

**Львівський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України**

**ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ
ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ**

Пленарне засідання науково-практичної конференції
за міжнародною участю
до 100-річчя запровадження державної служби України

12 – 13 квітня 2018 р.

*За науковою редакцією
члена-кореспондента НАН України В. С. Загорського,
доцента А. В. Ліпенцева*

Львів
2018

УДК 351(063)

П 78

*Розповсюдження та тиражування
без офіційного дозволу ЛРІДУ НАДУ заборонено*

Метою науково-практичної конференції за міжнародною участю “Проблеми розвитку публічного управління в Україні” є залучення науково-педагогічних працівників, представників органів державної влади та місцевого самоврядування до дискусії, обміну досвідом і підготовки пропозицій, рекомендацій щодо проблемних питань і напрямків реформування системи публічного управління в Україні: теоретико-методологічного забезпечення розвитку публічного управління в Україні; глобальних імперативів і національних пріоритетів розвитку публічного управління в Україні; реформування публічного управління та сектору безпеки в Україні на європейських засадах; економічних аспектів публічного управління; розвитку публічної служби в умовах адміністративно-територіальної реформи; управлінських інновацій в органах публічної влади, розвитку організаційної культури та лідерства; організації безпеки життєдіяльності територіальних громад в умовах реформування місцевого самоврядування в Україні; лінгводидактичного виміру аналізу фахового тексту.

П 78 Проблеми розвитку публічного управління в Україні [Текст] : пленар. засід. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. до 100-річчя запровадження державної служби України (12 – 13 квітня 2018 р., м. Львів) / за наук. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2018. — 124 с. — ISBN 978-617-644-038-3.

ISBN 978-617-644-038-3

УДК 351(063)

© Львівський регіональний інститут
державного управління Національної
академії державного управління
при Президентові України, 2018

ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Пленарне засідання науково-практичної конференції
за міжнародною участю
до 100-річчя запровадження державної служби України

12 – 13 квітня 2018 р.

*За науковою редакцією
члена-кореспондента НАН України В. С. Загорського,
доцента А. В. Ліпенцева*

Оргкомітет

Володимир Загорський – чл.-кор. НАН України, директор Інституту, голова оргкомітету;

Андрій Ліпенцев – заступник директора з наукової роботи, заступник голови оргкомітету Інституту;

Олександр Сушинський – перший заступник директора, завідувач кафедри регіонального управління та місцевого самоврядування Інституту;

Роман Великопольський – заступник директора з економіко-господарської роботи Інституту;

Микола Фурса – начальник відділу з координації наукової роботи та докторантури Інституту, секретар оргкомітету;

Михайлина Букрей – провідний фахівець сектору комунікацій Інституту;

Наталія Онисько – завідувач редакційно-видавничого сектору Інституту;

Анатолій Каляєв – декан факультету публічного управління та адміністрування Інституту;

Олександр Синицький – декан факультету економіки та менеджменту Інституту;

Євген Матвійшин – завідувач кафедри економіки Інституту;

Орест Красівський – завідувач кафедри європейської інтеграції та права Інституту;

Петро Петровський – завідувач кафедри державного управління Інституту;

Ольга Ванівська – завідувач кафедри української та іноземних мов Інституту;

Галина Микієвич – завідувач сектору документообігу та контролю Інституту;

Віктор Наумов – інженер-електронік сектору дистанційного навчання та інформатизації Інституту;

Володимир Карпук – голова профспілкової організації Інституту;

Меланія Шавель – головний бухгалтер Інституту.

Вступне слово

Шановні учасники щорічної науково-практичної конференції за міжнародною участю “Проблеми розвитку публічного управління в Україні”, наша конференція 12 квітня 2018 р. розпочалась роботою круглого столу “Освіта для публічних службовців”, де відбулося вручення Посвідчень про проходження навчання за програмою “Управління проектами місцевого розвитку”.

