосереднє адміністрування, розпорядництво, що опирається на накази, розпорядження, надані зверху установки; 2) методи, засновані на тому, що суб'єкт керування, управляючий орган виробляє директиви, команди, розпорядження, що підлягають неухильному виконанню з боку об'єкта керування, підлеглих суб'єктів осіб.

Уперше основні принципи і правила адміністрування систематизував і узагальнив Анрі Файоль у книзі «Вчення про управління». Саме Файоль вперше визначив, що діяльність з управління будь-якою організацією складається з п'яти обов'язкових загальних функцій: передбачення (планування), організація, розпорядження, координація та контроль [6].

Адміністрування (англ. «*administro*» – керую, виконую) – бюрократичний метод управління завдяки командуванню.

Адміністрування – діяльність щодо керівництва дорученою ділянкою завдяки застосуванню адміністративних методів управління.

Адміністрування, як функція управління, відповідно до класичної теорії управління включає: планування (постановка цілей і задач); організацію (створення формальної структури підпорядкованості і розподіл функцій між підрозділами); керівництво (оперативне прийняття рішень

у вигляді наказів, розпоряджень, забезпечення узгодженості взаємодії усіх підрозділів); облік; контроль; аналіз [6]. Адміністрування також розглядається як організаційно – розпорядча діяльність менеджерів у взаємодії з органами управління різних рівнів.

Також потрібно розглянути співвідношення управління, адміністрування та менеджменту. Управління виступає більш широким поняттям, що означає спрямований вплив на систему або окремі процеси, що відбуваються в ній, з метою зміни стану або додання їй нових властивостей і якостей.

Поняття «управління» відноситься як до технічних, соціотехнічних, так і до соціальних систем. Керівництво ж є окремий випадок управління. Його основні відмінності в тому, що керівництво:

- обмежується дією на людей і їх спільноти;
- передбачає взаємодію керівника з підлеглими;
- покликане викликати чиюсь діяльність відповідно намірам керівника [7].

Тобто, керівництво – це цілеспрямований вплив на підлеглих осіб і їх спільноти, що приводить до їхньої усвідомленої і активної діяльності, по виконанню завдань керівника. Тому керівництво можна назвати управлінням, але далеко не всяке управління є керівництво.

Поняття «менеджмент», «адміністрування», «керівництво» відносяться до класу соціального управління і в цьому розумінні поняття менеджменту тотожно поняттю соціального управління.

Поняття «адміністрування» найбільш повно відповідає поняттю влади, оскільки його основна функція полягає у визначенні політики тієї або іншої соціальної системи, а поняття «керівництво» і «менеджмент» більше відносяться до безпосереднього управління людьми, практичної організації об'єкта соціального управління. Іншими словами, поняття «менеджмент», «адміністрування» і «керівництво» можуть розглядатися як у широкому, так і у вузькому розумінні, а саме:

1) управління – у широкому розумінні, вся система класів, відносин і явищ управління в природі і в суспільстві, а в вузькому розумінні – технологічна організація об'єкта управління;

2) менеджмент – широкому розумінні, загальний принцип соціального управління; влада і мистецтво управління людьми, а в вузькому – управління виробництвом, діяльність по організації досягнення поставлених цілей;

3) адміністрування – в широкому розумінні, адміністративно-державне управління, соціально-політичний менеджмент, а в вузькому, розробка і постановка цілей, визначення політики організації [7].

У самому загальному вигляді процес соціального управління можна розділити на дві складові, взаємообумовлені і взаємозв'язані частини:

- адміністративну, сферою якої є розробка і визначення політики (як системи цілей, завдань і шляхів їх розв'язання);

- власне управлінську (оперативну, виконавчу, спрямовану переважно на технологічну і технічну організацію об'єкта управління) [7].

Зв'язуюча ланка між частинами єдиного процесу соціального управління – безпосереднє керівництво людьми, що забезпечує, з одного боку, розробку і постановку завдань, а з іншого, їх ухвалення і виконання. В такому розумінні менеджмент виступає як об'єднуюче поняття всього соціального управління, включаючи його складові частини, рівні і ланки.

3. Поняття адміністрації. Види та завдання, принципи діяльності адміністрації. Публічна адміністрація та її елементи

Виконання адміністративних функцій у публічній сфері покладеться на адміністрації. У сучасній науковій літературі склалося два підходи до тлумачення поняття «адміністрація». Перша точка зору, яка характерна для інституційного підходу, визначає адміністрацію як певну організацію, що складається з різномірних організаційних структур, згрупованих навколо органу публічного управління та здійснює управлінські функції згідно компетенцій, визначених у статуті.

Друга точка зору розглядає адміністрацію як діяльність, як єдність організаторських та виконавчих дій, функцій і починань, спрямованих на реалізацію публічного інтересу через різні суб'єкти, органи та інститути на підставі статуту і в окреслених правом межах.

Розвиток публічного управління пов'язаний із значними змінами у трактуванні цього поняття. Його класичне розуміння як «управління» із використанням функцій планування, організації, мотивації та контролю змінилося на сприйняття управління, як практики розумного застосування засобів для досягнення визначених цілей. Перші реформи публічного управління основною метою мали підвищення ефективності та спрямування на підвищення якості послуг.

Публічна адміністрація у широкому розумінні слова, охоплює сукупність органів, що здійснюють публічне адміністрування, а у вузькому – розглядається як конкретний публічний орган (наприклад, адміністрація міськради). Відправленим пунктом діяльності адміністрації є конституційні засади правоздатності, згідно з якими кожен адміністративний орган діє на підставі принципів права, дотримання яких висуває сукупність вимог до адміністрації:

- адміністрація може робити лише те, що передбачає законом; по відношенню до неї не діє правило що не заборонено, те дозволено;
- адміністрація має бути політично нейтральною, хоча вона виконує політичні рішення;
- адміністрація діє на основі вертикалі влади з чітким підпорядкуванням;
- адміністрація має бути стабільною, прозорою та передбачуваною у своїй діяльності;
- адміністрація має бути підконтрольною громаді;
- адміністрація, діючи в публічних інтересах, є неприбутковою.

Проблеми співвідношення публічної, державної, політичної та самоврядної влади останнім часом стали предметом дослідження багатьох науковців. Влада розглядається ними як основа, передумова, рухома сила діяльності у суспільстві, управління – як застосування влади, процес реалізації влади, її динаміка.

Термін «публічна влада» пов'язується із діяльністю уряду та органів управління на національному, регіональному та місцевому рівнях, а також стосується дій фізичних та юридичних осіб при виконанні ними публічних функцій.

Слід відзначити також, що встановлення етимології поняття «публічне управління» значною мірою залежить від врахування особливостей правової системи, традицій різних країн, а також від адекватного перекладу. Вважається, що термін «адміністрація» народився у стародавньому Римі, а у сучасних європейських мовах набув поширення у середньовіччі.

За англосаксонською традицією термін «публічна адміністрація» вживається для позначення системи органів управління публічними (суспільними) справами. Інколи вона асоціюється з виконавчою владою, як це відбувається в США.

Зараз стосовно поняття «публічна адміністрація» не існує жодного визначення, яке можна було б назвати обов'язковим, проте цей термін є

істотним компонентом правових норм, прийнятих на рівні Європейського Союзу. Зокрема, в Європейському Союзі поняття публічної вживається в різних значеннях, як публічна служба, центральні уряди, центральні урядові, регіональні органи, місцеві та інші органи публічної влади.

Можна зазначити, що незважаючи на етимологічні особливості термінів, що використовуються науковцями для позначення врядування, правління, влади, органів влади, управління, адміністрування, державного управління тощо, загалом можна говорити про їх синонімічність. Очевидно, запровадження і використання цих термінів зумовлене об'єктивними еволюційними процесами в межах європейської інтеграції, що стосується управлінських реалій.

Можна виділити низку аспектів, пов'язаних з діяльністю публічної адміністрації, такі як цивільна служба, управління публічним майном та надання послуг, бюрократія, управління ресурсами (матеріальними, фінансовими, людськими тощо), проблема ефективності, зв'язки із громадськістю та етика.

Аналіз практики діяльності публічної адміністрації дозволяє виділити такі предметні сфери управління: управління людськими засобами (ресурсами); управління фінансами; управління активами; управління часом; управління середовищем; управління знаннями; управління зв'язками; управління проблемами; управління конфліктами; управління стресами; управління нерухомістю тощо.

Зовнішня сфера діяльності публічної адміністрації пов'язана з адміністративними діями щодо суб'єктів, що знаходяться поза державним апаратом, але пов'язані з ним організаційною залежністю.

Внутрішня сфера передбачає більшу свободу дій і включає встановлення засад діяльності тих чи інших органів адміністрації (урядів, підприємств, інституцій), створення чи ліквідацію органів, зміну їх структури, а також містить дії щодо керівництва та контролю як керівних осіб так і підлеглих працівників.

Важливим чинником визначення суті публічної адміністрації є коло її діяльності. Мова йде про управління у сфері господарської діяльності, захист публічних інтересів, охорону здоров'я, освіту і культуру. Діяльність адміністрації пов'язана із створенням адміністративних активів (індивідуальних), нормативних активів (загальних) та контролю за їх здійсненням. Іншими формами діяльності адміністрації є нагромадження інформації, аналіз, управління, апелювання, консультації тощо. Останнім

часом актуалізується така форма діяльності, як надання послуг. Отже, в організаційному відношенні публічна адміністрація складає сукупність суб'єктів, що мають окреслені функції щодо суспільного управління. Але це не просто сукупність органів, а система, що має цільове призначення і, відповідно до визначених функцій, свої складові частини – органи (структурні підрозділи), правове та ресурсне забезпечення.

Система органів публічної влади в Україні – це сукупність установлених Конституцією України органів державної влади і місцевого самоврядування, що забезпечують захист прав, свобод і законних інтересів громадян, безпеку держави й суспільства, вирішують питання соціально-економічного та культурного будівництва. Відповідно до положень Конституції України, ця система поділяється на наступні ланки:

I. Система органів державної влади:

1. Глава держави – Президент України.
2. Єдиний орган законодавчої влади (парламент) – Верховна Рада України.

3. Система державних органів виконавчої влади: а) Кабінет Міністрів України – вищий орган у системі органів державної виконавчої влади; б) міністерства, державні комітети, центральні органи зі спеціальним статусом – центральні органи виконавчої влади; в) місцеві державні адміністрації – місцеві органи державної виконавчої влади;

4. Система державних органів судової влади.

II. Система органів влади Автономної Республіки Крим:

1. Єдиний представницький орган автономії – Верховна Рада Автономної Республіки Крим.

2. Система органів виконавчої влади автономії: а) Рада Міністрів Автономної Республіки Крим – вищий виконавчий орган автономії; б) міністерства і республіканські комітети – центральні виконавчі органи автономії.

III. Система органів місцевого самоврядування:

1. Представницькі органи місцевого самоврядування:
2. а) сільські, селищні, міські ради – органи місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади і здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування; очолюють їх відповідно сільські, селищні, міські голови, що обираються територіальними громадами; б) районні й обласні ради – органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територі-

альних громад сіл, селищ, міст; очолюють їх голови цих рад, які обираються самими радами з числа депутатів; в) районні в містах ради – представницькі органи місцевого самоврядування, які можуть створюватися за рішенням територіальної громади міста або міської ради.

3. Виконавчі органи місцевого самоврядування – виконавчі комітети, відділи, управління сільських, селищних, міських, районних у містах рад та інші створювані радами виконавчі органи.

4. Органи самоорганізації населення – будинкові, вуличні, квартальні ради і комітети, а також ради мікрорайонів – можуть створюватися за ініціативою жителів і з дозволу сільських, селищних, міських рад [8].

Орган державної влади – складова частина державного апарату, що бере участь у здійсненні функцій держави, діє від його імені і за дорученням, має державно-владні повноваження, відповідну компетенцію і структуру, застосовує властиві їй організаційно-правові форми діяльності. Державна влада є єдиною у тому сенсі, що вона здійснюється державним апаратом у цілому і не існує кількох конкуруючих «державних влад». Це є однією із складових державного суверенітету. Однак, по-перше, єдину державну владу здійснюють законодавчі, виконавчі і судові органи. По-друге, з історичним розвитком державності формується певний принцип взаємовідносин, диференціації та кооперації цих органів, який називається поділом влади [8].

Контрольні запитання і завдання

1. У чому полягають особливості управлінської діяльності та її форми?
2. Співвідношення понять «менеджмент», «адміністрування» і «керівництво».
3. Адміністративний менеджмент як специфічна категорія і вид діяльності. Адміністративні методи управління.
4. Визначення поняття «адміністрація», «публічна адміністрація».
5. Предметні сфери управління публічної адміністрації.
6. Сукупність вимог до діяльності публічної адміністрації.
7. Система органів публічної влади в Україні.

Список використаних та рекомендованих джерел

1. Амосов О. Ю., Гавкалова Н. Л. Моделі публічного адміністрування (архетипова парадигма). *Публічне управління: теорія та практика*. Спец. вип. 2017. С. 6–13.

2. Бакуменко В. Д., Бондар І. С., Горник В. Г., Шпачук В. В. Особливості публічного управління та адміністрування : навч. посіб. Київ : КНУКіМ, 2016. 167 с.
3. Форми управлінської діяльності. URL: <https://infopedia.su/5x9ea7.html>
4. Публічна влада та управління: принципи і механізми реалізації: монографія / за заг. ред. Н. Р. Нижник. Чернівці : Технодрук, 2008. 432 с.
5. Нонік В. В. Формування та реалізації антикорупційної політики в Україні : теорія, практика, механізми: монографія. Житомир : ЖДТУ, 2019. 387 с.
6. Fayol, Henri. Administration industrielle et générale Paris: Dunod et Pinat, 1917. 174 p.
7. Публічне управління та адміністрування : посіб. для підгот. до єдиного держ. кваліфікац. іспиту за спец. 281 «Публічне управління та адміністрування» на другому (магістер.) рівні вищ. освіти / [уклад. І. О. Банєва та ін.] ; за ред. проф. В. С. Шебаніна. Миколаїв : МНАУ, 2021. 170 с.
8. Годованець В. Ф., Головін А. С. Конституційне право України : навч. посіб. Київ : Вид. дім «Персонал», 2011. 384 с.

Тема 4. МЕХАНІЗМИ, МЕТОДИ ТА СТИЛІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

1. Структура механізму та органів публічного адміністрування.
2. Методи публічного адміністрування.
3. Стилi публічного адміністрування.

1. Структура механізму та органів публічного адміністрування

Реалізація процесу публічного адміністрування відбувається за допомогою розроблення та втілення відповідних управлінських механізмів, що створюють умови для своєчасного та ефективного розв'язання наявних у цій сфері суперечностей.

Механізм публічного адміністрування – система, яка забезпечує практичну реалізацію публічного адміністрування та досягнення визначених цілей, яка має свою структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним правовим та інформаційним забезпеченням. *Механізми публічного адміністрування* – це спеціальні засоби, що забезпечують здійснення регулюючого впливу публічних адміністрацій на соціально-економічні територіальні системи різних рівнів (села, селища, райони у містах, міста, райони, області, країна) з метою забезпечення гідних умов життєдіяльності людей, що проживають у державі, та громадян України, що тимчасово проживають за її межами [1].

Зважаючи на наявність кількох рівнозначних етимологічних підходів до трактування поняття механізму, всі існуючі *механізми* (в тому числі і механізми публічного адміністрування) з метою їх формування, дослідження та удосконалення доцільно підрозділити на три досить відмінні один від одного типи:

– *механізми-знаряддя*, що призначені для досягнення конкретної мети або здійснення цілеспрямованого впливу на який-небудь об'єкт або його оточення шляхом застосування одного або кількох узгоджених та відповідних до справи засобів;

– *механізми-системи*, які надають можливість представлення будь-яких систем у якості механізмів, що відображають сукупність взаємодій між усіма їхніми підсистемами та елементами;

– *механізми-процеси*, що являють собою визначену послідовність здійснення певних, дій щодо перетворення об'єктів, на які вони спрямовані, та відображають зміни у стані цих об'єктів під впливом зовнішніх або внутрішніх факторів [1].

Таким чином, за особливостями побудови механізми публічного адміністрування поділяються на цільові (спрямовані на досягнення певної мети) механізми публічного адміністрування, механізми функціонування системи публічного адміністрування на різних етапах суспільного розвитку країни та механізми здійснення процесу публічного адміністрування різними владними органами та окремими посадовими особами (рис. 4.1) [2].

Цільові механізми публічного адміністрування використовуються як органами державної влади, так і органами місцевого самоврядування



Рис. 4.1. Система механізмів публічного адміністрування

ня як знаряддя для здійснення цілеспрямованих перетворень у функціонуванні або розвитку конкретних об'єктів публічного адміністрування. Частіше за все механізми цього типу трактуються як сукупність способів, методів, важелів, через які суб'єкт публічного адміністрування впливає на об'єкт чи групу об'єктів адміністрування для досягнення певної мети [2].

Виходячи з набору методів, що можуть входити до складу цільових механізмів публічного адміністрування, ці механізми підрозділяються на адміністративні (у тому числі організаційні та розпорядчі), правові, економічні, політичні, соціальні, психологічні, моральні та етичні, а також комбіновані механізми, які у свою чергу можуть включати будь-який набір різноманітних методів (наприклад, адміністративно-правові, соціально-психологічні, організаційно-економічні тощо, або такі, що складаються з більшої кількості різних за способом впливу та набору методів цільових механізмів) [2].

До переліку цільових механізмів публічного адміністрування доцільно додати також інформаційні механізми, що засновані на використанні інформаційних методів, які не завжди враховуються у переліках, представлених у наукових джерелах, але на сьогодні є дуже важливими та дієвими. Із розвитком інформаційних технологій використання інформаційних механізмів, в тому числі державних інформаційних механізмів, стає все більш поширеним та дієвим [2].

Чинний механізм функціонування системи публічного адміністрування представляє структуру системи публічного адміністрування, яка відповідає діючому законодавству, наявні зв'язки між її підсистемами та усіма органами, що входять до їх складу, а також особливості функціонування системи публічного адміністрування та взаємодію між її елементами. На сьогодні система публічного адміністрування в Україні складається з *органів державної влади* (Президент, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, їх територіальні представництва, місцеві державні адміністрації, органи юстиції України) та *органів місцевого самоврядування* (обласні, районні, міські, районні в містах (у разі їх створення), сільські та селищні ради), що знаходяться у безперервній взаємодії, виконуючі покладені на них функції. Складності чинному механізму функціонування системи публічного адміністрування додає змінюваність усіх елементів системи, зв'язків між ними та середовища, в якому він діє [2].

До механізмів функціонування системи публічного адміністрування крім чинного механізму відносяться також механізми, що на різних етапах становлення державності, формування та розвитку системи публічного адміністрування були характерні для Української держави.

Механізми здійснення процесу публічного адміністрування являють собою чітко побудовані послідовності дій, реалізація яких забезпечує здійснення публічного адміністрування відповідними органами або їх посадовими особами шляхом поступових перетворень у стані об'єктів публічного адміністрування [1].

Складовими структури механізму зазвичай визначаються: *суб'єкт і об'єкт управління; цілі, принципи, функції, методи, інформація, технологія та технічні засоби*. Але якщо виходити з того, що управління це єдність діяльності і відносин, а також враховувати особливості державного управління, цей склад доцільно трансформувати [3].

Суб'єкт і об'єкт є найпершими елементами механізму управління, саме їх взаємодія відображена у нормативних документах, що регламентують вплив держави на будь-яку сферу життєдіяльності суспільства. В якості таких зазвичай розглядаються органи державного управління і підприємства чи установи певної галузі [3].

Важливою складовою управлінського механізму є *принципи*, їх дотримання забезпечує створення умов для ефективного прояву об'єктивних законів. Для механізмів державного управління важливим є урахування як управлінських принципів, так і тих, що стосуються певної галузі, пов'язаних з законами функціонування економіки чи соціуму або окремих сфер його життєдіяльності [2].

Усі учасники відносин намагаються реалізувати власні цілі шляхом виконання певних дій. Механізм державного управління має передбачати для них такі *функції*, які забезпечать досягнення мети найбільш ефективним шляхом. Це, перш за все, основні функції (планування, організація, мотивація, контроль) і виконання або участь у виконанні головних і допоміжних. Обов'язковою складовою є *методи* [2].

Враховуючи цілеспрямовану самоактивність і самокерованість об'єктів державного управління, доцільно розглядати у такому механізмі не тільки методи впливу суб'єкта на об'єкт, а засоби і конкретні форми взаємодії усіх учасників. При цьому уваги потребують усі групи методів: *організаційні (адміністративні), правові, економічні, соціально-психологічні* [2].

Перш за все, до складу механізмів здійснення процесу публічного адміністрування повинні бути включені *процесні механізми*, що реалізуються Президентом України, Верховною Радою України, органами державної виконавчої влади, органами юстиції та органами місцевого самоврядування. Оскільки процеси публічного адміністрування, що здійснюються органами державної влади та місцевого самоврядування на різних рівнях управління мають свої особливості та є досить складними (складеними), то для них мають бути розроблені окремі процесні механізми. Прикладами, таких механізмів є механізм врегулювання соціально-трудових відносин Міністерством праці та соціальної політики України, механізм управління охороною здоров'я відповідним головним управлінням обласної державної адміністрації, механізм управління комунальною власністю міста тощо [3].

Подальша деталізація процесних механізмів публічного адміністрування вимагає розроблення технології їх реалізації кожною посадовою особою залежно від посади, яку вона обіймає, та конкретних функцій, що їй приписані. Саме через технологію публічного адміністрування розкривається поопераційний зміст діяльності працівників органів державного управління та місцевого самоврядування щодо управління розвитком соціально-економічних територіальних систем усіх рівнів: від держави до села, селища, міста [4].

Технологія публічного адміністрування являє собою детальний опис дій, що мають бути послідовно, у належний спосіб та із застосуванням конкретних засобів та прийомів здійснені суб'єктом публічного адміністрування (організацією чи конкретною посадовою особою) для досягнення певної мети. Чітко прописані у технології процедури здійснення публічного адміністрування регламентують напрямок та послідовність дій працівників, виключають використання неефективних прийомів, надають керівникам впевненості щодо раціональності дій підлеглих та отримання бажаного результату [4].

Будь-яка технологія передбачає наявність суб'єкта праці, її предмета, засобів і методів, цілей діяльності. В управлінні (адмініструванні) суб'єктом праці є керуючий орган (місцева державна адміністрація, виконком місцевої ради тощо), колектив (збори акціонерів, місцева рада, рада директорів тощо), людина – керівник установи або структурного підрозділу, голова міської (сільської, селищної) ради та ін. Вони приймають управлінські рішення, створюють умови для їх виконання [4].

Предметом праці в управлінні є інформація, свідомість, психіка та поведінка людини, відносини, взаємодія в колективі чи в суспільстві. Підготовка будь-якого рішення передбачає збір і обробку різноманітної інформації (часто – досить великих обсягів). Управлінський вплив спрямовується на людину – підлеглого, виконання рішення передбачає певні зміни в його поведінці, свідомості, психіці. Процеси, на які спрямовується керуюча дія (виробничі чи соціальні) в сучасному світі передбачають участь багатьох людей, результат залежить від їх співпраці, тому дуже важливим предметом труда в управлінні є відносини та взаємодія в колективі або в суспільстві, що обумовлені необхідністю кооперації праці [4].

Значну дію на працівників і взагалі громадян справляє організаційна культура, тобто сукупність традицій, норм, правил поведінки, що складаються в певних трудових колективах, населених пунктах, професійних спільнотах в країні в цілому. Суб'єкт управлінської праці має відслідковувати, аналізувати її стан, впливати на цілеспрямований розвиток. Велике значення для підвищення якості процесу управління має стан інформаційно-аналітичної та організаційної техніки, яка забезпечує ефективний зв'язок в установі (чи управлінській підсистемі) з зовнішнім середовищем, опрацювання великих обсягів інформації [4].

Усі засоби, що перелічені, використовуються в будь-яких управлінських системах. Засоби масової інформації виконують таку роль здебільшого в публічному адмініструванні: публікація різноманітних документів чи інших матеріалів, виступи політичних лідерів, керівників господарюючих суб'єктів, огляд чи аналіз діяльності органів влади справляють суттєвий вплив на свідомість і поведінку громадян. Опис засобів управлінської праці свідчить про їх значну кількість, різноманітність, можливість суб'єкта створювати їх комбінації, обирати найбільш ефективні для кожної конкретної ситуації [4].

Діяльність із здійснення публічного адміністрування передбачає виконання багатьох процедур та операцій, які можуть бути поєднані відповідно до рівня ієрархії та особливостей об'єкта управління. У зв'язку з цим можна виділити системи технологій публічного адміністрування на рівні держави (виконання зовнішніх і внутрішніх функцій, діяльність та взаємодія гілок влади, прийняття державних нормативно-правових актів, регулювання макроекономічних, соціальних та інших загальнодержавних процесів), на рівні регіону (контроль з додержанням норм Конституції та законів України, регулювання соціально-економічного розвитку терито-

рій, взаємодія органів державного управління та місцевого самоврядування), а також на районному та базовому рівнях суспільного управління. Усі зазначені процеси здійснюються конкретними людьми у певних установах, тому наведений перелік має бути доповнений розгалуженою системою технологій виконання управлінських процедур в усіх органах публічного адміністрування за усіма напрямками їх діяльності [3].

Технологія публічного адміністрування повинна базуватися на таких принципах як мінімізація або повне усунення неузгодженості між діями різних органів публічного адміністрування; єдність технологічного процесу в установі (виключення перешкод при виконанні різних робіт); отримання найкращого результату при найменшій складності робіт; оптимальне витрачання матеріальних, людських та фінансових ресурсів; рівномірність навантаження на структурні підрозділи та окремих працівників. Специфіка технології публічного адміністрування пов'язана з особливостями правового статусу суб'єкта та об'єкта; характеристиками останнього, що обумовлені здатностями цілеспрямованої самоактивності, адаптації до умов природного та соціального життя, самоуправління; а також умовами і рисами праці державних службовців, визначеними відповідними законодавчими документами [3].

У публічному адмініструванні роботи з виконання внутрішніх функцій держави (економічної, соціальної, культурно-освітньої, політичної, правоохоронної, екологічної) являються найбільш поширеними.

Тому, для підвищення ефективності функціонування державного управління необхідне вивчення механізмів і технологій, які можуть бути використані у публічному управлінні, та їх удосконалення з урахуванням стратегічних цілей розвитку держави.

2. Методи публічного адміністрування

Методи публічного адміністрування – це способи впливу публічних органів на процеси суспільного і державного розвитку, а також на діяльність органів влади та певних посадовців, бізнес-структури та громадян.

Методами публічного адміністрування є певні способи практичного виконання суб'єктами публічної адміністрації своїх адміністративних зобов'язань, що відповідають характеру й обсягу наданої їм компетенції.

Особливості методів публічного адміністрування:

- у методах знаходить своє вираження публічний інтерес;
- вони реалізуються в процесі публічного адміністрування;
- вони виражають упорядковуючий вплив публічної адміністрації на поведінку суб'єктів суспільства та становлять зміст цього впливу;
- у методах публічного адміністрування завжди міститься керівна воля держави, яка проявляється у юридично владних приписах публічної адміністрації;
- вони використовуються суб'єктами публічної адміністрації як засіб реалізації закріпленої за ними компетенції. Це означає, що юридична сила методів завжди знаходиться в межах повноважень того органу, який їх використовує;

– методи, як і будь-який зміст, мають свою форму, своє зовнішнє вираження. Для методів публічного адміністрування засобом зовнішнього вираження є форми публічного адміністрування (правові і неправові);

– вибір конкретних методів публічного адміністрування знаходиться у прямій залежності не тільки від особливостей організаційно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації, а насамперед – від особливостей об'єкта впливу (індивідуальний чи колективний, форма власності, адміністративно-правовий статус тощо) [2].

Сукупність методів публічного адміністрування розподіляється на види за різними критеріями:

1) залежно від форми вираження:

– *правові* – містяться в нормативних та індивідуальних правових актах і тягнуть юридичні наслідки;

– *неправові* – характеризуються здійсненням суб'єктом публічної адміністрації певних дій організаційного характеру (наради, інструктажі тощо);

2) залежно від правових властивостей:

– *нормативні* – застосовуються з метою прийняття нормативних правових актів;

– *індивідуальні* – застосовуються з метою прийняття індивідуального адміністративного акта;

3) за ступенем владного впливу на об'єкти:

– *імперативні* – містять владні приписи, які зобов'язують до вчинення необхідних дій або належної поведінки;

– *уповноважені* – дозволяють здійснювати певні дії (наприклад, приймати правові акти публічного адміністрування);

– *заохочувальні* – реалізуються за допомогою встановлення стимулів до правомірної поведінки суб'єктів адміністративного права;

– *рекомендаційні* – містять рекомендації щодо здійснення певних дій необов'язкового характеру;

4) за суб'єктним складом: *одноосібні* (єдиноначальні); *колегіальні* [2].

Найбільш поширеним є розмежування методів публічного адміністрування:

1) залежно від міри використання владних повноважень публічної адміністрації: *переконання; заохочення; примус*.

2) залежно від ступеня врахування у владному впливі інтересів і правових можливостей його об'єктів: *адміністративні; економічні* [5].

За змістовною характеристикою доцільно розглянути такі групи методів: *правового регулювання, організаційно-розпорядчі (адміністративні), економічні, соціально-політичні, соціально-психологічні та морально-етичні*:

1) *Методи правового регулювання* за своїм змістом є сукупністю способів додержання законності, забезпечення підпорядкованості державного управління чинним правовим нормам. Діяльність в сфері правового регулювання базується на застосуванні методів розроблення та видання юридичних норм, які упорядковують відносини: між органами влади та суспільством, громадянами; між органами державного управління згідно з визначеним їх правовим статусом і розподілом повноважень. Це створює умови чіткого регулювання налагодження та практичного здійснення зв'язків по субординації та координації між всіма учасниками державно-управлінських процесів;

2) *Організаційно-розпорядчі (адміністративні) методи* базуються на владі, дисципліні, відповідальності але, на відміну від наведеної вище класифікації, їх доцільно поділити на три основні підгрупи:

– *організаційно-стабілізуючі методи*, що встановлюють склад елементів системи та сталі зв'язки між ними. До них відносяться: регламентування, нормування, інструктування;

– *методи розпорядчого змісту*, що фіксують організаційні зв'язки, які склалися на поточний момент. До них відносяться: винесення постанови, підготовка наказів, розпоряджень, вказівок, резолюцій;

– *методи дисциплінарного характеру*, що призначені для підтримання стабільності організаційних зв'язків через дисциплінарні вимоги та систему відповідальності;

3) *Економічні методи* спираються на економічні інтереси господарюючих суб'єктів та всієї системи, що означає: узгодженість цілей окремих об'єктів з метою розвитку регіону та держави в цілому; диференціація економічних методів, які забезпечують одержання бажаного результату від керованого об'єкту через ліцензування, квотування, оподаткування, бюджетну систему тощо. Економічні методи є впливовим способом спрямування діяльності об'єктів управління в потрібному напрямку. Це певною мірою обмежує свободу прийняття управлінських рішень на керованому об'єкті економічною доцільністю без безпосереднього втручання в його діяльність;

4) *Соціально-політичні методи* спрямовані на створення умов для підвищення трудової та політичної активності громадян, формування і задоволення їх потреб щодо підвищення соціального статусу в суспільстві. До їх складу відносяться підходи до розроблення державної соціальної політики з урахуванням інтересів всіх верств населення, але з наданням першочергової уваги соціальному забезпеченню найуразливішого контингенту. Ця група методів безпосередньо спрямована на підвищення рівня зайнятості населення, реалізацію їх творчого потенціалу, поліпшення побутових умов життя, розвиток соціальної інфраструктури. Широке розповсюдження одержали такі соціально-політичні методи як роз'яснення, пропаганда, політична агітація;

5) *Соціально-психологічні методи* спираються на об'єктивні закони соціального розвитку та закони психології. Соціальні методи управління представляють широкий спектр засобів політичної освіти, морального стимулювання, формування організаційної культури, етичного виховання, залучення громадян до участі в соціальному управлінні. Соціально-психологічні методи визначають напрямки, способи та прийоми впливу на формування та розвиток колективу та суспільства, а також на процеси, що в них здійснюються. Серед них виділяють: спонукання, роз'яснення, залучення, примус тощо. Поєднання, доцільне сполучення вказаних методів повинно бути спрямоване на гармонічний розвиток особистостей з метою підвищення їх трудової активності та ефективності діяльності, вони переважно стосуються формування відносин;

6) *Морально-етичні методи* спрямовані на формування системи ціннісних орієнтирів, застосування способів усунення проявів бюрократизму, подолання прихованого чи відкритого опору організаційним змінам, зміни політики відносно добору кадрів, погіршення мікроклі-

мату в колективі тощо. Морально-етичні методи базуються переважно на мотиваційних заходах (заохочення, стягнення) та виховних мірах, роз'ясненні, переконанні, виробленні навиків етичної поведінки у відносинах з оточуючими людьми. Використання методів, віднесених до цієї групи, створює умови здійснення адміністративної діяльності з додержанням встановлених моральних норм [5].

3. Стилі публічного адміністрування

Доцільно зазначити, що стиль публічного адміністрування буде відрізнятися залежно від особливостей суб'єкта адміністрування. Стиль – це сукупність конкретних способів взаємодії керівництва з підлеглими. Стиль управління, у тому числі й пов'язаний із виконанням адміністративних функцій – це манера поведінки керівника щодо підлеглих, яка визначає характер управлінського впливу на підлеглих. Манера поведінки керівника формується під впливом багатьох факторів, які постійно змінюються. Основними з них є:

- особисті якості керівника;
- особисті якості підлеглих;
- поставлені цілі та завдання, що виконуються;
- умови виконання завдань.

На формування стилю впливають наступні чинники:

- законодавчо закріплені норми поведінки службовців;
- індивідуальні характеристики особистості (темперамент, уроджені здатності);
- виховання (особиста культура, мораль, відповідальність);
- компетентність (фахові правові та науково-теоретичні знання);
- комунікативність (лідерство, спілкування);
- досвідченість (життєвий та практичний досвід управлінця за певним напрямком);
- управлінській стиль більш високого рівня керівництва;
- ціннісна орієнтація (налаштованість на інновації, неординарні ідеї) [6].

У кожного керівника є свій характер, який і є основою його власного стиля управління. І саме він є основою загального стиля управління, який розглядається як сукупність стилів керівництва членів даної групи. Тобто стиль організаційного рівня формується із стилів індивідуального рівня.

Основними чинниками формування стилю державно-управлінської діяльності на організаційному рівні є:

- специфіка державно-управлінської діяльності;
- законодавче регулювання державно-управлінських відносин;
- організаційна культура [7].

Стиль державно-управлінської діяльності загальнодержавного рівня, безпосередньо впливає на всі суспільні процеси, які відбуваються в країні. Враховуючи масштабність та складність завдань, що стоять перед вищими органами управління державою, даний рівень можна охарактеризувати як політичний. На державному рівні стиль відображає систему пріоритетів і цінностей, прийнятих у суспільстві, характеризує ставлення держави до громадянина. Характерною відмінністю загальнодержавного стилю є те, що він складається не тільки під впливом внутрішнього, а й зовнішнього середовища, формуючи міжнародну суспільну думку [7].

Прагнучи бути рівноправним членом співтовариства провідних країн світу, держава бере на себе певні обов'язки з дотримання відповідних стандартів внутрішніх взаємовідносин між владою та громадянами. Так, інтеграційна спрямованість політики України вимагає забезпечення належного рівня розвитку економіки, наближення законодавства до норм Європейського союзу, безперечного дотримання прав та свобод громадян [8].

До основних чинників стилю державно-управлінської діяльності на загальнодержавному рівні слід відносити: ступінь складності вирішуваних задач; політичний режим; рівень економічного розвитку країни; реальний ступінь забезпечення прав та свобод людини; імідж країни на міжнародному рівні; ступінь координованості роботи гілок влади; національна свідомість та патріотизм громадян [7].

Ефективним вважається такий стиль, який забезпечує найкращі результати та відповідає визначеним суспільним цінностям, найбільш поширена типологія стилів передбачає їх поділ на: авторитарний; демократичний; ліберальний:

– авторитарний стиль орієнтується на завдання, характеризується жорстокою постановою мети та небажанням поступитися своєю сформованою думкою. Авторитарний стиль має такі форми: патріархальний – відносини батьки-діти; харизматичний – унікальні якості лідера; авторитарний – жорстока підлеглість керівникові; бюрократичний – ієрархічна структура, деперсоніфікація;

– ліберальний стиль при вмілому застосуванні, коли керівник не втрачає важелів впливу, отримує великі позитивні результати за рахунок свободи при прийнятті рішень керованими об'єктами. Такий стиль орієнтується на результат, забезпечений високим рівнем праці та трудової моралі. Разом з тим, ліберальний стиль невтручання може привести до анархії та безладдя, неможливості управляти;

– демократичний стиль керівництва знаходиться між цими двома протилежними стилями. Він передбачає участь всіх членів організації у вирішенні управлінських проблем. Керівництво, яке застосовує демократичний стиль орієнтується на людей, здійснює свою діяльність за результатами співробітництва працівників та керівників. Такий стиль збільшує мотивацію персоналу, його налаштованість на досягнення загальної мети [4].

Необхідно розуміти, що поведінка об'єкту управління безпосередньо впливає на стиль управління, тобто поведінка об'єкту управління, його можливості потребують певних змін у стилі управління, використання ситуаційного методу. Форми управлінської взаємодії з керованими об'єктами залежать від обраного стилю та методів управління. Не існує єдиного, найкращого стилю поведінки суб'єкту управління. Слід ширше впроваджувати ситуаційний стиль, який дозволяє пристосовувати державно-управлінську діяльність до вимог конкретної ситуації.

Контрольні запитання і завдання

1. Механізми публічного адміністрування як система.
2. Охарактеризуйте складові структури механізму публічного адміністрування.
3. Види методів адміністрування.
4. Від чого залежить стиль управління конкретного керівника?
5. У чому полягає специфіка технології публічного адміністрування?

Список використаних та рекомендованих джерел

1. Абраменко П. О. Публічне адміністрування : курс лекцій. Харків : ХНАУ, 2014. 291 с.
2. Дзюндзюк В. Б., Мельтюхова Н. М., Фоміцька Н. В. Публічне адміністрування в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. д-ра ф. наук, проф. В. В. Корженка, к.е.н., доц. Н. М.Мельтюхової. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. 306 с.

3. Основи публічного адміністрування : навч. посіб. / Ю. П. Битяк, Н. П. Матюхіна, М. С. Ковтун та ін. ; за заг. ред. Н. П. Матюхіної. Вид. 2-ге, допов. та перероб. Харків : Право, 2021. 238 с.
4. Кальниш Ю. Г., Лозинська Т. М., Тимцуник В. І. Публічне управління та адміністрування : навч. посіб. Полтава : РВВ ПДАА, 2015. 279 с.
5. Вступ до публічного адміністрування: навч. посіб. / Н. Л. Гавкалова, Т. А. Власенко, Л. Ю. Гордієнко та ін. ; за заг. ред. д-ра екон. наук, проф. Н. Л. Гавкалової. Харків : ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2016. 382 с.
6. Бакуменко В. Д., Бондар І. С., Горник В. Г., Шпачук В. В. Особливості публічного управління та адміністрування : навч. посіб. Київ : КНУКіМ, 2016. 167 с.
7. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики : монографія. Київ : Вид-во УАДУ. 2000. 340 с.
8. Міжнародні стандарти державного управління : навч. посіб. / Т. О. Коломоець та ін. Запоріжжя : ЗДУ, 2018. 56 с.

Тема 5. НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ТА МОРАЛЬНІ ЗАСАДИ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

- 1. Конституційно-правові засади публічного управління. Принцип законності у публічному управлінні та адмініструванні.*
- 2. Нормативно-правова база організації та функціонування системи органів публічної влади в Україні.*
- 3. Морально-етичні аспекти публічного управління та адміністрування.*

1. Конституційно-правові засади публічного управління. Принцип законності у публічному управлінні та адмініструванні

Законність – фундаментальна юридична категорія, яка є критерієм правового життя суспільства і громадян. Це комплексне політико-правове явище, що відображає правовий характер організації суспільного життя, органічний зв'язок права і влади, права і держави. Законність є багатограним поняттям і може розглядатися у кількох аспектах. Законність як принцип здійснення публічною адміністрацією владних повноважень означає:

- вимогу законодавчого закріплення компетенції владних структур;
- ухвалення рішень у межах компетенції та на підставі закону;
- дотримання у діяльності суб'єктів владних повноважень конституційних прав і свобод людини [1].

Значення законності полягає в тому, щоб виражені у правових нормах позитивні зобов'язання було виконано, дозволи використано, заборони дотримано, закон реально виконував свою роль у житті держави, суспільства і конкретної людини. Тому під законністю доцільно розуміти систему юридичних правил, норм, засобів і гарантій з відповідними їм державними структурами, покликану забезпечувати практичну реалізацію законів та інших правових актів [1].

За такого підходу законність має відповідати певним властивостям:

- бути однаково зрозумілою і здійснюваною в різних місцях, різними людьми й організаційними структурами і в різних життєвих обставинах;

– бути універсальною, тобто тільки єдиною, й охоплювати всю державу, всі структури державного управління і місцевого самоврядування; однаково стосуватись усіх і бути однаково обов’язковою для кожного в державі, причому на всій її території і під час реалізації будь-яких приватних і суспільних відносин, що підлягають законодавчому регулюванню;

– поширюватись як на самі органи державної влади та органи місцевого самоврядування і державних службовців, так і на громадські структури та громадян;

– забезпечувати рівність у правовідносинах сторін;

– забезпечуватись публікацією закону (неопубліковані закони не застосовуються);

– бути гарантованою і стійкою, що досягається за допомогою спеціальних заходів забезпечення законності [1].

Дотримання законності гарантується передбаченою законодавством системою спеціальних засобів, тобто гарантій – обумовлених чинним законодавством і розвитком суспільного життя факторів, що забезпечують дотримання законності [2].

За змістом ці гарантії поділяють на:

– вимоги розвиненості правової системи;

– ефективність системи нагляду за законністю;

– наявність засобів примусу, спрямованих на відновлення порушеного права;

– застосування до порушників закону державних засобів впливу [2].

За статусом розрізняють гарантії:

– превентивні (запобігають порушенню закону),

– охоронні (є засобами примусового характеру)

– каральні (реальне застосування до правопорушників передбачених нормою закону мір покарання) [2].

В Україні законність – конституційний принцип. Як проголошено в ст. 8 Основного Закону, закони та інші нормативно-правові акти ухвалюються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України (ст. 6); кожен громадянин зобов’язаний неухильно дотримуватися Конституції та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей. Незнання законів не звільняє від юридичної відповідальності (ст. 68) [3].

Забезпечення законності в державному управлінні – це основне завдання законодавства держави. Надати законності бажаний (людьми, суспільством) стан може тільки узгоджена система зусиль всього суспільства, кожної людини з використанням ними всього арсеналу засобів «боротьби» за законність. Особливе місце в підтриманні законності в державному управлінні займають органи виконавчої влади. У системі виконавчої влади використовують різні засоби забезпечення законності в державному управлінні, їх сутність зводиться до того, що в даній системі створюються контрольні механізми, які дають змогу відстежувати управлінські рішення та дії під кутом зору їх відповідності законам та іншим нормативним правовим актам [4].

Йдеться перш за все про зовнішній контроль, який у системі виконавчої влади одні органи здійснюють стосовно інших. Оскільки виконавча влада має сувору ієрархію, в ній вищі за організаційно-правовим статутом органи контролюють законність управлінської діяльності нижчих за стансом органів. Це так званий загальний контроль, який полягає в нагляді за законністю реалізації встановленої компетенції кожним органом [4].

Крім того, має місце спеціалізований зовнішній контроль за певними видами управлінської діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Такий контроль покладається на уповноважені стосовно його ведення органи і їх підсистеми, наприклад, митний контроль, антимонопольний контроль, контроль якості продуктів і товарів народного вжитку, екологічний контроль тощо [4].

Суттєвим для забезпечення законності в публічному управлінні є внутрішній контроль, який здійснюється в органах державної влади та органах місцевого самоврядування їх керівниками, а також виділеними з цієї метою посадовими особами або підрозділами. Внутрішній контроль є недостатньо надійним, оскільки покладається на тих, хто сам приймає управлінські рішення або бере участь у їх підготовці. Проте розвиток правової культури державних службовців, зміцнення в цілому стану законності в державному управлінні здатне позитивно впливати і на внутрішній контроль [4].

Дедалі більшу роль у забезпеченні законності в публічному управлінні саме демократичної держави має відігравати саме суспільство. Громадські об'єднання та інші структури громадян, засоби масової інформації, профспілкові організації, трудові колективи, соціальні прошки і професійні групи мають навчатися захищати свої законні ін-

тереси, конституційно гарантовані права та свободи й активно виступати проти порушень норм, вимог законності в рішеннях і діях органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх керівників та інших посадових осіб [4].

Законність у публічному управлінні формується в певних умовах. З одного боку – це логічне моделювання бажаних суспільних відносин і закріплення його в законодавчій нормі, а з іншого – це реальний стан суспільних відносин, що є результатом практичної реалізації юридичних норм. Останнє позначається поняттям «правопорядок» і розглядається як система стабільних правових зв'язків і відносин, що є в державі, суспільстві, між людьми, і які забезпечують їх потреби, інтереси та цілі, а також сприяють гармонізації та раціоналізації суспільного розвитку. Правопорядок виступає кінцевим пунктом реалізації права [5].

Закони є важливою складовою загальних норм поведінки, орієнтованих на застосування невизначеною кількістю людей у невідомих наперед обставинах. У цьому розумінні законність інтерпретують як механізм «законного» пристосування законів до конкретних відносин конкретних осіб у конкретних умовах [1].

Закони створюють і забезпечують органи законодавчої влади з метою задоволення юридичних потреб та інтересів суспільства в цілому. Оскільки суспільство складається з вільних особистостей, які мають свої потреби та інтереси, при реалізації законів доводиться робити вибір між суспільно-доцільним і особистісно-бажаним [1].

Можна відмітити, що законність й правопорядок є основою розвитку демократичної та правової держави. Управлінська система повинна бути впорядкована, функціонувати в рамках законності та правопорядку. Якщо вона дозволяє свавілля, корисливість, егоїзм та суб'єктивізм, то така система не може бути ефективною та позитивно впливати на поведінку окремих людей і суспільства в цілому.

2. Нормативно-правова база організації та функціонування системи органів публічної влади в Україні

Під правовою основою організації й діяльності органів публічної влади розуміють систему нормативних актів, що визначають функції, компетенцію, форми і методи діяльності органів державної влади і місцевого само-

врядування, а також їх структурних підрозділів. Для цих актів характерним є те, що правові норми, які в них містяться, є переважно імперативними [6].

У системі нормативно-правових актів, що визначають організацію роботи органів публічної влади, можна виділити декілька рівнів залежно від їх юридичної сили, змісту, дії у просторі та за колом осіб:

1. Конституція (Основний Закон) України – нормативний акт вищої юридичної сили, політико-правовий за своєю природою, що визначає найбільш важливі аспекти державного і суспільного ладу, у тому числі закріплює систему органів державної влади і місцевого самоврядування, форми народовладдя, принципи організації та діяльності органів публічної влади, функції та компетенцію вищих органів державної влади.

2. Закони України, що визначають організацію роботи органів публічної влади:

а) виборче законодавство, зокрема, закони «Про Центральну виборчу комісію», «Про вибори Президента України», «Про вибори народних депутатів України», «Про місцеві вибори»;

б) законодавство, що визначає загальний правовий статус органів публічної влади, їх структурних підрозділів та посадових осіб, зокрема, закони «Про статус народного депутата України», «Про державну службу», «Про комітети Верховної Ради України», «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», «Про Конституційний Суд України», «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів», «Про Раду національної безпеки і оборони України»;

в) законодавство, що визначає окремі аспекти організації роботи органів публічної влади, зокрема, Регламент Верховної Ради України, закони «Про тимчасове виконання обов'язків посадових осіб, яких призначає на посаду за згодою Верховної Ради України Президент України або Верховна Рада України за поданням Президента України», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», «Про державну охорону органів державної влади і посадових осіб», «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» та ін.

3. Підзаконні нормативні акти, що визначають статус і порядок роботи органів публічної влади та їх структурних підрозділів:

а) укази Президента України,

б) постанови Кабінету Міністрів України;

в) акти центральних органів виконавчої влади, що регламентують організаційні питання внутрішньовідомчого та міжвідомчого характеру;

г) акти місцевих органів публічної влади, наприклад, регламенти місцевих рад та місцевих державних адміністрацій, положення про структурні підрозділи виконкомів місцевих рад, положення про відділи та управління місцевих державних адміністрацій та ін. [6].

Певною особливістю вітчизняного законодавства у сфері державного будівництва є наявність типових нормативних актів, тобто правових документів, які регламентують організаційні питання діяльності однорідних органів публічної влади та їх посадових осіб. Прикладами таких актів можуть слугувати прийняті в останні роки Типовий регламент місцевої державної адміністрації, типові положення про окремі структурні підрозділи центральних і місцевих органів виконавчої влади (наприклад, Типове положення про управління юстиції, Типове положення про службу охорони праці та ін.). Прийняття таких актів спрямоване на забезпечення однакового вирішення найбільш складних організаційних питань, досягнення злагодженості в діях однорідних ланок публічної влади, недопущення волюнтаризму та суб'єктивізму в діях посадових осіб [7].

Слід особливо відзначити, що в загальній системі нормативних правових актів, які регламентують організацію роботи органів публічної влади, левову частку становлять підзаконні акти. На жаль, багато з них офіційно не оприлюднюються, оскільки, як вважають, не стосуються безпосередньо основних прав і свобод громадян. Це ускладнює доступ широких кіл громадськості до цих актів і породжує значну кількість перешкод у налагодженні взаємодії органів публічної влади з населенням. На сьогодні найбільш повне уявлення про цей нормативно-правовий масив дають комп'ютерні бази даних, зокрема «Законодавство України», «Ліга», «Нормативні акти України» та ін. [7].

Первинним компонентом державного механізму є окремий державний орган, через який держава здійснює свою політику, свої завдання і функції. Державний орган влади – це відносно самостійна і відокремлена частина єдиної системи органів державної влади, державного механізму, яка створена відповідно до конституції й чинного законодавства, офіційно виступає та діє від імені держави у межах своїх повноважень і встановленого законом порядку, має свій державно-правовий статус, виконує відповідні завдання, функції та політику держави у різних сферах державного та суспільного життя [7].

У правовій демократичній державі єдина система органів державної влади побудована за так званим «принципом поділу влади». Принцип поділу влади передбачає структурну диференціацію трьох рівно значущих основних функцій держави: законодавчої, виконавчої, судової. Поділ функцій влади відображає: з одного боку, виділення основних функціональних видів діяльності держави (законотворення, правозастосування і правосуддя), а з іншого – організаційний устрій держави як сукупність різних видів державних органів: законодавчих, виконавчих і судових (як основних) із властивою їм компетенцією (сукупністю державно-владних повноважень) [8].

Згідно із ст. 6 Конституції України [3], розрізняють органи законодавчої, виконавчої і судової влади. Кожний з цих видів є підсистемою єдиної системи державних органів України. *Законодавча влада* – це делегована народом своїм представникам у парламенті (Верховній Раді) державна влада, що має виключне право приймати закони. Органом законодавчої влади є *парламент* держави. Відповідно до ст. 75 Конституції України «єдиним органом законодавчої влади в Україні є – Верховна Рада України». Верховна Рада є єдиним законодавчим органом, який дістає свої повноваження безпосередньо від народу й виражає його суверенну волю, а тому має право визначати компетенцію Президента України, Кабінету Міністрів України, Конституційного Суду України, як й інших вищих органів державної влади. Функції Верховної Ради України можна виділити за двома основними критеріями: за формами діяльності та за об'єктами державно-владного впливу. За об'єктами впливу – політичну, економічну, соціальну, культурну, екологічну, а за формами діяльності вирізняють:

1) представницька функція – реалізується через обов'язок представляти інтереси народу, його різні шари за допомогою депутатського корпусу;

2) законодавча функція – полягає у прийнятті законів, внесенні до них змін, визнанні їх такими, що втратили юридичну силу, скасуванні або у призупиненні їх дії;

3) установча – (державотворча, організаційна). Пріоритетними напрямками діяльності парламенту у здійсненні цієї функції є формування або участь у формуванні органів виконавчої і судової влади, а також формування власних, парламентських структур та ін.;

4) фінансова функція – реалізується через право приймати рішення з фінансових питань (щорічно затверджувати бюджет країни);

5) політична функція – реалізується через право визначати основи внутрішньої та зовнішньої політики;

б) функція парламентського контролю. Контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України, парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини й громадянина та їх захист, бюджетно-фінансовий контроль та інші [6].

Виконавча влада – це система органів, які спеціально створюються державою для виконання функцій управління й забезпечення нормального функціонування державної влади та суспільства шляхом реалізації нормативно-правових актів. Головним напрямом урядової діяльності є функція державного управління, що охоплює:

- виконавчу діяльність – здійснення рішень, прийнятих органами законодавчої влади;

- розпорядчу діяльність – здійснення управління шляхом видання підзаконних актів і виконання організаційних дій [6].

Виконавча влада, як гілка державної влади, організує, планує, координує, спрямовує й контролює зовнішню і внутрішню політику держави, в межах і на підставі законів здійснює управління соціальними та економічними процесами, справляючи системний вплив держави на всі сторони суспільної життєдіяльності людей [9].

Органи виконавчої влади в Україні – це система центральних і місцевих, одноособових і колегіальних, органів виконавчої влади загальної та спеціальної компетенції на чолі з Кабінетом Міністрів України, що відповідно до Конституції та законів України забезпечують виконання Конституції України, законів України, указів Президента України, постанов Верховної Ради України в найважливіших сферах суспільного і державного життя України. За сутністю та змістом органи виконавчої влади України відрізняються від інших органів державної влади саме своїм призначенням, змістом, суб'єктами, формами, способами і засобами здійснення своєї діяльності. Об'єктами впливу органів державної виконавчої влади в Україні є, насамперед, політична, господарська, соціальна, культурна та інші найбільш важливі сфери суспільного життя [9].

За суб'єктами діяльності органи виконавчої влади України представлені системою органів державної влади України у складі:

- 1) Кабінету Міністрів України;
- 2) міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;
- 3) місцевими органами виконавчої влади (обласні, районні адміністрації, Київська міська державні адміністрації, а також територіальні органи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади) [9].

За формою діяльності органи виконавчої влади України, як правило, є єдиначальними. Тобто органи виконавчої влади очолюються керівником, який самостійно організовує та несе відповідальність за його діяльність. За способами діяльності органи виконавчої влади в Україні здійснюють систему функцій: управлінську, виконавчу, бюджетно-фінансову, матеріально-технічну, контрольну, правоохоронну діяльність тощо [9].

3. Морально-етичні аспекти публічного управління та адміністрування

Етика – це філософське знання, яке характеризують як мудрість життя. Етимологічно слово «етика» виникає зі слова «*ethos*», яке виступає як термін, що спершу означав звичне місце існування, який уточнювався за змістом для позначення сталого характеру явищ; стосовно людини зміст сталого характеру її існування людини – визначається через побут, звичаї, характер. Предметом етики є мораль. Вона вивчає особливу сферу людської діяльності, її закономірності та прояви в історичній практиці людей, у моральних поглядах, у структурі моральної свідомості. Зі слова *mos (mores)*, яке означало у римлян темперамент, звичай, характер, утворився у IV столітті н.е. термін *moralitas* – мораль [10].

Мораль – один із способів освоєння людиною дійсності, духовно-практичне відношення, в процесі якого виникають спільність, людяність в своїй безпосередності, що втілені в моральні цінності. Етика не створює моралі. Мораль виникає й розвивається у співжитті людей як спосіб міжлюдських відносин. Розуміння моралі, і відповідно, підхід до неї відкривають різні можливості для її вивчення етикою, а також різне тлумачення етики як науки. Професійна етика – сформована система конкретних моральних норм із супутніми їм практичними правилами, які «обслуговують» ту чи іншу галузь людської діяльності [10].

Мораль є суттєвий чинник життєдіяльності народів, але вона звертається передусім до кожної окремої особистості. Тому професійна мораль не може виступати як така, що протистоїть загальнолюдській моралі, а існує поряд з нею, при цьому стосується конкретних видів діяльності та формує стандарти професійної поведінки, що відображаються у відповідних документах. Важливу роль у формуванні складових професійної етики публічної служби зробили історичні реалії формування

публічної служби в тій або іншій країні. Вони робили етичні вимоги конкретнішими, обумовленими історичними реаліями цієї країни [5].

Професійна етика публічних службовців – сукупність моральних правил поведінки публічних службовців, за допомогою яких можна оцінити їх діяльність з точки зору таких цінностей, як справедливість, доброчесність, сумлінність, гідність, лояльність, чуйність, толерантність, відповідальність, професіоналізм тощо [10].

Кожна професія має свою власну мораль, кожна трудова діяльність базується на моральній системі суспільства. Але моральна значущість різних професій не є і не може бути однаковою. Особливе місце в системі професійної етики посідає етика державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування, оскільки вона значною мірою характеризує взаємовідносини влади і громадянина. Моральність, переважно, розуміється як особиста чесність, порядність. Але дуже часто наші колеги не надають вагомого значення етичним аспектам своєї діяльності, тому ми стаємо свідками деформації моральної та професійної свідомості: неетичної поведінки, бездушності, безвідповідальності, корупції тощо [11].

Поряд з цим у країні прийнято багато хороших нормативно-правових актів з метою боротьби з корупцією [12], тобто проводиться наполеглива робота в напрямі вдосконалення правових механізмів, але проблеми корупції далі є одними з найбільшніх і неетичних фактів розвитку української держави. Нажаль, корупція вже давно стала органічною складовою нашого буденного життя. До неї може бути схильна будь-яка людина, що має владні повноваження – владу над розподілом ресурсів, що їй не належать, на свій розсуд. Така особистість не сприймає гуманність як цінність, у взаєминах з іншими вона не є вірною духу закону, не керується уявленнями про моральний ідеал професіонала, честь, совість, справедливість тощо.

Моральність публічного службовця переважно, розуміється як особиста чесність, гідність та порядність, а в адміністративній поведінці – як майже універсальна норма, згідно з якою службова посада не повинна використовуватися для досягнення особистих корисливих цілей. Поведінка публічного службовця має свідчити про високий рівень культури і сприяти авторитету органу публічної влади. Власною поведінкою публічний службовець не повинен спровокувати підозри у громадян щодо своєї недоброчесності чи неупередженості. Це зумовлює формування сукупності етичних вимог до норм поведінки публічного службовця [13].

Етичні засади публічної служби не виникають стихійно, це є поступовий процес формування уявлень про вимоги щодо поведінки публічного службовця. Результатом такого процесу є вироблення відповідних правил і їх фіксація у відповідному нормативно-правовому акті. Професійна етика визначає службову культуру публічного службовця та дозволяє оцінити рівень виконання посадових обов'язків і дотримання вимог служби. Вона дає можливість забезпечити належний правовий рівень поведінки учасників публічного управління, належний порядок використання матеріальних засобів управління, раціональність у здійсненні службового процесу [13].

Крім цього, дотримання професійної етики не може обмежуватися лише службовими відносинами публічного службовця, а має дотримуватися і поза ними. Професійна етика публічного службовця визначає певний тип взаємовідносин посадових осіб і відіграє достатньо значиму роль у забезпеченні шанобливого ставлення публічного службовця до інших осіб.

Публічна служба є ключовим елементом системи публічного управління. Від її ефективного функціонування залежить додержання конституційних прав і свобод громадян, послідовний і сталий розвиток країни. Незважаючи на відмінності у підходах різних країн до формування організаційної культури публічних службовців, незмінною є її мета – забезпечити професійну діяльність чиновників в інтересах громадян і суспільства, а також запобігти можливим зловживанням владою і порушенням закону. Таким чином в умовах модернізації системи публічної служби в Україні високий професіоналізм, моральні якості посадових осіб є одним з найважливіших чинників створення ефективної системи публічної влади, що відповідає стандартам правової держави нього одним із службових завдань [14].

Керівництво публічних органів, кадрові служби почали більше уваги приділяти впровадженню різних новацій, які створюють належний морально-психологічний клімат у системі органів публічної служби. Приймаючи Присягу, кожен публічний службовець України присягається «вірно служити» своєму народові України. Присяга є, так би мовити, фундаментом виконання обов'язку на публічній службі. Вступаючи на посаду, публічний службовець обіцяє суворо дотримуватися Конституції та законів України. Це порушує перед чиновником ряд практичних і філософських питань: наприклад, Конституція і закони можуть при-

мушувати публічного службовця діяти наперекір сформованій думці чи внутрішньому переконанню [14].

Тобто відбувається активне впровадження елементів етичної інфраструктури в систему публічної служби України, що відповідає досвіду високорозвинутих країн Заходу. У даному контексті йдеться про розробку етичних кодексів, створення структурних підрозділів в органах публічної влади, які на постійній і фаховій основі здійснюють врегулювання морально-етичних та соціально-психологічних проблем у колективах.

Впроваджуються морально-етичні критерії також під час оцінювання роботи як окремих посадових осіб, так і органів держави та місцевого самоврядування в цілому. Ще однією позитивною тенденцією є зростання уваги вітчизняної науки до проблем етизації публічної служби. Але не слід заперечувати і той факт, що більшість елементів інституційної етики опановується працівниками безпосередньо в процесі праці, досвід практичного застосування професійної етики набувається у трудовому колективі. Публічна служба має в основі конституційні положення. Саме вони є етичними обмеженнями дій посадовця та основою довіри з боку громадян, суспільства. Відповідальність за конституційність положень законів покладено на Конституційний Суд України. Доводити протиріччя закону Конституції треба в ході проведення службової перевірки і судового розгляду. У разі конфлікту між нормами Конституції України та іншим нормативним актом або наказом керівника публічний службовець, який дотримується етичних принципів, буде вірним Конституції [6].

Правила етичної поведінки державних службовців в Україні як правовий акт закріплюють реалізацію посадовими особами їх прав і обов'язків стосовно інших суб'єктів суспільних відносин, а також інформують громадян про поведінку, якої вони можуть очікувати від державних службовців. Найважливішою умовою побудови етичного кодексу як системи норм, що сприяє розбудові в публічній службі системи відносин на засадах моралі й стимулює етичну поведінку публічного службовця, є вирішення проблеми оптимального співвідношення необхідності й свободи його особистості як посадової особи й громадянина, а отже, утвердження в системі публічного адміністрування особистісної взаємодії [15].

Оскільки посадовець має виконувати свої обов'язки відповідно до конституційних принципів, він повинен:

- насамперед турбуватися про захист прав і свобод людини й громадянина;

- завжди пам'ятати, що від його поведінки залежить уявлення людей про публічну службу та її авторитет;
- з повагою ставитись до них при виконанні своїх службових обов'язків;
- з належною повагою ставитись не тільки до прав, обов'язків та законних інтересів громадян, а й до їх об'єднань, всіх юридичних осіб публічного та приватного права;
- не проявляти свавілля або байдужості до правомірних дій та вимог;
- не допускати прояви бюрократизму, відомчості та місництва, нестриманості у висловлюваннях або іншим чином поводитися у спосіб, що дискредитує орган публічної влади або ганьбить репутацію публічного службовця [16].

Тільки така поведінка публічного службовця сприятиме впровадженню правил етики в організацію публічної служби в Україні.

Репутація посадової особи – це загально визнані в суспільстві уявлення та оцінка поведінки публічного службовця, як представника держави чи місцевого самоврядування і носія владних повноважень. Під репутацією юридичної особи – органу публічної влади розуміється оцінка професійної діяльності, яку здійснює такий орган як учасник суспільних відносин [17].

Публічний службовець повинен постійно поліпшувати стан відповідності своїх умінь, знань і навичок функціям та завданням посади, яку він займає, підвищувати свій професійний, інтелектуальний та культурний рівні за освітньо-професійними програмами та шляхом самоосвіти. Етика державно-службових відносин у широкому значенні є практично виховною і регульованою чинністю [17].

Етичний кодекс, яким публічні службовці мають керуватися, не просто спирається на загальноприйняту мораль, але й конкретизує її вимоги відповідно специфіки службової діяльності, неординарних обов'язків і повноважень, що покладаються на них. Ефективною та успішною публічна служба досягається завдяки таким здібностям як:

- уміння працювати з людьми;
- організовувати їх на виконання управлінських рішень;
- одержувати та доводити інформацію;
- встановлювати контакти та взаємозв'язки у суспільстві [16].

Тоді діяльність владного органу матиме результат, якщо посадовці будуть розуміти психологічні особливості поведінки, дотримуватись

високих моральних принципів і етичних норм, а це, у свою чергу, сприятиме формуванню позитивного іміджу. Також належні умови праці публічних службовців – це їх право на таку організацію праці і на такі умови, в яких можлива самореалізація, панує атмосфера довіри, поваги, гідності, належно оцінюється ініціатива й самостійність у підході до справи, а оцінка і вартість праці адекватна суспільній ролі [18].

Впровадження етичної інфраструктури у публічному управлінні залежить від багатьох механізмів, які її регламентують та реалізують, серед них виокремлюють наступні: політична воля; етичне законодавство; механізми звітності та нагляду (відповідальності); кодекси поведінки; механізми професійної соціалізації; належні умови організації праці публічних службовців; громадський контроль за діяльністю публічних службовців. У цьому й полягає актуальність сутності впровадження правил етики в організацію публічної служби в Україні [18].

Побудова нового образу публічного службовця – складний та трудомісткий процес, що потребує чітко визначених дій. Важливим чинником сприйняття чиновника та оцінки його діяльності є враження суспільства про нього, тобто його імідж. Практично важливу роль у формуванні образу публічного службовця відіграють ЗМІ (пропаганда, пабліситі, реклама). ЗМІ можуть формувати, видозмінювати або підсилювати необхідні стереотипи в суспільстві і відповідно цим формувати ставлення суспільства до осіб цієї категорії [18].

Але не варто зосереджувати увагу лише на іміджі, що будується ЗМІ, адже, в значній мірі на формування іміджу публічного службовця впливають щоденні зустрічі з громадянами, які звертаються в органи держави та місцевого самоврядування з метою вирішення своїх проблем. В спілкуванні з людьми публічний службовець повинен дотримуватись основних правил етичної поведінки, серед яких: вміння слухати, уважне ставлення до людини, недопущення грубощів, лайки, ввічливе та коректне відношення до людини та ін. [18].

Посадовець за будь-яких обставин повинен:

- демонструвати лідерські якості та риси характеру, що сформувалися у суспільній свідомості, навіть якщо вони не відповідають дійсності;
- бути дієвим, рішучим та справедливим, незалежно від соціального становища людини в суспільстві;
- бути порядним та чесним (саме ці моральні якості особливо вплинуть на формування позитивного іміджу публічного службовця), не до-

пускати в процесі своєї діяльності такі негативні явища, як корупція, бюрократизм та непрофесіоналізм [16].

Також перед публічними службовцями в повсякденній професійній діяльності постає непросте завдання: водночас намагатися піклуватися не тільки про зміст словесного впливу, а й дбайливо відноситися до його форми. Як відзначають мовознавці, одним із суттєвих показників людської шляхетності є культура мовлення – поняття не тільки лінгвістичне, а й психологічне, педагогічне, естетичне та етичне [18].

Культура мовлення – це система вимог, регламентацій стосовно вживання мови в мовленнєвій діяльності (усній чи писемній). Неабияке значення в роботі публічного службовця та мовного іміджу органу публічної влади мають тон розмови, вміння вислухати іншого, вчасно й доречно підтримати тему. Мовлення публічного службовця можна назвати його візитною карткою, адже за умови володіння культурою мовлення про нього казатимуть, що це людина високої загальної культури [18].

З метою підвищення рівня довіри населення до публічних службовців необхідно пропагувати діяльність посадовців, використовуючи ЗМІ, опубліковувати успішні результати роботи публічних службовців, владних органів на сторінках видань. При цьому треба посадовим особам старанно працювати над засвоєнням і дотриманням норм професійної культури та ділового етикету, виробленням власних моделей іміджу, які відповідають специфіці нашої держави. Перелічені вище заходи допоможуть підвищити рівень іміджу українського публічного службовця в суспільстві, при цьому практично будуть виконані нормативно затверджені правила етики всіх щаблів влади [18].

Контрольні запитання та завдання

1. Законність як принцип здійснення публічною адміністрацією владних повноважень
2. Охарактеризуйте законність як конституційний принцип.
3. Роль суспільства у забезпеченні законності в публічному управлінні демократичної держави.
4. Органи виконавчої влади в Україні.
5. Професійна етика як сформована система конкретних моральних норм.
6. Впровадження етичної інфраструктури у публічному управлінні.
7. Складові позитивного іміджу публічного службовця.

Список використаних та рекомендованих джерел

1. Актуальні проблеми конституційного права України : підручник / за заг. ред. проф. А. Ю. Олійника. Київ : Центр учбової літератури, 2013. 545 с.
2. Годованець В. Ф., Головін А. С. Конституційне право України : навч. посіб. Київ : Вид. дім «Персонал», 2011. 384 с.
3. Конституція України : офіц. текст від 28.05.1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>.
4. Кальниш Ю. Г., Лозинська Т. М., Тимцуник В. І. Публічне управління та адміністрування : навч. посіб. Полтава : РВВ ПДАА, 2015. 280 с.
5. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід : монографія / за заг. ред. С. Чернова. Запоріжжя : ЗДІА, 2016. 606 с.
6. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко, С. Стеценко та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
7. Бутирська Т. О., Дзвінчук Д. І. Теоретико-методологічні основи державного будівництва : монографія. Івано-Франківськ : Місто НВ. 2017. 176 с.
8. Політико-правове забезпечення публічного управління та адміністрування / Г. П. Ситник та ін. Вінниця : ФОП Кушнір Ю., 2020. 504 с.
9. Ястремська О. М., Мажник Л. О. Публічне адміністрування : навч. посіб. Харків : ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2015. 132 с.
10. Державне управління: словник-довідник / уклад. : В. Д. Бакуменко (кер. творч. кол.), Д. О. Безносенко, І. М. Варзар, В. М. Князєв та ін. ; за заг. ред. В. М. Князєва, В. Д. Бакуменка. Київ : Вид-во УАДУ, 2002.
11. Посібник для державного службовця з питань запобігання корупційних діянь / уклад. С. М. Серьогін, О. Л. Молошна, В. В. Баштанник та ін. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ. 2009. 136 с.
12. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 07.04.2011 р. № 3206-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 40. С. 404.
13. Хриков Є. М. Етична система публічної служби України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. №3. С. 1–11.
14. Норми та стандарти поведінки державних службовців : метод. Матеріали / Харківська обласна державна адміністрація. Сектор з питань запобігання та виявлення корупції. Харків : 2020. 41 с.

15. Концепція сучасної державної кадрової політики України / В. І. Луговий, А. М. Михненко, Н. Р. Нижник [та ін.]. Київ : Вид-во НАДУ, 2006. 56 с.

16. Кодекс державного службовця. *Урядовий кур'єр*. 2000. № 222. С. 14–15.

17. Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : наказ Національного агентства України з питань державної служби 05 серпня 2016 року № 158 (у редакції наказу Національного агентства України з питань державної служби від 28 квітня 2021 року № 72-21).

18. Кадрова політика і державна служба : навч. посіб / С. М. Серьогін, Н. Т. Гончарук, В. М. Сороко та ін. Вид. 2-ге, доп. та перероб. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2010. 368 с.

Розділ 2

ОРГАНІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

Тема 6. МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ТА МУНІЦИПАЛЬНА ПУБЛІЧНА ВЛАДА В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

- 1. Поняття муніципальної публічної влади і місцевого самоврядування.*
- 2. Органи місцевого самоврядування: функції, повноваження, організаційна структура.*
- 3. Роль місцевого самоврядування в контексті децентралізації влади та публічного адміністрування.*
- 4. Інститути безпосередньої демократії в місцевому самоврядуванні.*
- 5. Вибори органів місцевого самоврядування.*

1. Поняття муніципальної публічної влади і місцевого самоврядування

Рівень управління муніципальним розвитком є показником готовності держави поступатися командно-адміністративними методами управління, зрілості громадян, спроможних усвідомлено взяти на себе повноту влади на місцях і відповідальність за вирішення місцевих справ. З утвердженням самоврядності зростає ефективність взаємодії соціальної, правової держави та громадянського суспільства. Управління муніципальним розвитком як чинник волевиявлення та самоорганізації населення у громадянському суспільстві визначається характером

співіснування та взаємодії держави як системи органів і установ директивного адміністрування та громадянського суспільства.

У територіальній структурі кожної держави можна виділити три рівні: *національний, регіональний та первинний*. Первинний рівень називають муніципальним. На *муніципальному* рівні формуються найменші адміністративно-територіальні одиниці країни, що у світовій практиці отримали назву муніципальних утворень [1].

Муніципальне утворення – це первинна адміністративно-територіальна одиниця держави, у рамках якої здійснюється місцеве самоврядування, представлене територіальною громадою та виборними органами й забезпечене певним чином фінансово-матеріальною основою [2].

В Україні термін муніципальне утворення не використовується. Проте, використовуючи зарубіжний досвід, до *муніципальних утворень* у нашій країні можна віднести базові адміністративно-територіальні одиниці: село чи їх об'єднання, селище та місто [1].

Будь-яке *муніципальне утворення* є єдністю трьох компонентів:

- населення, що формує територіальну громаду, визначає зміст існування муніципального утворення. Згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування» в Україні територіальна громада – жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр. Це соціальний компонент муніципального утворення;

- території як нероздільної єдності просторової складової та природних ресурсів, що на ній розміщені. Це природний компонент муніципального утворення;

- економіки як сукупності господарюючих організаційних утворень та взаємозв'язків між ними, що забезпечують життєдіяльність муніципального утворення, задоволення його різноманітних життєвих потреб. Це економічний компонент муніципального утворення [3].

Не можна ототожнювати поняття населений пункт (поселення) та муніципальне утворення, оскільки до складу *муніципального утворення* як первинної адміністративно-територіальної одиниці можуть входити декілька населених пунктів. Місцеве самоврядування реалізується через муніципальне управління, що здійснюється на основі управлінської діяльності органів місцевого самоврядування, спрямованої на забезпечення економічного й соціального розвитку муніципальних утворень [4].

Виокремлюють *широке (1) та вузьке (2)* трактування муніципального управління:

1) *муніципальне управління* – це управління муніципальними утвореннями, що здійснюється як органами державного управління, так і органами місцевого самоврядування;

2) *муніципальне управління* – це діяльність органів місцевого самоврядування, спрямована на задоволення інтересів територіальної спільноти, яка здійснюється у визначених законодавством формах через муніципальне господарство [4].

З наведених трактувань зрозуміло, що ключову роль у муніципальному управлінні відіграють *органи місцевого самоврядування*, які, проте, взаємодіючи з *місцевими державними адміністраціями*, є лише одним із суб'єктів муніципальної влади. Іншими суб'єктами виступають *територіальні підрозділи виконавчих органів влади, громадські організації*, а також *окремі громадяни* [4]. Таким чином, муніципальна влада не є різновидом публічної влади, а, власне, і є публічною владою, яка *реалізується в межах окремих адміністративно-територіальних (муніципальних) утворень*.

Функціональна цінність місцевого самоврядування полягає у його підпорядкованості громадянському суспільству, адже реальна, дієздатна муніципальна влада передбачає не лише конституційно-правове визнання прав територіальних громад, декларування самостійності місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення, не тільки закріплення правових, соціальних та інших гарантій цієї самостійності, встановлення функцій та компетенції місцевого самоврядування, а й розвиток економічного і фінансового потенціалу всієї держави в цілому [4].

Муніципальна влада, як публічна влада, що здійснюється в адміністративно-територіальних межах, за природою, сутністю та діапазоном здійснюваних нею функцій є найбільш соціально орієнтованою. Трансформація муніципальної влади за рахунок зміцнення місцевого самоврядування сприяє розвитку громадянського суспільства, забезпечує рух суспільства в напрямі його демократизації. Суспільні перетворення демонструють:

- чіткі наміри Уряду забезпечити Україні демократичний шлях розвитку;

- принциповий вибір політичної системи, основу якої складає орієнтація на загальнолюдські цінності;

– зобов’язання держави у відношенні до громадян забезпечити відповідний комплекс громадянських правомочностей, забезпечити їх публічно-правову охорону і захист.

Завдання та мета муніципальної влади – це задоволення усіх місцевих потреб за допомогою публічно-владних дій самого місцевого співтовариства, включення жителів села, селища або міста до процесу самодопомоги і самоорганізації, правильної критичної оцінки явищ, що відбуваються у політичній, економічній, соціальній, культурній сферах.

Тобто основне, на що спрямована муніципальна влада, – це реалізація певних інтересів мешканців, вирішення певних проблем суспільства, що виникають на певних територіях своїми силами та за допомогою публічно-владних інструментів.

Саме орієнтація на вирішення питань місцевого значення – основних проблем місцевих жителів, їх спільнот, на нашу думку, є свідченням соціальної спрямованості діяльності та функціонального призначення муніципальної влади. Можна з упевненістю стверджувати, що саме питання місцевого значення є основним об’єктом муніципальної влади, який обумовлює її унікальне функціонально-цільове соціальне призначення та детермінує відповідну систему функцій.

Функції муніципальної влади мають певні характеристики, а саме:

- 1) вони охоплюють основні або пріоритетні напрями реалізації природного права людини і громадянина щодо здійснення самоврядування;
- 2) стосуються основних соціальних аспектів муніципальної влади та завдань, що входять до кола питань місцевого значення;
- 3) відображають переважно недержавну природу муніципальної влади (хоча певною мірою суб’єкти місцевого самоврядування беруть участь у реалізації функцій державної і взаємодіють з органами державної влади);
- 4) визначають завдання, якими мають займатися органи місцевого самоврядування та розкривають матеріальний зміст публічно-владної діяльності відповідних суб’єктів;
- 5) характеризують способи, засоби, методи, за допомогою яких забезпечується реалізація публічно-владних прерогатив місцевого самоврядування.

Виходячи з наведеного, муніципальна влада – це легітимне, визнане та гарантоване державою публічно-самоврядне волевиявлення територіальної громади, органів і посадових осіб місцевого самоврядування та

державної влади щодо здійснення функцій і повноважень, спрямованих на реалізацію прав і свобод людини і громадянина та вирішення питань місцевого значення шляхом прийняття і реалізації правових актів в порядку, передбаченому Конституцією і законами України, а також нормативними актами місцевого самоврядування [2].

Конституція України закріпила *дві системи влади на місцях*: місцеве самоврядування як *публічну владу територіальних громад* та місцеві державні адміністрації, які є відповідними *органами виконавчої влади* [5].

Поява і розвиток інституту місцевого самоврядування зумовлені усвідомленням суспільством того, що зміцнення державної влади в центрі не може бути ефективним і корисним для суспільства в цілому без її одночасної децентралізації, функціонування первинних територіальних громад, об'єднаних певними спільними місцевими інтересами. Це також пов'язано з тим, що більшість звернень громадян до влади стосовно забезпечення різноманітних умов життєзабезпечення зосереджуються на місцевому рівні й мають тут вирішуватись. Прагнучи розвинути і зміцнювати демократичну, соціальну, правову державу, Конституція України (ст. 7) закріпила принцип, згідно з яким в Україні визначається та гарантується місцеве самоврядування [5].

Місцеве самоврядування – це право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [2].

Місцеве самоврядування є складовою організацій управління суспільством. На відміну від місцевого управління, місцеве самоврядування є діяльністю, спрямованою на забезпечення потреб та інтересів місцевого населення. У політичному аспекті місцеве самоврядування розглядається як інститут парламентського режиму, специфічна форма реалізації публічної влади, відмінної як від держави, так і від об'єднань громадян [6].

Нормативне регулювання організації та діяльності місцевого самоврядування здійснюється внутрішнім правом кожної держави, а також відповідними актами міжнародного рівня, зокрема Європейською Хартією місцевого самоврядування.

Правовою основою місцевого самоврядування в Україні є Конституція України, яка закріпила систему місцевого самоврядування, його фінансову та матеріальну базу, роль територіальної громади, фінансові

гарантії місцевого самоврядування з боку держави та роль місцевого самоврядування як гаранта прав і свобод. Усі організаційні питання щодо діяльності органів місцевого самоврядування та їх повноважень врегульовуються Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» [6].

Основними *рисами* місцевого самоврядування в Україні є: демократичний характер, здійснення на всіх щаблях адміністративно-територіального устрою держави, відсутність ієрархії між територіальними громадами, їх органами і посадовими особами, характер соціальної служби, фінансово-економічний, політичний характер, специфічний правовий статус [7].

Важливими *ознаками* будь-якого органу місцевого самоврядування є його правова, організаційна та фінансова автономія щодо інших органів місцевого самоврядування, а також державних органів. Суть правової автономії виявляється у наявності в органів місцевого самоврядування власних повноважень, визначених Конституцією і законодавством. Організаційна автономія виражається в тому, що орган місцевого самоврядування має змогу сам визначати власну внутрішню структуру з тим, щоб вона відповідала місцевим потребам і забезпечувала ефективне управління. Фінансова автономія полягає у праві органів місцевого самоврядування на володіння і розпорядження власними коштами, достатніми для здійснення своїх функцій і повноважень [7].

Хоча місцеве самоврядування, його органи згідно з Конституцією України не входять до механізму державної влади, це не означає його повної автономності від державної влади, державного управління. Місце та роль органів місцевого самоврядування в системі державного управління визначаються структурою їх повноважень, що включають:

- 1) власні (самоврядні) повноваження, здійснення яких пов'язане з вирішенням питань місцевого значення, наданням громадських послуг населенню;
- 2) делеговані повноваження (окремі повноваження органів виконавчої влади, надані законом органам місцевого самоврядування), здійснення яких пов'язане з виконанням функцій виконавчої влади на місцях [6].

Конституція України, визначивши місцеве самоврядування як одну із засад конституційного ладу, поклала на державу конституційний обов'язок будувати систему державного управління на демократичних засадах, що обов'язково має супроводжуватись створенням відповідних організаційно-правових механізмів залучення громадян до участі в

управлінні державними справами на всіх рівнях територіальної організації державної влади [7].

І в цьому відношенні одним чи не найважливішим способом залучення їх до управління державними справами, має бути створення на місцях такої системи державного управління, за якої громадяни, об'єднані спільним проживанням у межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць, наділяються Конституцією та законом правом самостійно вирішувати безпосередньо або через обрані ними органи певну частину державних справ, які випливають з їх колективних потреб та запитів. Така характеристика місцевого самоврядування відображена і в Європейській хартії місцевого самоврядування, яка, пов'язуючи його з правом громадян на участь в управлінні державними справами, визначає місцеве самоврядування однією з головних підвалин демократичного ладу [7; 8].

2. Органи місцевого самоврядування: функції, повноваження, організаційна структура

Система самоврядування включає *первинний* рівень самоврядування – село, селище, місто і *вторинний* – район, область. Головним осередком місцевого самоврядування є села, селища і міста, де живуть люди і природним шляхом утворюють громади [6].

Згідно зі ст. 140 Конституції України місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, тобто через певний структурно-організаційний механізм, який іменується системою місцевого самоврядування [5].

Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 5) до елементів системи місцевого самоврядування відносить: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні в місті ради, які створюються в містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення [3].

За елементної характеристики системи місцевого самоврядування слід чітко розрізняти, по-перше, систему місцевого самоврядування взагалі і, по-друге, систему місцевого самоврядування конкретного села, селища, міста. Якщо система місцевого самоврядування конкретного села, селища, міста є цілісним утворенням, то система місцевого самоврядування взагалі за своїм характером є системним комплексом, який охоплює як системи місцевого самоврядування конкретних сіл, селищ, міст, так і районні та обласні ради – органи місцевого самоврядування, які представляють у районах та областях спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Суб'єктом і основним носієм функцій у системі місцевого самоврядування і повноважень є територіальна громада.

Територіальна громада – це спільнота мешканців, жителів населених пунктів (сіл, селищ і міст), об'єднана загальними інтересами власного життя та забезпечення, самостійного, в межах законів, вирішення питань місцевого значення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Територіальна громада села, міста є організаційною основою місцевого самоврядування. Територіальні громади сусідніх сіл можуть об'єднуватись в одну територіальну громаду, і навпаки, жителі, які входять до територіальної громади сусідніх сіл можуть виходити з неї й утворювати власну територіальну громаду [9].

Територіальні громади чинним законодавством наділено функціями і повноваженнями в різних сферах місцевого життя. Вони управляють майном, що є в комунальній власності, і затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку й контролюють їх виконання; затверджують відповідно до закону місцеві податки і збори; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, організують та ліквідують комунальні підприємства, установи та організації, здійснюють контроль за їх діяльністю та виконують інші функції, віднесені законом до їх компетенції [9].

Територіальна громада функціонує безпосередньо, через органи і посадових осіб місцевого самоврядування. Формами прямої (безпосередньої) місцевої демократії є місцеві вибори, місцеві референдуми, консультативні опитування, загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи і громадські слухання. Представницьки-

ми органами місцевого самоврядування в територіальних громадах є сільські, селищні й міські ради, які складаються із депутатів, обраних жителями сіл, селищ, міст. Ради наділено функціями і повноваженнями, які є основою для їх практичної діяльності, працюють за принципом розподілу повноважень, мають визначену виключну компетенцію у визначених організаційних, контрольних і нормативних питаннях. Сільські, селищні й міські ради в межах своїх повноважень приймають рішення, які є обов'язковими на підвідомчій території.

Для реалізації рішень сільських, селищних і міських рад та здійснення інших завдань виконавчо-розпорядчого характеру створюються виконавчі органи рад. Це – виконавчі комітети, відділи, управління та інші виконавчі органи. Виконавчі органи рад наділено власними та делегованими повноваженнями. Власні (самоврядні) повноваження стосуються сфер соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку, фінансів, цін тощо і полягають у встановленні порядку діяльності суб'єктів правовідносин, підготовці проектів документів на розгляд відповідної ради і т. ін. Делегованими повноваженнями виконавчих органів сільських, селищних і міських рад є ті, які належать до сфери виконавчої влади і передаються виключно цим органам для реалізації її виконавчо-розпорядчих функцій [9].

Головною посадовою особою територіальної громади є сільський, селищний і міський голова, який обирається на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на 5 років. Він очолює відповідну раду та її виконавчий орган. У своїй діяльності сільські, селищні та міські голови підзвітні, підконтрольні та відповідальні перед територіальними громадами, які їх обрали, перед своїми радами, а з питань здійснення виконавчими органами рад повноважень органів виконавчої влади – підконтрольні відповідним місцевим адміністраціям [9].

Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст, є районні та обласні ради. Як вторинний, інтегральний рівень місцевого самоврядування, вони покликані захищати інтереси місцевого самоврядування перед районними та обласними державними адміністраціями. Районні й обласні ради наділено власними і делегованими їм територіальними громадами сіл, селищ і міст повноваженнями [6]. До власних повноважень належать: затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку,

контроль за їх виконанням; ухвалення районних та обласних бюджетів, що формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проєктів, вирішення інших питань, віднесених до їх компетенції. Делеговані повноваження здійснюються за взаємною згодою (шляхом укладання договорів, прийняття рішень) органів самоврядування первинного і вторинного рівнів. *Районні та обласні ради не мають своїх виконавчих органів. Їх діяльність забезпечується виконавчим апаратом рад, який очолюють голови цих рад. Голів обирають районні та обласні ради.*

Органічним доповненням місцевого самоврядування є органи самоорганізації населення (будинкові, вуличні, квартальні та ін.), які утворюються з ініціативи жителів сіл, селищ і міст з дозволу відповідних рад.