Упродовж лютого – березня 2018 р. на е-платформі “Спільнота практик місцевого розвитку” Швейцарсько-українського проекту “Підтримка децентралізації в Україні” DESPRO пройшов online-курс “Управління проектами місцевого розвитку”. Навчання відбулось на замовлення Луганської обласної державної адміністрації, Львівської обласної ради та за підтримки Асоціації місцевих рад “Місцеві ради Львівщини” на основі щорічного і популярного е-курсу Спільноти практик, що просуває впровадження проектного підходу до розвитку громад.

Учасниками навчання, що вже вдруге реалізовує наш Інститут, були 190 представників органів публічної влади та громадянського суспільства Луганської та Львівської областей, 106 із них успішно завершили навчання.

Сучасний дистанційно-інтерактивний формат, прикладна орієнтація навчання, запровадження процедури взаємооцінювання проектів своїх колег, також підготовка рекомендацій щодо вдосконалення розроблених концепцій – сприяли отриманню учасниками теоретичних знань і практичних навиків необхідних для підготовки та реалізації проектів, налагодженню контактів для подальшої співпраці.

Цьогорічна конференція присвячена 100-річчю запровадження державної служби в Україні: 30 травня 1918 р. Міністр юстиції Уряду УНР Михайло Чубинський вніс на розгляд Кабінету Міністрів проекти текстів урочистої обітниць службовців цивільного відомства, суддів і присяги військових. Схваливши їх, Уряд постановив, “щоб урочиста обіцянка бралася від усіх осіб, які знаходяться у відомстві”. Текст обітниць цивільних державних службовців був досить лаконічним: “Урочисто обіцяю вірно служити Державі Українській, визнавати її державну владу, виконувати її закони і всіма силами охороняти її інтереси і добробут”. Складання урочистої обітниць було своєрідним тестом

на лояльність до нової влади. Ті, хто відмовлялися її приймати, звільнялися або ж не зараховувалися на службу.

Для організації ефективної праці апарату відомств Уряду УНР важливу роль відіграла законодавчо оформлена посадово-кваліфікаційна ієрархія. Вона забезпечувала правове регулювання відносин держави з працівником, внутрішньовідомчі владні прерогативи і пріоритети, визначала такі соціальні аспекти, як оплата праці, пенсії, пільги тощо. За цих умов виняткової ваги набувало законодавство про примірні (типові) штатні розписи міністерств і відомств. Цей складний законопроект від кінця травня й до середини червня опрацьовувала Мала Рада міністрів. Було кілька спроб провести його через Уряд. Нарешті Закон “Про нормальний розпис утримання службовців у центральних урядових установах цивільного відомства” був схвалений і 26 червня затверджений Гетьманом і набував чинності з 1 червня 1918 р. Відповідні класи посад, кваліфікаційні розряди, а також оклади працюючим службовцям вводилися наказами керівників відомств. Закон чітко визначав структуру, клас посад, оклади в річному вимірі (враховуючи й 13-ту зарплату).

У цьому залі сьогодні зібралися науковці та практики, зацікавлені у обговоренні проблем науково-методичного та методологічного супроводу розвитку системи публічного управління в Україні, створення збалансованої, надійної та ефективної сучасної системи державного управління, впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі.

Наше спільне завдання у надзвичайно складних умовах сьогодення засобами наукового пізнання сприяти реалізації Стратегії реформування державного управління в Україні, скерованої на вдосконалення системи державного управління, підвищення рівня конкурентоспроможності країни через напрацювання науково-методичних та методологічних засобів реформування.

У цій площині визначена і проблематика нашої конференції. Це постановка базових пріоритетів і стратегічних завдань, реалізація місії Національної академії державного управління через формування професійної демократичної управлінської еліти українського суспільства на основі сучасних наукових досягнень та технологій, передачі знань щодо здійснення ефективного публічного управління.