Місцеві державні адміністрації – це ланка виконавчої влади в областях, районах, у місті Києві. У межах своїх повноважень вони здійснюють виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізують повноваження, делеговані їм відповідними радами. *Місцеві державні адміністрації перебувають у системі подвійного підпорядкування.* Вони в цілому підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня та відповідним радам (обласним та районним) щодо повноважень, делегованих їм цими радами [2].

Правову основу діяльності місцевих державних адміністрацій становить Конституція України, Закон України «Про місцеві державні адміністрації», інші закони України, акти Президента України, Кабінету Міністрів України, органів виконавчої влади вищого рівня, а районних державних адміністрацій в Автономній Республіці Крим – також рішення та постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим, рішення Ради міністрів Автономної Республіки Крим. Окремими законами України визначається здійснення виконавчої влади у містах Києві та Севастополі [3, 5, 9, 10].

Місцеві державні адміністрації є єдиноначальними органами загальної компетенції, що уособлюються головами місцевих державних адміністрацій. Уряд на своєму засіданні розглядає кандидатури на посади голів місцевих державних адміністрацій і приймає рішення про їх подання Президенту України. У разі відхилення Президентом поданої кандидатури вноситься на розгляд нова кандидатура [10].

Голови місцевих державних адміністрацій під час здійснення своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Мі-

ністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня, а також відповідним органам місцевого самоврядування (радам) у частині повноважень, делегованих їм цими радами, щорічно звітують перед відповідними радами з питань виконання бюджету, програм соціально-економічного та культурного розвитку територій і делегованих повноважень. Вони одноособово приймають рішення шляхом розпорядження і несуть за них відповідальність згідно із законодавством, мають право вносити на розгляд відповідних рад питання, пов'язані з виконанням делегованих повноважень та інші пропозиції [10].

Голови обласних державних адміністрацій мають право дорадчого голосу на засіданнях обласних рад, а голови районних державних адміністрацій – на засіданнях районних рад. Відповідно до Конституції України (ст. 118) обласна чи районна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає рішення і дає обґрунтовану відповідь. Якщо недовіру голові районної чи обласної державної адміністрації висловили дві третини депутатів від складу відповідної ради, Президент України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації [5; 10].

Голови місцевих державних адміністрацій, їх заступники, керівники управлінь, відділів, інших структурних підрозділів адміністрацій не можуть бути народними депутатами України або мати інший представницький мандат, не мають права поєднувати свою службову діяльність з іншою роботою, крім викладацької, наукової та творчої у позаробочий час, входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або іншої організації, що має на меті одержання прибутку [10].

Для обговорення найважливіших питань діяльності місцевих державних адміністрацій з метою прийняття відповідних рішень головами адміністрацій та для координації діяльності всіх місцевих органів виконавчої влади створюються комісії державних місцевих адміністрацій. Голови формують склад місцевих адміністрацій та в межах бюджетних коштів, виділених на утримання адміністрацій, формують їх структуру, призначають за згодою Прем'єр-міністра України перших заступників та за погодженням з відповідним віце-прем'єр-міністром заступників [10].

Структурними підрозділами місцевих державних адміністрацій є насамперед галузеві й функціональні управління (наприклад, управління економіки, управління охорони здоров'я тощо). Примірні переліки управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих держав-

них адміністрацій, а також типові положення про них затверджує Кабінет Міністрів України [10].

Місцеві державні адміністрації, реалізуючи надані їм повноваження, здійснюють управління дорученими галузями (сферами) суспільного життя і несуть відповідальність за стан справ у цих галузях. Об'єктами управління з боку місцевих державних адміністрацій є заклади освіти, культури, охорони здоров'я, які перебувають у їх підпорядкуванні; радіо, телебачення, друковані засоби інформації, засновниками яких є дані адміністрації; об'єкти, які забезпечують діяльність державних підприємств, установ і організацій та перебувають на місцевому бюджеті; інвестиційні фонди, засновниками яких є ці адміністрації; інші об'єкти управління згідно з чинним законодавством [10].

З метою забезпечення реалізації завдань місцевих державних адміністрацій їх голови, в межах своєї компетенції, видають розпорядження і несуть за них відповідальність відповідно до чинного законодавства. Згідно зі ст. 6 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» розпорядження голови місцевої державної адміністрації є обов'язковими для виконання на відповідній території всіма організаціями, органами, підприємствами, установами, посадовими особами та громадянами. Нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій підлягають державній реєстрації у відповідних органах юстиції і лише після цього вступають у силу, а акти, що стосуються прав та обов'язків громадян, вступають у силу не раніше ніж з моменту обнародування [10].

Конституцією України (ст. 133) встановлено спеціальний статус міст Києва, а міські державні адміністрації, що в них утворюються, за обсягом своїх повноважень прирівнюються до статусу обласних державних адміністрацій. Київська міська та районні державні адміністрації паралельно виконують функції державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування, а голови цих державних адміністрацій призначаються на посади і звільняються з посад Президентом України [5].

Основними завданнями місцевих державних адміністрацій є реалізація державної політики на місцевому рівні, забезпечення сталого розвитку відповідного регіону, координації діяльності органів виконавчої влади на його території, ефективної взаємодії органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування [10].

Визначення змістовної складової управлінської діяльності місцевих державних адміністрацій вимагає розгляду їх повноважень.

Повноваження органу виконавчої влади – це закріплені за ним права і обов’язки. Обсяг повноважень, закріплених за кожним органом виконавчої влади відповідно до покладених на нього завдань і функцій виражає їх компетенцію [2].

Повноваження місцевих державних адміністрацій визначені ст. 119 Конституції України та Законом України «Про місцеві державні адміністрації» і поділяються на власні і делеговані [5, 10].

Власні повноваження місцевих державних адміністрацій за змістом і ступенем охоплення об’єктів управління у свою чергу класифікуються на загальні (як органу загальної компетенції) і спеціальні (галузеві), які стосуються певної сфери суспільного життя [10].

До компетенції місцевих державних адміністрацій входить забезпечення в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади; законності, правопорядку, додержання прав і свобод громадян; виконання державних і регіональних програм соціально-економічного і культурного розвитку, програм охорони довкілля, програм національно-культурного розвитку меншин; підготовки і виконання відповідних бюджетів; управління, переданими в законному порядку об’єктами державної власності; здійснення державного контролю в межах, визначених законодавством; взаємодії з органами місцевого самоврядування та реалізації інших наданих державою повноважень [10].

Законодавством визначено такі основні *галузеві повноваження місцевих державних адміністрацій*, а саме в галузях:

- економічного та соціального розвитку – розробка програм соціально-економічного розвитку і забезпечення їх виконання;
- бюджету і фінансів – складання проєкту відповідного бюджету і забезпечення його виконання;
- управління майном, приватизації та підприємництва – здійснення на відповідній території управління об’єктами, що перебувають у переданій до сфери управління державної адміністрації власності;
- містобудування, житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв’язку – організація експертизи містобудівної документації, забезпечення обслуговування населення підприємствами вказаних галузей;
- використання та охорони земель, природних ресурсів і довкілля – розробка і забезпечення виконання програм у сфері екології;

- науки, освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, материнства і дитинства, сім'ї та молоді, соціального забезпечення та соціального захисту – реалізація державної політики в цих сферах;
- зайнятості населення, праці та заробітної плати – реалізація державних гарантій у сфері праці;
- міжнародних та зовнішньоекономічних відносин – забезпечення сприяння розвитку міжнародного співробітництва;
- оборонної роботи – забезпечення законодавства про військовий обов'язок [10].

Делеговані повноваження місцевих державних адміністрацій – це повноваження, що їх набувають адміністрації шляхом передачі їм для виконання від інших суб'єктів за власним рішенням останніх або на підставі закону.

Місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження місцевого самоврядування, делеговані їм відповідними радами, а також повноваження органів виконавчої влади вищого рівня, делеговані їм у межах, визначених законами, Кабінетом Міністрів України. Передача місцевим державним адміністраціям повноважень інших органів супроводжується, передачею їм відповідних фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень [10].

Для реалізації наданих повноважень Законом України «Про місцеві державні адміністрації» закріплені такі права місцевих державних адміністрацій:

- проведення перевірок стану додержання Конституції України та законів України, інших актів законодавства органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, керівниками підприємств, установ, організацій, їх філіалів та відділень незалежно від форм власності і підпорядкування за напрямками;
- залучення вчених, спеціалістів, представників громадськості до проведення перевірок, підготовки і розгляду питань, що входять до компетенції місцевих державних адміністрацій;
- одержання відповідної статистичної інформації та інших даних від державних органів і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, політичних партій, громадських і релігійних організацій, підприємств, установ та організацій, їх філіалів і відділень незалежно від форм власності;
- видання згідно з чинним законодавством обов'язкових для виконання розпоряджень керівникам підприємств, установ, організацій,

їх філіалів та відділень незалежно від форм власності і громадянам з контрольованих питань, порушення питання про їх відповідальність у встановленому законом порядку;

- прийняття актів з питань, віднесених до компетенції місцевих державних адміністрацій;

- подання Президенту, Кабінету Міністрів України, іншим органам виконавчої влади вищого рівня пропозицій з питань удосконалення чинного законодавства і практики його реалізації у сфері державного управління;

- укладення угод і договорів відповідно до законодавства;

- здійснення інших функцій і повноважень відповідно до чинного законодавства [10].

3. Роль місцевого самоврядування в контексті децентралізації влади та публічного адміністрування

Децентралізація державної влади є процесом *перерозподілу повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування*. Чим вище ступінь децентралізації державної влади, тим: більша частка економічних методів впливу на керований об'єкт управління; гнучкіша управлінська система; розвинутіші демократичні інститути, міцніша сама демократія.

Водночас процеси децентралізації не варто розглядати виключно у контексті децентралізації державної влади та управління через передачу частини повноважень місцевому самоврядуванню. У наш час суспільні процеси настільки ускладнилися, а їх хід настільки прискорився, що на порядку денному постає питання не тільки децентралізації державної влади, а й децентралізації місцевого самоврядування.

Причому така децентралізація часто видається необхідною не лише на рівні місцевого самоврядування обласного рівня, а й на рівні районів та окремих громад, як міських, так і сільських. Необхідність децентралізації провокують також, *по-перше*, нестабільна державна муніципальна політика, недосконала законодавча база місцевого самоврядування і, *по-друге*, реальні об'єктивні умови функціонування та розвитку територіальних громад (економічні, соціальні, політичні, культурні тощо). Реалізується ж децентралізація місцевого самоврядування через ство-

рення та діяльність структур громадянського суспільства та / або бізнесових структур [11].

У цьому сенсі перед місцевими радами стоїть нагальне питання – запровадити правові механізми участі громади у процесі вирішення питань місцевого значення, оскільки наявні статuti та положення вводять дискримінаційні умови, а часто й фактично унеможливають реалізацію права членів громади на громадські слухання, місцеві ініціативи, загальні збори громад тощо. Як наслідок, більшість громадян практично позбавлена можливості впливати на рішення місцевих рад правовим шляхом.

Слід також мати на увазі, що децентралізація місцевого самоврядування не є одностороннім процесом і викликається не спонуканням, а об'єктивними умовами. Отже, децентралізація можлива лише у тому випадку, коли для неї створені об'єктивні умови: на рівні центральної влади існує усвідомлення того факту, що передача частини повноважень до влад нижчого рівня призводить як до більш раціонального використання ресурсів, так і до більш ефективного вирішення місцевих проблем. Формалізованою ознакою таких об'єктивних умов є відповідне національне законодавство. Іншими сторонами самої потенційної можливості децентралізації є:

а) самодостатність сторін, що беруть участь у децентралізації. Це означає, що органи центральної влади усвідомлюють необхідність децентралізації, органи влади місцевого рівня в організаційному, ресурсному та світоглядному сенсі готові перебрати на себе ту частину повноважень, яку раніше здійснювали органи влади центрального рівня;

б) готовність до компромісу. Децентралізація місцевого самоврядування є доволі непростим процесом, особливо з огляду на те, що зі зміною кількості функцій та повноважень відбувається також і перерозподіл ресурсів, необхідних для виконання цих функцій. Ці ресурси мають лише два джерела поповнення – або це кошти Державного бюджету, або кошти громади. Органи влади зазвичай готові передавати функції та / чи повноваження органам місцевого самоврядування без передачі відповідних ресурсів – матеріальних, людських чи фінансових. Звідси випливає необхідність у іншій складовій процесу;

в) рівноправність сторін процесу децентралізації. Здійснити реальний процес децентралізації можливо лише за умови урахування та узгодження інтересів зацікавлених сторін. У випадку адміністративного запровадження децентралізації результатом найперше стане профанація

ідеї, у випадку самостійних ініціатив органів місцевого самоврядування вони будуть нівельовані органами влади вищого рівня;

г) здатність усіх органів влади до подолання стереотипів – децентралізація передовсім розуміється як передача певних функцій від влади вищого рівня до нижчого. Насправді ж децентралізація може проявлятися у передачі функції не до органу влади чи місцевого самоврядування, а до об'єднання громадян, причому таке об'єднання може існувати у різних формах – як органу самоорганізації населення чи громадської організації, так і у формі комерційної структури [11].

Відносини між *державою* і *суспільством* значною мірою реалізуються в системі відносин місцевих державних адміністрацій з місцевими радами та їх посадовими особами. *Місцеві державні адміністрації* здійснюють повноваження, делеговані їм відповідними обласними і районними радами (використовуючи передані для цього фінансові, матеріально-технічні та інші ресурси), підзвітні та підконтрольні відповідним радам [10].

Голови місцевих державних адміністрацій мають право дорадчого голосу на засіданнях відповідних рад, виносити на розгляд питання, пов'язані з виконанням делегованих повноважень, інші пропозиції. Вони звітують перед відповідними радами про виконання бюджету, програм соціально-економічного і культурного розвитку територій і делегованих повноважень. Обласна та районна ради можуть висловити недовіру голові відповідної місцевої адміністрації, на підставі чого з урахуванням пропозиції органів виконавчої влади вищого рівня Президент України приймає рішення і дає його відповідній раді [10].

У процесі управлінської діяльності на відповідній території, місцеві державні адміністрації вступають у відносини із сільськими, селищними і міськими радами, їх виконавчими органами та сільськими, селищними і міськими головами. Вони сприяють у здійсненні радами власних повноважень місцевого самоврядування: у вирішенні питань економічного, соціального та культурного розвитку відповідних територій, зміцнення матеріальної та фінансової бази місцевого самоврядування; контролюють виконання наданих їм законом повноважень органів виконавчої влади, розглядають та враховують у своїй діяльності пропозиції депутатів, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб [10].

Розглядаючи питання, які зачіпають інтереси місцевого самоврядування, місцеві адміністрації повідомляють відповідні органи місцевого

самоврядування про це і надають право участі цих органів і їх посадових осіб у проведенні відповідних засідань. Голови місцевих адміністрацій, їх заступники, керівники підрозділів або представники мають право бути присутніми на засіданнях органів місцевого самоврядування, бути заслуханими з питань, що їх стосуються. Місцеві державні адміністрації не мають права втручатися у здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень [10].

Для здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування можуть укладати договори, створювати спільні органи та організації. У системі державно-управлінських відносин місцевих державних адміністрацій розглядаються також їх відносини з підприємствами, установами та організаціями, об'єднаннями громадян і громадянами [10].

По суті зміцнення суб'єктивності органів місцевого самоврядування щодо реалізації муніципальної влади свідчить про *децентралізацію* державної влади.

4. Інститути безпосередньої демократії в місцевому самоврядуванні

Одним з найефективніших механізмів волевиявлення та самоорганізації населення, як показує багатовіковий та світовий досвід, є управління муніципальним розвитком. Саме з його допомогою можна сподіватися на найефективніше використання потенціалу самоорганізації та саморозгортання суспільства, ініціативи громадян. Зрештою, йдеться про створення реальних умов саморозгортання демократичного суспільства, про яке останнім часом так багато говорять політики та науковці.

Досвід демократичних країн засвідчує: там, де розвинутий муніципальний розвиток, панує і демократичне впорядкування, держава і влада підконтрольні громадянам, а не навпаки. Муніципальний розвиток є базисом цивілізованого демократичного устрою спільного життя, засадою не тільки декларованої і формально визнаної, а практичної, підкріпленої ефективним вирішенням соціальних і економічних завдань. Концепт муніципального розвитку є, перш за все, практикою самоврядування, наочним підтвердженням дієвості прав і свобод у суспільстві, нормою суспільного життя й участі населення у спільних справах, мож-

ливистію ухвалювати рішення і відповідати за них, тобто власними діями утверджувати демократію.

Крім того, залучення громадян до справ на місцевому рівні означає перерозподіл повноважень влади від центру на локальний рівень, що виступає запорукою справжнього суверенітету громадян, а отже, і держави в цілому. У свою чергу, децентралізація влади є засобом підвищення ефективності врядування.

Основними осередками волевиявлення та самоорганізації населення у громадянському суспільстві є органи муніципального управління. Зміцнюючи громадянські цінності й ініціативу, реальну участь людей у розв'язанні життєво важливих проблем, зв'язки між громадянами та об'єднаннями громадян – вони створюють умови для безконфліктної реалізації суспільних і приватних інтересів, включають їх у загальний контекст державного будівництва. У такий спосіб Конституція України створює умови для прояву громадських, самоврядних засад на рівні первинних територіальних громад. У цьому аспекті муніципальний розвиток створює умови для прояву громадянської активності та ініціативи, подолання соціальної пасивності людей та взаємної відчуженості між ними.

Проте муніципальний розвиток є не лише складовою громадянського суспільства, що зводиться тільки до права територіальних громад на врядування місцевих справ, оскільки останнє ніде в чистому вигляді не існувало, але також виступає специфічною формою народовладдя. Необхідно відзначити, що, якщо бачити в муніципальному розвитку лише елемент волевиявлення та самоорганізації населення у громадянському суспільстві, то держава була б позбавлена можливості здійснювати детальне правове регулювання його організації та діяльності. При цьому очевидним є те, що муніципальне управління є не лише правом, але й обов'язком територіальних громад вирішувати питання місцевого значення у спосіб, визначений Конституцією і законами України. Адже держава не може розраховувати на те, що і кожному населеному пункті мешканці самі зорганізуються, розроблять правила місцевого життя, оберуть відповідні органи і будуть беззастережно виконувати рішення, що засновані тільки на громадському авторитеті.

Місцеве самоврядування розглядалося як загальнодемократична мета та як засіб вирішення локальних проблем, реалізації інтересів місцевих громад, здійснення на місцях загальнодержавного політичного курсу.

Муніципальний розвиток виступає одним із найважливіших принципів організації і функціонування влади в суспільстві й державі, та є необхідним атрибутом демократії. Як відомо базові принципи місцевого самоврядування сформульовані в Європейській Хартії про місцеве самоврядування. Цими принципами є: принцип правової, організаційної та фінансової автономії органів місцевого самоврядування. Суть правової автономії органу місцевого самоврядування полягає тому, що він має свої власні повноваження, визначені конституцією і законами. Як зазначається в Європейській Хартії, ці повноваження мають бути повними і виключними, тобто такими, які б не належали одночасно іншим органам. У межах своїх повноважень орган місцевого самоврядування має повну свободу дій для реалізації власних ініціатив з будь-якого питання, що належить до його компетенції.

Визнання місцевого самоврядування як засади конституційного ладу означає визнання муніципального розвитку, встановлення демократичної децентралізованої системи управління, яка базується на самостійності територіальних громад, органів місцевого самоврядування при вирішенні всіх питань місцевого значення. Згідно ст. 5 Конституції України народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. З даного конституційного положення прямо випливає, що органи місцевого самоврядування не входять до єдиного державного механізму і, в силу цього, місцеве самоврядування можна розглядати як окрему форму реалізації народом належної йому влади [5].

Муніципальний розвиток формувався впродовж тривалого часу паралельно з розвитком громадянського суспільства. Форми організації муніципального розвитку багатоманітні і зазвичай носять індивідуальний характер, оскільки для того, щоб бути ефективними і зручними для членів місцевого співтовариства, вони повинні відповідати його історичним і культурним традиціям.

Потрібно використовувати концептуальний підхід, за якого система муніципального розвитку складається з елементів, до яких належать суб'єкти (міське населення, представницькі органи та ін.) та компоненти (структурні одиниці, взаємодія яких завдає й забезпечує якісні особливості, що притаманні системі, серед них:

а) форми безпосереднього волевиявлення населення (референдум, вибори, опитування і тощо);

б) форми представництва публічної влади місцевого населення (органи місцевого самоврядування); форми представництва територіального громадського самоврядування (органи самоорганізації населення).

5. Вибори органів місцевого самоврядування

Вибори до органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Виборцям гарантується вільне волевиявлення (ст. 71 Конституції України) [5].

В Україні проводяться такі *місцеві вибори*:

- а) вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим;
- б) вибори депутатів сільської, селищної, міської ради;
- в) вибори сільського, селищного, міського голови;
- г) вибори депутатів районної ради;
- г) вибори депутатів обласної ради;
- д) вибори депутатів районної у місті ради (у містах, де утворені районні у місті ради) (ч. 1 ст. 3 Виборчого кодексу України (далі – Кодексу)) [12].

Місцеві вибори можуть бути *черговими, позачерговими, повторними, проміжними, додатковими або першими* (ч. 1 ст. 194 Кодексу) [12].

Чергові місцеві вибори проводяться одночасно на всій території України в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень рад, голів, обраних на попередніх чергових місцевих виборах у зв'язку із закінченням строку їх повноважень (ч. 2 ст. 194 Кодексу) [12].

Перші вибори депутатів, сільських, селищних, міських голів призначаються у разі об'єднання територіальних громад, утворення нових адміністративно-територіальних одиниць, інших змін адміністративно-територіального устрою або змін, в результаті яких утворюється новий орган місцевого самоврядування (ч. 1. ст. 288 Кодексу). У рік проведення чергових місцевих виборів додаткові вибори не призначаються та не проводяться, а перші місцеві вибори призначаються та проводяться разом з черговими місцевими виборами (ч. 8 ст. 194 Кодексу) [12].

Позачергові місцеві вибори призначаються Верховною Радою України у разі дострокового припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної, районної, міської, районної у місті, сільської, селищної ради, сільського, селищного, міського голови, а також в інших випадках, передбачених законами України. Таке рішення приймається Верховною Радою України не пізніше ніж у дев'яностоденний строк з дня дострокового припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради, сільського, селищного, міського голови (ч. 3 ст. 194 Кодексу) [12].

Повторні місцеві вибори призначаються ТВК у разі визнання відповідних місцевих виборів такими, що не відбулися. Підстави для визнання місцевих виборів такими, що не відбулися, та призначення повторних виборів визначені у ст. 280 Кодексу (ч. 4 ст. 194 Кодексу) [12].

Проміжні вибори депутата сільської, селищної, міської ради (територіальної громади з кількістю виборців до 10 тисяч) призначаються у відповідному багатомандатному окрузі у зв'язку з достроковим припиненням повноважень депутата відповідної ради, обраного у цьому окрузі.

При призначенні виборів ТВК визначає кількість депутатських мандатів, які будуть розподілятися на таких виборах в багатомандатному виборчому окрузі (ч. 5 ст. 194 Кодексу) [12].

Додаткові вибори депутатів сільських, селищних рад від територіальної громади, що приєдналася до іншої територіальної громади призначаються ЦВК в порядку, визначеному ст. 289 Кодексу [12]. Депутати сільських, селищних рад, обрані на додаткових виборах, здійснюють свої повноваження до обрання нового складу відповідної ради на наступних чергових або позачергових місцевих виборах (ч.6 ст.194 Кодексу) [12].

Чергові місцеві вибори проводяться одночасно на всій території України в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень рад, голів, обраних на попередніх чергових місцевих виборах у зв'язку із закінченням строку повноважень місцевих рад, сільських, селищних міських голів, обраних на попередніх чергових місцевих виборах (ч.2 ст.194 Кодексу) [12].

Чергові вибори районних у містах рад (у разі їх створення) проводяться одночасно з іншими черговими виборами на всій території України у терміні та відповідно до положень Кодексу.

Рішення про призначення чергових виборів депутатів обласних, районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад, сільських, селищних, міських голів приймається Верховною Радою України.

Рішення про призначення чергових виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим приймається Верховною Радою Автономної Республіки Крим відповідно до Конституції України.

Чергові місцеві вибори призначаються не пізніше ніж за 90 днів до дня виборів. Виборчий процес розпочинається за 50 днів до дня виборів (ч.1 ст.195 Кодексу) [12].

Відповідно до ст.192 Кодексу [12] місцеві вибори проводяться на наступних засадах з використанням таких виборчих систем.

Перші вибори депутатів, сільських, селищних, міських голів призначаються у разі об'єднання територіальних громад, утворення нових адміністративно-територіальних одиниць, інших змін адміністративно-територіального устрою або змін, в результаті яких утворюється новий орган місцевого самоврядування (ч.1. ст.288 Кодексу) [12].

Вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, районних у місті рад, а також депутатів міських, сільських, селищних рад (територіальних громад з кількістю виборців 10 тисяч і більше) проводяться за системою пропорційного представництва за відкритими виборчими списками місцевих організацій політичних партій у територіальних виборчих округах, на які поділяється єдиний багатомандатний виборчий округ, що збігається з територією відповідно Автономної Республіки Крим, області, району, міста, району в місті, села, селища згідно з адміністративно-територіальним устроєм або територією міської, сільської, селищної територіальної громади [12].

Вибори сільського, селищного, міського (міста з кількістю виборців до 75 тисяч осіб) голови проводяться за мажоритарною виборчою системою відносної більшості в єдиному одномандатному сільському, селищному, міському виборчому окрузі, що збігається відповідно з територією села, селища, міста згідно з адміністративно-територіальним устроєм або територією сільської, селищної, міської територіальної громади [12].

Вибори міського голови (міста з кількістю виборців 75 тисяч і більше осіб) проводяться за мажоритарною виборчою системою абсолютної більшості в єдиному одномандатному міському виборчому окрузі, що збігається з територією міста згідно з адміністративно-територіальним устроєм або територією міської територіальної громади [12].

Вибори депутатів сільської, селищної, міської ради (територіальних громад з кількістю виборців до 10 тис.) проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в багатомандатних виборчих округах, на які поділяється територія відповідної територіальної громади. У кожному такому окрузі може бути обрано не менше 2-х і не більше 4-х депутатів.

Виборча система, за якою проводяться вибори депутатів міської, сільської, селищної ради та міського голови, визначається виходячи із кількості виборців, які мають право голосу на відповідних місцевих

виборах, станом на перший день місяця, що передує місяцю, в якому розпочинається виборчий процес з відповідних місцевих виборів. Інформація про кількість виборців, які мають право голосу на виборах депутатів міської, сільської, селищної ради та/або міського голови, а також про виборчу систему, за якою проводяться відповідні вибори, оприлюднюється ЦВК на її офіційному веб-сайті не пізніше як за 5 днів до дня початку виборчого процесу відповідних чергових, позачергових, перших виборів депутатів міської, сільської, селищної ради та/або міського голови [12].

Виборча система, за якою проводяться вибори депутатів міської, сільської, селищної ради та/або міського голови, не може бути змінена у зв'язку із зміною кількості виборців, які мають право голосу на відповідних місцевих виборах, до призначення наступних чергових або позачергових виборів у такому місті, селі, селищі або відповідній території громади. Додаткові вибори депутатів сільських, селищних рад проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в багатомандатних виборчих округах, на які поділяється територія територіальної громади, що приєдналася до іншої сільської, селищної територіальної громади [12].

Депутатом, сільським, селищним, міським головою може бути обраний громадянин України, який має право голосу відповідно до ст. 70 Конституції України [5] (ч. 1 ст.193 Кодексу) [12].

Депутатом, сільським, селищним, міським головою не може бути обраний громадянин України, який має судимість за вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину, кримінального правопорушення проти виборчих прав громадян чи корупційного кримінального правопорушення, якщо ця судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку (ч.2 ст.193 Кодексу) [12].

Контрольні запитання та завдання

1. Розкрийте сутність місцевого самоврядування.
2. Назвіть об'єкти та суб'єкти місцевого самоврядування.
3. Класифікація органів місцевого самоврядування.
4. Охарактеризуйте зміст правової, організаційної та фінансової автономії органів місцевого самоврядування.
5. Розкрийте форми прямої демократії, що використовуються територіальними громадами під час місцевого самоврядування.

6. Які ключові питання належать до компетенції органів місцевого самоврядування?
7. Розкрийте сутність децентралізації в публічному управлінні та адмініструванні.
8. Досвід муніципального управління в зарубіжних країнах.
9. Сформулюйте основні сучасні проблеми місцевого самоврядування в Україні.

Список використаних та рекомендованих джерел

1. Саханенко С. Є. Територіальні основи організації публічної влади в Україні. Одеса, 2003. 192 с.
2. Енциклопедичний словник з державного управління/уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.
3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. С. 170.
4. Трачук П. А. Децентралізація та проблеми адміністративного самоврядування. *Держава і право* 2010. Вип. 48. С. 101–108.
5. Конституція України : офіц. текст від 28.05.1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>.
6. Ворона П. В., Мучник А. М. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : навч.-метод. посіб. Полтава : ПП Шевченко, 2010. 98 с.
7. Бутирська Т. О., Дзвінчук Д. І. Теоретико-методологічні основи державного будівництва : монографія. Івано-Франківськ : Місто НВ. 2017. 176 с.
8. Європейська хартія місцевого самоврядування : ратифіковано Законом України від 15 липня 1997 р. № 452/97-ВР.
9. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13.
10. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>.
11. Лелеченко А. П., Васильєва О. І., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень : навч. посіб. Київ : Рада Європи, 2017. 110 с.
12. Виборчий кодекс України : Із змінами і доповненнями, внесеними законами України від 17 червня 2020 р. № 720-IX, ОВУ, 2020 р., « 55, ст. 1698, від 16 липня 2020 р. № 805-IX, ОВУ, 2020 р., № 60, ст. 1901, від 15 вересня 2020 р. № 884-IX, ОВУ, 2020 р., № 77, ст. 2452, від 29 вересня 2020 р. № 924-IX, ОВУ, 2020 р., № 86, ст. 2762, від 14 липня 2021 р. № 1638-IX, ОВУ, 2021 р., № 62, ст. 3883, 3 березня 2022 р. № 2107-IX.

Тема 7. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ ОСНОВИ ЕЛЕКТРОННОГО ВРЯДУВАННЯ

1. *Теоретичні засади електронного врядування.*
2. *Електронна демократія: сутність, мета, основні завдання. Електронний парламент: поняття, сутність і мотиви впровадження.*
3. *Складові інформаційної інфраструктури.*
4. *Електронні адміністративні послуги.*

1. Теоретичні засади електронного врядування

Класична теорія менеджменту у секторі державного управління застосовувалася на практиці через модель публічного адміністрування (англ. – *public administration*), неокласична теорія менеджменту – на основі моделі публічного управління (англ. – *public management*), сучасна теорія менеджменту – на основі моделі нового публічного управління (англ. – *new public management*). Відповідно створення ефективної системи публічної адміністрації, що надаватиме якісні публічні послуги суспільству, стало метою адміністративних реформ. Для її досягнення почали говорити саме про ідеологію «служіння суспільству» як про фундаментальний принцип функціонування публічної адміністрації. У межах такої ідеології вирішувалися завдання щодо:

- а) створення стабільної та ефективної організації і діяльності виконавчої влади;
- б) забезпечення професійної, політично нейтральної та відкритої публічної служби;
- в) формування системи спроможного місцевого самоврядування;
- г) підвищення статусу громадянина у відносинах з органами публічної адміністрації;
- д) забезпечення підконтрольності публічної адміністрації політичній владі та суспільству.

Саме тому необхідно виокремити сутнісні особливості електронного врядування як складової публічного адміністрування та публічного

управління. Демократизація публічного управління, зокрема введення в електронний уряд електронної демократії, зумовило появу нового терміна – «електронне урядування». Щодо визначення електронного урядування застосовуються різні підходи, кожен з яких розкриває його особливості залежно від сфери застосування. При цьому найбільш вживаними є такі:

- технократичні, в яких електронне урядування розглядається як одна з базових технологій інформаційного суспільства разом з такими технологіями, як електронна комерція, електронні освіта, культура, охорона здоров'я, наука, охорона навколишнього середовища тощо або як один з етапів впровадження ІКТ у державне управління (комп'ютеризація – інформатизація – електронне урядування) як відповідної організаційнотехнічної системи;

- теоретичні, в яких електронне урядування розглядається як відповідна ідеологія, концепція, теорія або як одна із сучасних форм державного управління, що конкурує або базується на таких підходах, як новий державний менеджмент, політичні мережі, належне урядування («good governance»), «відкритий уряд», синергетичний та новий інституційний підходи тощо [1].

Розглянемо кілька концепцій електронного урядування.

Електронне урядування (е-урядування):

- форма організації державного управління, що сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням ІКТ для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян;

- оптимізація процесу надання адміністративно-соціальних послуг, політичної участі громадян у державній розбудові шляхом зміни внутрішніх і зовнішніх відносин за допомогою технічних засобів, Інтернету та сучасних засобів масової інформації;

- система взаємодії органів державної влади з населенням, що будується на широкому застосуванні інформаційних технологій із метою підвищення доступності та якості державних послуг, зменшення строків їх надання, а також зниження адміністративного навантаження на громадян та організації щодо їх отримання;

- електронне урядування є не лише модернізацією всієї системи державного управління, але й налагодженням активної взаємодії органів державної влади з громадянами за допомогою сучасних інформаційно-комунікаційних технологій;

– використання інформаційних і комунікаційних технологій для підвищення ефективності, економічності та прозорості уряду та можливості громадського контролю за ним [1].

Головною складовою електронного урядування є електронний уряд – єдина інфраструктура міжвідомчої автоматизованої інформаційної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування між собою, з громадянами і суб'єктами господарювання [2].

Уперше термін **«електронний уряд»** (*e-government*) було застосовано у 1997 р. за ініціативою Національного наукового фонду США для визначення процесу адміністративної реформи на основі ідеології нового державного менеджменту та широкого впровадження ІКТ у державне управління, насамперед, в органах виконавчої влади. У подальшому для визначення реформ у публічному адмініструванні, які охоплювали всі органи публічної влади, цей термін було модернізовано в «електронну державу» [3].

Електронна держава (е-держава) – це використання ІКТ у державному секторі з метою покращення доступу до інформації, надання публічних послуг, підвищення ефективності адміністративного апарату та заохочення до участі громадян у процесі ухвалення політичних рішень. Вона охоплює виконавчу гілку влади («електронний уряд»), законодавчу («електронний парламент»), судову («електронне правосуддя»), інститути громадянського суспільства та всю систему взаємовідносин між суб'єктами публічної політики («електронне управління») [3].

Впровадження електронного урядування передбачає створення якісно нових форм організації діяльності органів публічної влади, їх взаємодію з громадянами та суб'єктами господарювання шляхом надання доступу до державних інформаційних ресурсів, можливості отримувати електронні адміністративні послуги, звертатися до органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням Інтернету [4].

Основними принципами електронного урядування є такі:

- прозорість і відкритість влади;
- конфіденційність та інформаційна безпека;
- єдині технічні стандарти і взаємна сумісність;
- орієнтованість на інтереси і потреби споживачів послуг;
- підконтрольність і підзвітність органів влади громадянам і суспільству [5] .

Прозорість і відкритість влади – принцип, що охоплює три головні елементи:

- 1) перебування влади під публічним контролем;
- 2) доступність влади;
- 3) чутливість влади до нових ідей та вимог, її готовність оперативно реагувати на виклики [5].

Принцип відкритості передбачає прозорість діяльності апарату державного управління для громадян через право впливу останніх на діяльність органів влади та їх посадових осіб; урахування думки громадськості під час прийняття державно-управлінських рішень; публічний контроль за діяльністю управлінського апарату та інші види контролю за дотриманням конституційно закріплених інтересів суспільства, прав і свобод громадян. Відкрита влада – це така влада, де бізнес, організації громадянського суспільства та громадяни можуть: «знати» – одержувати відповідну та зрозумілу інформацію; «отримувати» – користуватися державними послугами та взаємодіяти з урядом; «створювати» – брати участь у процесах прийняття рішень [5].

Конфіденційність є зворотною стороною прозорості та відкритості і стосується специфіки життєдіяльності громадянина, суспільства та держави. В Україні на законодавчому рівні цей принцип реалізовано в окремих законах. Водночас невирішеними залишаються проблемні питання, насамперед, відсутність чітких критеріїв віднесення інформації до категорії «Для службового користування», недостатня визначеність механізмів щодо персональних даних [5].

Реалізація принципу *єдиних технічних стандартів* в електронному урядуванні передбачає розроблення та впровадження технічних регламентів, стандартів, єдиних форматів та протоколів, узгоджених з відповідними міжнародними документами, що стосуються стандартизації та уніфікації діяльності органів влади під час надання ними адміністративних послуг, формування електронних інформаційних ресурсів, електронного документообігу, електронного цифрового підпису тощо [5].

Порушення цього принципу взагалі унеможлиблює електронну інтегрованість та взаємодію органів публічної влади між собою, з громадянами та бізнесом. В Україні, внаслідок недотримання зазначеного принципу, склалася складна ситуація щодо практичного впровадження електронного урядування, що погіршується через збільшення кількості різних інформаційних систем, котрі не можуть взаємодіяти

між собою. Для реалізації цього принципу необхідно розробляти типові елементи електронного урядування такі, наприклад, як електронне міністерство, регіон, місто, село тощо. Типізація та уніфікація в електронному урядуванні дає можливість вирішити не лише проблему сумісності різних її складових, але й суттєво зменшити витрати на їх розроблення, впровадження та експлуатацію, підвищити надійність системи, а найголовніше – забезпечити безперешкодний обмін інформацією та сервісами між системами [6].

Принцип *орієнтованості на інтереси і потреби споживачів* послуг означає, насамперед, концентрацію зусиль органів публічної влади на наданні якісних та своєчасних адміністративних послуг фізичним та юридичним особам. Цей принцип значною мірою відображає основний зміст, сутність та спрямованість електронного урядування. Відповідно до цього принципу держава на законодавчому рівні має чітко визначити перелік адміністративних послуг та алгоритми їх одержання, зокрема, в дистанційному режимі з використанням ІКТ, максимально стандартизувати та спростити відповідні процедури, забезпечити оперативний та надійний доступ тощо. Крім того, за цим принципом має бути забезпечено рівні права всіх громадян на доступ до публічної інформації та отримання відповідних послуг; вирішено проблему цифрової нерівності тощо.

Має бути створено ефективну систему моніторингу потреб споживачів послуг та якості їх надання. Близьким до цього принципу є принцип *максимальної зручності*. Його сутністю є персоналізація механізмів надання послуг та їх відповідність потребам споживачів. Вони мають передбачати гнучкі можливості для взаємодії та контактів з органами влади, зокрема бути доступними для осіб з обмеженими фізичними можливостями та особливими потребами. Зручність досягається через розвиток *багатоканальності* – надання послуг через різноманітні механізми – Інтернет, мобільні пристрої, інтерактивні термінали тощо [5].

Підконтрольність та підзвітність органів публічної влади громадянам та бізнесу є ознаками демократичного суспільства та правової держави. Тільки в таких суспільствах повною мірою може впроваджуватися та ефективно застосовуватися електронне урядування, що надає технічні та технологічні можливості здійснювати громадянський контроль за діяльністю органів публічної влади [5].

Крім названих, державна політика розвитку інформаційного суспільства та електронного урядування має базуватися на принципах *співробіт-*

ництва та партнерства, що передбачає контроль дій держави збоку суспільства та бізнесу, виключає застосування командно-адміністративних моделей та директивних механізмів державного управління, нерівноправних взаємовідносин держави з іншими суб'єктами процесу та між собою.

Зміцнення політичної активності громадян та інститутів громадянського суспільства демонструє їх прагнення мати легітимні механізми захисту своїх прав і свобод, впливу на дії органів державної влади, притягнення до відповідальності посадових осіб, які використовують владу для збагачення, а не для задоволення суспільних потреб.

Основним завданням електронного урядування визначено створення (удосконалення) реєстрів даних громадян, юридичних осіб, земельних ділянок і нерухомості, податків, соціального страхування, забезпечення функціональної сумісності систем та здійснення обміну даними на операційному рівні замість подання довідок та інших документів. Функціональна сумісність систем сприятиме здійсненню обміну даними між реєстрами (кожен елемент даних повідомлятиметься і вводитиметься до реєстру одноразово) та установами. Реєстри будуть відкритими для користування органами державного управління із забезпеченням гарантованого захисту персональних даних, що сприятиме спрощенню процедури надання органами державного управління адміністративних послуг громадянам і юридичним особам з підтвердження фактів та інформації, що міститься в офіційних державних реєстрах, зокрема в електронній формі через веб-сервіси [7].

Успішність виконання завдань з упровадження електронного урядування оцінюватиметься шляхом визначення кількості центральних органів виконавчої влади, які приєднані до системи електронної взаємодії, та запитів, що обробляються в електронному вигляді через цю систему.

2. Електронна демократія: сутність, мета, основні завдання. Електронний парламент: поняття, сутність і мотиви впровадження

Широке впровадження в усі сфери життя інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) суттєвим чином змінило уявлення про діяльність в окремих сферах. Тому, з метою підкреслення особливостей цього явища, в англійській мові стали широко застосовувати приставки

«i-» «info-» (від *information* – інформація) і «e-» (від *electronic* – електронне). Так з'явилися терміни: e-business (електронний бізнес), що включає: e-commerce (електронна комерція), e-trade (електронна торгівля), e-market (електронний ринок); e-learning (електронне навчання); e-government (електронний уряд); e-cash (електронні гроші) та e-book (електронна книга) тощо; інформаційне суспільство, інформаційна війна, інформаційна людина, інформаційна економіка тощо.

Широке впровадження електронних засобів комунікацій та комп'ютерів змінило життя людей, призвело до модернізації суспільних комунікацій, появи нових очікувань, ризиків і розчарувань. Широке використання ІКТ, до якого прагне більшість держав, вже є реальністю в багатьох сферах суспільного життя. Існують певні види діяльності, де неелектронне спілкування вже є достатньо рідким. Зокрема, поняття «лист» і «пошта» в повсякденному розумінні багатьох людей вже означають електронний лист і електронну пошту. Слово «електронне» часто не вимовляється людиною тому, що інших листів і пошти в її житті вже немає.

Поява концепції «електронної демократії» є продовженням розвитку загальної теорії демократії. *Демократія* – форма організації суспільства, його державно-політичного устрою, що ґрунтується на визнанні народу джерелом влади, послідовному здійсненню принципу рівності та свободи людей, їх реальної участі в управлінні справами держави і суспільства [7]. У. Черчілль зазначав: «Демократія – найгірша форма правління, якщо не вважати всі інші, що час від часу піддавалися перевірці». Різниця в термінах «електронна демократія», «теледемократія», «цифрова демократія» та інших, що широко застосовуються на практиці, істотно не впливає на цілісність і методологічну точність самої концепції, але дозволяє виділяти різні технологічні аспекти її практичної реалізації. Існуючий розрив між потенційними можливостями самої концепції, та її реалізованими ідеями, обумовлений, головним чином, неоднозначним розумінням її суті науковими колами, політичними елітами та громадянами, а також принципово різними інтересами учасників політичного процесу.

До цього часу продовжуються дискусії щодо взаємодії двох дуже популярних сучасних концепцій е-уряду та е-демократії. Існують два підходи до визначення співвідношення е-уряду та е-демократії. Перший підхід розглядає е-демократію як частину е-уряду. Е-демократія та е-участь вважаються елементами е-уряду і трактуються як електронна реалізація узаконених демократичних шляхів або процедур прийняття

рішень. Відповідно до цього підходу, вони зводяться до технологічних аспектів, а саме, до електронних виборів і електронного голосування. Другий підхід, навпаки, розглядає е-уряд як частину електронної демократії. Е-уряд є важливим елементом е-демократії, але далеко не вичерпує її, так як остання включає в себе не тільки взаємодію громадян із органами державної влади, а й всю сферу мережевої суспільної взаємодії громадян, організацій та інститутів через електронну комунікаційну систему, тобто сферу громадянського суспільства [8].

Тому деякі дослідники виділяють дві складові застосування ІКТ в процесах сучасного суспільно-економічного розвитку, зокрема, розбудови інформаційного суспільства: «демократичну» (е-демократія) та «адміністративну» (е-урядування). У «демократичній» складовій (е-демократія) домінують комунікації «знизу-вгору», тобто громадяни певним чином впливають на функціонування держави, отримують інформацію від державних службовців, контролюють відповідність пріоритетів державної політики власним пріоритетам і на основі цього беруть участь у прийнятті політичних рішень.

Навпаки, «адміністративна» складова (е-урядування) стосується відносин «зверху-донизу», до неї відноситься надання державних послуг та здійснення управлінської діяльності. Традиційно дослідники значну увагу приділяють е-демократії, яка є більш яскравою науковою і політичною конструкцією. У той же час, впровадження ІКТ в адміністративні процеси в силу об'єктивних причин дає більш швидкий і вагомий результат, внаслідок чого недооцінка адміністративної складової може призвести до не цілком коректного відображення практики е-уряду в наукових теоріях і, в кінцевому випадку, недовикористання потенційних переваг ІКТ для державного управління. Ключова характеристика е-демократії – зміна форми і ступеню залучення громадян до прийняття політичних рішень. На основі узагальнення існуючих теоретичних трактувань залучення громадян у політичний процес можна зробити висновок, що позитивна оцінка максимального залучення громадян не може розглядатися як аксіома, і різні теоретичні концепції відводять різне місце участі громадян у політиці [8].

Відповідно, аргументацію провідних міжнародних організацій на користь е-демократії, кінцевим благом в якій виступає підвищення рівня участі громадян, не можна вважати цілком переконливою. Оскільки визначення оптимального ступеню участі громадян у прийнятті полі-

тичних рішень можливе лише на ціннісному рівні, доцільно виходити з функціонального погляду на е-залучення громадян, тобто оцінювати цей процес, виходячи з його впливу на ефективність прийняття державних управлінських рішень [9].

Термін «електронна демократія» (electronic democracy) у вузькому змісті використовується у випадках, коли мова ведеться про застосування ІКТ для організації політичного процесу, застосування громадянами цих технологій для участі в конституційно передбачених діях у державному управлінні та місцевому самоврядуванні. Хоча поняття «електронна демократія» ще не отримало чіткого визначення, більшість фахівців переконані, що воно включає використання ІКТ для захисту і розвитку основних демократичних цінностей і, перш за все, розширення дистанційних форм участі громадян в процесах ухвалення державних рішень.

Зазначене повинно бути організовано так, щоб громадяни відчували свою причетність до політики і результативність особистої участі. Рада Європи визначає *е-демократію* як використання ІКТ урядами, політичними партіями, громадянами та іншими учасниками політичних процесів на місцях, в регіонах, на національному або міжнародному рівнях з метою розширення участі громадян в процесах прийняття державних рішень. ІКТ можуть використовуватися в різних формах, а не тільки для голосування [8]. В рамках підходів за принципом «знизу вгору» громадяни і організації можуть використовувати їх як засоби для того, щоб їх голоси були почуті, партії – для проведення кампаній, а уряди і адміністративні органи – для вдосконалення тих послуг, які вони надають громадянам, шляхом впровадження електронних методів подачі звернень чи проведення консультацій.

Тобто, під терміном «електронна демократія» розуміється така політична система, в якій ІКТ використовуються для забезпечення виконання основних функцій демократичного процесу, зокрема: вільного доступу до суспільно важливої інформації, свободи слова, участі в публічному управлінні (як шляхом вільного обговорення, так й участі у виборах, референдумах тощо). Можна виділити наступні основні переваги е-демократії як нової форми демократичних процедур:

- істотне зниження витрат на здійснення демократичних процедур;
- зниження витрат на інтерактивні форми взаємодії з громадянами, що дозволяє органам державної влади більш повно враховувати думки різних соціальних груп при прийнятті рішень;

- залучення громадян до прийняття рішень на більш ранніх стадіях і в більш тісній формі;

- залучення суспільних груп громадян з обмеженими можливостями, яким складно забезпечувати свої громадські права за «традиційними» формами демократичної участі;

- зміцнення довіри громадян до держави за рахунок іміджевих функцій нових комунікаційних каналів, створення у громадян ілюзії участі в прийнятті рішень [8].

Цілі е-демократії співпадають з цілями ефективного управління – це прозорість, підзвітність, відповідальність, включення (інклюзивність), проведення дискусій, доступність, участь, субсидіарність, довіра до демократії, демократичних інститутів та демократичних процесів, соціальне згуртування [10].

Належна розробка е-демократії повинна ґрунтуватися на:

- активному наданні всеосяжної, збалансованої та об'єктивної інформації, покликаної допомогти громадськості більш чітко розуміти проблеми, альтернативи, можливості та/або рішення демократичних проблем, що тісно пов'язане зі свободою інформації та свободою слова;

- широкому розумінні громадянства, що охоплює особи і групи осіб, які постійно проживають і інтегровані в політичну реальність, незалежно від національності;

- розширення громадської участі шляхом більшого залучення громадян та груп громадян, корпорацій, об'єднань і некомерційних організацій в громадські справи, щоб вони могли впливати і покращувати якість та прийнятність результатів демократичних процесів;

- надання повноважень, зокрема, з підтримки громадських прав і надання ресурсів для участі в демократичних процесах;

- забезпечення включення – політичного та технологічного озброєння громадян незалежно від віку, статі, освіти, соціально-економічного стану, мови, особливих потреб і місця проживання; таке включення вимагає е-компетентності людини у користуванні електронними інструментами (знання, електронні навички, електронна готовність), наявних і доступних інструментів і поєднання електронних та неелектронних підходів;

- проведення дискусій, зокрема, дебатів на рівних, де люди публічно обговорюють, схвалюють і критикують точки зору один одного в ході змістовного, ввічливого обговорення питання та дії, необхідні для вирішення цього питання [7].

Е-демократія сприяє створенню нової форми демократії, за якої всі громадяни мають змогу безперешкодно розглядати та спостерігати, приймати участь у формуванні та аналізі окремих питань національної політики за допомогою засобів ІКТ з будь-якого місця у будь-який час. Е-демократія здатна об'єднати відповідальних осіб та громадян в нові форми залучення до формування та затвердження політики. З однієї сторони, це призведе до кращого розуміння відповідальними особами громадської думки і потреб громадян, з іншої – до кращого розуміння громадськістю завдань і складнощів, що стоять перед відповідальними особами. Це забезпечить громадянам більш ефективне розуміння демократичної системи і більш високий рівень поваги і довіри до демократії [7].

Оскільки е-демократія відкриває нові канали для інформації, спілкування, дискусій та участі, підвищує рівень прозорості та підзвітності, вона має потенціал усунення недоліків в існуючих демократичних інститутах і процесах. Е-демократія має значний потенціал у сфері побудови громадянського суспільства, включаючи його побудову серед меншин і разом з ними. Пропонуючи засоби обмеження ступеню виключення з політичних процесів, е-демократія спроможна посилити соціальну інтеграцію та соціальну згуртованість, сприяючи тим самим зміцненню суспільної стабільності. Е-демократія здатна ще більше посилити європейську, міжнародну та глобальну сутність політики і полегшити транскордонне співробітництво, яке вона передбачає [7].

Поняття «електронна демократія» включає «електронне» визначення базових понять політичного процесу.

Е-парламент – це використання ІКТ зібраннями вибраних представників (депутатами), а також політичними та публічними службовцями з метою активізації залучення громадян до законотворчої діяльності. Е-парламент відноситься до законодавчих, дорадчих і дискусійних зібрань на міжнародному, державному, регіональному і місцевому рівнях; включаючи багато зацікавлених суб'єктів: парламентарів, політичних діячів та державних службовців, виборців (громадян) та представників ЗМІ тощо. Е-парламент, окрім іншого, активізує розвиток е-законодавства, е-голосування, е-звернень та е-консультацій; він забезпечує кращу інформованість і здійснення комунікацій всіх учасників законотворчої діяльності, а також контакт парламентарів з громадянами. В той же час, оскільки е-парламент підтримує принципи представницької демократії, він може пропонувати інструменти для зміни культури

представництва таким чином, щоб забезпечити більш інклюзивну, дискусійну й колективну форму демократії [8].

Парламент визначається як національний представницький орган державної влади, який діє постійно, повністю або частково формується шляхом прямих виборів, головним призначенням якого є здійснення законотворчої діяльності. Ст. 75 Конституції України встановлює, що «Єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України» [11]. Посібник Міжпарламентського союзу ООН з ефективного парламенту та демократії у XXI сторіччі визначає наступні ознаки демократичного парламенту:

- *представницький*, який політично і соціально представляє різноманітність громадян, забезпечує їм рівність можливостей та захисту;
- *прозорий* – відкритий для народу через засоби масової інформації, публічний у своїй повсякденній діяльності;
- *доступний*, що залучає громадськість, зокрема громадські об'єднання та рухи до своєї роботи;
- *підзвітний*, який забезпечує відповідальність парламентарів перед своїми виборцями за свою діяльність та чесність поведінки;
- *ефективний*, що організує діяльність відповідно до демократичних цінностей, ефективно виконуючи законотворчі і контрольні функції, які відповідають актуальним суспільним потребам.

Використання ІКТ в повсякденній діяльності парламенту лише посилює зазначені функції. Потенційними вигодами використання ІКТ у парламентській діяльності є:

- 1) суттєве покращення забезпечення таких парламентських цінностей, як прозорість, доступність, підзвітність перед виборцями;
- 2) вдосконалення репрезентативних, законодавчих та контрольних функцій, яке дозволяє збільшити його результативність і ефективність.

Упродовж останніх років парламенти світу широко використовують досягнення ІКТ для забезпечення більшості основних функцій та модернізації своїх базових інституцій. Зазначене явище, отримавши назву «електронний парламент (е-парламент)», дозволяє вирішити надзвичайно важливе завдання щодо значного підвищення ефективності діяльності парламентаризму за рахунок прискореного впровадження сучасних ІКТ в державному управлінні, формуючи модерний облік «електронної держави».

Парламент, будучи центральною демократичною установою, відіграє ключову роль у встановленні соціальних та політичних цінностей,

корисних для всіх членів суспільства, незважаючи на їх різноманітність. Тому, для налагодження і підтримки особливих стосунків із громадянами, парламент повинен лідувати у запровадженні ІКТ, більш широкому доступі до інформації, забезпеченні свободи поглядів, приватності та безпеки інформації. Парламент має бути піонером з використання новітніх ІКТ демонструючи відкритість та прозорість державного управління та результативність впливу на суспільний розвиток.

Європейський центр парламентських досліджень і документації визначив е-парламент як такий, у якому відповідні партнери та процеси (зовнішні і внутрішні) взаємодіють за допомогою сучасних ІКТ та стандартів для покращення прозорості, якості, продуктивності, ефективності та гнучкості. Звіт про світові електронні парламенти визначив *е-парламент* як законодавчий орган, який набуває більшої прозорості, доступності та підзвітності завдяки застосуванню сучасних ІКТ, покращуючи спроможність виборців залучитися до суспільного життя, оскільки надає ширший доступ до законодавчої діяльності та парламентських документів, стимулює розвиток рівноправного цілісного інформаційного суспільства завдяки використанню сучасних технологій і стандартів.

Електронний парламент – законодавчий орган, котрий може бути ефективнішим, прозорішим, більш доступним та підзвітним завдяки ІКТ. Запровадження ІКТ вимагає ухвалення політичних рішень і технічних нововведень. Останні деколи теж зумовлюють політичні реакції. Наприклад, застосування електронних законодавчих документів, встановлення норм доступності для веб-сторінок, експериментування з новими формами електронного спілкування з громадянами – усі ці заходи зумовлюють сильніший вплив е-парламенту на суспільство, оскільки такі рішення мають політичний підтекст, стимулюючи конкуренцію з боку інших структур державної влади.

Високий рівень ефективності застосування ІКТ у парламентській діяльності залежить не лише від ресурсів; він також вимагає сильного політичного лідерства, активної участі всіх членів парламенту, професійного апарату, висококваліфікованого технічного персоналу, а також постійного прагнення послідовно і виважено запроваджувати ІКТ на законодавчому рівні. Саме від політичного рішення залежить впровадження таких форм електронної демократії як е-консультації, е-ініціативи, е-клопотання, тому що для їх використання необхідно відповідне законодавче оформлення. Фактично е-парламент є організацією, що постій-

но розвивається. Зокрема, рішення українського парламенту зробити доступними офіційні законопроектні документи на всіх стадіях процесу їх проходження у парламенті, хоча стосується лише Верховної Ради, стало важливим прецедентом та показовим прикладом для інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що, у свою чергу, позначиться на розбудові інформаційного суспільства в Україні.

Вплив нових технологій у політичній сфері України знаходиться на ранньому етапі, проте вже очевидні можливості, надані ІКТ громадянам, котрі тепер можуть активніше брати участь у політичному житті у міжвиборчий період: у парламенті проводяться активні дискусії з метою вивчення можливостей системи електронного подання звернень, використання Інтернету для реалізації громадянського права ініціативи, можливість групам громадян подавати законопроекти на публічний розгляд. Водночас, кандидати до виборчих органів уже використовують веб-технології, наприклад, соціальні мережі та блоги, для встановлення контакту із ширшими колами, особливо з молодим поколінням виборців. Парламенти, які почали налагоджувати нові форми спілкування із громадянами, зіштовхнулися зі складними проблемами встановлення життєздатних та доступних на рівних умовах каналів для он-лайн діалогу. Завдяки продуманому використанню нових технологій, парламент може як суттєво посилювати свої «традиційні функції», так й створювати нові інноваційні інструменти комунікацій.

Узагальнюючи світову практику, можна окреслити наступні принципи діяльності е-парламенту:

Прозорості та відкритості. Поряд із традиційними способами інформування громадян, використовуються можливості новітніх ІКТ, зокрема, веб-сторінки, аудіо- та відеотрансляції, Інтернет-трансляції, спілкування електронною поштою, поширення новин в Інтернеті за замовленням.

Обов'язковості доступу. Оскільки Інтернет широко використовується парламентом для оприлюднення своїх дій, рішень та документів потрібно забезпечити як доступ до парламентської інформації так і доступ до комунікацій для всіх громадян, незалежно від їхнього місцезнаходження, стану чи можливостей.

Підзвітності. Подолання так званого «дефіциту звітності», коли електорат не завжди може зробити певний висновок про діяльність та чесність парламентарів, який забезпечують нові можливості ІКТ, що

розширюють інформування про діяльність парламенту та парламентарів, зокрема, оприлюднення в мережах стенограм та результатів голосування, кодексів поведінки, відвідуваності, діяльності та чесності тощо.

Налагодження он-лайн діалогу. Розширення практики інтерактивного спілкування спонукає громадян і громадські організації дедалі більше висловлювати думки з політичних питань безпосередньо своїм парламентським представникам.

Безпечності та приватності, що є ключем у забезпеченні чесності та парламентської відкритості, гарантуючи право на конфіденційне спілкування.

Найефективнішої інфраструктури, тільки за якої діяльність сучасного парламенту та рішення будуть вчасно та інформативно висловлені, що вимагає поєднання традиційних заходів із розумним використанням ІКТ.

Глобалізації законотворчої діяльності. ІКТ уможливають обмін ідеями між парламентами, знання практичного досвіду законодавчих органів інших країн, надаючи парламентарям та виборцям змогу обмінюватися досвідом та ефективніше співпрацювати над схожими проблемами в Інтернеті, активізуючи он-лайн участь у глобальному інформаційному суспільстві.

3. Складові інформаційної інфраструктури

Електронне урядування – форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян, забезпечення соціально-економічного розвитку держави та добробуту населення. Електронне урядування базується на єдиній **інформаційній інфраструктурі** автоматизованої взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування між собою, з громадянами та суб'єктами господарювання, що створює систему електронного уряду, призначену забезпечити нову організацію цієї взаємодії та діяльності через надання доступу до державних інформаційних ресурсів, електронних адміністративних послуг тощо [8].

Тобто, система електронного уряду має забезпечити вирішення таких завдань:

- захист прав громадян на доступ до державної інформації;
- забезпечення конфіденційності та інформаційної безпеки;
- залучення громадян до участі в управлінні державними справами;
- удосконалення технології державного управління;
- підвищення якості управлінських рішень;
- подолання «інформаційної нерівності», зокрема, шляхом створення спеціальних центрів (пунктів) надання інформаційних послуг, центрів обслуговування населення (кол-центрів), веб-порталів надання послуг;
- організація надання послуг громадянам і суб'єктам господарювання в електронному вигляді з використанням Інтернет та інших засобів, насамперед, за принципом «єдиного вікна»;
- надання громадянам можливості навчатися протягом усього життя;
- деперсоніфікація надання адміністративних послуг з метою зниження рівня корупції в державних органах;
- організація інформаційної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування на базі електронного документообігу з використанням електронного цифрового підпису;
- забезпечення передачі та довгострокового зберігання електронних документів у державних архівах, музеях, бібліотеках, підтримки їх в актуалізованому стані та надання доступу до них [12] .

Виходячи з цього, загальна архітектура системи являє територіально розподілену систему, яка функціонує за єдиними правилами (регламентами) і включає такі технологічні складові:

- підсистема телекомунікацій – загальне телекомунікаційне середовище, що базується на єдиних технічних стандартах та взаємній сумісності;
- підсистема інформаційних ресурсів органів влади у складі національного реєстру а депозитарію електронних інформаційних ресурсів, а також система державних реєстрів та кадастрів – нерухомості (землі та об'єктів), громадян, юридичних осіб, земельного кадастру, флори та фауни та ін., до інформаційних ресурсів належить система загальнодержавних класифікаторів та довідників, у тому числі, адміністративно-територіального устрою, органів державної влади та місцевого самоврядування з їх поштовими реквізитами, адресами електронної пошти та веб-ресурсів;
- веб-портал електронного уряду як окрема технологічна складова та інформаційний ресурс (у складі єдиного порталу органів влади, порталу

адміністративних послуг, у тому числі, з послугою приймання електронної звітності та звернень громадян – комунікацій з громадянами);

- підсистема ведення адресного домену gov.ua та управління адресним простором UA;

- підсистема міжвідомчої інформаційної взаємодії (електронного документообігу) та електронного цифрового підпису органів влади;

- підсистема електронної цифрової ідентифікації громадян на базі електронних посвідчень та електронного цифрового підпису (персональні електронні ключі доступу громадян до системи електронного уряду);

- підсистема електронних розрахунків, інтегрована в портал послуг;

- відомчі функціональні підсистеми для виконання управлінських повноважень та бслуговування громадян і бізнесу;

- інформаційно-аналітичні центри підготовки та прийняття управлінських рішень (ситуаційні центри).

Важливими технологіями електронного уряду є геоінформаційні системи та «хмарові» (cloud) обчислення, електронний документообіг та цифровий підпис. Перші – геоінформаційні технології, забезпечують обробку просторової інформації, другі – реалізацію ІТ-процесів з надання послуг від використання технічних засобів та програмного забезпечення до обробки та збереження інформації.

Складові інформаційної інфраструктури. Інформаційний простір визначається як сукупність інформаційної інфраструктури, інформаційних ресурсів, технологій та регламентів використання інформаційних ресурсів. Відкритість інформаційного простору для суспільства надає можливість реалізувати узгоджені інтереси громадян, суспільства та держави на комплексній та системній основі. В сучасних умовах розвиток інформаційного простору спирається на відповідну державну інформаційну політику з побудови інформаційного суспільства. Єдиний інформаційний простір являє собою сукупність баз і банків даних, технологій їх ведення та використання, інформаційно-телекомунікаційних систем і мереж, що функціонують на основі єдиних принципів і за загальними правилами, що забезпечує інформаційну взаємодію організацій і громадян, а також задоволення їх інформаційних потреб. Іншими словами, єдиний інформаційний простір складається з таких головних компонентів:

- інформаційні ресурси, що містять дані, відомості та знання, зафіксовані на відповідних носіях інформації;

– організаційні структури, що забезпечують функціонування та розвиток єдиного інформаційного простору, зокрема, збір, обробку, зберігання, розповсюдження, пошук і передачу інформації;

– засоби інформаційної взаємодії громадян і організацій, що забезпечують їм доступ до інформаційних ресурсів на основі відповідних інформаційних технологій, що включають програмно-технічні засоби і організаційно-нормативні документи [13].

Інформаційні ресурси є основною складовою інформаційного простору. Технологічну основу інформаційної інфраструктури системи електронного уряду складають: інформаційні ресурси; апаратно-програмні комплекси функціонування інформаційних ресурсів; інформаційно-телекомунікаційні системи; інформаційноаналітичні центри.

Телекомунікаційна система – організаційно-технічна система, що реалізує технологію інформаційного обміну за допомогою технічних і програмних засобів шляхом передавання та приймання інформації у вигляді сигналів, знаків, звуків, зображень чи іншим чином. Інформаційна система – організаційно-технічна система, що реалізує технологію обробки інформації за допомогою засобів обчислювальної техніки та програмного забезпечення [8].

Інтегрована система – сукупність двох або кількох взаємопов'язаних інформаційних та (або) телекомунікаційних систем, в якій функціонування однієї (кількох) з них залежить від результатів функціонування іншої (інших) таким чином, що цю сукупність у процесі взаємодії можна розглядати як єдину систему [8]. Телекомунікаційні мережі тобто сукупності телекомунікаційних та інформаційних систем, забезпечують взаємодію різних інформаційних систем. У свою чергу, телекомунікаційні системи за принципами побудови розподіляються на системи загального користування та спеціальні. Абонентом телекомунікаційної мережі загального користування може бути будь-яка фізична або юридична особа, яка приймає правила користування та сплачує послуги.

Спеціальні телекомунікаційні мережі, як правило, надають послуги захисту інформації та об'єднують певні групи користувачів, наприклад, державні органи, урядовців та ін. Найбільшою спеціальною телекомунікаційною системою є Національна система конфіденційного зв'язку. Для користування телекомунікаційними послугами та пошуку певного абонента в мережі використовуються електронні ідентифікатори, які присвоюються абонентському обладнанню або абонентській лінії.

Важливою характеристикою телекомунікаційних мереж є пропускна здатність мережі, тобто здатність передати певну кількість інформації за одиницю часу. Сучасні мережі та обладнання здатні передавати мульти-медійний трафік – аудіо, відео та будь-яку іншу інформацію, яка повинна знайти адресата, незалежно від типу кінцевого обладнання. Сьогодні за одну годину можна передати інформацію, обсяг якої дорівнює сумарній інформації бібліотечних фондів. Інформаційні системи виконують обробку та збереження інформації (інформаційних ресурсів). Їх основними елементами є комп'ютерне обладнання та програмне забезпечення.

Комп'ютерне обладнання поділяється на серверне, робочі станції, а також обладнання для підключення до мереж. Програмне забезпечення (ПЗ) керує процесами обробки інформації та поділяється на загальносистемне – операційні системи, офісні пакети та спеціалізоване ПЗ. Операційні системи керують роботою комп'ютерного обладнання. Офісні пакети забезпечують певну обробку інформації та включають текстові, табличні та графічні редактори, програми для презентацій та ін. Спеціалізоване ПЗ зорієнтовано на певних користувачів та коло задач, наприклад, фінансових.

Технології побудови та функціонування мережі Інтернет є основою та базовими принципами організації взаємодії складових електронного урядування. Вільний доступ до мережі, загальний регламент та єдині правила формування адресного простору забезпечили формування всесвітнього середовища для інформаційної взаємодії. Важливою складовою успіху Інтернет є ліберальні правила його функціонування, його самоорганізація та технологічна незалежність. В мережі Інтернет працюють технічні та програмні засоби більшості виробників засобів ІТ.

З метою забезпечення вільного доступу громадян до послуг електронного урядування впроваджуються центри колективного доступу та електронні приймальні. Діяльність Інтернет–приймалень органів влади потребує відповідного нормативноправового врегулювання, зокрема, визначення типу (переліку) звернень, які підпадають чи не підпадають під такі, що потребують розгляду і прийняття відповідних рішень.

4. Електронні адміністративні послуги

Завдання розбудови *е-уряду*, який надає громадянам та бізнесу електронні послуги є принципово новим, по-перше, з погляду на державне управління як інститут надання послуг (концепція «сервісного уряду-

вання»)), по-друге, новацією щодо можливостей надання адміністративних послуг дистанційно, без безпосереднього контакту отримувача послуги з чиновником. Зазначені явища потребували розробки теорії та практики е-урядування, включаючи законодавче запровадження системи базових понять.

Адміністративний акт – це прийняття суб'єктом рішення індивідуальної дії, спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків особи [14].

Адміністративна послуга – це державна послуга, яка є результатом здійснення суб'єктом повноважень щодо прийняття згідно з нормативно-правовими актами на звернення фізичної або юридичної особи адміністративного акта, спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків – отримання дозволу, ліцензії, сертифіката, посвідчення та інших документів, реєстрація тощо [14].

Адміністративний орган – орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, підприємство, установа, організація, що на виконання актів законодавства надає адміністративну послугу [14].

Запит про надання адміністративної послуги – виражена в усній, письмовій чи електронній формі та представлена до адміністративного органу вимога одержувача щодо надання адміністративної послуги [14].

«Єдине вікно» – організаційна форма надання адміністративних послуг, яка передбачає проведення всіх процедур, необхідних для надання адміністративної послуги посадовими особами суб'єкта, за умови отримання від одержувача всіх документів, необхідних для надання такої послуги, а також недопущення утворення черг, зокрема, шляхом використання механізму попереднього запису, прозорості (нумерованої) черги.

Одержувач адміністративної послуги – фізична чи юридична особа (резидент або нерезидент), що звертається або звернулася за адміністративною послугою безпосередньо або через законного представника до адміністративного органу [14].

Публічні послуги – послуги, що надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні, становлять сферу публічних послуг. Залежно від суб'єкта, що надає публічні послуги, розрізняють державні та муніципальні послуги. *Муніципальні послуги* надаються органами місцевого самоврядування, а також органами вико-

навчої влади та підприємствами, установами, організаціями в порядку виконання делегованих органами місцевого самоврядування повноважень за рахунок коштів місцевого бюджету [14].

Реєстр адміністративних послуг – єдина комп'ютерна база даних про адміністративні послуги, які надаються відповідно до законодавства центральними органами виконавчої влади, їх територіальними органами, місцевими держадміністраціями, підприємствами, установами та організаціями, що належать до сфери їх управління, а також органами місцевого самоврядування. До реєстру вносяться відомості про суб'єкта надання адміністративної послуги, результат її надання, нормативно-правові акти, відповідно до яких надається послуга, визначаються порядок, умови і розмір плати за її надання (у разі надання послуги на платній основі), стандарт послуги [14].

Суб'єкт надання адміністративних послуг – орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування в межах делегованих їм органами виконавчої влади повноважень, підприємства, установи та організації, на які згідно з нормативноправовими актами покладено повноваження надавати адміністративні послуги. Однак варто зазначити, що, незважаючи на певне впровадження терміносистеми та правового режиму надання адміністративних послуг, українське законодавство не визначає чітко особливості правового режиму надання електронних адміністративних послуг, включаючи визначення самого поняття «електронна адміністративна послуга» [14].

Вдосконалення сфери публічних послуг базується на розумінні вимог користувача публічних послуг, тому в цьому відношенні послуги в режимі он-лайн нічим не відрізняються від інших. Увага до потреб користувача публічних послуг означає, що він не повинен розбиратися в складнощах урядових структур та їх взаємодій. Інтернет може допомогти в цьому, оскільки дає можливість уряду виступати в якості уніфікованої організації та забезпечувати якісні безперервні послуги в режимі он-лайн. Як і всі інші, послуги електронного уряду як частка загальноприйнятої в сфері послуг стратегії, повинні відповідати потребам користувачів публічних послуг та вимогам щодо необхідної якості. Впровадження сучасних технологій електронного урядування, правове та адміністративно-організаційне забезпечення залишається в Україні практично поза тематикою наукових досліджень та конкретних рекомендацій.

Сучасні соціально-політичні відносини українського громадянського суспільства які формуються в складних умовах під впливом ідеології інформаційного суспільства, процесів геополітичної конкуренції, глобалізації в сучасних умовах можуть прискорювати розвиток країни, або його гальмувати. Використання потужного арсеналу засобів, методів та технологій електронного урядування у розвинених країнах світу та країнах, що розвиваються, отримало широке розповсюдження, воно визнається чинником національної конкурентоспроможності.

Останніми роками значно посилюється активність країн у сфері е-урядування. В першу чергу це виразилося в значних організаційних змінах діяльності органів влади і в переліку он-лайнних послуг, що надавалися, та якій постійно розширювався.

Критерії оцінки електронних адміністративних послуг в Європейському Союзі:

- 1) рівень інтерактивності, якість доступу для користувача і час відповіді від адміністратора;
- 2) доступність е-послуг, включаючи забезпечення інтерактивної взаємодії 24 години в добу і доступ для спеціальних груп населення;
- 3) переваги і вигоди від застосування е-сервісів – економія часу і грошей у користувачів, підвищення ефективності управління персоналом і зниження витрат у влади;
- 4) ступінь реорганізації урядових процесів і підвищення їх ефективності;
- 5) вплив пропонованого е-сервісу на зростання кількості користувачів, на підвищення обізнаності громадян тощо;
- 6) ступінь вирішення ключових проблем, зокрема, поліпшення показників безпеки мережевої роботи, ступінь збереження секретності тощо;
- 7) операційні аспекти реалізації послуг, що надаються, такі як використання аутсорсінгу, розширення державно-приватного партнерства;
- 8) наявність досвіду і ступінь використання потенціалу адміністративних службовців.

Повністю електронною адміністративна послуга вважається у тому випадку, коли он-лайнова взаємодія можлива на всіх чотирьох стадіях, які характерні для кожного виду послуг:

- 1) інформування – надається онлайнтова інформація щодо адміністративної послуги;
- 2) одностороння взаємодія – забезпечена можливість завантаження форм документів;

3) двостороння взаємодія – забезпечена можливість обробки форм документів, включаючи аутентифікацію;

4) проведення електронних транзакцій – забезпечена можливість їх доставки (наприклад, платежів).

Щоб перетворити Україну на справжню цифрову державу, потрібно оцифрувати ще багато послуг, оновити законодавчу базу, упорядкувати роботу держреєстрів, забезпечити технічні можливості й захист даних. Зміни торкнуться не тільки адміністративних послуг, а й галузей охорони здоров'я, бізнесу, освіти, транспорту, судів, питань демократії тощо. Дія (скорочено від «Держава і Я») – це веб-портал і однойменний мобільний додаток, які є частиною проекту «держава в смартфоні» Міністерства цифрової трансформації України. Дія – це застосунок в якому усі потрібні документи в одному місці, у вашому смартфоні. Дія – це один портал, де можна отримати всі послуги онлайн: швидко, зручно та людяно. Це безпека в електронному просторі. Усю державну й приватну інформацію та її носіїв має бути захищено від несанкціонованого використання. Для цього проводяться спеціальні заходи, що забезпечують конфіденційність і цілісність даних, їхню доступність там і тоді, коли це потрібно [15].

Контрольні завдання та запитання

1. Концепції електронного урядування.
2. Які основні принципи електронного урядування?
3. Що забезпечує система електронного уряду?
4. Які ознаки демократичного парламенту? Принципи діяльності е-парламенту.
5. Від чого залежить рівень ефективності застосування ІКТ у парламентській діяльності?
6. Охарактеризуйте складові інформаційної інфраструктури.
7. Ким надаються муніципальні послуги?
8. Які критерії оцінки електронних адміністративних послуг в Європейському Союзі?
9. Можливості додатку «Дія».

Список використаних та рекомендованих джерел

1. Електронне урядування : підручник / авт. кол. : А. І. Семенченко, Н. В. Грицяк, О. Б. Кукарін та ін. / за заг. ред. Н. В. Грицяк, А. І. Семенченка. Київ : НАДУ, 2016. 128 с.

2. Концепція розвитку електронного урядування в Україні / О. Баранов, А. Семенченко. URL: https://www.irf.ua/files/ukr/ conception_final.pdf.
3. Інтеграція України в Європейський інформаційний простір: виклики та завдання. Київ : ФОП Клименко, 2014. 212 с.
4. Складові електронного урядування. *Правова інформатика*. 2012. URL: <http://ippi.org.ua/sites/default/files/12fvmseu.pdf>.
5. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.09.2017 р. № 649-р. *Офіційний вісник України*. 2017. № 78. Ст. 109. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80>.
6. Електронне урядування в Україні: аналіз та рекомендації. Результати дослідження. Київ : Поліграфі-Плюс, 2017. 254 с.
7. Електронне урядування та електронна демократія : навч. посіб. : у 15 ч. / за заг. ред. А. І. Семенченка, В. М. Дрешпака. Київ, 2017.
8. Чукут С. А., Загвойська О. В., Цимбаленко Я. Ю. Основи електронного урядування : навч. посіб. Київ : КПП ім. Ігоря Сікорського. 2022. 268 с.
9. Міхровська М. С., Чорноус А. Г. Деякі аспекти впровадження електронного урядування в Україні на прикладі досвіду зарубіжних країн. *Право і суспільство*. 2016. № 2(2). С. 122–127.
10. Грицяк Н. В., Литвинова Л. В. Державне управління в умовах розвитку інформаційного суспільства: навч. посіб. Київ: К.І.С., 2015. 108 с.
11. Конституція України : офіц. текст від 28.05.1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>.
12. Електронне урядування. Опорний конспект лекцій / С. В. Дзюба, І. Б. Жилиєв, С. К. Полумієнко, І. А. Рубан, А. І. Семенченко ; за ред. А. І. Семенченка. Київ, 2012.
13. Інформаційна складова державної політики та управління : монографія / С. Г. Соловйов та ін. Київ : К.І.С., 2015. 320 с.
14. Про адміністративні послуги : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 32.
15. Держава у смартфоні. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-technology/2709578-derzava-u-smartfoni-na-bankovij-anonsu-vali-prezentaciudla-ekspertiv-i-gromadan.html>.

Тема 8. ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ В СОЦІАЛЬНІЙ СФЕРІ

- 1. Сутність та основні моделі соціальної політики.
Основні цілі та методи соціальної політики.*
- 2. Державна політика в галузі освіти.*
- 3. Охорона здоров'я як складова соціальної та гуманітарної політики держави.*
- 4. Держава як гарант «забезпеченої старості».
Світовий досвід вирішення питань пенсійного забезпечення.*
- 5. Державна політика у сфері розвитку культури.*

1. Сутність та основні моделі соціальної політики. Основні цілі та методи соціальної політики

Проблеми соціальної політики вчені почали активно досліджувати при розробці концепції соціально орієнтованої держави. Поняття соціальної політики було введено у науковий обіг французьким теоретиком утопічного соціалізму Ш. Фур'є, завдяки якому на порядок денний було винесене питання про зобов'язання держави надавати своїм громадянам певні соціальні гарантії (з цією метою держава мала монополізувати торгівлю, емісію грошей і збір податків). На думку Ш. Фур'є, саме завдяки державній монополії соціальна політика найповніше могла бути реалізована. Серед європейських країн першою почала займатися соціальною сферою суспільства Німеччина, піклуючись про робітників та їхні сім'ї. Саме там у 1883 р. указами О. Бісмарка про державну допомогу сім'ям німецьких робітників уперше була запроваджена система соціального забезпечення, що не лише контролювалася, але й управлялася державою. Вже на наступних етапах поняття соціальної політики розглядалося виключно у контексті соціальної держави [1].

З огляду на багатоваріантність типів соціальної держави, стають зрозумілими різні підходи щодо тлумачення соціальної політики окремими дослідниками. І хоча поняття «соціальна держава» використовується, як правило, щодо характеристики політики окремих європейських кра-

їн (Швеція, Німеччина, Данія тощо), можна констатувати, що будь-яка сучасна економічно розвинута держава володіє більшою чи меншою мірою певними ознаками соціальної держави. Навіть у тих країнах, у яких традиційно домінують принципи соціально-економічного лібералізму (зокрема, у США), теж здійснюється цілеспрямована державна соціальна політика. Можна констатувати, що упродовж XIX – XX ст. соціальна політика розглядалася дослідниками як різновид економічної політики, що виявляється у впливі держави (за допомогою економіко-правових, управлінських та інших заходів) на соціально-економічну систему з метою досягнення певної ідеальної ситуації [1].

Існує декілька теорій соціальної політики. Зокрема, в межах функціональних теорій соціальна політика розглядається як інструмент реалізації спільних інтересів і вирішення соціальних конфліктів. Згідно з теорією конфлікту (соціологія) і теорією еліт (політика), соціальна політика формується як результат прагнення одних груп суспільства покращити свою ситуацію разом із іншими групами. З огляду на ці теорії, можна вважати, що основна роль соціальної політики у державі рівних можливостей має полягати у мотивації членів суспільства до підтримки соціального миру, що й потребує дослідницької сучасної уваги. Оскільки реалізація соціальної політики передбачає втручання держави в економіку (зокрема, через оподаткування), що супроводжується зменшенням власності і свободи індивіда, то виникає потреба у певній ідеології, спрямованій на обґрунтування цих заходів з огляду на певний набір спільних цінностей [1, 2].

Неоднотайність трактувань соціальної політики в рамках різних ідеологій сприяла виникненню різноманітних моделей соціальної політики:

– американська модель соціальної політики ґрунтується на принципі відокремлення соціального захисту від вільного ринку; – шведська модель є найбільш соціалізованою моделлю (згідно з якою насамперед економіка має задовольняти суспільні потреби), а тому характеризується надзвичайно високим відсотком ВВП, що розподіляється через бюджет (понад 50 %); зосередженням у державі значних фінансових ресурсів; ідеями рівності та солідарності; активною превентивною політикою у сфері зайнятості; високим рівнем соціального захисту населення [1; 3].

Таким чином, державне регулювання економіки має чітко виражену соціальну спрямованість, інакше кажучи, метою економічної діяльності є забезпечення ефективної соціальної політики;

– німецька модель характеризується високими обсягами ВВП, що перерозподіляється через державний бюджет (майже 50 %), розвину-

тою системою соціального захисту на основі залучення коштів державного та приватного секторів;

- японська модель соціальної політики передбачає: вирівнювання доходів; використання системи довічного найму; домінування психології колективізму і солідарності щодо доходів; досягнення консенсусу між різними суб'єктами при вирішенні соціально-економічних проблем;

- англосаксонська модель, що є проміжною моделлю між американською і соціально орієнтованими шведською та німецькою моделями, характеризується активнішим (ніж в межах американської моделі) регулюванням соціальних процесів з боку держави, проте нижчим (ніж у рамках шведської і німецької моделей) рівнем оподаткування та перерозподілу ВВП (не більше 40 %) [1].

Також вважається, що в Європі існують чотири моделі соціальної політики: континентальна модель (яка ґрунтується на схемах страхування); південноєвропейська модель (заснована на пріоритетній ролі сім'ї); британська модель; скандинавська модель (що ґрунтується на принципі загального охоплення). Ці моделі відрізняються одна від одної суб'єктами відповідальності за соціальний захист індивіда (сім'я, держава або ринок) [1; 4].

Оскільки соціальна політика реалізується у певному соціальному середовищі, то доцільним є використання соціології для вивчення соціального контексту соціального забезпечення (при цьому основним об'єктом уваги є соціальна структура). Аналіз соціальної структури включає вивчення соціального складу, соціальних зв'язків і відносин, соціальних норм, усталеності, систем управління і мотивації, символіки, традицій і способу життя. Основною характеристикою соціальної структурованості є соціальна стратифікація, що виражає відносини соціальної нерівності, що визначаються обсягом влади, економічним становищем, рівнем освіти, престижністю професії [1; 5].

На рівні соціальної групи стратифікація проявляється через постійне відтворення соціальних позицій і соціальних ролей членів суспільства. Згідно з теорією соціальної стратифікації, суспільство поділяється за класами, статусами і владними повноваженнями. Загалом клас можна розглядати з трьох основних позицій: економічна позиція, в рамках якої М. Вебер визначав клас на основі відносної економічної позиції (багатство, вид зайнятості, тип доходу, зокрема соціальна допомога); виробничі відносини, що є основним фактором визначення класової

приналежності у марксизмі; професійний статус, що широко використовується при соціологічному аналізі (при цьому статус визначається як форма соціальної поваги або оцінки) [1; 6].

Соціальне забезпечення історично асоціювалося із соціальним соромом, адже об'єктами соціальної політики були, здебільшого, люди з низьким статусом. При цьому для того, щоб заважати людям отримувати соціальну допомогу, її реципієнтів часто зображали як соціально непридатних, аморальних, нечесних осіб – іншими словами, як бар'єр для отримання соціальної допомоги, використовувався «порок бідності» [7]. У дослідженнях соціальної політики останнього часу важливими стали гендерні аспекти, адже багато науковців, які вивчають роль жінок у сучасних суспільствах наголошують, як правило, на їх нижчому статусі і залежності. Водночас, «гендерна сліпота» у соціальній політиці сприятиме поглибленню нерівності між чоловіками і жінками. І хоча всі домінуючі моделі соціальної політики припускають залежність жінок від чоловіків як годувальників, Дж. Луїс виділяє три основні типи таких моделей: сильна модель, в межах якої доходи жінок є другорядними відносно доходів чоловіків (Велика Британія та Ірландія); модифікована модель, що надає жінкам спеціальний статус з огляду на материнство (Франція); слабка модель, що дозволяє жінкам бути годувальницями аналогічно чоловікам (Швеція) [8].

Що стосується расової дискримінації (тобто віднесення людей з певних расових або етнічних груп до нижчого соціального статусу), то, хоча відповідним питанням приділяється значна увага у соціальній політиці, на сьогодні стає все складніше безпосередньо ідентифікувати політику расизму на зразок німецького нацизму або режиму апартеїду у Південній Африці (де пропонувалися різні типи і стандарти соціальних послуг для білих, чорношкірих і азіатів) [9]. На думку вчених, сучасна соціальна політика у розвинутих країнах має три основні ціннісні орієнтації: сім'я, праця і нація. Так, багато соціальних програм ґрунтується на ідеї сім'ї (допомога на дітей, освіта і соціальні пільги). При цьому припускається постійність шлюбу, тоді як відхилення від норми (наприклад, одинокі матері) не схвалюються. Отже, соціальна політика стимулює нормальну сім'ю шляхом надання різноманітних пільг непрацюючим жінкам, одночасно передбачаючи фінансові санкції при розлученні (сплата аліментів, поділ майна тощо). Проте, з іншого боку, з огляду на нижчі витрати сумісного проживання, дві самотні особи можуть отри-

мувати більшу сукупну соціальну допомогу, порівняно із ситуацією, якщо б вони жили разом [1].