Саме тому, в форматах секційних засідань та круглих столів пропонується опрацювати:

- теоретико-методологічне забезпечення розвитку публічного управління в Україні;

- реформування публічного управління та сектору безпеки на базі європейських стандартів;

- розвиток публічної служби в умовах адміністративно-територіальної реформи;

- організацію безпеки життєдіяльності територіальних громад в умовах реформування місцевого самоврядування;

- економічні аспекти публічного управління;

- глобальні імперативи та національні пріоритети розвитку публічного управління;

- управлінські інновації в органах публічної влади: розвиток організаційної культури та лідерства;

- лінгводидактичні виміри фахового тексту.

У цьогорічній науково-практичній конференції беруть участь науковці, науково-педагогічні працівники, докторанти, аспіранти, здобувачі наукового ступеня з Національної академії державного управління при Президентові України та її регіональних інститутів – з Києва, Львова, Одеси, Харкова, Дніпра, з інших ВНЗ-ів України, а також практики – державні службовці органів державного управління та посадові особи органів місцевого самоврядування.

Учасники конференції представляють 14 регіонів України (Вінниця, Дніпро, Житомир, Запоріжжя, Івано-Франківськ, Київ, Львів, Луцьк, Одеса, Полтава, Сєверодонецьк, Харків, Хмельницький, Ужгород), а також наукову громаду зарубіжних держав – Німеччини та Польщі.

До участі в конференції зголосились понад 150 осіб. Ми раді вітати на нашій конференції визначних діячів, вчених та зарубіжних учасників, серед яких: Костянтин Ващенко – д. політ. н., професор, член-кореспондент Національної академії педагогічних наук України, заслужений економіст України, голова Національного агентства України з питань державної служби; Василь Куйбіда – д. держ. упр., професор, заслужений юрист України, президент Національної академії державного управління при Президентові України; Олександр Ганущин – голова Львівської обласної ради; Ольга Лішик – заступник голови Луганської обласної державної адміністрації; Маріанна Вільшинська – керівник апарату Львівської обласної державної адміністрації; Ярослав Коваль – начальник

Міжрегіонального управління Нацдержслужби у Львівській та Закарпатській областях; Валентин Харлов – керуючий справами Львівської обласної ради; Галина Бордун – начальник управління персоналу Виконавчого комітету Львівської міської ради; Тетяна Токарчук – начальник управління фінансів і бухгалтерського обліку, головний бухгалтер Національного агентства України з питань державної служби, магістр держ. упр.; Вільма Венті – уповноважена з гендерної рівності Вищої школи публічного управління, поліції та права Федеральної землі Мекленбург – Передня Померанія (Німеччина); Хольгер Франке – доктор, професор Інституту державного управління, поліції та права землі Мекленбург – Передня Померанія (Німеччина); Володимир Піхоцький – д. е. н., професор, заслужений економіст України, начальник територіального управління Рахункової палати України по західних областях України; Василь Лозинський – магістр держ. упр., виконавчий директор обласної Асоціації місцевих рад “Ради Львівщини”.

Шановні колеги! На пленарне засідання сплановано виступи, які охоплюють визначальні теоретичні та прикладні аспекти реформування системи публічного управління.

У форматах секційних засідань та круглих столів пропонується провести дискусії, обмінятись теоретичними міркуваннями та практичним досвідом, підготувати пропозиції та рекомендації щодо теоретико-методологічних та прикладних аспектів реформування системи управління в Україні.

Бажаю всім нам продуктивної та творчої роботи!

Загорський Володимир Степанович

д. е. н., проф., чл.-кор. НАН України, заслужений діяч науки і техніки України, директор Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Ващенко Костянтин Олександрович
*д. політ. н., проф., чл.-кор. Національної академії
педагогічних наук України, заслужений економіст України,
Голова Національного агентства України
з питань державної служби*