Саме з цих міркувань у багатьох країнах громадянський шлюб прирівнюється до офіційного при наданні соціальних пільг. Зважаючи на претензії на соціальну допомогу з боку самотніх матерів і батьків, необхідно наголосити, що вони трактуються по-різному. Зокрема, з ліберальної позиції батьки є повністю відповідальними за добробут своїх дітей. Водночас, згідно з колективістською позицією (що характерна для континентальної Європи), діти є об'єктом турботи не лише батьків, а й інших членів суспільства; іншими словами, інтереси дітей мають домінувати над будь-якими моральними аспектами статусу їх батьків. Осмислюючи працю як ще одну ціннісну орієнтацію соціальної політики, звернемо увагу на той факт, що основу соціального захисту найчастіше складає стабільний трудовий стаж, тобто постійна участь людей на формальному ринку праці. Водночас іноді індивіди є лише частково інтегрованими у ринок праці через його дуалістичність і циклічну (сезонну) зайнятість. Як правило, така економічна маргінальність призводить до соціальної нестабільності, асоціюючись, насамперед, із розпадом сімей і зменшенням рівня соціальної захищеності, оскільки на сьогодні багато систем соціального забезпечення пов'язуються з активністю профспілок та інших професійних груп (а не держави) [1].

Д. Гілл, американський вчений, відносить до соціальної політики всі заходи уряду, спрямовані на покращання умов життя, а забезпечення соціального добробуту він розглядає як першочергове завдання держави, тоді як інші функції, на його думку, є другорядними. Б. Дж. Нельсон вважає, що соціальна політика (як сфера знань) визначається інтересом до цілісної моделі, що об'єднує політичну систему і процеси, що відбуваються в її рамках, вірою у важливість наслідків дій уряду, прагненням до отримання відповідних знань, а також переконаністю у важливості демократії. Б. Пітерс розглядає соціальну політику разом із поняттям політичного процесу, оскільки соціальна політика, на його думку, є результатом дій державних органів влади, що впливають на життя громадян [1; 10; 11].

Р. Баркер визначає соціальну політику як принципи діяльності держави, які визначають спосіб її втручання і регулювання відносин між окремими індивідами, групами, спільнотами, соціальними установами. Ці принципи, що тісно пов'язані з традиціями та цінностями суспільства, значною мірою визначають розподіл ресурсів і добробут населен-

ня [12]. Соціальну політику вважають спрямовуючим, стабілізуючим впливом держави, що ґрунтується на системі певних правил (норм), які сприяють залученню різноманітних суб'єктів до політичних процесів. Мета такого диктаторського впливу полягає у сприянні формуванню спільних інтересів широких верств населення для подальшої консолідації суспільства та забезпечення його підтримки діяльності держави, творення «маси», яка сліпо сповідує погляди свого «вождя» [1].

Ще один дослідник, І. Лавриненко, вважає, що соціальна політика є діяльністю з управління соціальною сферою суспільства, покликаною забезпечити життя і його відтворення через формування передумов стабільного розвитку суспільства [13]. За визначенням Р. Гордона, соціальна політика є дослідженням соціального забезпечення, а тому вона зосереджується, передусім, на соціальних послугах і державі добробуту. Соціальну політику К. Нойборг і К. Вайганд пропонують визначати як менеджмент соціальних ризиків. На їх думку, така політика не повинна обмежуватися лише заходами, мотивованими міркуваннями справедливості – вона також має передбачати і деякі превентивні дії [1].

Моделі соціальної політики для різних країн відрізняються ступенем втручання держави в соціально-економічну сферу суспільства та ступенем соціальної захищеності громадян, забезпеченості свободи соціального вибору в різних верств населення та впливу соціальних процесів на економічний розвиток країни. Для України, в сучасних трансформаційних умовах соціально-економічного життя, одним із головних напрямків соціальної політики є забезпечення рівня життя населення відповідно до стандартів ЄС. Модель соціальної політики конкретної держави повинна враховувати звичаї цієї держави, її історію, економічний і політичний устрій, сформовану систему господарювання, культурні традиції тощо. У кожній країні існують свої пріоритетні напрямки, державні інститути і певні інструменти та механізми, що дозволяють реагувати на потреби соціально-економічного розвитку суспільства. У сукупності це визначає національну модель розвитку держави [14].

Соціальна політика не може бути первинною по відношенню до економіки і, хоча визначення соціальної політики носить абстрактний або загальний характер, модель соціальної політики носить конкретний характер. Під моделлю соціальної політики у вузькому сенсі розуміють загальну схему опису найважливіших елементів соціальної політики, її цілей, завдань, інструментарію, форм реалізації, що обумовлені сус-

пільно-політичними та економічними чинниками. У більш широкому сенсі – це комплекс соціальних і економічних інституцій, діяльність яких спрямована на забезпечення дієздатності господарської та соціальної систем, а також рівноважного функціонування суспільства шляхом досягнення рівноваги, стабільності й цілісності в системі суспільних відносин, подолання соціальної напруги, забезпечення самодостатнього рівня життєдіяльності людей, надання кожному членові суспільства можливості вільно розвиватися, реалізовувати свої здібності, одержувати дохід, поліпшувати добробут населення [14].

Сучасні моделі соціальної політики відрізняються ступенем втручання держави в соціально-економічну сферу суспільства та ступенем соціальної захищеності громадян, забезпеченості свободи соціального вибору в різних верств населення та впливу соціальних процесів на економічний розвиток країни. Від того, наскільки правильно буде проводитися соціальна політика, залежить ступінь адаптації цієї держави до внутрішніх і зовнішніх викликів, розвиток громадянського суспільства. Незважаючи на зниження ролі держави в ринковій економіці посилилось й розширилось фінансування соціальних програм, за допомогою яких здійснюється політика стабілізації соціально – економічного становища суспільства. Розвиток прогресивної та ефективної для кожної держави моделі соціальної політики є одним з основних показників добробуту громадянського суспільства та позиції країни на міжнародній арені [15].

Існує багато підходів до класифікації моделей соціальної політики. Кожна модель є певною ідеологічною конструкцією, яка формується із взаємопов'язаного набору ідей та цінностей, що виражає ставлення до дійсності, визначає розуміння соціальних проблем та дії щодо вирішення цих проблем, спрямований на закріплення, розвиток чи зміну відносин у соціальній сфері. Але базовими критеріями є розмір і джерело отримання соціальних виплат, спосіб задоволення потреб, доступність і коло охоплення клієнтів. Головним для розуміння сутності моделей соціальної політики є сектор, навколо якого розгортається активність у разі необхідності надання соціальної допомоги (державна, бізнес чи громадські об'єднання). Також треба усвідомлювати, що моделі в чистому вигляді у реальній економіці не функціонують [15].

Історично склалися три основні моделі соціальної політики держави: ліберальна, корпоративна і суспільна. В основі ліберальної моделі соціальної політики лежить принцип, що припускає особисту від-

повідальність кожного члена суспільства за свій добробут. Тут роль держави у безпосередній реалізації соціальної політики мінімізована. Її основними суб'єктами є окремі індивіди та недержавні організації. Фінансову основу соціальних програм становлять насамперед приватні заощадження і приватне страхування. За ліберальної моделі соціальної політики держава бере на себе відповідальність за збереження лише мінімальних доходів громадян і за благополуччя найменш забезпечених верств населення. Ліберальна модель соціальної політики максимально стимулює створення та розвиток у суспільстві різних форм недержавного соціального страхування та соціальної підтримки [16].

В основі корпоративної моделі соціальної політики лежить принцип, який обумовлює, що відповідальність за своїх працівників несе безпосередньо роботодавець. Створюючи систему довічного найму, роботодавець стимулює працівників до здійснення максимального трудового внеску, за що пропонує йому різні види соціальних гарантій у вигляді пенсійного забезпечення, оплати медичних послуг, рекреаційних послуг, освіти. Держава, недержавні організації та окремі індивіди також несуть частку відповідальності за соціальне благополуччя в суспільстві. При цьому велику роль відіграють підприємства, які мають власну розгалужену соціальну інфраструктуру та власні соціально-страхові фонди.

Фінансовою основою даної моделі є насамперед страхові внески організацій. За корпоративної моделі соціальної політики значну роль у реалізації соціальної політики відіграють організації роботодавців як базовий елемент системи управління трудовими ресурсами. У напрямі реалізації корпоративної моделі соціальної політики для стимулювання соціальної відповідності бізнесових структур Федеральний уряд Німеччини разом із діловими та соціальними партнерами розпочав навчальну програму, метою якої є підвищення рівня обізнаності роботодавців щодо соціальної відповідальності [16].

На практиці способи втілення ідей щодо мотивації соціально відповідальної поведінки бізнесу та механізми соціальної політики можуть бути різними. Ступінь соціальної спрямованості держави не завжди залежить від безпосередніх розмірів фінансової участі держави в реалізації соціальної політики. Значно більшою мірою факторами, що визначають ступінь соціальності держави, є першорядність соціальних цінностей в офіційній ідеології держави, присутність сильних демократичних політичних інститутів, наявність адміністративних умов і пра-

вового простору для вільного функціонування різних суб'єктів господарювання та їх економічна ефективність. Жодна з моделей соціальної держави не є ідеальною. Кожна має свої переваги і недоліки, однак у цілому межа можливостей соціальної політики держави визначається її ресурсними можливостями і особливостями загальної політики [16].

Державу, що забезпечує своїм громадянам і особам, що знаходяться на її території на законних підставах, гідний рівень життя і вільний розвиток, називають соціальною. Така держава створює систему соціального захисту, що охоплює систему соціального страхування, соціальні гарантії, соціальну допомогу, систему фінансування пенсій, компенсацій, медичних і інших соціальних послуг [17]. Головним атрибутом соціальної держави є реальна відсутність бідних, а не декларативне проголошення допомоги соціально вразливим верствам. При цьому добробут забезпечується не тільки і не стільки перерозподілом власності одних на користь інших, а головним чином стимулюванням і забезпеченням активної та ініціативної діяльності всіх громадян.

Об'єктом соціальної політики є суспільні, зокрема, соціальні відносини, процеси життєдіяльності соціуму, що безпосередньо чи опосередковано впливають на формування соціальної безпеки людини, задоволення нею власних соціальних потреб та інтересів, освоєння і творення соціальних цінностей [17].

Мета соціальної політики полягає у створенні умов для формування, розвитку та оптимального функціонування соціальних відносин, всебічного розкриття, самореалізації творчого соціального потенціалу людини, особистості, її сутнісних сил, а також для задоволення людиною її соціальних потреб та інтересів, освоєння соціальних цінностей, підтримання у суспільстві соціальної злагоди, стабільності та соціальної цілісності [17].

У цьому зв'язку завданнями соціальної політики є:

- 1) створення умов для реалізації соціального потенціалу людини;
- 2) сприяння розвитку соціальних, соціально-ринкових відносин;
- 3) перетворення соціальних чинників на одну із домінант економічного зростання;
- 4) розвиток соціально-трудова відносин;
- 5) реформування системи соціального захисту, соціального страхування, пенсійного забезпечення;
- 6) реформування ринку праці та зайнятості населення.

До суб'єктів соціальної політики належать людина, держава, суспільство, соціальні спільноти та інститути, політичні партії, громадські організації, асоціації громадян, колективи, фонди тощо. Перелічені суб'єкти мають різний суспільний характер, здійснюють соціальну діяльність у багатьох галузях суспільного виробництва, мають різні можливості, масштаби, глибину, способи та засоби впливу на розвиток соціального буття.

Соціальна політика держави включає:

1) регулювання соціальних відносин у суспільстві, регламентацію умов взаємодії суб'єктів економіки в соціальній сфері (в тому числі між роботодавцями і найманою робочою силою);

2) вирішення проблеми безробіття та забезпечення ефективної зайнятості;

3) розподіл і перерозподіл доходів населення;

4) формування стимулів до високопродуктивної суспільної праці й надання соціальних гарантій економічно активній частині населення;

5) створення системи соціального захисту населення;

6) забезпечення розвитку елементів соціальної інфраструктури (закладів освіти, охорони здоров'я, науки, культури, спорту, житлово-комунального господарства і т. ін.);

7) захист навколишнього середовища тощо [17].

Системотворчий характер соціальної політики обумовлюється тим, що соціальна політика виступає елементом: життєздатності суспільства; стабілізації та розвитку суспільства; консолідації суспільства [17].

2. Державна політика у сфері освіти

Державна політика у сфері освіти – це передбачена законодавством сукупність дій органів державної влади щодо формування й реалізації стратегічних завдань сфери освіти, удосконалення та розвитку системи освіти з метою задоволення потреб людини й суспільства [18].

3-поміж ознак, які характеризують державну політику у сфері освіти, виокремлюються такі:

- це один із невід'ємних елементів загальної політики держави;
- специфічна сфера, у якій вона реалізовується,
- сфера освіти;
- спеціальні органи державної влади, які визначені законодавством та задіяні в її визначенні й реалізації;

- обов’язкова підстава для реалізації;
- нормативно-правові акти;
- спрямованість на функціонування й розвиток системи освіти;
- здійснення від імені держави в особі органів та установ, які представляють усі гілки державної влади;
- наявність спеціальної мети – задоволення потреб людини й суспільства [18].

У ст. 5 чинного Закону України «Про освіту» від 05.09.2017 р. закріплено такі положення:

- 1) державну пріоритетність цієї сфери;
- 2) спрямованість на забезпечення інноваційного, соціально-економічного й культурного розвитку суспільства;
- 3) безпосередній взаємозв’язок фінансування освіти з інвестуванням у людський потенціал, сталий розвиток суспільства та держави;
- 4) перелік органів державної влади, які визначають і реалізують державну політику у сфері освіти;
- 5) основні засади, на яких ґрунтується формування й реалізація такої політики, а також її мету;
- 6) перелік документів державного прогнозування та стратегічного планування розвитку освіти, а також обов’язок органів влади забезпечувати відкритий доступ до зазначених документів шляхом їх оприлюднення на своїх офіційних вебсайтах;
- 7) обов’язок держави створювати умови для здобуття громадянської освіти [19].

Засадами державної політики у сфері освіти та принципи освітньої діяльності є такі:

- людиноцентризм;
- верховенство права;
- забезпечення якості освіти та якості освітньої діяльності;
- забезпечення рівного доступу до освіти без дискримінації;
- розвиток інклюзивного освітнього середовища;
- забезпечення універсального дизайну та розумного пристосування;
- науковий характер освіти;
- різноманітність освіти;
- цілісність і наступність системи освіти;
- прозорість і публічність прийняття та виконання управлінських рішень;
- відповідальність і підзвітність органів управління освітою та закладів освіти, інших суб’єктів освітньої діяльності перед суспільством;

інституційне відокремлення функцій контролю (нагляду) та функцій забезпечення діяльності закладів освіти;

- інтеграція з ринком праці;
- нерозривний зв'язок зі світовою та національною історією, культурою, національними традиціями;
- свобода у виборі видів, форм і темпу здобуття освіти, освітньої програми, закладу освіти, інших суб'єктів освітньої діяльності; – академічна доброчесність;
- академічна свобода;
- фінансова, академічна, кадрова та організаційна автономія закладів освіти; – демократизм; – єдність навчання, виховання та розвитку;
- виховання патріотизму, поваги до культурних цінностей українського народу, його історико-культурного надбання й традицій;
- формування усвідомленої потреби в дотриманні Конституції та законів України, нетерпимості до їх порушення;
- формування поваги до прав і свобод людини, нетерпимості до приниження її честі та гідності, фізичного або психічного насильства, а також до дискримінації за будь-якими ознаками;
- формування громадянської культури та культури демократії;
- формування культури здорового способу життя, екологічної культури та дбайливого ставлення до довкілля;
- невторчання політичних партій в освітній процес;
- невторчання релігійних організацій в освітній процес;
- різнобічність і збалансованість інформації щодо політичних, світоглядних та релігійних питань;
- державно-громадське управління;
- державно-громадське партнерство;
- державно-приватне партнерство;
- сприяння навчанню впродовж життя;
- інтеграція в міжнародний освітній і науковий простір;
- нетерпимість до проявів корупції та хабарництва;
- доступність для кожного громадянина всіх форм і типів освітніх послуг, що надаються державою;
- принцип рівних можливостей для всіх [19].

Окрім того, важливе значення для з'ясування правових аспектів реалізації державної політики у сфері освіти має визначення нормативно-правового базису такої політики. Так, загальні засади державної політики у сфері освіти визначені Конституцією України та іншими законами.

Основним Законом України передбачаються принципи реалізації права на освіту, яке забезпечує держава (ст. 53); обов'язкове визначення засад регулювання освіти на рівні законодавства (ст. 92); забезпечення політики у сфері освіти Кабінетом Міністрів України (ст. 116) тощо. До законів, що визначають особливості державної політики у сфері освіти, варто віднести закони України «Про освіту» [19], «Про дошкільну освіту», «Про загальну середню освіту», «Про позашкільну освіту», «Про професійно-технічну освіту», «Про вищу освіту» тощо.

Таким чином, державна політика у сфері освіти – це передбачена законодавством сукупність дій органів державної влади щодо формування й реалізації стратегічних завдань сфери освіти, удосконалення та розвитку системи освіти з метою задоволення потреб людини й суспільства. Її ознаки є такими:

- належність до загальної політики держави;
- наявність специфічної сфери, у якій реалізовується (сфера освіти);
- наявність спеціальних суб'єктів (органи державної влади, які визначені законодавством та задіяні в її визначенні й реалізації);
- обов'язкова підстава для реалізації – нормативно-правові акти;
- спрямованість на функціонування й розвиток системи освіти;
- здійснення від імені держави в особі органів та установ, які представляють усі гілки державної влади;
- наявність спеціальної мети – задоволення потреб людини й суспільства [18].

Суб'єктами, які визначають і реалізують державну політику у сфері освіти, є Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, центральний орган виконавчої влади у сфері освіти й науки, інші центральні органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Нормативно-правовий базис такої політики становлять Конституція України та інші закони, акти Президента України, Кабінету Міністрів України, Міністерства освіти і науки України, документи державного прогнозування та стратегічного планування розвитку.

Система забезпечення якості освіти [19].

1. Метою розбудови та функціонування системи забезпечення якості освіти в Україні є: гарантування якості освіти; формування довіри суспільства до системи та закладів освіти, органів управління освітою; постійне та послідовне підвищення якості освіти; допомога закладам освіти та іншим суб'єктам освітньої діяльності у підвищенні якості освіти.

2. Складовими системи забезпечення якості освіти є: система забезпечення якості в закладах освіти (внутрішня система забезпечення якості освіти); система зовнішнього забезпечення якості освіти; система забезпечення якості в діяльності органів управління та установ, що здійснюють зовнішнє забезпечення якості освіти.

3. Система забезпечення якості в закладах освіти (внутрішня система забезпечення якості освіти) може включати: стратегію (політику) та процедури забезпечення якості освіти; систему та механізми забезпечення академічної доброчесності; оприлюднені критерії, правила і процедури оцінювання здобувачів освіти; оприлюднені критерії, правила і процедури оцінювання педагогічної (науково-педагогічної) діяльності педагогічних та науково-педагогічних працівників; оприлюднені критерії, правила і процедури оцінювання управлінської діяльності керівних працівників закладу освіти; забезпечення наявності необхідних ресурсів для організації освітнього процесу, в тому числі для самостійної роботи здобувачів освіти; забезпечення наявності інформаційних систем для ефективного управління закладом освіти; створення в закладі освіти інклюзивного освітнього середовища, універсального дизайну та розумного пристосування; інші процедури та заходи, що визначаються спеціальними законами або документами закладу освіти.

4. Система зовнішнього забезпечення якості освіти може включати:

1) інструменти, процедури та заходи забезпечення і підвищення якості освіти, зокрема:

- стандартизацію;
- ліцензування освітньої діяльності;
- акредитацію освітніх програм;
- інституційну акредитацію;
- громадську акредитацію закладів освіти;
- зовнішнє незалежне оцінювання результатів навчання;
- інституційний аудит;
- моніторинг якості освіти;
- атестацію педагогічних працівників;
- сертифікацію педагогічних працівників;
- громадський нагляд;
- інші інструменти, процедури і заходи, що визначаються спеціальними законами;

2) визначені цим Законом і спеціальними законами органи і установи, що відповідають за забезпечення якості освіти, та спеціально уповноважені державою установи, що проводять зовнішнє незалежне оцінювання;

3) незалежні установи оцінювання та забезпечення якості освіти.

5. Система забезпечення якості в діяльності органів управління та установ, що здійснюють зовнішнє забезпечення якості освіти, включає:

- політику та процедури забезпечення якості власної діяльності;
- необхідні ресурси для організації процесів і процедур;
- зовнішній незалежний аудит діяльності (процесів і процедур) відповідних органів і установ.

6. Особливості функціонування системи забезпечення якості на кожному рівні освіти визначаються спеціальними законами [19].

Академічна доброчесність – це сукупність етичних принципів та визначених законом правил, якими мають керуватися учасники освітнього процесу під час навчання, викладання та провадження наукової (творчої) діяльності з метою забезпечення довіри до результатів навчання та/або наукових (творчих) досягнень [19].

Дотримання академічної доброчесності педагогічними, науково-педагогічними та науковими працівниками передбачає:

- посилення на джерела інформації у разі використання ідей, розробок, тверджень, відомостей;
- дотримання норм законодавства про авторське право і суміжні права;
- надання достовірної інформації про методики і результати досліджень, джерела використаної інформації та власну педагогічну (науково-педагогічну, творчу) діяльність;
- контроль за дотриманням академічної доброчесності здобувачами освіти;
- об’єктивне оцінювання результатів навчання [19].

Дотримання академічної доброчесності здобувачами освіти передбачає:

- самостійне виконання навчальних завдань, завдань поточного та підсумкового контролю результатів навчання (для осіб з особливими освітніми потребами ця вимога застосовується з урахуванням їхніх індивідуальних потреб і можливостей);
- посилення на джерела інформації у разі використання ідей, розробок, тверджень, відомостей;
- дотримання норм законодавства про авторське право і суміжні права;

— надання достовірної інформації про результати власної навчальної (наукової, творчої) діяльності, використані методики досліджень і джерела інформації [19].

Моніторинг якості освіти – це система послідовних і систематичних заходів, що здійснюються з метою виявлення та відстеження тенденцій у розвитку якості освіти в країні, на окремих територіях, у закладах освіти (інших суб'єктах освітньої діяльності), встановлення відповідності фактичних результатів освітньої діяльності її заявленим цілям, а також оцінювання ступеня, напряду і причин відхилень від цілей [19].

Моніторинг якості освіти може бути внутрішній та зовнішній.

Внутрішній моніторинг якості освіти проводиться закладами освіти (іншими суб'єктами освітньої діяльності). Зовнішній моніторинг якості освіти може проводитися будь-якими органами, підприємствами, установами, організаціями, іншими юридичними особами, що здійснюють незалежне оцінювання якості освіти та освітньої діяльності. Участь закладів освіти (інших суб'єктів освітньої діяльності) та учасників освітнього процесу у зовнішньому моніторингу якості освіти є добровільною, крім випадків, встановлених законодавством. Порядок, види та форми проведення моніторингу якості освіти затверджуються центральним органом виконавчої влади у сфері освіти і науки. Центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки організовує участь закладів освіти у порівняльних міжнародних дослідженнях якості освіти [19].

3. Охорона здоров'я як складова соціальної та гуманітарної політики держави

Державна політика України в галузі охорони здоров'я – це комплекс прийнятих загальнодержавних рішень чи взятих зобов'язань щодо збереження та зміцнення фізичного і психічного здоров'я та соціального благополуччя населення держави як найважливішої складової її національного багатства шляхом реалізації сукупності політичних, організаційних, економічних, правових, соціальних, культурних, наукових та медичних заходів з метою збереження генофонду української нації, її гуманітарного потенціалу та врахування вимог нинішнього і майбутніх поколінь в інтересах як конкретної людини (особистості), так і суспільства в цілому.

Відповідно до законодавства України, охорона здоров'я є одним із пріоритетних напрямів державної діяльності. Держава формує політику охорони здоров'я в Україні та забезпечує її реалізацію. Законодавство України про охорону здоров'я базується на Конституції України. Із конституційного визначення України як соціальної держави, політика якої спрямована на створення умов щодо забезпечення гідного рівня життя людини, і положень ст. 49 Конституції України, згідно з якими обов'язком держави є забезпечення права громадян на охорону здоров'я, а також державних програм соціального розвитку випливає, що на державу покладаються зобов'язання перед суспільством щодо використання всіх засобів державного управління сферою [20]. Реалії сьогодення свідчать про необхідність суттєвого оновлення поглядів стосовно державного регулювання у сфері охорони здоров'я громадян.

На сучасному етапі стан здоров'я населення України характеризується значною поширеністю хронічних хвороб та соціально небезпечних захворювань. Високими залишаються рівні інвалідності та смертності при короткій середній тривалості життя. На здоров'я і відтворення населення негативно впливають якісні показники життя, забруднення довкілля, незадовільні умови праці, поширення інфекційних і паразитарних захворювань, криза галузі медичного обслуговування, недостатній контроль за якістю та вживанням лікарських засобів і біологічно активних домішок, тютюнокуріння [21].

До погіршення стану здоров'я населення, збільшення нещасних випадків у побуті та на виробництві, руйнування сімей, духовної, моральної і фізичної деградації суспільства призводить надмірне вживання алкогольних напоїв, вживання наркотичних засобів, психотропних речовин, що згубно позначається й на демографічній ситуації. Не сприяє розв'язанню проблем у сфері охорони здоров'я й відсутність належного моніторингу за станом генофонду, рівнем популяційного імунітету населення, циркуляцією збудників інфекційних хвороб. Сучасна система охорони здоров'я в Україні спрямована більше на лікування, ніж на профілактику захворювань і пропаганду здорового способу життя [21].

Поряд із збереженням ставлення до медичної діяльності як однієї з соціальних функцій держави, за останній час виникли й посилилися тенденції відносно охорони здоров'я громадян як фактору забезпечення національної безпеки України.

Існує велика кількість обставин, які свідчать про необхідність зміни пріоритетів стосовно основних напрямів державного регулювання у сфері охорони здоров'я. Основними з таких обставин є:

- урізноманітнення форм власності лікувальних установ, де громадянам може надаватися медична допомога;
- віднесення певної частини послуг, що надаються державними та комунальними закладами охорони здоров'я, до адміністративних (управлінських) послуг;
- необхідність урахування прав, свобод і законних інтересів пацієнтів і доцільності для держави за пошуків нових форм і методів державного управління у сфері охорони здоров'я громадян;
- доцільність зміни акцентів у визначенні державного фінансування сфери медичної діяльності в Україні тощо.

4. Держава як гарант «забезпеченої старості». Світовий досвід вирішення питань пенсійного забезпечення

Одним із основних завдань соціальної політики держави є забезпечення матеріальної підтримки громадян у похилому віці. Потреба людини в соціальному захисті зумовлена багатьма факторами: біологічною природою людини, особливостями умов праці (рівень доходу, режим праці та відпочинку тощо), виробничим середовищем, трудовими відносинами, природними та технологічними обставинами, а також безліччю інших чинників [22]. Тому пенсійна система відіграє важливу роль у процесі соціального захисту населення, і необхідність її розвитку конче необхідна.

Головною складовою системи соціального захисту населення є пенсійне забезпечення. Тому, подальший розвиток пенсійної системи як елементу соціального захисту населення, не може здійснюватися ізольовано від реформування суспільно-політичних та соціально-економічних процесів [22]. Це обумовлює необхідність комплексного державного управління реформами в системі пенсійного забезпечення та соціальній політиці й удосконалення відповідних організаційно-економічних механізмів у цих сферах. У контексті майбутнього розвитку системи соціальних прав, меж їх поширення загалом і соціального забезпечення зокрема можна дійти однозначного висновку, що Україна перебуває під впливом сучасних загальносвітових тенденцій.

Євроінтеграційні орієнтири розвитку України вимагають, щоб соціально-економічна політика держави була направлена на досягнення європейських стандартів якості життя. Це передбачає надійний соціальний захист населення і належне пенсійне забезпечення.

Пенсійне забезпечення є фрагментом економічної системи України. Пенсійні права – одні з основних соціальних прав, визначених Конституцією України та законами України, які не тільки проголошені чи задекларовані, а й реалізуються і стосуються кожної особи як активного учасника суспільного життя. Одним із основних атрибутів соціальної політики будь-якої цивілізованої держави є соціальний захист населення. Саме пенсійне забезпечення розглядається як особливий складовий елемент соціальної функції держави і водночас як сукупність методів задоволення матеріальних потреб тих верств населення, які, відповідно до чинного законодавства, мають право на отримання пенсії. Пенсійне забезпечення є однією з основних гарантій матеріального забезпечення непрацездатних громадян, оскільки для непрацездатних пенсіонерів пенсія фактично стає основним джерелом їх існування [22].

Нині майже у всіх країнах існують у тій чи іншій формі інституційні системи соціального забезпечення. Проте є значні відмінності між різними групами країн, регіонами та окремими країнами щодо типів страхових випадків, охоплення населення, рівнів допомоги, а також ефективності та дієвості наявних програм. Провідні експерти Міністерства соціальної політики України та Міжнародної організації праці (МОП) відзначають, що системи соціального забезпечення, що охоплюють формальний сектор, а також універсальні програми, що фінансуються із державного бюджету, постраждали внаслідок економічного занепаду, що простежується у країнах, що розвиваються, протягом останніх десяти років, а також іноді від програм структурної перебудови економіки.

Міжнародна організація праці (МОП) традиційно визначає соціальне забезпечення з погляду громадських заходів, необхідних для задоволення трьох типів потреб або непередбачуваних життєвих обставин: потреба в медичній допомозі; втрата або суттєве скорочення доходу через хворобу, вагітність та пологи, виробничу травму, старість, інвалідність, смерть годувальника або безробіття, а також витрати, пов'язані з вихованням дітей.

Основною метою діяльності пенсійної системи є забезпечення надійних і достатніх пенсійних виплат при одночасній реалізації програм

підвищення добробуту населення. Така система повинна відповідати наступним вимогам:

- достатньою – здатною забезпечити пенсійні виплати, які гарантують захист від бідності осіб похилого віку, і вирівнювати споживання протягом всього циклу життя;
- прийнятною по рівню витрат, що відповідає фінансовим можливостям вкладникам і суспільства та не витісняє інші соціальні пріоритети;
- стійкою – функціонування системи може бути забезпечене на певну перспективу;
- надійною – здатною протистояти шоківим впливам різних факторів, у тому числі в результаті змін економічної, демографічної та політичної ситуації.

Стратегічний вектор розвитку пенсійної системи України на законодавчому рівні має бути визначеним як впровадження страхових принципів у функціонуванні пенсійної системи і становленні повноцінного пенсійного страхування в Україні. Вибір кращої моделі пенсійної системи в Україні має бути заснований на ідеї багатокомпонентних інститутів пенсійного забезпечення, яка дозволить розподілити ризики між інститутами пенсійної системи і її суб'єктами, доповнити функції і сфери захисту, пов'язати джерела виникнення ризиків з фінансовим забезпеченням.

5. Державна політика у сфері розвитку культури

Держава залишається одним з провідних чинників формування стратегії розвитку закладів культурного напрямку. Зміни в нових суспільних відносинах, орієнтованих на принципи економіки ринкового типу, вплинули на розвиток економічної системи держави. Провідна роль у забезпеченні соціально-економічного розвитку держави належить органам державної влади та місцевого самоврядування, які є невід'ємною частиною народногосподарської системи та виконують функцію управління [23].

Подібну функцію не можна недооцінювати, бо занепад культурної сфери неминуче призведе до духовної деградації людини, що негативно вплине на розвиток трудового потенціалу України. Зміни в системі економічних відносин країни спричинили нагальну потребу в пошуку нових підходів до формування відповідних управлінських та органі-

заційно-економічних відносин у царині культурно-мистецького життя країни, формуванні відповідної культурної політики держави [23].

Основи державної політики у сфері культури закладено в Конституції України, де розвиток культури визначено як першорядне, різноманітне за своїм спрямуванням і характером завдання, а пріоритетні напрямки розвитку культури визначаються цільовими загальнодержавними програмами, які затверджуються Верховною Радою України. Державна політика у сфері культури базується на історичних та суспільно-політичних аспектах розвитку країни. Основні завдання цієї політики полягають у забезпеченні умов для створення, збереження та поширення культурних цінностей у суспільстві. Досягнення цих завдань потребує залучення до сфери культури широкого фінансового та організаційного ресурсу [23].

Сучасні вчені у цілому розуміють державну культурну політику як комплекс операційних принципів, адміністративних і фінансових видів діяльності та процедур, які забезпечують основу дій держави у галузі культури. Як цілеспрямовану діяльність держави, окреслює можливі домінуючі механізми впливу на культуру: через законодавчі механізми контролю (правові гарантії загальних і специфічно-культурних свобод, особливі податкові акти; закони, що регулюють діяльність культурних інституцій та деякі культурні практики); через механізми фінансування (пряме утримання культурно-мистецьких інституцій або ж системи грантів, або ж істотні податкові пільги); через адміністративне управління інфраструктурою культури (яка в таких випадках перебуває в державній або комунальній власності).

Серед пріоритетів культурної політики України вчені визначають: принцип культурної демократії; заохочення культурної самосвідомості за умови відмовлення від нав'язування іншо-самосвідомості; збереження й розвиток мовного розмаїття; спрямованість культурної політики на розвиток творчості; орієнтація як на національні, так і на загальнолюдські цінності; визнання пріоритету міжнародно-правових актів у сфері культури.

Як об'єкт державного управління, культура – це цілісний комплексний процес, головним орієнтиром якого є людина, її безумовний духовний (моральний і інтелектуальний) розвиток і вдосконалення. Серед пріоритетних завдань організацій культури і мистецтва, які мають знаходитися у сфері життєвих інтересів держави і суспільства можна назвати: охоронне – зберігання, збирання та дослідження культурних цінностей; творче – створення нових художніх цінностей; гуманітарне

– сприяння формуванню ціннісних орієнтацій особи, соціальних груп і суспільства загалом; інструментальне – створення різноманітного продукту, здатного задовольняти культурні потреби населення.

Вирішення проблеми вибору оптимальних форм і методів державного регулювання в галузі культури є достатньо складним процесом. Тому до вищезазначених пріоритетів слід додати й такі, як забезпечення належного рівня фінансування цієї галузі; удосконалення нормативно-правової бази у сфері культури, що відповідає сучасним світовим вимогам; підвищення ролі й престижності професії працівника культури. Державна культурна політика має охоплювати культурні аспекти всіх державних програм економічного, екологічного, соціального, національного розвитку, а також фактора безпеки держави й особистості.

Контрольні запитання та завдання

1. Охарактеризуйте поняття «соціальна держава».
2. Які завдання соціальної політики держави та що вона включає?
3. Моделі соціальної політики та їх зміст.
4. Чи існує зв'язок між соціальною та економічною політикою держави?
5. Які ознаки характеризують державну політику у сфері освіти?
6. Основні принципи освітньої діяльності. Система якості освіти.
7. Що передбачає дотримання академічної доброчесності здобувачами освіти?
8. На що спрямована державна політика України в галузі охорони здоров'я?
9. Що є основною метою діяльності пенсійної системи?
10. Які пріоритети культурної політики України?

Список використаних та рекомендованих джерел

1. Токарський Т. Еволюція теорії соціальної політики. Ефективність державного управління. 2017. Вип. 1 (50). Ч. 1. С. 42–50.
2. Trattner W. I. Social Welfare or Social Control?: Some Historical Perspectives on Regulating the Poor W. I. Trattner (ed.). Knoxville : University of Tennessee Press, 1983. P. 49–54.
3. Flora P. The Development of Welfare States in Europe and America Transaction / P. Flora, A. J. Heidenheimer. [S. p. : s. n.], 1981. P. 25–44.
4. Abrahamson P. Post Modern Welfare: Market, State, and Civil Society Towards Year / P. Abrahamson. Roskilde : Roskilde University, Institute of Economics & Planning, 1989. P. 13–18 ; Aigner K. The New European Model of

the Reformed Welfare State (New-RWS) / Aigner K. // European Forum Working Paper. 2002. № 2. P. 7–13.

5. Ahn S. Policy influence on economic growth in OECD countries / S. Ahn, Ph. Howitt . Economics Department Working Papers 246, OECD. [S.p. : s.n.], 2000. P. 10–15.

6. Weber M. The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism [Text] / M. Weber. London : Allen and Unwin, 1930. P. 35–44.

7. Chow N. Western and Chinese ideas of social welfare / N. Chow // International Social Work. 1987. P. 31–41.

8. Lewis J. Gender, Work, Family and Welfare States: The Nordic Countries in Comparative Perspective. *Research on the Study of the Nordic Welfare State: Papers from the August 2003 Conference in Helsinki* / ed. by: Marjanen J., Stenius H., Vauhkonen J. ; Renvall Institute Publications. [S.p. : s.n.], 2004. P. 23–67 ; Lewis J. The Gender Settlement and Social Provision: the Work-Welfare Relationship at the Level of the Household. *Europe and the Politics of Capabilities* / ed. by Salais R., Villeneuve R. [S. p.]. Cambridge University Press, 2005. P. 23–80.

9. Chin L. A. Welfare Reform: CQ Vital Issue Series / L. A. Chin, K. S. Seefeldt. Washington : [s. n.], 2001. P. 24–29.

10. Нельсон Б. Дж. Социальная политика и управление: общие проблемы. *Политическая наука. Новые направления*. 1999. С. 528, 529.

11. Pieters D. Social Security: A Human Right in Search of a New Generation of International Kegak Instruments. Presentation at International Symposium «Unemployment and Poverty – Causes and Remedies». Rome : [s. n.], 2000. № 5–10. P. 10–17.

12. Баркер Р. Словарь социальной работы : пер. с англ. 1994. С. 38.

13. Лавриненко І. М. Державна соціальна політика: досвід та проблеми трансформації (80-ті – перша половина 90-х років ХХ століття): автореф. дис. ... д-ра іст. наук. К., 2000. С. 22.

14. Валенков В. Є. Формування національної моделі соціальної політики України в умовах системних суспільних трансформацій. URL: [https://nuczu.edu.ua/sciencearchive/PublicAdministration/vol7\(17\)/27.pdf](https://nuczu.edu.ua/sciencearchive/PublicAdministration/vol7(17)/27.pdf).

15. Шутаєва О. О., Побірченко В. В. Моделі соціальної політики ЄС: основні напрямки трансформації. Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия: Экономика и управление. 2013. Т. 26. № 1. С. 174–182.

16. Толуб'як В. С., Овсянюк-Бердадіна О. Ф. Фінансове та інституційне стимулювання соціальної відповідальності бізнесу в країнах Європейського Союзу. Економіка та управління національним господарством. 2016. Вип. 4. С. 35–39.

17. Актуальні проблеми соціального права в Україні: збірник наукових праць / за ред. М. І. Іншина, В. І. Щербини, С. Я. Вавженчука ; відпов. ред. І. С. Сахарук. Харків : Юрайт, 2017 282 с.

18. Економічні відносини у системі вищої освіти: модернізація в умовах інноваційної економіки : монографія / Ю. Вітренко, В. Ворона, Д. Кірієнко, В. Ковтунець та ін. ; за ред. Ю. Вітренка. Київ : Інститут вищої освіти НАПН України, 2017. 187 с.

19. Закон України «Про освіту». *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 38-39. Ст. 380.

20. Конституція України : документ № 254к/96-ВР, редакція від 30.09.2016, підстава 1401-VIII *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

21. Гомон Д.О. Державна політика у сфері охорони здоров'я в контексті реформування. Науковий журнал «Право і суспільство». 2015. № 6-2. С.104–108.

22. Васильчак С. В., Жидяк О. Р., Лояк Л. М. Соціальне забезпечення в контексті пенсійної реформи. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. 2018. № 2. С 19–28.

23. Кучин С. П. Особливості державної політики в сфері культури та освіти (соціально-економічний аспект). Зовнішня торгівля: право, економіка, фінанси. 2013. № 2. С. 40–48.

Тема 9. ФУНКЦІЇ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ЕКОНОМІКИ

- 1. Функції публічного адміністрування у сфері економіки.*
- 2. Держава як гарант забезпечення умов для підприємницької діяльності.*
- 3. Умови формування та управління власністю в державі.*
- 4. Механізми взаємодії суспільства та економіки.*

1. Функції публічного адміністрування у сфері економіки

Економіка – це система взаємопов'язаних галузей та комплексів народного господарства, що містить у собі взаємозв'язані та взаємозалежні ланки: суспільного виробництва, розподілу, обміну виробленого продукту в масштабах усієї держави, з метою задоволення потреб суспільства. Найбільшими складовими економічної системи України є: промисловість; енергетичний комплекс; агропромисловий комплекс; будівельний комплекс; транспорт і дорожнє господарство; зв'язок; торговельний комплекс; житлове господарство; побутове обслуговування населення; сфера використання й охорони природних ресурсів [1].

Отже, усі перелічені галузі й комплекси перебувають у тісній взаємодії, кожна з них складається з кількох підгалузей. Підгалузі відрізняються, з одного боку, значною самостійністю, а з другого боку – взаємозалежністю й інтегрованістю з економічною системою в цілому. Наприклад, промисловість поділяється на машинобудівну, хімічну, металургійну, легку тощо. У кожній з перелічених галузей і підгалузей є специфічні матеріальні умови виробництва, технологічні процеси, структура і чисельність підприємств, інженерно-технічний та управлінський персонал тощо. Всі ці чинники визначають їх місце і призначення в економічній системі, а також особливості міжгалузевих зв'язків [1].

Економіка розвивається разом із суспільством, породжується ним і водночас впливає на нього. У цьому виявляється її генетична функція.

Матеріальні потреби становлять сукупність базових потреб особистості й формують цінності, ціннісні орієнтації, впливаючи на соціалізацію індивідів. У цих процесах реалізують себе ціннісно-нормативна та виховна функції економіки. Як соціальна система, що впливає на розвиток суспільних відносин, економіка виконує в суспільстві інтегративну функцію, що виражається у забезпеченні єдності інтересів працюючих, створенні соціально-економічних груп і верств [2].

Однією з головних функцій економіки є регулятивна (збереження відносної цілісності суспільства) і творча (пов'язана з виробництвом засобів подальшого розвитку суспільного й індивідуального життя). Адаптаційна функція економіки спрямована на забезпечення функціонування і розвиток виробництва, розподіл, обмін і споживання. Публічне регулювання економічних процесів органічно поєднується з ринковими механізмами є складовою частиною сучасної ринкової економіки, що і визначає його зміст [2].

З урахуванням пріоритетності публічна адміністрація виконує такі основні функції в сфері економіки:

- контрольна;
- захисту ринкових основ господарювання;
- регулятивна [2].

Організаційна функція включає нормотворчу діяльність, тобто створення правової основи здійснення господарської діяльності та організаційних структур публічної адміністрації, які будуть забезпечувати реалізацію цих норм [2].

Контрольна – контроль за дотриманням правових норм і законодавства в сфері господарювання. Крім цього, контроль може здійснюватись за виконанням доходної та видаткової частини бюджету, розвитком зовнішньоекономічних зв'язків, контроль за суб'єктами владних повноважень при реалізації ними заходів державного регулювання та ін. [2].

Функція захисту господарських відносин, перш за все, спрямована на:

- захист економічної конкуренції;
- недопущення концентрації, регулювання цін;
- здійснення контролю, захисту конкуренції у сфері державних закупівель [2].

Зміст регулятивної функції полягає в тому, що публічна адміністрація для реалізації економічної політики, виконання цільових економічних та інших програм і програм економічного і соціального розвитку

застосовує різноманітні засоби і механізми регулювання господарської діяльності, до яких належать:

- ліцензування, патентування і квотування;
- сертифікація та стандартизація;
- застосування нормативів та лімітів;
- регулювання цін і тарифів;
- державне замовлення;
- надання інвестиційних, податкових та інших пільг;
- надання дотацій, компенсацій, цільових інновацій та субсидій [2].

Ключові функції економіки зумовлюють нові соціальні процеси:

1. Підтримання і розвиток форм суспільного розподілу праці. Відбувається це шляхом відтворення трудових ресурсів, розподілу робочих місць і перерозподілу кадрів. Вона передбачає гнучкі та мобільні механізми кадрової політики. За сучасних умов відбувається інтенсивний перерозподіл кадрів, з'являються нові професійні групи, насамперед у приватному секторі, сфері обслуговування, торгівлі.