Професійне навчання державних службовців: виклики та перспективи реформування

Здійснено аналіз основних напрямків модернізації професійного навчання державних службовців, обґрунтовано необхідність формування єдиної системи неперервної професійної підготовки кадрів для органів державного управління, виокремлено основні складові системи професійного навчання державних службовців, наведено основні напрями реформування нормативно-правової бази професійного навчання державних службовців та напрямами модернізації системи професійного навчання державних службовців в українському суспільстві, охарактеризовано європейський досвід організації системи підготовки державних службовців та деталізовано тенденції розвитку сучасної системи професійного навчання державно-управлінських кадрів у ЄС, на підставі цього запропоновано напрямки реформування вітчизняних навчальних закладів із підготовки та підвищення кваліфікації управлінських кадрів, розкрито особливості модернізації професійного навчання державних службовців в Україні, конкретизовано стандарти якості професійної підготовки, механізми забезпечення та оцінки якості професійної компетентності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Ключові слова: державна служба, органи державної влади, ефективна держава, модернізація, реформування, система неперервної професійної підготовки, професійне навчання, професійна компетентність, професійна освіта, професійна перепідготовка, самоосвіта, підвищення кваліфікації.

Розширення та поглиблення контактів міжнародного рівня, глобальних потоків інформації і соціального досвіду не може здійснюватися без постійної й неперервної освіти. А це означає, що державний службовець, як загалом і кожен фахівець із вищою освітою чи професійною підготовкою, мають постійно працювати над собою, періодично підвищувати рівень своєї професійної компетентності за допомогою системи професійного навчання.

В умовах кардинального реформування системи держуправління в Україні вимога професійного розвитку та додаткової профосвіти державних службовців стає особливо актуальною. На сьогодні проблема недостатності професіоналізму й

компетентності службовців системи державного управління є офіційно визнаною. Це зумовлює необхідність створення єдиної системи неперервної професійної підготовки кадрів для органів державного управління.

З інституційної точки зору в попередні роки в Україні сформувалися і функціонують чотири складові системи професійного навчання державних службовців:

1. Національна академія державного управління при Президенті України та її регіональні інститути (Харківський, Дніпропетровський, Одеський і Львівський).

2. Вищі навчальні заклади, які здійснюють підготовку за спеціальністю “публічне управління та адміністрування” і мають право підвищувати кваліфікацію державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

3. Обласні центри підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій.

4. Відомчі заклади підвищення кваліфікації (центри, курси, інститути тощо), утворені у системі окремих міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

Водночас функціонування ефективної цілісної системи професійного навчання державних службовців має передбачати єдині підходи до змісту навчання, забезпечення якості освітніх послуг, розробку та дотримання відповідних стандартів, а у підсумку – створення єдиного освітнього простору для забезпечення освітніх потреб державних службовців. Останнє вимагає ґрунтовного дослідження, з урахуванням кращих зарубіжних практик. Розглянемо це детальніше.

Дослідники визначають низку основних напрямів реформування нормативно-правової бази професійного навчання державних службовців:

– удосконалення законодавчих та нормативно-правових основ забезпечення професійного навчання;

– адаптація професійного навчання державних службовців в Україні до стандартів Європейського Союзу;

– фундаменталізація навчального процесу та його випереджальне спрямування;

– ротація кадрів державної служби;

– кадрове забезпечення системи професійного навчання державних службовців [1].

Перспективними напрямками модернізації системи професійного навчання державних службовців в українському суспільстві є: визначення замовників; ревізія мережі навчальних закладів через процедуру акредитації; модернізація навчальних планів та програм відповідно до змісту попередньої освіти та потреб замовника; упровадження нових освітніх технологій із пріоритетом інтерактивних методів навчання, методів і технологій, що забезпечують безперервність освіти (від знань до умінь, від умінь до навиків); підготовка топ-менеджерів, аналітиків, радників через систему аспірантури та докторантури; самоосвіта державних службовців, перехід від оцінювання до моніторингу кар'єри.