2. Посилення стимулів до праці та економічна зацікавленість її результатами. Хоча економічні фактори мотивації праці посідають одне з провідних місць, нерідко трапляються неадекватна оплата праці, затримання заробітної плати, що негативно впливає на трудову мотивацію працівників, активізує відплив кадрів, міграційні процеси.

3. Оновлення форм організації виробництва, систем стимулювання, пошук нових типів економічної поведінки [3].

Усе це впливає не тільки на економічні процеси, але й стимулює соціальні зміни в суспільстві, відкриваючи простір для нових соціальних ролей. Це свідчить, що економіка є одним з найвагоміших соціальних інститутів суспільства, суттєво впливає на соціальні відносини, спрямованість соціальних процесів, які є основою життєдіяльності суспільства. Економічні відносини визначають суспільне становище соціальних спільнот, їх соціальні зв'язки та особливості взаємодії [4].

Категоріальний апарат економіки охоплює загальнонаукові, загально соціальні та специфічні категорії. Головні з них: соціальний механізм розвитку економіки, економічна поведінка, економічна культура та ін. Перший рівень – це загальні категорії: «економічна сфера» і «сфера соціальних відносин». Вони характеризують суспільство на перетині його з економікою. До другого рівня належать категорії, що розкривають соціальний механізм розвитку економіки та окремих його фрагментів у регу-

люванні соціально-економічних процесів. Це категорії, що конкретизують зміст соціальних механізмів: «економічна свідомість», «економічне мислення», «соціально-економічні стереотипи», «економічні інтереси», «економічна діяльність», «економічна поведінка», «економічна культура» [4].

Базовим для відносин економіки та суспільства є поняття «соціальний механізм розвитку економіки». Соціальний механізм розвитку економіки – стійка система взаємодії соціально-економічних груп у сферах виробництва, розподілу, обміну і споживання матеріальних благ і послуг, регульована історично сформованими в даній країні типом культури, системою управління і соціальною структурою суспільства [4].

2. Держава як гарант забезпечення умов для підприємницької діяльності

У сучасних умовах для нормального функціонування та розвитку підприємницької діяльності державою мають бути створені наступні **умови**:

- стабільність національної грошово-кредитної системи;
- послаблення податкового навантаження, стабілізація податкової системи за рахунок надання податкових канікул або зменшення ставок податків;
- забезпечення правоохоронного захисту активів та фінансової документації підприємницьких структур від рейдерських захватів, тощо;
- забезпечення сталого розвитку та підтримки у правовій сфері;
- підтримка тісної взаємодії підприємницьких структур із комерційними банками, науково-дослідними та навчальними центрами, консалтинговими організаціями, організаціями публічної сфери, тощо;
- активна фінансова та матеріально-технічна підтримка підприємництва;
- ефективний захист промислової та інтелектуальної власності;
- забезпечення ефективної політики реалізації та системи регулювання підприємницької діяльності державними органами;
- урегулювання вітчизняного законодавства відповідно до міжнародних норм та стандартів, тощо [5].

На сучасному етапі розвитку України суттєвим елементом державної підтримки бізнесу є дерегулювання підприємницької діяльності, яке означає:

- спрощення порядку створення, реєстрації та ліквідації суб'єктів підприємництва;

- скорочення переліку видів підприємницької діяльності, що підлягають ліцензуванню та патентуванню, потребують одержання сертифікатів і будь-яких інших дозволів на здійснення підприємництва;
- обмеження кількості перевірок і права контролю за діяльністю суб'єктів підприємництва; спрощення процедури митного оформлення вантажів у процесі здійснення експортно-імпортних операцій;
- забезпечення послідовності та стабільності нормативно-правового регулювання підприємництва [5].

Інституційні засади державної підтримки підприємницької діяльності **включають**: наявність організаційної структури; наявність ринкової інфраструктури; інформаційно-консультаційне забезпечення підприємництва; кадрове забезпечення; науково-методичне забезпечення; моніторинг державної підтримки [5].

Метою державної підтримки підприємницької діяльності є:

- створення умов для позитивних структурних змін в економіці України;
- сприяння формуванню та розвитку підприємництва, становлення підприємництва як провідної сили в подоланні негативних процесів в економіці та забезпечення сталого позитивного розвитку суспільства;
- підтримка вітчизняних виробників;
- формування умов для забезпечення зайнятості населення України [5].

Державна підтримка підприємницької діяльності здійснюється за такими напрямками: формування інфраструктури підтримки і розвитку підприємництва, організація державної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів для суб'єктів підприємництва; встановлення системи пільг для суб'єктів підприємництва; фінансово-кредитна підтримка підприємництва; залучення суб'єктів підприємництва до виконання науково-технічних і соціально-економічних програм, здійснення постачання продукції (робіт, послуг) для державних та регіональних потреб. Сприяння розвитку підприємництва в Україні також передбачає: проведення комплексу наукових досліджень, пов'язаних з проблемами розвитку підприємництва; розроблення та впровадження нових підходів і методів щодо аналізу та прогнозування розвитку цього сектору економіки; вивчення світового досвіду з питань формування державної політики сприяння розвитку підприємництва [5].

Функціональні (цільові) форми та методи державної підтримки підприємництва умовно можна розділити на такі складові: матеріально-

технічна підтримка; науково-технічна (інноваційна) підтримка; фінансово-інвестиційна підтримка; податкове регулювання та сприяння самофінансуванню бізнесу; зовнішньоекономічне регулювання та захист національних підприємств; екологічне регулювання бізнесу. Державне регулювання фінансового забезпечення діяльності підприємств передбачає застосування інструментів бюджетної, податкової, грошово-кредитної та інших напрямів політики [5].

Розвиток підприємництва потребує створення розвинутої системи інформаційно-консультаційного забезпечення та інфраструктури, що підтримує її діяльність. Основним елементом такої системи має бути мережа регіональних інформаційно-аналітичних центрів, які в майбутньому інтегруються в єдину інформаційну систему. Державне регулювання фінансового забезпечення діяльності підприємств передбачає застосування інструментів бюджетної, податкової, грошово-кредитної та інших напрямів політики [5].

3. Умови формування та управління власністю в державі

Соціально-економічною основою функціонування будь-якої економічної системи є відносини власності. Власність – соціологічна категорія, яка охоплює низку підсистем суспільних відносин (економічних, соціальних, правових, психологічних тощо), які прямо та опосередковано стосуються привласнення предметів природи у процесі праці та привласнення матеріальних і духовних благ. Власність є комплексом відносин, багатомірним і багатоступеневим явищем, яке формує соціально-політичну структуру суспільства. Розрізняють соціальні, політичні, морально-психологічні та ідеологічні аспекти власності. Складовими власності є відносини володіння, розпорядження і користування [6].

Володіння характеризує належність об'єкта власності конкретному суб'єкту, фактичне панування суб'єкта над об'єктом власності. Розпорядження – це здійснюване власником або делеговане ним іншим економічним суб'єктам право прийняття управлінських рішень з приводу функціонування і реалізації об'єкта власності. Користування (використання) – процес виробничого застосування і споживання корисних властивостей об'єкта власності, створених за його участю благ. Розрізняють такі форми власності: індивідуальну, колективну та державну власність [7].

Функціонування, пріоритетність певних форм, видів власності пов'язані з економічною політикою держави, яка встановлює певний господарський порядок, визначає економічні, правові, морально-психологічні межі його функціонування, постійно здійснює заходи для його підтримання, удосконалення, оновлення елементів відповідно до потреб економічної ситуації [7].

Економічна політика виконує такі функції:

1. Створення економічних, правових, політичних, морально-психологічних умов, орієнтованих на надання кожному суб'єкту (індивіду, групі, організації та ін.) реальних можливостей для раціонального господарювання.

2. Регулювання системи прийняття господарських рішень, для того щоб засоби виробництва належали ефективним власникам, здатним раціонально і прибутково їх використовувати.

3. Забезпечення стабільних, максимально передбачуваних і сприятливих макроекономічних умов для господарської діяльності.

4. Створення умов і стимулів для ощадливого використання ресурсів, виробництва якісних товарів і послуг.

5. Надання суб'єктам господарської діяльності інформації, забезпечення їм можливостей щодо одержання інформації, необхідної для складання і реалізації господарських програм і планів.

6. Реалізація раціональної політики доходів, спрямованої на подолання соціально-майнової диференціації за допомогою прогресивного оподаткування, забезпечення достатньої платоспроможності всіх верств і груп населення [8].

4. Механізми взаємодії суспільства та економіки

Взаємовідносини суспільства та економіки розвиваються стрімко та невинно, залежно від структури суб'єктів господарювання, а також впливу зовнішніх умов, що формують суспільні взаємовідносини. Взаємодія громадян країни у сфері економіки спрямована, перш за все, на отримання певних благ та послуг, а також на перерозподіл доходів з метою забезпечення соціальної справедливості в суспільстві. Отже, зв'язок економіки та суспільства забезпечує цілісне вивчення економіки як складної системи, у якій функціонують соціальні суб'єкти економіч-

ної діяльності, від поведінки яких залежать кінцеві результати економічного розвитку [1].

Публічне регулювання економічних процесів органічно поєднується з ринковими механізмами є складовою частиною сучасної ринкової економіки, що і визначає його зміст. З урахуванням пріоритетності публічна адміністрація виконує такі основні функції в сфері економіки: організаційна; контрольна; захисту ринкових основ господарювання; регулятивна. Сучасна українська економічна політика спрямовується на створення сприятливих умов для розвитку науки, заохочення до провадження інноваційної діяльності, сприяння технологічній модернізації та забезпеченню конкурентоспроможності промислового та аграрного комплексу і формування потужного національного капіталу, впровадження європейських стандартів регулювання економічних відносин. Ці заходи сприяють подальшій побудові інноваційної моделі національної економіки здійснюються за безпосередньої участі публічної адміністрації [1].

Контрольні запитання та завдання

1. Сутність економічної політики.
2. Що є метою державної підтримки підприємницької діяльності?
3. Форми та методи державної підтримки підприємництва.
4. Охарактеризуйте функції економічної політики.
5. На що спрямована сучасна українська економічна політика?

Список використаних та рекомендованих джерел

1. Чернов С. І., Гайдученко С. О. Текст лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» (для студентів всіх форм навчання за спеціальністю 7.03060101, 8.03060101 «Менеджмент організацій і адміністрування (за видами економічної діяльності)». Харків : ХНУМГ, 2014. 97 с.
2. Методичні вказівки до вивчення програмного матеріалу з дисципліни «Вступ до спеціальності» для студентів ступеня бакалавра спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» денної, заочної та дистанційної форм навчання / укл. О. А. Варламова. Дніпро : ДВНЗ ПДАБА, 2018. 48 с.
3. Герасімчук А. А., Палеха Ю. І., Шиян О. М. Соціологія : навч. посіб. Київ : Вид-во Європейського університету, 2004. 246 с.
4. Завальна Ж. В. Економічна культура в договірному регулюванні суспільних відносин. *Forum Prava*. 2020. № 62(3). С. 44–54.

5. Романенко Т. п. Держава як гарантія забезпечення умов розвитку та ефективного функціонування підприємницької діяльності. Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії. 2017. Вип. 68. С. 239–253. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpgvzdia_2017_68_25.

6. Артеменко С. Б. Фляшнікова А. Б. Соціологія : навч.-метод. посіб. для самостійної роботи. Київ : КНЕУ, 2012. 188 с.

7. Пасемко Г. П., Лозинська Т. М., Бесєдіна Г. Є. та ін. Політична економія : навч. посіб. Харків : ХНАУ, 2011. 551 с.

8. Пасемко Г. П., Андрусенко Г. О., Косенко В. В. Макроекономічна політика та аналіз її ефективності : опорний конспект лекцій. Харків : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2008. 236 с.

Тема 10. АНТИКОРУПЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ ТА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ ТА АДМІНІСТРУВАННІ

- 1. Історичні витоки і соціальні передумови виникнення корупції, її економічний, правовий аспекти, системний характер, зв'язок з іншими негативними соціальними явищами.*
- 2. Поняття корупції та корупційного правопорушення. Перелік злочинів, що відносяться до корупційних. Ознаки корупційних злочинів.*
- 3. Базові нормативно-правові акти, що утворюють основу антикорупційної діяльності України.*
- 4. Правопорушення та відповідальність у публічному управлінні та адмініструванні.*

1. Історичні витоки і соціальні передумови виникнення корупції, її економічний, правовий аспекти, системний характер, зв'язок з іншими негативними соціальними явищами

На сьогодні галузь знань публічного управління і адміністрування має потребу в теоретичному визначенні напрямів формування національної антикорупційної політики, шляхів удосконалення правової бази з питань запобігання корупції в органах влади, розкритті змісту взаємозалежності політичних, економічних і культурних проблем. Власного методологічного наповнення потребує проблема соціальної сутності корупції як одного з найнебезпечніших проявів суспільного життя, яка є його продуктом, має чітко виражене політичне забарвлення і свідчить про неефективність діяльності державних і суспільних інститутів. Формально рівень поширеності корупції є реакцією на кризу в основних сферах суспільного життя, що виражається у глибокій невідповідності між механізмами управління суспільством і фундаментальними цілями його розвитку. Отже, з позицій наукового аналізу важливим завданням є напрацювання особливої методологічної моделі розвитку системи публічного управління в напрямі здійснення системних реформ, спрямованих на запобігання корупції.

Як свідчать окремі енциклопедичні словники, слово «корупція» походить від латинського «*corruptio*», що означає «псування», «розбещення», тобто може розумітися як розбещення окремих посадових осіб державного апарату, як соціальна корозія, що роз’їдає державну владу і суспільство в цілому. Слід зазначити, що як серед українських вчених-правознавців, так і серед практиків не існує чіткого визначення поняття корупції. Основні підходи до розуміння корупції можна звести до наступного [1]:

- корупція розуміється як підкуп-продажність державних службовців;
- корупція розглядається як зловживання владою або посадовим становищем, здійснене з певних особистих інтересів;
- корупцію розуміють як використання посадових повноважень, статусу посади, а також її авторитету для задоволення особистого інтересу або інтересів третіх осіб;
- корупція розглядається як елемент (ознака) організованої злочинності [1].

Аналіз міжнародно-правових документів також свідчить про існування різних підходів розуміння корупції. Так, у Резолюції «Практичні заходи боротьби з корупцією», розповсюдженій на VIII Конгресі ООН по запобіганню злочинності (Гавана, 1990р.), корупція визначається як «порушення етичного (морального), дисциплінарного, адміністративного, кримінального характеру, що проявилися в протизаконному використанні свого службового становища суб’єктом корупційної діяльності». Інший документ ООН (Довідковий документ про міжнародну боротьбу з корупцією) формулює поняття корупції як «зловживання державною владою для одержання вигоди в особистих цілях» [1]. Таким чином, корупція – це складне соціальне явище, що негативно впливає на всі аспекти політичного і соціально-економічного розвитку суспільства і держави. Воно полягає як у протиправних діях (бездіяльності), так і неетичних (аморальних) вчинках [1].

Будь-яка класифікація передбачає насамперед знаходження критеріїв, за якими можна здійснювати поділ на види. Для визначення видів корупції можна виділити такі критерії: сфери прояву корупції; її масштаб і системність; її суб’єкти; характер неправомірної вигоди; наслідки, яких вона завдає; її географія тощо. Так, за сферами прояву зазвичай виділяють такі види корупції:

- 1) політична, зокрема корупція у представницьких органах влади;
- 2) корупція на публічній службі, зокрема у діяльності органів виконавчої влади, насамперед у їх діяльності з надання публічних послуг;

- 3) корупція у судовій системі та органах кримінальної юстиції;
- 4) корупція в економіці (у публічних закупівлях, в митній і фіскальній сферах тощо);
- 5) корупція в соціальній сфері (освіта, охорона здоров'я, соцзабезпечення та ін.);
- 6) корупція у приватному секторі;
- 7) корупція в спорті [2].

За критерієм масштабу і системності корупція буває:

- 1) епізодична;
- 2) систематична;
- 3) глобальна (мафіозного типу).

Найбільш поширеним з цих видів в Україні є другий. Систематична корупція відповідає ознакам, які характерні для будь-якого виду професійної злочинності, визначеним американським вченим Едвіном Сатерлендом. Поширюючи ці ознаки на систематичну корупцію, можна побачити, що:

- корупційній поведінці вчать, взаємодіючи в процесі спілкування з іншими людьми;
- навчання корупційній поведінці відбувається головним чином у групах, де відносини мають безпосередній, особистий характер;
- навчання корупційній поведінці включає: а) засвоєння прийомів вчинення корупційних діянь; б) специфічну спрямованість мотивів, яка формується на основі оцінок правових норм як сприятливих або як несприятливих;
- особа стає корупціонером в результаті переваги в неї оцінок, що сприяють порушенню закону над оцінками, що не сприяють цьому;
- диференційовані зв'язки різняться залежно від їхньої частоти, тривалості, черговості й інтенсивності;
- процес навчання корупційній поведінці в ході контактів з моделями такої поведінки містить у собі всі механізми, що діють у процесі будь-якого іншого навчання.

За критерієм суб'єктів, якими є особи, зазначені в ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції» [3], можна виділити:

- 1) корупцію за участю осіб, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (умовно назовемо їх – функціонери);
- 2) корупцію за участю осіб, які порівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (квазі-функціонери).

Це:

- посадові особи юридичних осіб публічного права (крім тих, які зазначені в п. 1 ст. 3 Закону);

- особи, які надають публічні послуги, хоча не є ні державними службовцями, ні посадовими особами місцевого самоврядування;

3) корупцію за участю осіб, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або спеціально уповноважені на виконання таких обов'язків у юридичних особах приватного права (функціонери приватного сектору);

4) корупцію за участю інших осіб, які не є службовими особами та виконують роботу чи надають послуги відповідно до договору з підприємством, установою, організацією (не функціонери). Для різних суб'єктів передбачені різні обов'язки, обмеження, заборони й відповідальність, тобто на них поширюються різні положення Закону «Про запобігання корупції», а тому різним є і зміст вчинюваних за їхньою участю корупційних діянь [3].

За критерієм характеру неправомірної вигоди корупція може бути майнова (коли її предметом, метою чи засобом є майно, право на майно або послуги чи інші дії майнового характеру) і немайнова (коли її предмет, мета чи засоби – це немайнові пільги, переваги, вигоди нематеріального чи негрошового характеру) [2].

Критерій наслідків дозволяє виділити види корупції, які:

1) пов'язані із настанням наслідків, що визначаються в КК як істотна шкода (наприклад, різні види службових зловживань у статтях 364, 364-1, 365-2 КК);

2) пов'язані із настанням наслідків, що визначаються у КК як тяжкі (у тих же статтях КК);

3) прямо не пов'язані із настанням наслідків (наприклад, давання чи одержання неправомірної вигоди для визнання цих діянь корупційними злочинами не вимагає настання тих чи інших визначених в законів наслідків).

За географією корупція може бути:

1) характерна лише для певних місцевостей (наприклад, корупція, пов'язана із незаконною порубкою лісу та його викраденням наявна у місцевостях, де ліс росте; або «бурштинова корупція» там, де видобувається бурштин).

- 2) типова для будь-яких місцевостей;
- 3) транскордонна (корупція, пов'язана із контрабандним переміщенням певних предметів через митний кордон або іншими перевезеннями, корупція, що спричиняє транскордонні забруднення річок, морів, повітря тощо).

За критерієм мети «хабародавця» розглядають такі види корупції (у відповідних її формах):

- 1) корупція з метою вирішити незаконне питання;
- 2) корупція з метою вирішити законне питання;
- 3) корупція з метою прискорити вирішення законного питання.

Корупція і далі продовжує залишатися вкрай негативним явищем. Її небезпечні наслідки досліджувались вельми глибоко. Емпіричні дані показують, що наслідки корупції полягають у тому, що вона:

– порушує встановлений законом порядок здійснення повноважень посадовими і службовими особами органів державної влади, органів місцевого самоврядування, управлінських структур приватного сектора; підриває авторитет держави, завдає шкоди утвердженню демократичних основ управління. Електоральна корупція призводить до «незаконного привласнення влади», коли владу одержують особи, які не повинні посідати державні посади за своїми діловими та особистими якостями і називає такий механізм незаконним привласненням влади.

Саме через корупцію мають місце чинення перешкод при отриманні публічних послуг і втрати часу громадянами, зниження ефективності роботи державного апарату в цілому. У корумпованих бюрократичних апаратах більшість державних ресурсів свідомо прямують в канали, де їх найлегше розікрасти або де найлегше збирати хабарі. Політика правлячої еліти стає направленою на придушення механізмів контролю над корупцією: свободи преси, незалежності системи правосуддя, конкуруючих еліт (опозиції) і далі прав громадян; суттєво обмежує конституційні права і свободи людини і громадянина. Поширеними є факти накладання необґрунтованих обтяжень на одержувачів публічних послуг в усіх сферах життєдіяльності держави і громад.

– порушує принцип верховенства права, насамперед в частині рівності кожного перед законом і судом. Наприклад, в державній ви-

конавчій службі має місце затягування виконання судових рішень, створення умов, які унеможливають їх виконання в інтересах певних осіб.

- призводить до гальмування та викривлення давно очікуваних соціально-економічних реформ, перешкоджає розвитку ринкових відносин, надходженню іноземних інвестицій, сприяє зростанню соціальної нерівності.

- надає незаконні привілеї корумпованим кланам, угрупованням та окремим особам, підпорядковує державну і місцеву владу їхнім інтересам. Інформація про використання (витрати) публічних коштів, якими розпоряджаються органи державної влади та органи місцевого самоврядування, залишається закритою: так легше розкрадати чужу власність. Усі незаконні акти та правочини, які були вчинені в результаті корупційної змови, залишаються чинними внаслідок нових і нових корупційних змов, а завдана корупційними діями шкода не відшкодовується.

- сприяє тінізації економічних відносин, легалізації доходів, одержаних незаконним шляхом, спричиняє розорення приватних підприємців, які намагаються працювати за законом. Її наслідками є також зменшення конкуренції і посилення монополізму, зниження інвестицій у виробництво, уповільнення економічного зростання, пониження якості суспільного сервісу.

- порушує принципи соціальної справедливості, невідворотності покарання за вчинені правопорушення;

- нищить духовні, моральні цінності. Відсутність можливостей для задоволення різних потреб та інтересів людей в державі створює умови для пошуку додаткових прибутків, в тому числі і шляхом одержання неправомірної вигоди як одного із способу задоволення таких потреб. За таких обставин відбувається девальвація моральних цінностей, падіння рівня культури змінює життєві пріоритети у громадян, коли людина оцінюється не за її здібностями і моральними якостями, а за рівнем достатку і належністю до владних структур. Через занепад політичної легітимності влади відбувається і зниження суспільної моралі: «якщо всі у владі крадуть, то чому мені не можна» [4].

- ускладнює відносини з іншими державами і міжнародною спільнотою, утруднює надання іноземної допомоги. Коли корупція поєднана зі злочинним світом на міжнародному рівні, надання економічної допомоги міжнародних організацій стає вкрай складним.

2. Поняття корупції та корупційного правопорушення. Перелік злочинів, що відносяться до корупційних. Ознаки корупційних злочинів

У Законі України «Про запобігання корупції» (ст. 1) зазначено, що *корупція* – використання особою наданих їй службових повноважень чи пов’язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов’язаних з ними можливостей [3].

Корупційне правопорушення – діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, за яке законом встановлено кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність. Правопорушення, пов’язане з корупцією – діяння, що не містить ознак корупції, але порушує встановлені цим Законом вимоги, заборони та обмеження, вчинене особою, за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність [3].

Водночас, Законом України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14.10.2014 р. № 1698-VII ст. 45 КК було доповнено приміткою, в якій встановлено *перелік злочинів, що відносяться до корупційних*. З урахуванням змін, внесених Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції» № 198-VIII від 12.02.2015 р., корупційними злочинами визнаються суспільно небезпечні діяння, передбачені статтями 191, 262, 308, 312, 313, 320, 357, 410, у випадку їх вчинення шляхом зловживання службовим становищем, а також діяння, передбачені статтями 210, 354, 364, 364¹, 365², 368–369³ КК [5].

З огляду на це *першою ознакою корупційних злочинів* є те, що їх вчинення завжди пов’язано з *використанням особою влади, службового становища чи можливостей, які з такого службового становища випливають* (наприклад, у ст. 369) [5].

По-друге, для корупційних злочинів характерним є не просто використання службового становища, а зловживання таким становищем. Під зловживанням слід розуміти таке діяння, що:

- а) може вчинятися шляхом як дії, так і бездіяльності;
- б) полягає у використанні особою влади чи своїх службових повноважень;
- в) суперечить інтересам служби [5].

Таким чином, корупційним може визнаватися лише такий злочин, в якому вчинене діяння суперечить інтересам службової діяльності особи [5].

По-третьє, всім злочинам, зазначених в примітці до ст. 45 КК, властиве виключно умисне психічне ставлення до вчинюваного діяння. Це означає, що особа завжди усвідомлює, що використовує службові повноваження чи пов'язані з ними можливості всупереч інтересам служби і бажає їх використати саме так. При цьому в злочинах, передбачених статтями 364, 364-1, 365-2 КК ставлення до наслідків може виражатися як у формі умислу, так й у формі необережності. Необхідно також зазначити, що мотиви та мета можуть бути різними [5].

Проте у переважній більшості корупційних злочинів, зокрема, передбачених статтями 191, 354, 357, 364, 364-1, 365-2, 368, 368-2, 368-3, 368-4, ч. 2 та 3 ст. 369-2) КК, обов'язковою є наявність корисливого мотиву [5].

По-четверте, безумовно корупційні злочини, у своїй абсолютній більшості, пов'язані з одержанням чи даванням (у тому числі пропозицією і обіцянкою таких дій) *неправомірної вигоди*. Згідно з приміткою до ст. 364-1 КК під *неправомірною вигодою* слід розуміти грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, будь-які інші вигоди нематеріального чи негрошового характеру, які пропонують, обіцяють, надають або одержують без законних на те підстав. У той самий час у злочинах, передбачених статтями 354, 368, 368-2, 368-3, 368-4, 369, 369-2 КК неправомірна вигода є предметом цих злочинів, тоді як у ст. 364, 364-1, 365-2 КК неправомірна вигода характеризує суб'єктивну сторону цих злочинів, виступаючи в якості мети їх вчинення [5].

По-п'яте, характерною ознакою корупційних злочинів є *суб'єкт їх вчинення*: в переважній більшості це службові особи як публічного, так і приватного права, та особи, які надають публічні послуги. Виняток становлять лише злочини, передбачені ст. 354 КК, суб'єктом якого є працівник державного підприємства, установи чи організації,

незалежно від роду діяльності, який не є службовою особою, а також ч. 1 та 2 статей 368-3 та 368-4, ст. 369, та ч. 1 ст. 369-2, де суб'єкт злочину є загальним [5].

Виходячи з викладеного, можна сформулювати й визначення корупційних злочинів як умисних суспільно небезпечних діянь, що володіють всіма ознаками корупційних правопорушень, вчинення яких пов'язане з використанням особою влади, службового становища чи можливостей, що з такого службового становища випливають всупереч інтересам служби, вичерпний перелік яких установлено в законі про кримінальну відповідальність [5].

Особливу увагу потрібно приділити питанню **запобігання корупції** як одного з основних напрямів протидії цьому явищу [6].

Під запобіганням у загальному тлумаченні слід розуміти особливий вид соціального управління, який покликаний забезпечити безпеку прав і полягає у розробленні та здійсненні спеціальних заходів щодо виявлення і усунення детермінант злочинності, а також у запобіжному впливі на осіб, схильних до протиправної поведінки [6].

При організації запобігання поширенню корупції, попередження її проявів необхідно врахувати низку **факторів**:

- *політичний*, пов'язаний з чітким розмежуванням компетенції органів законодавчої, виконавчої та судової влади на всіх рівнях;
- *нормативно-правовий*, який полягає у необхідності вдосконалення нормативно визначених механізмів реалізації Закону України «Про боротьбу з корупцією»;
- *організаційний*, що проявляється в необхідності вдосконалення взаємодії органів, що ведуть боротьбу з корупцією;
- *економічний*, обумовлений перехідним станом в управлінні економікою;
- *кадровий*, пов'язаний з удосконаленням системи добору та підготовки персоналу державної служби;
- *морально-психологічний*, зумовлений не розвиненістю традицій етики державних службовців.

Розглядаючи засоби та методи запобігання корупції, передусім виділяються такі *основні види*:

- а) профілактичні дії;
- б) система правових актів, спрямованих на боротьбу з корупцією;
- в) діяльність державних органів щодо викорінювання корупції.

Головним базисом очищення суспільства від корупції є запровадження демократичних засад у сфері суспільного життя та дерегуляція економіки, скорочення обсягів державного регулювання економікою.

Для здійснення профілактики корупції у сфері економіки необхідно зменшувати долю тіньової економіки. Цього можна досягти завдяки реформуванню податкової системи, її спрощення. У політичній сфері запобіганню корупційних діянь сприятиме політичне структурування суспільства, зміцнення політичних партій у суспільному житті, формування Уряду на базі однієї партії чи на базі блоку партій, зростання їхньої відповідальності перед суспільством за наслідки діяльності Уряду [7].

3. Базові нормативно-правові акти, що утворюють основу антикорупційної діяльності України

В Україні створено систему антикорупційного законодавства, яка охоплює всі сфери суспільного життя і включає різні види нормативно-правових актів. Основним антикорупційним нормативно-правовим актом в Україні є Закон України «Про запобігання корупції» (далі – Закон).

У цілому основу антикорупційного законодавства України утворюють наступні акти законодавства:

- Конституція України;
- Кримінальний кодекс України;
- Кодекс України про адміністративні правопорушення.

Безперечно, наведений перелік не є вичерпним і включає лише основні нормативно-правові акти у сфері запобігання і виявлення корупції. Спеціальні норми щодо запобігання і виявлення корупції також визначені актами законодавства, якими врегульовано діяльність окремих державних органів, служб тощо (в частині визначення їх статусу, функцій, процедур тощо). Такі норми є важливими з огляду на те, що вони утворюють превентивні механізми неналежної поведінки посадовців. У цій частині законодавство є динамічним, воно постійно вдосконалюється і розвивається [7].

Суб'єкти відповідальності за корупційні правопорушення

Статтею 3 Закону визначено суб'єктів, на яких поширюється дія цього Закону. Зокрема, наведено вичерпний перелік осіб, які зобов'язані виконувати встановлені законодавством антикорупційні обмеження та обов'язки, та які можуть понести відповідальність за порушення антикорупційного законодавства [7].

Суб'єкти в сфері реалізації антикорупційної політики держави. Відповідно до ст. 1 Закону до спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції відносяться: *органи прокуратури, Національної поліції, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції*. Національне агентство з питань запобігання корупції як центральний орган виконавчої влади із спеціальним статусом, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України, утворено відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 № 118 «Про утворення Національного агентства з питань запобігання корупції».

У статті 4 Закону визначено, що Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – Національне агентство) є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику. Національне агентство є правомочним з моменту призначення більше половини його загального кількісного складу.

Статтею 11 Закону передбачено широкий спектр повноважень Національного агентства, зокрема:

- проведення аналізу стану запобігання та протидії корупції в Україні, діяльності державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування у сфері запобігання та протидії корупції;
- формування та реалізація антикорупційної політики, розроблення проектів нормативно-правових актів з цих питань;
- організація проведення досліджень з питань вивчення ситуації щодо корупції;
- здійснення моніторингу та контролю за виконанням актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб;
- здійснення в порядку, визначеному цим Законом, контролю та перевірки декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зберігання та оприлюднення таких декларацій, проведення моніторингу способу життя осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;
- забезпечення ведення Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого са-

моврядкування, та Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення;

- надання роз'яснень, методичної та консультаційної допомоги з питань застосування актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб;

- інші повноваження, визначені законом.

У випадках виявлення порушення вимог антикорупційного законодавства щодо етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів або іншого корупційного порушення Національне агентство вносить керівнику відповідного органу, підприємства, установи, організації припис щодо усунення порушень законодавства, проведення службового розслідування, притягнення винної особи до встановленої законом відповідальності.

Припис Національного агентства є обов'язковим для виконання. Про результати виконання припису Національного агентства посадова особа, якій його адресовано, інформує Національне агентство упродовж десяти робочих днів з дня одержання припису [7].

У разі виявлення ознак адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, уповноважені особи Національного агентства складають протокол про таке правопорушення, який направляється до суду згідно з рішенням Національного агентства. У разі виявлення ознак іншого корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, Національне агентство затверджує обґрунтований висновок та надсилає його іншим спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції. Висновок Національного агентства є обов'язковим для розгляду, про результати якого воно повідомляється не пізніше п'яти днів після отримання повідомлення про вчинене правопорушення [7].

Національне антикорупційне бюро України – державний правоохоронний орган, основним завданням якого є попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових [7].

Компетенція Національного бюро поширюється лише на ту частину корупційних злочинів, які є найбільш суспільно небезпечними. До них відносяться корупційні злочини:

- вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, спеціальними

суб'єктами (судді, народні депутати, прокурори Генеральної прокуратури України і т.д.);

- розмір предмета злочину чи шкоди дорівнює чи перевищує мінімальну заробітну плату в 500 разів;
- корупційне правопорушення вчинено щодо іноземних посадових осіб або становить загрозу національній безпеці [7].

Правову основу функціонування Національного бюро становлять Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14.10.2014 р. № 1698-VIII, Указ Президента України «Про утворення національного антикорупційного бюро України» від 16.04.2015 р. № 217.

Органи прокуратури згідно зі ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» здійснюють функції, які пов'язані з:

- представництвом інтересів громадянина або держави в суді та їх захистом при виконанні судових рішень (наказ Генеральної прокуратури України від 28.05.2015 № 6гн);
- наглядом за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство;
- наглядом за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян [7].

Також, в структурі Генеральної прокуратури України на правах самостійного структурного підрозділу утворено Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру, на яку покладаються такі функції:

- здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України;
- підтримання державного обвинувачення у відповідних провадженнях;
- представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених цим Законом, і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями [7].

Також, на органи прокуратури покладено функцію здійснення координації діяльності правоохоронних органів з питань протидії корупції (статті 7, 8-1 Закону України «Про прокуратуру»)

Органи Національної поліції – здійснюють досудове розслідування кримінальних правопорушень у межах визначеної підслідності (пп.9 п.3 Положення про Національну поліцію, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 р. № 877).

У чинній правовій системі України з питань впровадження державної антикорупційної політики також функціонують інститути:

Урядовий уповноважений з питань антикорупційної політики – посадова особа, на яку покладається виконання завдань щодо формування та забезпечення реалізації державної антикорупційної політики в органах виконавчої влади. Серед повноважень Урядового уповноваженого – погодження призначення на посаду та звільнення з посади керівників підрозділів з питань запобігання та виявлення корупції апарату центральних органів влади, їх заохочення та притягнення до відповідальності, погодження структури, штатної чисельності та погодження планів роботи таких підрозділів [7].

Уповноважені підрозділи (особи) з питань запобігання та виявлення корупції, в тому числі в центральних органах виконавчої влади та їх територіальних органах. Зазначені підрозділи (особи) утворюються (визначаються) за рішенням керівника центрального органу виконавчої влади [7].

Керівник уповноваженого підрозділу органу виконавчої влади підзвітний і підконтрольний Урядовому уповноваженому з питань антикорупційної політики, якщо інше не передбачено законом.

Керівник уповноваженого підрозділу територіального органу підзвітний керівникові такого територіального органу та підзвітний і підконтрольний керівникові уповноваженого підрозділу органу виконавчої влади.

Основними завданнями уповноваженого підрозділу є:

- 1) підготовка, забезпечення та контроль за здійсненням заходів щодо запобігання корупції;
- 2) надання методичної та консультаційної допомоги з питань дотримання вимог антикорупційного законодавства;
- 3) участь в інформаційному та науково-дослідному забезпеченні здійснення заходів щодо запобігання та виявлення корупції, а також міжнародному співробітництві в зазначеній сфері;
- 4) проведення організаційної та роз'яснювальної роботи із запобігання, виявлення і протидії корупції;
- 5) здійснення контролю за дотриманням вимог законодавства щодо врегулювання конфлікту інтересів;
- 6) здійснення контролю за дотриманням антикорупційного законодавства [7].

Правовою підставою функціонування уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції в центральних орга-

нах виконавчої влади є постанова Кабінету Міністрів України «Питання запобігання та виявлення корупції» від 04.09.2013 р. № 706.

Комітет Верховної Ради України з питань запобігання та протидії корупції утворено відповідно до Постанови Верховної Ради України від 04.12.2014 р. № 22-VIII «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання» (із змінами).

У віданні Комітету перебувають наступні питання:

- формування та реалізація антикорупційної політики;
- проведення антикорупційної експертизи законопроектів, поданих суб'єктами права законодавчої ініціативи;
- запобігання та протидія корупції;
- запобігання корупції в діяльності юридичних осіб;
- запобігання та врегулювання конфлікту інтересів;
- правила етичної поведінки на публічній службі;
- фінансовий контроль стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування;
- відповідальність за вчинення корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних з корупцією;
- правове регулювання діяльності Національного антикорупційного Антикорупційна стратегія реалізується шляхом виконання державної програми, яка розробляється Національним агентством та затверджується Кабінетом Міністрів України. Керівники державних органів несуть персональну відповідальність за забезпечення реалізації державної програми з виконання Антикорупційної стратегії [7].

Державна програма з виконання Антикорупційної стратегії підлягає щорічному перегляду з урахуванням результатів реалізації визначених заходів, висновків та рекомендацій парламентських слухань з питань ситуації щодо корупції. Важливо: в центральних органах виконавчої влади Антикорупційні програми затверджуються їх керівниками та підлягають погодженню Національним агентством.

Антикорупційні програми повинні передбачати:

- визначення засад загальної відомчої політики щодо запобігання та протидії корупції у відповідній сфері, заходи з їх реалізації, а також з виконання антикорупційної стратегії та державної антикорупційної програми;
- оцінку корупційних ризиків у діяльності органу, установи, організації, причини, що їх породжують та умови, що їм сприяють;

- заходи щодо усунення виявлених корупційних ризиків, осіб, відповідалних за їх виконання, строки та необхідні ресурси;
- навчання та заходи з поширення інформації щодо програм антикорупційного спрямування;
- процедури щодо моніторингу, оцінки виконання та періодичного перегляду програм;
- інші спрямовані на запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням заходи [7].

4. Правопорушення та відповідальність у публічному управлінні та адмініструванні

Правопорушення – це така дія, яка може виражатися як у конкретній дії, так і в бездіяльності, і яка порушує вимогу правової норми і тим самим спричиняє шкоду суспільним відносинам. Ці дії є суспільно небезпечними, оскільки правопорушник посягає на встановлений у державі правопорядок і передбачені Законом [8] суспільні відносини, які охороняються правовими нормами.

Правопорушення поділяються на *проступки* та *злочини*. Проступки (*дисциплінарні, адміністративні, цивільно-правові правопорушення*) характеризуються меншим рівнем суспільної (соціальної) небезпеки, ніж злочини, за які кримінальним законом передбачені суворіші репресивні покарання.

Якщо, наприклад, за *дисциплінарні проступки* (запізнення на роботу, прогул) може бути оголошена догана, за *адміністративні правопорушення* (порушення правил вуличного руху, протипожежних та інших правил) застосовується попередження, штраф та інші адміністративні стягнення, то за скоєння *злочину* законодавством передбачена кримінальна відповідальність у вигляді позбавлення волі, штрафу тощо [8].

За скоєння правопорушення настає юридична відповідальність таких видів: *дисциплінарна, матеріальна, адміністративна, цивільно-правова (майнова) та кримінальна*. Для того, щоб розібратися в тому, який захід необхідно застосовувати за скоєння правопорушення, слід з'ясувати його окремі ознаки та сутність в цілому [8].

Правопорушення характеризується такими ознаками, як *суб'єкт* та *об'єкт* правопорушення, *об'єктивна* та *суб'єктивна* сторони правопорушення. *Суб'єктом* правопорушення може бути фізична особа (група

осіб), а також юридична особа (підприємство, об'єднання, організація та ін.). Як *об'єкт* правопорушення виступають суспільні відносини, які регулюються правовими нормами. Об'єктивну сторону правопорушення складають протиправна дія (бездіяльність), її суспільно шкідливі наслідки та причинний зв'язок між ними. *Суб'єктивна* сторона правопорушення включає такі елементи, як *вина, мотив і мета*. *Вина* є обов'язковим і вирішальним елементом суб'єктивної сторони правопорушення і являє собою психічне ставлення особи до своєї протиправної поведінки та її наслідків. Вина може бути двох видів: *умисна* або через *необережність*. Проте в будь-якому випадку вона є необхідною умовою настання юридичної відповідальності. Відсутність вини виключає відповідальність [8].

Види правопорушень залежно від різних критеріїв правопорушення розподіляються на різні групи [9].

За ступенем суспільної шкоди чи суспільної небезпеки правопорушення розподіляються на:

1) проступки, однією із ознак яких є настання суспільної шкоди:

- конституційні;
- дисциплінарні;
- цивільно-правові;
- адміністративні;

2) злочини, ознакою яких є настання суспільної небезпеки.

Конституційними правопорушеннями є:

– порушення народним депутатом України вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності;

– неспроможність Верховної Ради України розпочати пленарні засідання протягом тридцяти днів однієї чергової сесії або сформувати персональний склад Кабінету Міністрів України протягом шістдесяти з дня відставки попереднього уряду;

– інші правопорушення, визначені конституційними нормами [9].

Дисциплінарні правопорушення можна характеризувати як винні протиправні діяння, пов'язані з невиконанням чи неналежним виконанням найманим працівником своїх трудових обов'язків та порушенням норм трудового права, що мали місце в робочий час. Дисциплінарні правопорушення також мають місце у навчальних відносинах, відносинах несення військової служби [9].

Цивільно-правові правопорушення можуть бути пов'язані з невиконанням чи неналежним виконанням будь-якої умови цивільного дого-

вору, а також із фактами порушення майнових і особистих немайнових прав потерпілого, тобто бути позадоговірними [9].

Адміністративними правопорушеннями (проступками) визнаються протиправні, винні (умисні або необережні) дії чи бездіяльність, які посягають на державний або громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за які законодавством передбачено адміністративну відповідальність (ст. 9 КУпАП). Перелік адміністративних правопорушень міститься в Особливій частині Кодексу України про адміністративні правопорушення (ст. 41 КУпАП).

Злочинами є передбачені Кримінальним кодексом України суспільно небезпечні винні діяння (дії чи бездіяльність), вчинені суб'єктами злочину. Перелік злочинів визначено в Особливій частині Кримінального кодексу України (ст. 109–447 КК) [9].

Слід зазначити, що також виділяють особливим видом правопорушень *дитячі правопорушення*, так звані ювенальні, їх запобігання полягає у потребі виховання гідних громадян суспільства з позитивними цілями та цінностями [10].

Відповідальність зазвичай розглядається як складне системне явище, яке забезпечує організованість і порядок у суспільстві. Тому відповідальність у широкому розумінні – це суспільні відносини між суб'єктом (людиною) і контролюючою його поведінку інстанцією – суспільством, державою, колективом. Оскільки поведінка людини має два полярних різновиди – соціально корисний і соціально шкідливий, то й відповідальність може бути позитивною і негативною [11].

Відповідальність у позитивному значенні – це характеристика соціально корисної діяльності особи, усвідомлення нею важливості своїх дій для суспільства, прагнення виконати їх якісно, якнайефективніше і якнайшвидше. Це відповідальність за доручену справу, за виконання соціальних норм [11].

Відповідальність негативна – це відповідальність за скоєний негативний вчинок, яким особа зашкодила суспільству, державі [11]. Соціальне покликання публічно-владних інституцій як необхідного засобу впорядкування суспільної життєдіяльності зумовлює необхідність безумовного забезпечення їхньої відповідальності за здійснення покладених завдань та функцій. Це тим більш важливо з огляду на зосередження у цих інституцій як значної частини матеріально фінансових ресурсів суспільства, так і можливості застосування ними легального та легітимного примусу.

У сучасних умовах державотворення на суб'єкт управління покладається відповідальність за всі несприятливі наслідки, викликані неправовим або невмілим використанням владних повноважень. Саме такий підхід є однією з умов ефективної діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а відповідно, й політичної стабільності в державі [12].

Відповідальність – загально соціологічна категорія, яка виражає свідоме ставлення особи до вимог суспільної необхідності, обов'язків, соціальних завдань, норм і цінностей [13].

Теорія адміністративного права виділяє наступні види підстав адміністративної відповідальності:

- фактичні (вчинення особою особливого виду правопорушення – адміністративного (тобто наявність ознак такого правопорушення);
- юридичні (наявність в діях особи юридичного складу правопорушення
- суб'єкта, суб'єктивної сторони, об'єкта, об'єктивної сторони);
- процесуальні (наявність процесуальних норм, які забезпечують можливість притягнення до адміністративної відповідальності винної особи) [14].

Тобто можливість притягнення до адміністративної відповідальності виникає за наявності усіх трьох перелічених підстав, якщо хоча б одна з підстав є відсутньою, то притягнути до адміністративної відповідальності суб'єкта, який вчинив протиправне діяння неможливо [14].

Адміністративна відповідальність як інститут адміністративного права має такі особливості [14]:

1. Адміністративна відповідальність має публічно-правовий характер, що дістає вияв у тому, що проступок за будь-яких умов, навіть коли він спрямований проти особи (фізичної чи юридичної), є порушенням правового порядку, охорона якого – мета і функція держави;

2. Це самостійний вид правової відповідальності, що настає за адміністративні проступки в різних сферах публічного адміністрування. Законодавство про адміністративну відповідальність охороняє митні, податкові, лісові, земельні, фінансові, водні, природоохоронні відносини які регулюються нормами відповідних галузей права;

3. Вона є специфічною формою правового реагування з боку публічної адміністрації на певну категорію протиправних проявів і є наслідком винного суспільно шкідливого (антигромадського) діяння;

4. Адміністративна відповідальність реалізовується як у судовому, так і в позасудовому порядку;

5. Вона є одним із видів адміністративного примусу у вигляді застосування встановлених законодавством адміністративних стягнень;

6. Реалізується в умовах неслужбової підлеглості;

7. Вона зобов'язує правопорушника дати відповідь перед повноважним органом публічної адміністрації щодо своїх неправомірних дій і понести за це стягнення з негативними для правопорушника наслідками (морального, матеріального або фізичного характеру);

8. Нормативною підставою адміністративної відповідальності, крім КУпАП, є інші законодавчі акти;

9. Правами щодо притягнення особи до адміністративної відповідальності наділене широке коло суб'єктів владних повноважень (суди, міліція тощо);

10. Адміністративна відповідальність реалізується у відповідних процесуальних формах. Встановлено особливий порядок притягнення до відповідальності, який створює умови для оперативності і економічності застосування стягнень, дає необхідні гарантії здійснення права на захист. Також передбачає можливість притягнення особи до відповідальності без складання протоколу, стягнення штрафу на місці вчинення правопорушення;

11. Адміністративна відповідальність встановлюється не лише Верховною Радою України, а й іншими органами публічної адміністрації (наприклад органами місцевого самоврядування);

12. Засобом реалізації адміністративної відповідальності є адміністративні стягнення та заходи виховного впливу;

13. У разі повторюваності порушень більше одного разу протягом року передбачено застосування більш суворих адміністративних стягнень;

14. Більшість адміністративних порушень характеризується недодержанням загальнообов'язкових правил, коли діяння становить формальний склад проступку незалежно від настання шкідливих наслідків матеріального характеру;

15. Крім того, адміністративна відповідальність має: свій механізм запровадження адміністративних загальнообов'язкових правил (заборон); власний об'єкт правоохорони; власний метод правоохорони (адміністративний та адміністративно-судовий); свої матеріальні, процесуальні норми, систему адміністративних покарань; особливості нормативного врегулювання адміністративної відповідальності [14].

Відповідальність органів та посадових осіб – один із принципів місцевого самоврядування, органів державної влади та місцевого самоврядування. Спосіб та коло дій посадових осіб обмежено повноваженнями зазначеними Конституцією та законами України. Органи державної влади та місцевого самоврядування, державних і комунальних підприємств, установ і організацій, посадових осіб, несуть повною мірою відповідальність відповідно за позначене в законодавстві правопорушення згідно зі встановленим чинним законодавством України.

Відповідальність особи перед державою та суспільством визначає її громадянську позицію і є важливою характеристикою особистості державного службовця. Мається на увазі суспільна відповідальність як відповідальність не лише перед співгромадянами-сучасниками, а й перед минулими та майбутніми поколіннями.

Перенесення такої ідеї на сфери життєдіяльності людини, зокрема відносини держави та суспільства, дозволяє зазначити існування взаємної відповідальності особистості, держави та суспільства один перед одним.

Виділяють відповідальності людини перед самою собою, інколи також розглядають окремо відповідальність людини перед Богом, це об'єднується у соціальну відповідальність, яка у свою чергу складає відносну величину – суспільну відповідальність, що має абсолютний характер.

Суспільна відповідальність – це відповідальність за себе і за інших, що має бути головною ознакою не тільки звичайного громадянина, а й, перш за все, однією з головних характеристик державного службовця та загалом публічного діяча.

Діяння або бездіяльність суб'єктів міжнародного права, що суперечать нормам і принципам міжнародного права або власним зобов'язанням і заподіюють шкоду іншому суб'єкту, групі суб'єктів міжнародного права або всьому міжнародному співтовариству [15] трактують як *міжнародні правопорушення публічної діяльності*.

За ступенем суспільної загрози ці правопорушення зазвичай умовно поділяють на: міжнародні злочини (наприклад, міжнародний тероризм, работоргівля тощо); міжнародні делікти (проступки) (порушення торговельних зобов'язань). Різні види відповідальності у нормативно-правовій базі різних країн у межах міжнародного права перебувають у взаємодії. Кожен прецедент знаходить свій відгук у відповідному нормативно-правовому акті.

Контрольні запитання та завдання

1. Основні підходи до розуміння корупції.
2. Наслідки корупції.
3. Які знаки корупційних злочинів?
4. Які заходи повинні передбачати Антикорупційні програми?
5. Види правопорушень.
6. Відповідальність як складне системне явище.
7. Відповідальність органів та посадових осіб.
8. Адміністративна відповідальність як інститут адміністративного права.

Список використаних та рекомендованих джерел

1. Запобігання і протидія корупції як елемент державної служби. URL: [file:///C:/Users/User/Downloads/zapobiganya_korypsii_posibnyk_final%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/zapobiganya_korypsii_posibnyk_final%20(3).pdf).
2. Нонік В. В. Типологія корупційних відносин: державно-управлінський погляд. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 19. С. 99–102.
3. Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. № 1700-№VII: URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/paran738#n738>.
4. Яремін І. І. Аспекти етичних правил поведінки публічних службовців : навч.-метод. посіб. Івано-Франківськ : ІФОЦППК, 2016. 68 с. URL: [file:///C:/Users/User/Downloads/Випуск%2068%20Яремін_етика%20ДС%20ф_орматовано_%20\(9\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/Випуск%2068%20Яремін_етика%20ДС%20ф_орматовано_%20(9).pdf).
5. Тютюгін В. І., Косінова К. С. Поняття та ознаки корупційних злочинів. *Вісник Асоціації кримінального права України*. 2015. № 1(4). С. 388–396. URL: <https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/8525/1/Tyutyugin.pdf>.
6. Навчально-методичний комплекс с дисципліни «Право в публічному управлінні» / уклад. В. С. Толуб'як, Т. В. Дракохруст. Тернопіль : ТНЕУ, 2017. 212с. URL: <http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/30541/1/НМК%20Право%20в%20ПУ.pdf>.
7. Пам'ятка щодо застосування антикорупційного законодавства. URL: <https://chk.dcz.gov.ua/publikaciya/pamyatka-shchodo-zastosuvannya-antykorupciynogo-zakonodavstva>.
8. Поняття та види правопорушень. URL: https://studopedia.su/16_126459_ponyattya-ta-vidi-pravororushen.html (дата звернення: 03.01.2024).
9. Кунченко-Харченко В. І. Правознавство. URL: <https://ukrtextbook.com/pravoznavstvo-kunchenko-xarchenko-v-i/pravoznavstvo-kunchenko-xarchenko-v-i-2-21-ponyattya-i-oznaki-yuridichnoi-vidpovidalnosti.html>.

10. Коломоєць Т. О. Адміністративна відповідальність : навч. посіб. Київ : Істина, 2011. 177 с. URL: http://elcat.pnpu.edu.ua/docs/Kolomoyec_Administratyvne_pravo_Ukrajny_2008.pdf.
11. Юридична відповідальність. URL: <https://www.bibliofond.ru/view.aspx?id=727080>.
12. Контроль за додержанням законодавства про звернення громадян і відповідальність за його правопорушення. URL: https://studopedia.com.ua/1_29615_kontrol-za-doderzhannyam-zakonodavstva-pro-zvernennya-gromadyan-i-vidpovidalnist-za-yogo-porushennya.html.
13. Вікіпедія. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Відповідальність>.
14. Поняття, особливості та підстави адміністративної відповідальності. URL: https://studopedia.su/8_51339_ponyattya-osoblivosti-ta-pidstavi-administrativnoi-vidpovidalnosti.html.
15. Правознавство. Класифікація правопорушень: критерії злочинів і проступків. URL: <https://osvita.ua/vnz/reports/law/10082/>.

ТЕРМІНОЛОГІЧНИЙ СЛОВНИК

АДМІНІСТРУВАННЯ – діяльність суб'єктів управління, наділених спеціально визначеними повноваженнями, пов'язана з реалізацією директивних функцій щодо керівництва певними об'єктами управління, яка регламентована законами та іншими нормативно-правовими актами, а також забезпечується відповідними адміністративно-розпорядчими документами, інструкціями, регламентами та процедурами, що видаються органами управління, установами та організаціями.

АДМІНІСТРАЦІЯ (лат. *administratio* – керування, управління) – організаційні утворення, які призначені виконувати керівні, управлінські функції у різних сферах суспільного життя. Термін «А.» вживається в Україні у кількох аспектах. У словосполученні «державна А.» іноді використовується для визначення всієї системи органів виконав. влади (апарат державного управління). Зокрема розрізняють центр. А. – Кабінет Міністрів, мін-ва та ін. центр. органи та місцеву А. – місц. органи виконав. влади. Називають також конкретні органи виконав. влади адм.-територ. одиниць. Із запровадженням в Україні поста Президента створено робочий апарат глави держави – Адміністрація Президента України. Термін «А.» використано в найменуваннях окремих центр. та ін. органів виконав. влади, напр.: Державна податкова адміністрація. А. – найпоширеніша назва органу упр. підпр-вом, установою, орг-цією. У цьому значенні А. виконує певні владні повноваження лише в межах конкрет. підпр-ва, установи, орг-ції. До складу А. входять, крім керівника, його заступники, а також керівники провід. структур. підрозділів підпр-ва, установи, орг-ції. Поширеним є також термін «адм.-управлін. персонал», який охоплює ширше коло працівників – керівників, спеціалістів, тех. виконавців, зайнятих не виробничою, а управлін. або організац.-госп. працею на підпр-вах, в установі, орг-ції.

АДМІНІСТРАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ – системно організований процес, здійснюваний управлінськими інституціями, спрямований на реалізацію завдань і функцій організації шляхом використання переважно організаційно-розпорядчих важелів впливу на персонал; явище, притаманне

будь-якій управлінській діяльності, спрямоване на досягнення її цілей, що реалізуються в межах визначеної посади, переважно із застосуванням організаційно-розпорядчих методів управління.

АДМІНІСТРАТИВНА ЕТИКА В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ – вид професійної етики, законодавчо врегульовані етичні стандарти та принципи, що систематизують та формулюють вимоги суспільства до морального змісту та соціального призначення діяльності публічних службовців; система морально-ціннісних орієнтирів і норм поведінки в професійному управлінському середовищі; наукова теорія про застосування моральних принципів до поведінки посадових осіб, мета якої – сформувати належний рівень моральності та суспільної відповідальності в особи, що перебуває на публічній службі.

АДМІНІСТРАТИВНА ПРАВОТВОРЧІСТЬ – прийняття, зміна та припинення дії нормативно-правових актів органами виконавчої влади, що характеризується такими ознаками: а) є конкретизуючою та деталізуючою, тобто нормативно-правові акти приймаються на основі й на виконання Конституції та законів України; б) є підзаконною; в) в межах **А.п.** створюється найбільше нормативно-правових актів; г) порядок здійснення та прийняті в межах **А.п.** нормативно-правові акти підлягають контролю судами та вищими органами виконавчої влади, а також можуть бути оскаржені фізичними та юридичними особами

АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА – 1) визначений актами законодавства порядок послідовно вчинюваних адміністративним органом процедурних дій і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення адміністративної справи, що завершується прийняттям адміністративного акта і його виконанням; 2) нормативно встановлений порядок розгляду та вирішення індивідуальної справи за заявою чи скаргою фізичної або юридичної особи органами публічного управління, їх посадовими та службовими особами, підприємствами, установами, організаціями, уповноваженими здійснювати владні (виконавчі та розпорядчі) функції; 3) формально визначений порядок прийняття органами публічної адміністрації нормативно-правових актів або розгляду індивідуальних справ фізичних і юридичних осіб, що завершується прийняттям індивідуальних правових актів.

АДМІНІСТРАТИВНА ПОСАДА – визначена структурою та штатним розписом первинна структурно-функціональна одиниця організації, основні завдання та функції якої полягають у виконанні нормативно-правових актів та реалізації організаційно-розпорядчих повноважень; службове ста-

новище працівника, пов'язане з виконанням організаційних та розпорядчих функцій в організації.

АДМІНІСТРАТИВНА СТРУКТУРА – спосіб розподілу функцій та повноважень між органами апарату державного управління. Поділ адміністративних обов'язків між центральними органами як між собою, так і місцевими органами влади та управління в конкретний період і в конкретній країні. **А.с.** не є результатом вільного вибору чи розрахунку, а лише відображає історичну логіку, національні політичні та культурні особливості. У найбільш загальному вигляді може розумітися як структура державного управління (три основні гілки влади: законодавча (парламент), виконавча (уряд) і судова (система судів)). Від **А.с.** залежить ефективність державного (публічного) управління.

АДМІНІСТРАТИВНЕ РІШЕННЯ – оформлене у відповідній адміністративно-правовій формі осмислене, творче, вольове, допустиме, врегульоване нормами адміністративного права діяння, здійснюване суб'єктом такого права, яке є результатом аналізу документів, фактів, висновків, обговорень, прогнозувань, обмірковувань дій і намірів, пов'язане з реалізацією прав, обов'язків, повноважень та спрямоване на підготовку, розгляд, вирішення, розв'язання конкретної ситуації, проблеми, завдання або спору.

АНТИКОРУПЦІЙНА ПОЛІТИКА – комплекс спрямованих на створення системи запобігання та протидії корупції правових, економічних, освітніх, виховних, організаційних та інших заходів, визначених в Антикорупційній стратегії, що реалізується шляхом виконання державної програми, яка розробляється Національним агентством з питань запобігання корупції, затверджується Кабінетом Міністрів України та підлягає щорічному перегляду з урахуванням результатів реалізації визначених заходів, висновків та рекомендацій парламентських слухань з питань ситуації щодо корупції.

АНТИКОРУПЦІЙНІ ПРОГРАМИ – комплекси правил, стандартів і процедур, що приймаються в обов'язковому порядку визначеними законом державними органами, органами місцевого самоврядування та іншими юридичними особами публічного права, а також можуть затверджуватися іншими юридичними особами для виявлення, протидії та запобігання корупції у діяльності юридичної особи.

АПАРАТ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ – система органів управління, сукупність організацій держави і громадянського суспільства, що забезпечують реалізацію управлінських функцій держави, здійснення публічної

політики, управління тією чи іншою сферою публічного життя, відповідно до покладених на них суспільно значущих функцій і повноважень. Важливу роль у реалізації управлінських функцій держави у системі публічного управління відіграють виконавчі органи державної влади на чолі з урядом, які безпосередньо реалізують стратегічні та оперативні управлінські рішення, сприяють оптимізації ефективної роботи апарату публічного управління.

АПАРАТ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ – структурована сукупність усіх державних органів та органів місцевого самоврядування, які у визначених законодавством межах забезпечують упорядкування суспільної життєдіяльності з метою захисту прав, свобод і законних інтересів громадянина і людини, вирішення нагальних суспільно-політичних та соціально-економічних питань.

АУДИТ ПЕРСОНАЛУ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ – система консультаційної підтримки, аналітичної оцінки і незалежної експертизи персоналу, яка поряд із проведенням інших видів аудиту дає змогу досягнути об'єктивної оцінки діяльності системи публічної служби та розробити рекомендації щодо вдосконалення кадрової політики. Предметом аудиту персоналу виступають складові процесу управління персоналом, а об'єктом – управління персоналом системи публічної служби.

АУТСОРСИНГ – сучасний інструмент публічного управління, який передбачає укладання контракту щодо передачі окремих функцій, що традиційно належать органам державної влади, державним службовцям від державного до приватного сектору з метою підвищення якості надаваних послуг населенню.

БАГАТОРІВНЕВЕ УПРАВЛІННЯ – підхід до публічного управління, який характеризується розподілом повноважень між місцевими, регіональними, національними та наднаціональними органами влади, зміною ролі держави з монопольної до координуючої та мереже-утворювальної. Підвищується роль партнерів з поза меж публічного сектору, вплив різноманітних мереж, зменшується роль ієрархічних впливів, розширюється сфера застосування горизонтальних зв'язків, процеси координації відбуваються не тільки між різними рівнями, а й усередині кожного з них. Має місце складне перехрещення відповідальності різних стейкхолдерів, кількість яких суттєво збільшується. Сформована в процесі аналізу розвитку Європейського Союзу, концепція **Б.у.** має застосування на рівні окремих держав, які не входять до ЄС.

БАЛАНС ВЛАДИ – 1) пропорційна залежність влади керівника від влади підлеглих; 2) асиметрія взаємозалежностей у відносинах між

суб'єктами та об'єктами управління; 3) внутрішня динаміка владних відносин, до яких, крім безпосередніх, неминуче залучаються й інші учасники; 4) урівноваження надлишку та нестачі влади.

БЕНЧМАРКІНГ У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ – аналіз і використання кращих практик у системі публічної служби для вдосконалення управлінських процесів та надання послуг. Визначають такі основні форми бенчмаркінгу: корпоративний бенчмаркінг (*corporate style benchmarking*); розширений бенчмаркінг (*broadier approach to benchmarking*); бенчмаркінг результативності (*performance benchmarking*). Бенчмаркінг виступає як один з інструментів управління за результатами. У системі публічної служби найчастіше використовується бенчмаркінг результативності, сутність якого полягає у порівнянні досягнутих значень показників результативності із зовнішніми еталонами (даними національної та регіональної статистики, стандартами, результатами діяльності схожих за функціями організаційних структур, посадових осіб тощо).

ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА – вихідний принцип побудови системи правопорядку в державі та суспільстві, відповідно до якого право (правова норма) є найвищим в ієрархії регуляторів суспільних відносин, а права людини визнані як найвища цінність держави, гарантування та дотримання яких є місією держави.

ВИДИ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ – інститути публічної служби, об'єднані за подібними ознаками статусу публічних службовців, їхніх завдань, повноважень, порядку вступу на службу, умовами її проходження тощо. Аналіз правової природи публічної служби, особливостей її проходження дає підстави виокремити такі її основні види, як: політична служба, державна служба, служба в органах місцевого самоврядування, суддівська служба. Найбільшого поширення набула класифікація публічної служби на цивільну та мілітаризовану.

БЮДЖЕТ ОБ'ЄДНОАНІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ – 1) план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються органами місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади, що створена згідно із законом та перспективним планом формування території громади, протягом бюджетного періоду; 2) фонд фінансових ресурсів, що мобілізуються й витрачаються на відповідній території об'єднаної територіальної громади; 3) фінансова база відповідної об'єднаної територіальної громади для забезпечення необхідними грошовими ресурсами фінансування заходів господарського й культурного будів-

ництва, комунального і житлового господарства, розвитку освіти, охорони здоров'я тощо, відповідно до стратегічного плану розвитку території.

БЮДЖЕТ УЧАСТІ – інноваційний інструмент демократії участі. Це процес взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськістю, спрямований на залучення жителів до участі в бюджетному процесі шляхом прийняття рішень щодо розподілу частини місцевого бюджету, визначеної рішенням місцевої ради, шляхом подання відповідних ініціативних проєктів розвитку, спрямованих на розв'язання пріоритетних місцевих проблем, та проведення відкритого громадського голосування за такі проєкти. Може бути реалізований на різних адміністративних рівнях: регіону (області), району, міста, об'єднаної територіальної громади, мікрорайону, установи. Повинен приводити не тільки до визначення, як витратити публічні кошти, але насамперед до активізації територіальної громади, формування громадянського суспільства, взаємного розуміння пріоритетів, потреб та планів мешканців і влади, створення соціального капіталу, вибору громадських лідерів, а також просвіти жителів щодо процедур управління і бюджетування.

БЮДЖЕТУВАННЯ – процес визначення або прогнозування доходів та видатків для певної адміністративно-територіальної одиниці (установи, організації), результатом якого є складання бюджету та аналіз його виконання через певний проміжок часу. Бюджет можна розглядати як: 1) законодавчий акт, обов'язковий до виконання усіма учасниками бюджетного процесу; 2) план формування грошових надходжень та їх витрат з метою виконання органами публічного управління своїх функцій та делегованих повноважень; 3) грошовий фонд певної адміністративно-територіальної одиниці (установи, організації). **Б.** має регламентовану законом процедуру формування та звітування.

ВІДКРИТЕ УРЯДУВАННЯ – система принципів, механізмів та інструментів організації державного управління на основі розвитку форм участі громадян в управлінні, прозорості, відкритості та підзвітності діяльності органів влади, а також широкого використання сучасних інформаційних технологій і нових засобів комунікації у здійсненні взаємодії з громадянами.

ВІДКРИТИЙ УРЯД – доктрина публічного управління, яка передбачає відкриття державних процесів, процедур, документів і даних для громадського контролю, забезпечення участі громадськості з метою підвищення ефективності політики та якості послуг, відновлення довіри громадян до держави та її інститутів.

ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ОРГАНУ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ – передбачений законодавчо елемент правового статусу органу, що передбачає: 1) належне виконання функцій та повноважень цього органу (позитивна відповідальність); 2) настання негативних наслідків у формі дострокового припинення його діяльності за невиконання/неналежне виконання закріплених за органом повноважень (негативна відповідальність).

ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ – комплекс політико-юридичних норм, вимог, установок, які визначають відповідальність суб'єктів публічного управління за якість політики, рішення, які приймаються, дії та поведінку. Означає відповідальну діяльність суб'єктів публічного управління, що забезпечує ефективні результати на благо суспільства й громадян, а також здатність суспільства запобігати безвідповідальності, свавілля та беззаконню в діях суб'єктів публічного управління й усувати їх

ВЛАДА – спроможність та реальна можливість суб'єктів політики справляти вплив на діяльність та свідомість людей, змінюючи вибір і дії людей у своїх інтересах, за їх згодою або долаючи їх спротив. **В.** є однією із фундаментальних засад політичного розвитку суспільства, має правовий, економічний, духовно-ідеологічний характер, існує скрізь, де наявні будь-які стійкі об'єднання людей, тісно пов'язана з політичною сферою, є засобом здійснення і способом утвердження певної політики.

ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНІ ОСОБИ (ВПО) – окремі особи чи групи осіб, які були змушені залишити свої помешкання або місця постійного проживання в результаті збройного конфлікту або для уникнення його наслідків, а також проявів насильства, порушень прав людини, стихійних або спричинених діяльністю людини лих чи техногенних катастроф, і які не перетнули міжнародно визнаних державних кордонів. Таке визначення закріплене в «Керівних принципах з питань про переміщених осіб всередині країни» Організації Об'єднаних Націй.

ВОЄННА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ – діяльність суб'єктів забезпечення національної безпеки держави, пов'язана із запобіганням воєнним конфліктам, організацією та здійсненню військового будівництва і підготовкою сил оборони до збройного захисту національних інтересів.

ВОЄННИЙ СТАН – особливий правовий режим, що вводиться в країні або в окремій місцевості у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки суверенітету, територіальній цілісності, та передбачає надання органам державної влади, органам місцевого самоврядування, військовому

командуванню, військовим адміністраціям повноважень, необхідних для відвернення вказаної загрози та забезпечення національної безпеки.

ВОЛОНТЕРСЬКА ДІЯЛЬНІСТЬ – добровільна, соціально спрямована, діяльність, що ґрунтується на принципах законності, гуманності, рівності, добровільності, безоплатності, неприбутковості і яка спрямована: на надання допомоги особам, що перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги; проведення заходів, пов'язаних з охороною навколишнього природного та історико-культурного середовища; сприяння проведенню масових спортивних, культурних та інших видовищних і громадських заходів національного і міжнародного значення; надання допомоги з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій; надання допомоги складовим сектору безпеки і оборони України під час дії особливого періоду, правових режимів надзвичайного чи воєнного стану, проведення антитерористичної операції.

ГЕНДЕРНА КУЛЬТУРА – система діючих у певному суспільстві поглядів, установок, принципів, матриць поведінки тощо, які формують соціокультурні аспекти статі (гендерні ролі, гендерні відносини, гендерні стереотипи, сімейно-шлюбні установки тощо).

ГЛОБАЛЬНЕ ВРЯДУВАННЯ – політична співпраця між транснаціональними акторами, спрямована на знаходження шляхів вирішення проблем, які стосуються більш ніж однієї держави або регіону. Для здійснення такої співпраці створюються інститути глобального управління: Організація Об'єднаних Націй, Світовий банк, Міжнародний кримінальний суд тощо, які можуть ухвалювати нормативно-правові акти та визначати правила, що стосуються багатьох держав. **Г.в.** виникло внаслідок розвитку процесів глобалізації та прискорення глобальної взаємозалежності як між державами та суспільствами, так і між людством і біосферою.

ГРОМАДСЬКА УЧАСТЬ – 1) право і можливість громадян та їх об'єднань брати участь у процесі вироблення й реалізації публічної політики, проведення громадської експертизи, моніторингу та оцінки діяльності органів влади шляхом проведення громадських слухань, обговорень, роботи в консультативно-дорадчих органах, створених при органах влади, громадських радах; 2) реальне втілення конституційного права громадян на участь в управлінні державними справами.

ГРОМАДСЬКІ РУХИ – 1) добровільні масові об'єднання громадян, які створюються на основі спільних інтересів для реалізації певної мети;

2) не є політичними організаціями, однак їх діяльність часто набуває політичного характеру, оскільки об'єднує людей, які входять до спектра політичних сил (патріотично налаштовані сили, прихильники реформ); таким чином, **Г.р.** є потенційною основою для нових політичних партій.

ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО – 1) система самостійних і незалежних від державної влади суспільних інститутів, що забезпечують умови для реалізації інтересів та потреб індивідів і груп для функціонування та розвитку економічної, політичної, соціальної, культурної і духовної сфер життєдіяльності суспільства; 2) сфера самопрояву вільних громадян і добровільних асоціацій та організацій, які захищені на законодавчому рівні від прямого та опосередкованого втручання з боку державної влади; 3) сукупність суспільних відносин (морально-етичних, родинних, релігійних, національних, соціально-економічних, професійних тощо) поза межами владно-державних структур.

ДЕЛЕГУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ – практика управлінської діяльності, яка втілюється в процесі передачі одним органом системи публічної влади (органом державної влади чи органом місцевого самоврядування) частини власних повноважень і ресурсного забезпечення для повноцінного їх виконання, іншому органу в системі органів публічної влади на засадах, закріплених на законодавчому рівні або в адміністративному договорі з одночасним прийняттям органом, якому ці повноваження делегуються, відповідальності за їх виконання.

ДЕМОКРАТИЧНЕ ВРЯДУВАННЯ – нова парадигма публічного управління – спосіб забезпечення функціонування суспільства як цілісної саморегульованої системи, реалізації публічної влади, завдяки якому досягаються: адекватність публічної політики об'єктивним потребам розвитку суспільства; реальна участь громадян у виробленні і реалізації публічної політики; об'єднання потенціалу публічного, приватного та громадського секторів щодо вирішення ключових соціально-економічних, екологічних та інших проблем розвитку суспільства; дієвий громадський контроль за діяльністю органів публічної влади.

ДЕРЖАВА – суверенна політико-територіальна організація суспільства, що володіє владою, яка здійснюється державним апаратом на основі юридичних норм, що забезпечують захисті узгодження суспільних, групових, індивідуальних інтересів зі спіранням, у разі потреби, на легальний примус. До загальних ознак держави слід віднести територію, населення, владу.

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА – різновид публічної служби, зміст якої полягає у здійсненні громадянином, який вступив на державну службу, професійної, політично неупередженої діяльності з практичного виконання завдань і функцій держави. Громадяни, які вступили на державну службу, виконують свої посадові обов’язки та в повсякденній роботі реалізують у порядку, визначеному чинним законодавством, державну політику, мають статус державних службовців. Управлінський режим вступу, проходження та припинення державної служби в Україні регулюється Законом України «Про державну службу».

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ – форма і різновид соціального управління, соціально-політична функція держави, зумовлена об’єктивними потребами суспільства, яка проявляється в цілеспрямованому, систематичному, ідеологічному, організаційному впливі з використанням владних повноважень на суспільну на приватну життєдіяльність з метою її впорядкування, збереження та переведення у якісно новий стан.

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ (ЯК НАУКА) – сфера соціальної науки, об’єктами дослідження якої є: загальні тенденції розвитку та закономірності в управлінні державою; державно-управлінська практика та державно-управлінські відносини; одиничне, особливе й загальне в розвитку держави як складної соціально-економічної системи та політико-правового інституту; функціонування та розвиток державних, самоврядних та громадських інститутів; формування та функціонування механізмів організуючого, регулюючого і стабілізуючого впливу органів державної влади на суспільство й суспільні відносини для досягнення певних результатів.

ДЕРЖАВНИЙ СЛУЖБОВЕЦЬ – особа, яка в порядку, передбаченому законом, призначається на посаду державної служби для професійного здійснення повноважень щодо реального втілення завдань і функцій держави, одержуючи при цьому грошову винагороду за рахунок бюджетних коштів. У законодавстві зарубіжних держав для позначення схожого статусу використовуються різні терміни – «публічний службовець», «державний публічний службовець», «службовець цивільної служби», «державний адміністративний службовець», «функціонер», «чиновник» і т. ін. Вибір дефініції – питання традиції та особливостей державотворення. Законодавство України про державну службу вживає термін «державний службовець» у такому значенні: це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бю-

джету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби.

ДІЯЧ ПОЛІТИЧНИЙ (ПОЛІТИК) – суб'єкт політики, діяльність якого безпосередньо пов'язана з реалізацією завдань і функцій держави, досягненням політичних цілей з урахуванням політичних інтересів, потреб, політичної волі. **Д.п.** у процесі політичної діяльності приймає рішення, спрямовані на реалізацію політичних цілей і завдань розвитку системи управління в державі.

ДОБРЕ ВРЯДУВАННЯ (GOOD GOVERNANCE) – концепція публічного управління, що передбачає переорієнтацію управління на процес взаємодії та співробітництва із бізнес-структурами, суспільними інститутами та громадянами у процесі прийняття й реалізації рішень та політик для досягнення оптимального для всіх зацікавлених сторін за даних умов результату. Цілі **Д.в.:** громадяни – у центрі всіх демократичних інститутів та процесів; органи місцевого самоврядування постійно покращують управління за дванадцятьма принципами (чесне проведення виборів, представництво та участь; зворотний зв'язок та чутливість; ефективність та результативність; відкритість і прозорість; верховенство права; етична поведінка; компетентність і спроможність; інноваційність та відкритість до змін; сталий розвиток та стратегічна орієнтація; раціональне управління фінансами; права людини, культурне різноманіття та соціальна згуртованість; підзвітність); держави (або регіональні влади, залежно від інституційного устрою держав-членів) створюють та підтримують інституційні передумови для вдосконалення управління на місцевому рівні.

ДОБРОЧЕСНІСТЬ – морально-етична складова діяльності публічного службовця, що знаходить своє вираження в безкомпромісному та послідовному прагненні дотримуватися моральних, етичних, духовних цінностей та принципів, демонстрації особистої та професійної відповідальності, почутті місії служіння громадськості.

ДОКУМЕНТООБІГ (окремо – електронний документообіг) – рух документів в установі від моменту створення або надходження (прийом вхідної кореспонденції; обробка та реєстрація документів; контроль виконання документів; обробка та відправлення вихідної кореспонденції зі сторони) до моменту передачі на зберігання до архіву або знищення.

ЕКОНОМІЧНЕ ВРЯДУВАННЯ – врядування (тобто здійснення політичних, економічних та адміністративних повноважень для управління

справами країни) в економічній сфері. **Е.в.**, за визначенням американського економіста А. Діксіта, складається з процесів (у рамках формальних і неформальних інститутів), які підтримують економічну діяльність і транзакції шляхом захисту прав власності, забезпечення виконання контрактів та реалізації колективних дій для забезпечення відповідних фізичної та організаційної інфраструктур. У сфері економічного врядування досліджується функціонування і розвиток різних інститутів. У 2009 р. за дослідження в галузі економічного врядування Е. Остром та О. Вільямсон отримали Премію Нобеля з економіки.

ЕЛЕКТРОННЕ УРЯДУВАННЯ (Е-УРЯДУВАННЯ) – форма організації публічного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян.

ЕТИКА ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ – заснована на усвідомленні професійного призначення система цінностей, етичних принципів і норм, які відображаються у свідомості публічних службовців, орієнтують і регулюють їх відносини та діяльність у сфері публічної служби.

ЕТИКА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ (ЕТИКА ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ) – інституціональна етика, яка випливає з місії та філософії публічного управління (публічної служби) та презентує його (її) цінності, етичні принципи, норми і стандарти поведінки, а також механізми їхньої підтримки.

ЕТИЧНА ІНФРАСТРУКТУРА ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ – сукупність засобів, що використовуються для регулювання неналежної і заохочення належної поведінки публічних службовців; елементами **Е.і.п.с.**, що утворюють етичний режим (системну сукупність взаємно підтримуючих заходів), є політична воля, законодавство, механізми звітності й нагляду, етичні кодекси, умови підтримки публічної служби, професійна соціалізація, координуючі органи, громадянське суспільство тощо.

ЕТИЧНИЙ КОДЕКС ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ – зведення морально-етичних принципів, правових і загальноприйнятих моральних норм професійної діяльності службовців у сфері публічного управління в конкретно історичний період розвитку суспільства, реалізація якого забезпечується шляхом формування і впровадження в повсякденну практику уніфікованих правил службової поведінки, етичних норм та професійних стандартів управлінської діяльності на основі основних прав людини і громадянина, відповід-

ного стилю та методів управлінської діяльності під час реалізації службовцем посадових повноважень. Предметом регулювання є принципи, цінності, права, обов'язки, вимоги до його діяльності з метою полегшення вирішення етичних дилем, конфліктів інтересів відповідно до соціокультурних норм суспільства. Етичний кодекс може містити розгорнуте, деталізоване, докладне викладення норм і правил, заборон і дозволів, опис механізмів примусу до дотримання його положень, категоричні заборони і детальні стандарти. Упровадження етичних кодексів спрямоване на стимулювання високих стандартів поведінки, посилення довіри до публічних службовців з боку громадян, допомогу у прийнятті управлінських рішень.

ЕФЕКТИВНІСТЬ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ – здатність системи публічного управління забезпечувати потреби суспільства і кожного окремого громадянина за мінімального ресурсного забезпечення. Основними факторами ефективності виступає відповідність цілей, алгоритмічних схем їх реалізації та отриманих результатів і наслідків прийнятих та реалізованих управлінських рішень державним цінностям та принципам, суспільним інтересам; ресурсне забезпечення реалізації цілей та їх суспільна вартість.

ЄВРОІНТЕГРАЦІЯ – процес інтеграції у спільний політичний, економічний, правовий європейський простір шляхом систематичної гармонізації правил міжєвропейськими національними державами і схвалення єдиного набору первинних законів та інститутів.

ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ – комплекс правил і норм формування й упровадження політик, вимог до системи управління, які в сукупності створюють засади добровільного й повторного їх застосування в діяльності з метою наближення до певної сталонної моделі побудови та реалізації сучасної публічної влади, орієнтованої на людину.

ЗАКОНОМІРНОСТІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ – здатність об'єкта, процесу або системи публічного управління відповідати певним законам; це забезпечує відповідність між змінами та наслідками, тобто зумовлює формування причинно-наслідкових зв'язків, коли за одних і тих самих обставин зміни системи будуть відбуватися визначеним чином, коли існування одних і тих самих причин викликатиме однакові наслідки, враховує обставини реальної діяльності, тому частіше всього вони набувають характеру загальних тенденцій або рекомендацій щодо вибору обґрунтованих дій чи поведінки, які можуть наблизити практику управлінської діяльності до того ідеального зразка, що змодельований у теорії управління.

ЗДІЙСНЕНІСТЬ ПОЛІТИКИ – головна підстава для здійснення політики, міркування з приводу її бажаності, прийнятності та можливості. Д. Веймер та Е. Вайнінг (1991 р.) визначають здійсненність як фактори, що впливають на ймовірність досконалого здійснення політики. Згідно з Гогвудом та Ганом (1984 р.) такими факторами є: 1) відсутність неподоланих зовнішніх обмежень; 2) наявність відповідного часу і достатніх ресурсів; 3) наявність потрібних комбінацій ресурсів; 4) надійність теорії; 5) безпосередність та безперешкодність зв'язку між причиною та наслідком; 6) мінімальність відносин залежності; 7) узгодженість і зрозумілість цілей; 8) правильна послідовність постановки завдань; 9) досконалий зв'язок і координація; 10) дотримання ухваленної політики з боку влади. Л. Пал (1992 р.), проаналізувавши цю модель визначення **З.п.**, робить висновок, що «досконале здійснення політики» не є ні досяжним, ні навіть бажаним, оскільки здійсненність будьякої політики не може бути встановлена раз і назавжди.

ІДЕОЛОГІЯ ДЕРЖАВНА – цілісна, систематизована сукупність ідей, цінностей і уявлень, які є: основою консенсусу формування суспільства із об'єднання окремих груп населення; основою для усвідомлення і оцінки ставлення людей до дійсності та держави; засадами для визначення цілей соціокультурного розвитку держави на конкретно-історичному етапі.

ІМПІЧМЕНТ – конституційна процедура притягнення до державного суду вищих посадових осіб, результатом якої, як правило, є дострокове припинення повноважень глави держави або іншого посадовця та усунення його з посади.

ІННОВАЦІЙНІСТЬ У ПУБЛІЧНОМУ АДМІНІСТРУВАННІ – 1) ознака сучасного публічного адміністрування; 2) здатність до оновлення, відкритість новому; 3) пов'язана із загальними процесами в суспільстві, глобальними проблемами, інтеграцією знань і форм соціального буття; 4) реалізація творчої ідеї та її реалізація, яка відрізняється від винаходу і стосується запровадження нового способу досягнення результату та/або при виконанні робіт; 5) включає всі нові елементи, нове поєднання існуючих елементів або суттєві зміни, або відхід від традиційних способів ведення справ і виконання діяльності; 6) розвиток і нові розробки політики та нові стандартні операційні процедури суспільних організацій для вирішення проблем державної політики; 7) ефективні, творчі та унікальні відповіді на нові проблеми або нова відповідь на старі проблеми.

ІНСТИТУТ ГРОМАДЯНСТВА – інститут, що прийшов на зміну інституту підданства. **І.г.** є визначальним у розв'язанні проблеми

співвідношення автономії особи як суб'єкта природних прав людини з колективними інтересами. З огляду на це найбільш поширеним у юридичній науці є визначення громадянства як особливого правового зв'язку між особою та державою, що породжує для цих суб'єктів правовідносин взаємні права і обов'язки. Цей зв'язок поширює на особу суверенну владу держави незалежно від місця проживання особи – в межах кордонів чи поза межами кордонів конкретної держави. Завдяки цьому громадяни користуються певними правами та несуть відповідальність перед державою, а держава забезпечує захист їхніх прав та інтересів

ІНСТРУМЕНТИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ – засоби, способи досягнення цілей розвитку держави, її територій, сфер та галузей. Основні типи таких інструментів: правові, організаційні, фінансові, інформаційні, мотиваційні, матеріальнотехнічні.

ІНФОРМАЦІЙНА КУЛЬТУРА ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ – складова загальнолюдської культури, об'єктом якої є інформаційна сфера діяльності публічного службовця, що вимагає володіння знаннями, вміннями, навичками щодо сутності та ролі інформації у професійній діяльності; вільного орієнтування в інформаційних потоках та здійснення пошуку інформації за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій; грамотного використання, оцінки, аналітико-синтетичної обробки, накопичення, систематизування інформації для забезпечення інформаційної, інформаційно-аналітичної, аналітико-прогностичної підтримки професійної діяльності.

ІСТЕБЛІШМЕНТ – панівні, привілейовані групи суспільства, а також уся система влади й управління, за допомогою якої вони досягають свого панування.

КАТЕГОРІЇ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ – 1) загальні поняття, що відтворюють найбільш суттєві властивості та відношення предметів і явищ; 2) сукупність суспільних відносин, пов'язаних із соціально-економічними і політичними змінами в інтересах суспільства; 3) співвідношення понять у науці публічного управління та адміністрування; 4) сукупність таких думок, які ввібрали в себе знання про явища публічного адміністрування, їх властивості і ознаки.

КОМПЕТЕНТНІСТЬ – набір знань, умінь, навичок, видів мислення, способів поведінки, професійних і світоглядних якостей, який визначає здатність особи успішно здійснювати професійну та будь-яку іншу діяльність і формується як результат навчання та досвіду.

КОМПЕТЕНЦІЇ – відповідні навички, вміння, знання або поведінкові характеристики, які впливають на виконання роботи та пов’язані з організаційними цілями. **К.** бувають базовими – група компетенцій, яка ґрунтується на інтелектуальних, комунікативних, емоційних і вольових якостях людини, та спеціальними – вміння і навички, які пов’язані зі сферою професійної діяльності.

КОМПЕТЕНЦІЯ ОРГАНУ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ – юридично встановлена сукупність право-обов’язків конкретного суб’єкта щодо вирішення в належній формі та відповідними методами певного кола суспільно значущих справ у визначеній сфері відання.

КОМУНІКАЦІЇ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ – процеси, що відбуваються в системі публічної служби та можуть бути описані з позицій комунікативного обміну, оскільки комунікації виступають однією з характеристик відкритих систем, до яких можна віднести й систему публічної служби. Існують два аспекти комунікації: інформаційний (характеризує процеси руху інформації) та особистісний (характеризує взаємодію особистостей). Взаємодія особистостей значною мірою здійснюється завдяки руху інформації, але лише до інформаційних процесів не зводиться, оскільки комунікація припускає не тільки передачу та одержання інформації, а й особистісні її оцінки та індивідуальні інтерпретації.

КОНТРОЛІНГ – система управління внутрішнім середовищем адміністративно-територіальної одиниці (установи, організації), спрямована на забезпечення тривалого успішного функціонування цього об’єкта. Німецькі вчені Р. Манн та Е. Майєр порівнюють **К.** з імунною системою людини, яка проводить спостереження за негативними відхиленнями в організмі та координує їх усунення. У взаємодії із зовнішнім середовищем сучасна концепція **К.** передбачає орієнтацію на всіх зацікавлених осіб (так званих стейкхолдерів), тобто задоволення однієї групи користувачів не повинно завдавати шкоди іншим.

КОНФЛІКТ ІНТЕРЕСІВ – ситуація, за якої посадова особа державної влади або місцевого самоврядування, виконуючи свої службові обов’язки, має приватний інтерес (особисту заінтересованість), який хоча і не обов’язково призводить до прийняття неправомірного рішення або вчинення неправомірного діяння, але здатний до цього призвести. В Законі України «Про запобігання корупції» розрізняють: 1) потенційний **К.і.** – наявність в особи приватного інтересу у сфері, в якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об’єктивність чи неупередженість при-

йняття нею рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень; 2) реальний **К.і.** – суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень.

КОНФЛІКТ ІНТЕРЕСІВ НА ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ – суперечність між приватним інтересом особи і її службовими повноваженнями, що може негативно впливати на об'єктивність і спричиняти упередженість при прийнятті управлінських рішень або вчиненні чи невчиненні дій під час виконання цих повноважень. Розрізняють потенційний і реальний **К.і.п.с.** Відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» врегулювання потребує реальний конфлікт інтересів.

КОНЦЕПЦІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ – система наукових поглядів на управління суспільним розвитком, участь органів державної влади, органів місцевого самоврядування та суб'єктів громадянського суспільства у виробленні й реалізації політики щодо врегулювання сфер життєдіяльності суспільства.

КОРУПЦІЙНЕ ПРАВОПОРУШЕННЯ – діяння, що має ознаки корупції, за яке законом встановлено кримінальну, дисциплінарну та/або цивільноправову відповідальність, вчинене особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, або іншою особою, зазначеною в законі як суб'єкт відповідальності за корупційні правопорушення.

КОРУПЦІЙНИЙ РИЗИК – наявність умов, обставин організаційного, правового та іншого характеру, які призводять до вчинення корупційних правопорушень і правопорушень, пов'язаних з корупцією. Виникнення **К.р.** може бути пов'язане як із загальними недоліками створення та функціонування публічної адміністрації (наприклад, коли посадова особа органу державної влади наділена дискреційними повноваженнями), так і з внутрішніми вадами організації роботи державного органу (наприклад перебування працівника в потенційному конфлікті інтересів або наявність у нього реального конфлікту інтересів).

КОРУПЦІЯ – 1) використання особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування чи іншими особами, визначеними законодавчими актами, наданих їм службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди, або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди

для себе чи інших осіб, або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди цим особам, або на їх вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей; 2) негативне суспільне та публічно-владне явище, основою якого є протиправне використання свого службового чи посадового становища з метою отримання для себе чи інших осіб неправомірної вигоди.

ЛЕГІТИМНІСТЬ – визначає ставлення громадян до публічної влади, її структури та інститутів, розподілу владних повноважень, що ґрунтується на цінностях і нормах, які поділяють громадяни і якими керується публічна влада. Це мінливе поняття, адже йдеться не стільки про юридично-правовий аспект, законність виконання владних повноважень (хоча і це може мати місце та стати причиною делегітимації влади), скільки про відповідність публічної влади переконанням громадян у політичних цінностях, довіру до інститутів публічної влади і правових норм та в обґрунтованості розподілу владних повноважень.

ЛОБІСТСЬКІ ТЕХНОЛОГІЇ – система послідовних дій, які забезпечують реалізацію цілей та завдань відповідної діяльності; вона містить у собі методи, прийоми та засоби досягнення ефективного впливу на органи прийняття рішень, а також способи отримання глобальних, перспективних вигод (тактика і стратегія лобіювання). **Л.т.** можуть бути різноманітними, проте існують певні базові елементи, що забезпечують сам процес просування інтересів: наявність мети, часові рамки, унікальність, комплексність та обмеженість, специфічна організація проекту. Загалом усю сукупність демократичних лобістських технологій умовно поділяють на три групи: 1) технологія, що передбачає своєрідний «обмін» голосування політика з важливого для групи питання на його «популярність», яка принесе йому перемогу на майбутніх виборах; 2) діяльність, спрямована на переконання чи зміну поглядів, а іноді й ціннісних установок осіб, які ухвалюють рішення; 3) доступ до процесу ухвалення рішень через надання політикові допомоги в аналізі проблеми та підготовці потрібних для її вирішення документів (доповідей, законопроектів тощо).

АДМІНІСТРАТИВНИЙ МЕНЕДЖМЕНТ) – 1) діяльність ланок виконавчої влади на загальнонаціональному рівні. Управлінська діяльність спрямована на різноманітні ресурси, змістом якої є планування, організування, мотивування та контроль, що спрямовані на формування й ефективне досягнення цілей організації; 2) сукупність принципів, форм, методів, прийомів та засобів управління матеріальними й людськими ресурсами.

МЕТОДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ – особливі способи або системи способів, що застосовуються в публічному управлінні для вирішення визначених завдань і досягнення поставлених цілей та розробляються на основі знання певних принципів і законів його функціонування й розвитку. За структурою вони є системою правил і прийомів діяльності, що реалізуються у вигляді сукупності взаємопов’язаних операцій. Масштабність об’єкта управління зумовлює велику їх кількість. Зокрема можна розділяти такі методи за спрямованістю публічного управління (державно-політичні, економічні, соціальні, гуманітарні, екологічні), основними механізмами його реалізації (правові, адміністративні, фінансові, кадрові, інформаційні), технологіями реалізації (прогнозування, планування, організації, контролю, мотивації, прийняття управлінських рішень, комунікації) та іншими ознаками.

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ – розгалужена система різних принципів, форм, методів та інструментів здійснення процесу публічного адміністрування кожним з органів публічного адміністрування та цільові механізми публічного адміністрування, через які суб’єкт публічного адміністрування за допомогою конкретного набору способів, методів або важелів впливає на об’єкт чи групу об’єктів адміністрування для досягнення певної мети. Можуть бути виділені державні механізми публічного адміністрування, механізми здійснення публічного адміністрування через систему місцевого самоврядування та механізми взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування.

МОДЕЛІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ – теоретично обґрунтована сукупність уявлень про структуру та принципи функціонування управлінських систем. До **М.п.а.** відносять такі моделі: публічного управління (*public management*), нового публічного управління (*new public management*), належного врядування (*good governance*) та «політичних мереж» (*policy network*). До характерних рис **М.п.а.** належать: участь (*participation*), прозорість (*transparency*), відповідальність (*responsiveness*), справедливість (*equity*), ефективність та результативність (*effectiveness and efficiency*).

МОДЕЛІ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ – сукупність систематизованих умов та характеристик публічної служби, концептуальних інструментів, орієнтованих на вивчення функціонування та розвитку публічної служби. **М.п.с.** можуть бути як абстрактними (описовими), так і реальними, такими, що діють у конкретних умовах. У кожній моделі так чи інакше розв’язується проблема відкритості, прозорості та чутливості публічної служби до змін зовнішнього середовища. Серед основних елементів, що входять до моде-

лей публічної служби, як правило, визначають: принципи та закономірності побудови, функціонування, розвитку та взаємодії із суспільством; цілі, організацію та управління; права та відповідальність; кваліфікаційні вимоги; вимоги посад; кадрові технології; систему державних соціальних гарантій і соціального захисту тощо. Існують різні підходи до класифікації **М.п.с.** Найбільш поширеною є класифікація, що визначає «відкриту» (посадову, англосаксонську) та «закриту» (кар'єрну, континентальну) **М.п.с.**

МОРАЛЬНО-ЕТИЧНІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ – принципи корпоративної поведінки службовців, що ґрунтуються на нормах загальнолюдської моралі: порядності, доброчесності, справедливості, непідкупності та службової етики: політичної, расової, гендерної, вікової, релігійної нейтральності, толерантності, законослухняності, креативності під час розв'язання етичних дилем у межах професійної діяльності.

НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА – комплексна, цілеспрямована діяльність держави, яка здійснюється органами публічної влади як на національному, так і на міжнародному рівнях з метою забезпечення захищеності життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам. **Н.б.** є складним багатоаспектним поняттям і включає такі види безпеки: політичну, економічну, воєнну, державну, інформаційну, науково-технологічну, економічну, екологічну, фінансову, пожежну, продовольчу, безпеку культурного розвитку нації тощо. **Н.б.** – міждисциплінарна категорія, яка досліджується в рамках таких наукових галузей, як правознавство, політологія та соціологія, воєнні, економічні та інші науки. В основі **Н.б.** держави лежать національні інтереси, національні цілі та національні цінності, що юридично закріплені в нормативно-правових актах, які визначають політичну й соціально-економічну організацію суспільства, державне і культурне будівництво, єдність нації. Система забезпечення **Н.б.** держави формується та реалізується відповідно до міжнародних актів, Конституції та інших нормативно-правових актів держави. Основу системи забезпечення **Н.б.** складають органи, сили (суб'єкти) та механізми забезпечення національної безпеки, що здійснюють заходи політичного, правового, організаційного, економічного, воєнного та іншого характеру, спрямовані на забезпечення національної безпеки. Повноваження органів та сил забезпечення **Н.б.**, їх склад, принципи і порядок дій визначаються відповідними законодавчими актами.

НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО З ПИТАНЬ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ – центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України та який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, здійснює функціональне управління державною службою в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті.

НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ – утворений Кабінетом Міністрів України, відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р., центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику, відповідальний перед Верховною Радою України, підконтрольний їй та підзвітний Кабінету Міністрів України.

НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО ІЗ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ ВИЩОЇ ОСВІТИ (НАЗЯВО) – постійно діючий колегіальний орган з питань реалізації державної політики у сфері забезпечення якості вищої освіти. НАЗЯВО у своїй діяльності керується законодавством України. НАЗЯВО складається з 23 осіб, які призначаються Кабінетом Міністрів України на підставі рішення Конкурсної комісії за результатами конкурсного відбору, що відбувається з дотриманням принципів гендерного балансу та галузевого представництва. Склад НАЗЯВО формується із забезпеченням представництва не більше за одну особу від галузі знань та включає: три особи, які обираються з числа представників всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців; дві особи з числа здобувачів вищої освіти першого або другого рівня; не менше від одного представника з числа осіб, які працюють за основним місцем роботи у: Національній академії наук України; Національній галузевій академії наук (по одному представнику від кожної академії); вищому навчальному закладі державної форми власності; вищому навчальному закладі комунальної форми власності; вищому навчальному закладі приватної форми власності. Строк повноважень членів НАЗЯВО становить 3 роки. Організаційне, фінансово-господарське, матеріально-технічне, інформаційно-довідкове та інше забезпечення діяльності НАЗЯВО здійснює його секретаріат.

НОВИЙ ПУБЛІЧНИЙ МЕНЕДЖМЕНТ (NEW PUBLIC MENEDGMENT) – 1) концепція публічного управління, що передбачає перехід від адміністрування до менеджменту; перехід від системи відповідальності за виконання правил та норм до системи відповідальності за досягнення результатів згідно з цільовою діяльністю публічного управління; зміщення акцен-

тів у діяльності публічних організацій на результати потребує від організацій чіткого визначення своєї місії, цілей і завдань; 2) суттєвою ознакою є поняття «керівництво» як система кооперації громадських, державних та міжнародних інститутів, приватних, державних і змішаних структур для забезпечення задоволення суспільних інтересів і розв'язання суспільних проблем.

ОБ'ЄДНАНА ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА – територіальна громада, що виникла в результаті реалізації норм Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», складається з кількох населених пунктів, являє собою жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

ОБГОВОРЕННЯ ГРОМАДСЬКІ (публічні слухання або відкриті засідання) – процедури виявлення громадської думки з метою її урахування при прийнятті органами публічної влади рішень з питань, що справляють чи можуть справити вагомий вплив на: життєві інтереси громадян, життєдіяльність громади, стан довкілля тощо.

ОРГАН ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ – структурно організований елемент механізму здійснення державної влади, колегіальний чи одноособовий орган, наділений юридично визначеними державно-владними повноваженнями та необхідними засобами для здійснення функцій держави, сформований безпосередньо народом шляхом виборів або державою, має відповідну внутрішню організаційну і функціональну структуру.

ОРГАН ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ – 1) орган виконавчої влади та орган місцевого самоврядування, наділені владними повноваженнями, що утворені та діють в установленому законом порядку, у межах законодавчо визначеної компетенції, та є як юридичні особи публічного права самостійними частинами системи публічної влади; 2) орган виконавчої влади, що бере участь у здійсненні функцій держави, діє від її імені і за дорученням, має державно-владні повноваження, відповідну компетенцію і структуру, застосовує властиві йому організаційно-правові форми діяльності, або орган самоврядного територіального співтовариства, яким він формується і перед яким відповідає за належне здійснення своїх повноважень.

ОРГАНИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ (ВИДИ) – згруповані за певними критеріями органи державної влади, серед яких: а) за способом формування виборні **О.д.в.** (Верховна Рада України, Президент України) та призначувані (Кабінет Міністрів України, Конституційний Суд України, Генеральна прокуратура України, місцеві державні адміністрації та ін.); б) за територі-

єю, на яку поширюється їх юрисдикція, – загальнодержавні (Верховна Рада України, Президент України, Верховний Суд України та ін.) і місцеві (місцеві державні адміністрації, місцеві суди та ін.); в) за характером повноважень загальної компетенції (Кабінет Міністрів України та ін.) та спеціальної компетенції (Фонд державного майна України та ін.); г) за функціональним призначенням (органи законодавчої, виконавчої та судової влади).

ОРГАНИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ – система владних інституцій політично організованого суспільства, яка включає органи державної влади та органи місцевого самоврядування, наділені юридично визначеними повноваженнями і засобами для захисту прав, свобод та інтересів громадян, безпеки держави і суспільства, управління соціально-економічним та культурним розвитком країни. Публічна влада здійснюється народом (публікою) безпосередньо або через органи публічної влади, які виконують публічні функції. **О.п.в.** являють собою законодавчо внормовану, внутрішньо узгоджену систему, що має відповідну організаційну і функціональну структуру. Публічна влада є єдиною, оскільки вона здійснюється апаратом органів публічної влади в цілому за раціональною функціональною організацією публічного управління. Система **О.п.в.** в Україні відповідно до положень Конституції і залежно від форми публічної влади чітко поділяється на дві ланки (підсистеми): органи державної влади та органи місцевого самоврядування. До першої належать: Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації, органи судової влади. До другої: представницькі органи місцевого самоврядування (сільські, селищні, міські, районні й обласні ради); виконавчі органи місцевого самоврядування (виконавчі комітети, управління, відділи та ін.), створювані відповідними радами; органи самоорганізації населення (будинкові, вуличні і квартальні комітети). За способом формування в Україні можна виділити виборні **О.п.в.** (наприклад Верховна Рада України, Президент України, представницькі органи місцевого самоврядування) та призначувані (наприклад Кабінет Міністрів України, Рада міністрів АР Крим, Конституційний Суд України, Генеральна прокуратура України, Вища рада правосуддя, ЦВК, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи місцевого самоврядування та ін.). За територією, на яку поширюється юрисдикція органів публічної влади, їх можна поділити на загальнодержавні (наприклад ВР України, Президент України, ВС України та ін.) та місцеві (наприклад ВР АР Крим, місцеві державні адміністрації, місцеві суди та ін.). За характером владних повноважень та внутрішньою структурою **О.п.в.** поділяють на органи загальної компетенції (наприклад Кабінет Міністрів України) та спеціальної (наприклад Фонд

державного майна України), на централізовані і децентралізовані. **О.п.в.** в Україні виконують свої функції відповідно до Конституції України, законів України та підзаконних нормативно-правових актів.

ПОВНОВАЖЕННЯ СУБ'ЄКТА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ – як складова компетенції та статусу відповідного органу публічної влади являє собою право особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування чи особи, яка виконує публічно-управлінські функції в організації, діяти в певній ситуації способом, передбаченим нормативно-правовим актом, що дає можливість виконувати поставлені завдання, використовуючи спеціальні способи та засоби правового регулювання.

ПОЛІТИЧНИЙ МЕНЕДЖМЕНТ – система дій щодо підготовки та реалізації політичних рішень; 2) сукупність людей (менеджерів), які професійно зайняті політичною діяльністю або ж мають реальні механізми впливу на формування політики, завдяки наявності у них політичних, економічних, психологічних, організаційних та інших важелів; 3) наукова дисципліна, яка вивчає політичні, економічні, організаційно-технологічні, правові, психологічні аспекти й механізми управління політичними процесами; 4) мистецтво політичного управління й регулювання, зміст якого полягає в розробці, використанні, вдосконаленні відповідних методів, засобів, технологій та інших факторів впливу на політичні процеси і відносини. Існує менеджмент зовнішнього середовища, або менеджмент політики, та менеджмент внутрішнього середовища, або менеджмент політичної організації.

ПОСАДА – визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу та його апарату, на яку покладено встановлене нормативними актами коло службових повноважень. Визначення поняття **П.** охоплює його характеристику з організаційної і правової точок зору. В організаційному аспекті **П.** характеризується тим, що вона встановлюється державою (компетентним органом), включається в штатний розпис (входить до єдиної номенклатури посад), є первинною одиницею державного органу чи його апарату, за якою закріплюється певне коло повноважень, що визначаються, крім штатного розпису, структурою органу і є досить стабільними. У правовому аспекті **П.** характеризується повноваженнями, колом прав і обов'язків, які закріплені за посадою. Вони встановлюються нормативно-правовими актами і є частиною прав та обов'язків державного органу.

ПОСАДА ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ – визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця органу публічної влади з установленими відповідно до законодавства посадовими обов'язками, що забезпе-

чують виконання повноважень цих органів. Посада є передумовою оформлення правового статусу публічного службовця.

ПОСАДОВІ ОСОБИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ – особи, які працюють в органах місцевого самоврядування, мають відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримують заробітну плату за рахунок місцевого бюджету (згідно із Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування»).

ПОСЛУГИ АДМІНІСТРАТИВНІ – 1) форма публічно-сервісної діяльності адміністративного органу, спрямованої на забезпечення необхідних умов для реалізації суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів та/або на виконання визначених законами обов'язків фізичної або юридичної особи, що здійснюється за заявою цих осіб і офіційним результатом якої є адміністративний акт відповідного органу; 2) результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону.

ПРЕЗИДЕНТ УКРАЇНИ – конституційно визначений глава держави, гарант Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, суверенітету та державної незалежності, обраний у визначеному законом порядку, наділений конституційно-визначеною компетенцією.

ПРИНЦИПИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ – 1) набір вимог до діяльності публічної адміністрації щодо підвищення її ефективності; 2) визначають, що таке ефективне управління на практиці (ЄС, 2017); 3) керівні правила, що відображають зміст законів і закономірностей та мають бути закріплені в нормативно-правових документах і використовуватися в науковій та практичній діяльності фахівців з управління (С. І.Чернов, 2014). Виокремлюються різнопланові групи принципів: 1) легітимність, підзвітність, компетентність, повага до прав людей, захист прав людей (ООН, 2006); 2) стабільні режими, верховенство права, ефективна держава, сильне громадянське суспільство, незалежність держави (Херст, 2000; ООН, 2006); 3) ефективність, легітимність, консенсус щодо розширення прав окремих громадян та суспільних інтересів, забезпечення добробуту суспільства, стійкий розвиток із соціальною справедливістю (С. Мунши, 2004; ООН, 2006); 4) фундаментальні та загальноприйняті принципи: участь, підзвітність, прозорість, верховенство закону, поділ влади, доступ, субсидіарність, рівність і свобода преси (ООН, 2006); 5) *«Span of Control»*

(діапазон контролю – основний принцип організаційної структури, навколо якого будуються інші принципи, такі як: розподілення роботи, делегування повноважень, скалярний ланцюжок команд, єдність команди, спеціалізація і підзвітність, професійна компетентність у виконанні робіт, незалежність керівництва і відповідальності тощо) (2015); 6) організаційні принципи: організація департаментів, міністерств, агентств; групування діяльності в окремих підрозділах; прирівнювання відповідальності до повноважень; забезпечення єдності; обмеження кількості підлеглих, які підпорядковані одному керівнику; диференціювання видів діяльності персоналу; чіткий ланцюг команд від керівництва до виконавців і відповідальність; 7) прозорість, надання послуг, підвищення конкурентоспроможності і зростання, хороше управління, реформування, надійність, передбачуваність, підзвітність, прозорість, технічна та управлінська компетентність, організаційний потенціал, фінансова стійкість, участь громадян (ЄС, 2017).

ПРИНЦИПИ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ – 1) гармонізований керований розвиток; 2) забезпечення високої якості публічних послуг і захисту прав споживачів громадян; 3) регулярний зворотний зв'язок із громадою з метою оцінювання якості послуг; 4) раціональне поєднання міжсекторного співробітництва з конкуренцією за муніципальні ресурси під час вироблення і надання послуг; 5) корпоративний підхід; 6) кластерний підхід до організації територіального співробітництва виробників товарів і послуг; 7) відкритість влади і співучасть громадян в управлінні; 8) постійний розвиток системи управління громадою; 9) постійний розвиток персоналу муніципального управління.

ПУБЛІЧНА СЛУЖБА – службова діяльність фізичних осіб на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, органах судової влади, прокуратури, а також військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша службова діяльність у державних органах, органах місцевого самоврядування щодо виконання повноважень суб'єктів публічного права.

ПУБЛІЧНА СФЕРА – 1) сфера життя суспільства, комунікативний простір, у межах якого безпосередньо відбувається артикуляція інтересів індивідів і соціальних груп шляхом обговорення суспільно значущих проблем, формування громадської думки, а також демонструється здатність відповідних суб'єктів до вироблення, узгодження та легітимізації аргументованих колективних рішень; 2) соціальний простір, у якому люди (громадськість, публіка) спілкуються і взаємодіють один з одним і з суспільством у цілому з приводу суспільних проблем. Німецький філософ Ю.Габермас, якому належить розробка концепції **П.с.**, визначає це поняття як мережі для

передачі інформації і точок зору. В розвиненій формі **П.с.** включає такі елементи: середовища (місця) публічного обговорення проблем; добровільні об'єднання громадян, інфраструктуру публічних медіа, в тому числі Інтернет; засоби і форми вираження думок і дорадчої діяльності (газети, журнали, книжки, лекції, форуми, дебати, твори мистецтва).

ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ – вид організаційно-розпорядчої діяльності державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, спрямованої на підготовку та впровадження публічноуправлінських рішень, управління персоналом, надання публічних послуг. **П.а.** – складова частина публічного управління, яке здійснюється на професійній (неполітичній) основі, залучаючи у разі потреби неурядових партнерів для спільного вирішення проблем, що постають у цій сфері.

ПУБЛІЧНЕ ВРЯДУВАННЯ – різновид управлінської діяльності суб'єктів публічної влади та громадянського суспільства, що забезпечує самокерованість (самоврядність) суспільної системи та її розвиток у певному, спільно визначеному напрямі. Метою **П.в.** є підвищення ефективності та результативності управління суспільним розвитком, що досягається завдяки залученню заінтересованих сторін (стейкхолдерів) до формування і реалізації відповідних публічно-управлінських рішень.

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ – діяльність органів державного управління, органів місцевого самоврядування, представників приватного сектору та інститутів громадянського суспільства в межах визначених законом повноважень і функціональних обов'язків (планування, організації, керівництва, координації та контролю) щодо формування та реалізації управлінських рішень суспільного значення, політики розвитку держави та її адміністративно-територіальних одиниць. **П.у.** забезпечує значне підвищення ефективності управлінської діяльності внаслідок високого рівня громадської підтримки та консолідації суспільства навколо спільних цілей, воно пов'язане з демократичними цінностями, принципами верховенства права, поваги до гідності людини, недискримінації, рівності, справедливості, безпеки, ефективності та ін.

ПУБЛІЧНИЙ МЕНЕДЖМЕНТ – сфера знань та діяльності щодо управління публічними організаціями (органами публічної влади, державними і муніципальними підприємствами та установами, неурядовими організаціями та ін.), їх адміністративною і господарською діяльністю з використанням принципів, форм, методів та інструментів, які забезпечують підвищення ефективності цих організацій й поліпшення якості публічних послуг. **П.м.**

значною мірою стосується внутрішніх процедур, пов'язаних з плануванням, контролем, організацією надання послуг, запровадженням і функціонуванням інформаційних систем, управлінням персоналом, оцінюванням ефективності, залученням заінтересованих сторін до формування й реалізації рішень і т. ін. з метою задоволення потреб та інтересів суспільства.

ПУБЛІЧНИЙ ПРОСТІР – 1) складова простору населеного пункту, яка є відкритою та доступною для членів, жителів та гостей територіальної громади на постійній та безоплатній основі, що включає території загального користування, а також наземні, підземні, надземні частини будівель і споруд, спеціально призначені для використання необмеженим колом осіб з метою проведення комунікацій, професійної діяльності, дозвілля, рекреації, проведення масових заходів, організації пішохідних потоків тощо; 2) комплексний простір, функціональна роль якого передбачає врівноваження протилежних векторів діяльності, думок, інтересів, цілей та цінностей; **П.п.** є інструментом формування передумов для встановлення балансу протилежностей, що визначено пріоритетом сучасного етапу планетарного розвитку. Зважаючи на відсутність визначення відповідного поняття на рівні законодавства, видається доцільним закріплення поняття «**П.п.**» та основних принципів його створення і формування у статутах територіальних громад.

ПУБЛІЧНІ ПОСЛУГИ – 1) блага, які не мають уречевленої форми, що надаються фізичними і юридичними особами, органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями будь-яких форм власності, у вигляді цілеспрямованих корисних дій чи обслуговування. Залежно від суб'єкта, що надає **П.п.**, розрізняють державні, муніципальні та громадські послуги. Важливою складовою як державних, так і муніципальних послуг є адміністративні послуги; 2) результат безпосередньої взаємодії надавачів і споживачів послуг, а також власної діяльності надавачів щодо задоволення потреби споживачів у послугах, які можуть бути, а можуть і не бути пов'язані з фізичним продуктом, можуть надаватися людьми і устаткуванням; в присутності споживачів і за їх відсутності; бути спрямованими на задоволення особистих потреб або потреб організацій; мати комерційний і некомерційний характер.

РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЬ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ – міра досягнення проголошених цілей політики. Результативність вимірюється: на етапі формування політики – як співвідношення між бажаними кінцевими результатами політики (що визначаються на основі цілей) і прогнозованими (для кожного із запропонованих варіантів вирішення суспільної проблеми) результатами; на етапі оцінювання реалізованої політики – як співвідно-

шення між прогнозованими (очікуваними) результатами і фактично досягнутими. Під час визначення результативності не беруться до уваги затрати на проведення політики, на відміну від ефективності політики.

РІВНІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ – система шаблів здійснення права на місцеве самоврядування та функціонального позиціонування елементів системи місцевого самоврядування. Зумовлюється структурою адміністративно-територіального устрою України та характеризується специфічними комплексами функцій і повноважень. Першим (первинним або базовим) є рівень села, селища міста, тобто територіальної громади, яка є носієм права на місцеве самоврядування в Україні. На цьому рівні обираються сільські, селищні, міські ради, які формують відповідні виконавчі органи та обираються, відповідно, сільські, селищні, міські голови. Другим (субрегіональним) є рівень району, третім (регіональним) – області, де формуються, відповідно, районні та обласні ради, їх депутатський корпус обирає голову відповідної ради та формує виконавчий апарат, який згідно із законодавством здійснює аналітичне, інформаційне, технічне тощо забезпечення діяльності ради. Вирізняють також «мікрорівень» місцевого самоврядування, до якого відносять органи самоорганізації населення, і, окремі фахівці, районні у місті ради. Функції та повноваження «мікрорівня» є вторинними і похідними відносно базового рівня.

СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ – процес у рамках фундаментального циклу стратегічного публічного управління, який пов'язаний із координованим формулюванням суб'єктами стратегічного публічного управління (органами державної та місцевої влади, місцевого самоврядування різних територіальних рівнів, представниками громадянського суспільства, а також бізнесу) пріоритетних суспільних цілей з метою реалізації суспільних цінностей, інтересів та потреб у певний часовий період. Конкретними формами стратегічного планування є стратегічні плани, стратегічні програми, стратегії (стратегічні документи), складовими яких є: цілі, пріоритети, заходи з їх реалізації, індикатори досягнення пріоритетів та цілей, ресурси (людські, фінансові, природні та ін.); усі складові стратегічного планування мають бути узгоджені в часі та просторі.

СТРАТЕГІЧНЕ ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ – діяльність органів публічної влади, що полягає у свідомому виборі пріоритетних у певний історичний період суспільних цінностей, цілей, інтересів та потреб, реалізація яких здійснюється за участю членів суспільства на основі ефективних стратегій в умовах прийнятної вартості отримання суспільної вигоди.

Фундаментальний цикл **С.п.у.** складається з формулювання стратегії (формулювання цілей, пріоритетів, заходів), імплементації стратегії (структура, повноваження, комунікації, координація) та оцінювання результатів імплементації стратегії (індикатори).

ТЕХНОЛОГІЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ – опис сукупності дій, що мають бути послідовно у належний спосіб та із застосуванням конкретних засобів і прийомів реалізовані суб'єктом публічного адміністрування (організацією чи конкретно посадовою особою) для досягнення певної мети при оптимальному використанні ресурсів людських, фінансових, інформаційних і матеріальних). Опис **Т.п.а.** передбачає визначення мети, суб'єктів та об'єктів, шляхів і засобів впливу суб'єкта на об'єкт публічного адміністрування і зворотного зв'язку.

УПРАВЛІНСЬКА ДІЯЛЬНІСТЬ – сукупність вироблених історичним досвідом, науковим пізнанням і талантом людей навичок, умінь, способів, засобів доцільних вчинків і дій людини у сфері управління. **Уд.** вирізняється інтелектуальним характером, що виявляється в її спрямованості на вироблення, прийняття та практичну реалізацію управлінських рішень, покликаних змінювати в бажаному напрямі стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку і діяльність людей. Вона має бути здатною відображати соціальну дійсність і все, що відбувається в ній, розкривати наявні в ній ресурси, засоби і резерви, знаходити оптимальні способи її вдосконалення і переведення на новий рівень.

ФОРМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ – способи реалізації місцевого самоврядування як права вирішувати питання місцевого значення: 1) форми безпосереднього волевиявлення громадян – місцеві вибори, місцевий референдум, загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання, інші форми прямої демократії; 2) форми взаємодії суб'єктів місцевого самоврядування – «сильна рада – мер», «сильний мер – рада», «рада – менеджер», комбінована, комісійна; 3) організаційні форми діяльності суб'єктів місцевого самоврядування – сесія ради (пленарне засідання та засідання постійних і тимчасових комісій), засідання виконавчого комітету, робота сільських, селищних, міських голів та голів районних і обласних дорадчо-консультативних органів (президія, колегія тощо), робота депутатів місцевих рад у виборчих округах тощо; 4) форми співробітництва територіальних громад – делегування завдань з передачею відповідних ресурсів, реалізація спільних проєктів, спільне фінансування (утримання) об'єктів комунальної власності, утворення спільних підприємств, установ і організацій – інфраструктурних об'єктів та ін.

ФОРМИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ – 1) зовнішнє вираження (зовнішнє оформлення) діяльності суб'єкта публічної адміністрації щодо реалізації своїх функцій у межах встановленої компетенції; 2) той чи інший спосіб зовнішнього вираження (оформлення) змісту цієї діяльності; 3) покликані забезпечувати найбільш доцільне виконання функцій адміністрування, досягнення його цілей із найменшими витратами сил, засобів і часу; 4) передбачені і регламентовані адміністративно-правовими нормами, містяться в законах та підзаконних актах, що визначають компетенцію того чи іншого суб'єкта владних повноважень (положення про той чи інший орган, посадові інструкції, правила тощо); 5) є системотворенням, компоненти якого тісно взаємодіють один з одним, проте не є взаємозамінними. Класифікують за: спрямованістю, ступенем юридичного вираження, досягнутими результатами, колом осіб, на яких вони поширюються, характером і методам вирішення питань компетенції: суб'єктним складом; суб'єктом ініціативи; умовами застосування; юридичним змістом.

ФУНКЦІЇ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ – 1) являють собою набір завдань, визначених законом або актами, які видаються на підставі закону, завданнями, які виконує особа, яка працює в органі публічної адміністрації і яка має юридичні повноваження для цього (Ю. М. Неделку, 2010); 2) слідування вказівкам законодавчої влади, надання послуг населенню, захист життя і власності людей, а також захист від зовнішньої агресії (П. Джонсон, 2014); 3) результати моделей дій адміністративної установи/структури (MSG, 2018, по Ф. Рігтс). До **Ф.п.а.** відносять: 1) планування (визначення цілей і завдань, які мають виконуватись персоналом), організація (створення формальних структур влади для організації процесу управління), укомплектування штатом (добір професіоналів), накази, координація (створення гармонії між різними відділами для оптимального функціонування, що зменшує дублювання та втрати), звітність (отримання правильної інформації в організації для управління), бюджетування (фінансове планування, контроль бюджетування); 2) обслуговування громадськості, допомога населенню, позитивний вплив на суспільство, контроль (шляхом створення організацій і агентств, які контролюють різні сфери суспільства); зміни програм державної політики для задоволення потреб і інтересів нації; 3) управління міськими бюджетами, розробка політики і законодавства, реалізація політики й аналіз даних для визначення суспільних потреб; 4) раціональний розвиток економічних пропорцій, контроль процесу приватизації, забезпечення ефективного здійснення прав власності держави й інших державних органів, підтримка приватного сектору, розробка і здійснення ефективної секторальної політики, забезпечення внутрішньої та зовнішньої безпеки, створення оптимальної й

раціональної інфраструктури, регулювання і контроль за дотриманням умов та правил ринкового середовища, забезпечення і зміцнення демократичних інститутів і механізмів, послідовний захист основних прав та свобод людини, соціальна функція як відображення обов'язків перед громадянами.

ФУНКЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ – відносно відокремлені в процесі розподілу праці сфери управлінської діяльності, що відрізняються змістом, специфічними формами і методами вироблення та справляння впливу на керовані об'єкти. **Ф.п.у.** належать до складу найбільш фундаментальних понять, зважаючи на те, що вони: розкривають зміст публічного управління як систематичної практичної діяльності органів влади; опосередковують цілі в узгодженні зі специфічними характеристиками керованих об'єктів управління; впливають на структурну побудову органів публічної влади; зумовлюють конкретизацію форм і методів вироблення та ухвалення рішень щодо впливу на відповідні об'єкти управління, а також механізмів їх реалізації; визначають систему професійних вимог (спеціальних знань і практичних навичок) щодо виконання певних видів функціональної діяльності, застосування якої створює умови раціоналізації підбору та розстановки кадрів, у тому числі їх керівного складу та фахівців із високими кваліфікаційними характеристиками.

ФУНКЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ – основні напрями діяльності публічної адміністрації, до яких відносять: а) забезпечення і втілення конституційно-правового імперативу соціальної держави; б) захист прав і свобод людини та громадянина; в) забезпечення правопорядку і законності, обороноздатності та оборони країни; г) підтримка, забезпечення, охорона і захист фундаментальних засад національного публічного порядку, суверенітету та державного устрою; д) забезпечення умов для збереження і відтворення культури народів, що проживають у державі; е) надання публічних послуг; є) самовідтворення і функціонування систем публічного управління.

ФУНКЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ – основні напрями суспільно необхідної діяльності держави або самоврядних колективів, які відображають сутність, суспільне покликання, цілі і завдання цієї діяльності з упорядкування суспільних справ у визначеній формі та відповідними засобами.

ФУНКЦІЇ СУБ'ЄКТІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ – самостійні напрями цілеспрямованої діяльності суб'єктів місцевого самоврядування, через реалізацію яких виконуються поставлені завдання для забезпечення життєдіяльності громади та її розвитку; конкретизуються у вигляді повноважень, закріплених законодавством; можуть бути класифіко-

вані за різними ознаками: 1) за сутністю процесу управління – планування, організація, мотивація, контроль; 2) за формою діяльності – нормотворчі, установчі, організаційно-розпорядчі, забезпечуючі, наглядово-оцінювальні, консультативно-дорадчі; 3) за сферами життєдіяльності – політичні, економічні, соціальні, гуманітарні; 4) за суб'єктами місцевого самоврядування – громади, представницьких, виконавчих органів і посадових осіб місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення, асоціацій органів місцевого самоврядування тощо.

ХАРИЗМА – 1) особисті якості та здібності надзвичайної особи, завдяки яким вона оцінюється як обдарована надприродними, надлюдськими або специфічно особливими силами і властивостями, недоступними іншим людям; 2) висока обдарованість, особлива привабливість особистості, яка дає їй змогу легко й невимушено реалізовувати себе в житті як лідера, впливати на оточуючих, прищеплюючи їм свою ідеологію, мотивувати їх до дії; 3) особистісний ресурс людини, за допомогою якого вона сміливо йде до своїх цілей у професійній діяльності, особистому житті, досягає серйозних висот в інтелектуальному й духовному розвитку; 4) наділення особистості властивостями, що викликають високу повагу до неї і безумовну віру в її можливості; 5) особливий тип легітимності, організації влади та лідерства, що базується на виняткових якостях особи (релігійного, політичного діяча та ін.), що дають їй змогу здійснювати в суспільстві функції лідера, вождя, реформатора

ЦЕНТР НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ – постійно діючий робочий орган або структурний підрозділ місцевої державної адміністрації або місцевого самоврядування (у разі прийняття відповідною радою такого рішення), в якому надаються адміністративні послуги через адміністратора шляхом його взаємодії із суб'єктами надання адміністративних послуг.

ЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ – 1. Централізація – зосередженість функцій публічного адміністрування в центральних владних структурах, створення ієрархічної структури управління, в якій переважають вертикальні зв'язки і вищі рівні мають повноваження щодо прийняття рішень, а прийняті ними рішення є обов'язковими для органів нижчих рівнів адміністрування. 2. Децентралізація в системі публічного адміністрування: процес, за допомогою якого повноваження, функції, обов'язки і ресурси передаються від центрального уряду до місцевих органів влади та/або іншим децентралізованим суб'єктам (ООН, 2006); 2) механізм вирішення критичних проблем

(національної єдності, неділимості, захисту національних інтересів, забезпечення скоординованості, розподілення ресурсів, різноманітності, місцевих автономій); 3) передача політичних, фінансових, адміністративних і юридичних повноважень від центрального уряду до регіональних/субнаціональних і місцевих органів влади; 4) реорганізація державної влади таким чином, щоб створити систему спільної відповідальності між інститутами управління на центральному, регіональному і місцевому рівнях відповідно до принципу субсидіарності. Форми децентралізації: деконцентрація (від центральних урядових відомств до місцевих відділень/представництв тощо), делегація (напівавтономні організації), передача повноважень місцевим органам влади, покладання повноважень на неурядові організації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ І РЕКОМЕНДОВАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Амосов О. Ю., Гавкалова Н. Л. Моделі публічного адміністрування (архетипова парадигма). *Публічне управління: теорія та практика*. Спец. вип. 2017. С. 6–13.
2. Абраменко П. О. Публічне адміністрування : курс лекцій. Харків: ХНАУ, 2014. 291 с.
3. Бакуменко В. Д., Бондар І. С., Горник В. Г., Шпачук В. В. Особливості публічного управління та адміністрування : навч. посіб. Київ: КНУКіМ, 2016. 167 с.
4. Вступ до публічного адміністрування : навч. посіб. / Н. Л. Гавкалова, Т. А. Власенко, Л. Ю. Гордієнко та ін. ; за заг. ред. д-ра екон. наук, проф. Н. Л. Гавкалової. Харків : ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2016. 382 с.
5. Дзюндзюк В. Б., Мельтюхова Н. М., Фоміцька Н. В. Публічне адміністрування в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. д-ра філос. наук, проф. В. В. Корженка, к.е.н., доц. Н. М. Мельтюхової. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. 306 с.
6. Дзюндзюк В. Б. Ефективність діяльності публічних організацій : монографія. Харків : ХарПІ УАДУ «Магістр», 2003. 236 с.
7. Кальниш Ю. Г., Лозинська Т. М., Тимціunik В. І. Публічне управління та адміністрування : навч. посіб. Полтава: РВВ ПДАА, 2015. 279 с.
8. Дегтяр А. О., Дегтяр О. А., Калашнікова Х. І., Гнатенко М. К. Публічне управління та адміністрування : навч. посіб. Харків : НАУ «ХАІ», 2021. 128 с.
9. Долженков О. О. Публічне управління та адміністрування: вступ до спеціальності : навч. посіб. Одеса : Видавець Букаєв В. В., 2019. 190 с.
10. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.
11. Основи публічного адміністрування : навч. посіб. / Ю. П. Битяк, Н. П. Матюхіна, М. С. Ковтун та ін. ; за заг. ред. Н. П. Матюхіної. Вид. 2-ге, допов. та перероб. Харків : Право, 2021. 238 с.

12. Публічне управління та адміністрування : навч. посіб. / Скидан О. В., Якобчук В. П., Дацій Н. В., Ходаківський Є. І. [та ін.] ; за заг. ред. О. В. Скидана. Житомир : ЖНАЕУ, 2017. 705 с.
13. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід : монографія / за заг. ред. С. Чернова. Запоріжжя : ЗДІА, 2016. 606 с.
14. Публічне управління та адміністрування : навч. посіб. / О. В. Скидан, В. П. Якобчук, Н. В. Дацій, Є. І. Ходаківський [та ін.] ; за заг. ред. О. В. Скидана. Житомир : ЖНАЕУ, 2017. 705 с.
15. Публічне управління та адміністрування : навч. посіб. / А. О. Азарова та ін. Вінниця : ВНТУ, 2019. 180 с.
16. Публічне управління та адміністрування. Словник термінів / А. В. Хрідочкін, М. Ю. Віхляєв ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. П. В. Макушева. Одеса : Гельветика, 2021. 603 с.
17. Публічне управління та адміністрування : посіб. для підгот. до єдиного держ. кваліфікац. іспиту за спец. 281 «Публічне управління та адміністрування» на другому (магістерському) рівні вищ. освіти / уклад. І. О. Банєва та ін. ; за ред. проф. В. С. Шибаніна. Миколаїв : МНАУ, 2021. 170 с.
18. Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток / за заг. ред. А. В. Толстоухова, Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. Дніпропетровськ : Монолит, 2010. 400 с.
19. Публічна влада та управління: принципи і механізми реалізації: монографія / за заг. ред. Н.Р. Нижник. Чернівці: Технодрук, 2008. 432 с.
20. Публічне адміністрування : навч. посіб. / А. С. Даниленко та ін. ; за заг. ред. д-ра екон. наук, проф., академіка НААН України А. С. Даниленка, д-ра екон. наук, проф. П. І. Юхименка, д-ра екон. наук, доц. Т. В. Сокольської. Київ : Центр учбової літератури, 2019. 288 с.
21. Ястремська О. М., Мажник Л. О. Публічне адміністрування : навч. посіб. Харків : ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2015. 132 с.

Навчальне видання

ПОКАТАЄВ Павло Сергійович
ЛАТИНІН Микола Анатолійович
СТЕПАНЕНКО Сергій Васильович
ПАСЕМКО Галина Павлівна
ТАРАН Оксана Миколаївна

ОСНОВИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

**Навчальний посібник для здобувачів
спеціальності 281 «Публічне управління
та адміністрування»**

Видано в авторській редакції

Комп'ютерна верстка *К. І. Кохно*

Підписано до друку 15.09.2024 р.
Формат 60x84¹/₁₆. Папір офсетний. Друк офсетний. Гарнітура Таймс.
Умов. друк. арк. 9,76. Обл.-вид. арк. 12,9. Тираж 100 прим.
Заказ № 77. Вартість договірна

Віддруковано в ФО-П Єфименко С.А.
61166, Харків, вул. Коломенська, 27