До практичних рішень, що визначають конкретний зміст основних напрямів удосконалення нормативно-правової бази підготовки державних службовців шляхом реформування системи професійного навчання державних службовців в Україні і мають ліквідувати нестачу професійної компетентності, колеги справедливо зараховують:

- особистісно орієнтоване спрямування професійного навчання через диференціювання програм навчання різних категорій державних службовців;

- подальше удосконалення переліку галузей освіти, бакалаврських програм та магістерських програм підготовки, потенційно спрямованих на державну службу, у вищих навчальних закладах України з одночасною оптимізацією структури спеціальностей освітньої галузі “Публічне управління та адміністрування” відповідно до сучасних потреб державного управління та державної служби;

- запровадження процедури сертифікації різнопланових програм професійного навчання службовців, розвитку й урізноманітнення форм та видів підвищення кваліфікації;

- забезпечення розвитку спеціалізованої освіти службовців у межах єдиного освітнього стандарту у профільних ВНЗ для роботи в органах державної влади відповідно до Класифікатора видів економічної діяльності через оптимізацію мережі навчальних закладів системи шляхом уніфікації процедур їх ліцензування та акредитації, уведення моніторингу якості їх освітньої і наукової діяльності, матеріально-технічного, кадрового, навчально-методичного потенціалу;

- удосконалення порядку формування та реалізації державного замовлення на професійну підготовку й післядипломну освіту

державних службовців, із поступовим впровадженням децентралізованої системи фінансування освітніх послуг;

– упровадження системи різноступеневої професійної освіти державних службовців і спрямування молоді на державну службу шляхом створення спеціалізованих гімназій, ліцеїв, шкіл, класів, коледжів та проведення розгалуженої профорієнтаційної роботи;

– проведення оцінювання професійної компетентності державних службовців незалежною кваліфікаційною комісією державної служби за участю представників профільних ВНЗ, громадських організацій, органів влади тощо;

– зміцнення організаційно-правових та фінансово-економічних засад двоступеневої системи вищої освіти у сфері державної служби України, системи післядипломної освіти, використання стажування як самостійного виду додаткової професійної освіти державного службовця, складової частини його професійної перепідготовки або підвищення кваліфікації, передбачивши при цьому опрацювання підстав надання навчальних відпусток та форм звітності [2].

Подальше вдосконалення нормативно-правової бази підготовки державних службовців передбачає вивчення досвіду нормативно-правової регуляції підготовки державних службовців у провідних країнах європейського простору, що має важливе значення для України відповідно до задекларованої політики євроінтеграції. Ефективність вирішення стратегічних і тактичних завдань поточної розбудови української державності значною мірою визначається глибоким осмисленням і творчим запозиченням досвіду світових лідерів у запровадженні та вдосконаленні демократичної практики управління – високорозвинених країн Західної Європи. Історично склалося так, що Європа, яка характеризується багатою палітрою щодо організації системи підготовки державних службовців, традиційно поєднує різні концепції та моделі такої підготовки.

Необхідність професіоналізації управлінської культури державної служби в країнах ЄС зумовила організацію відповідної системи навчальних закладів. Саме через ці заклади здійснюється підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації керівників як одна з головних цілей управління керівним персоналом у сфері державної служби. Наприклад, у Великій Британії підготовка і навчання чиновництва набуває особливого значення з огляду на завдання підвищення професіоналізму в системі державної служби. Враховуючи давні історичні традиції, у Великобританії державні службовці, які прагнуть обійняти високі управлінські посади вищого ешелону

державного апарату, мають пройти підготовку в елітних університетах (Оксфорд, Кембридж).

Ще один приклад позитивного досвіду нормативно-правової регуляції підготовки державних службовців у країнах європейського простору для України надає Польща – держава, яка за географічним розташуванням є близькою до України, має схожі культурні та історичні традиції. Ще в 2010 р. Р. Собієх, член консультативної ради із соціологічних досліджень, розробив звіт у межах фінансованого ЄС проекту Twinning “Розвиток і вдосконалення системи підготовки державних службовців в Україні”. Проект мав на меті модернізацію системи підготовки державних службовців, зокрема підвищення кваліфікації та формування професійних навиків, необхідних для втілення реформ. Нині у Польщі існує спрощена форма поділу посад державних службовців, оскільки корпус державної служби містить лише ті посади, на які поширюється влада Прем’єр-міністра (тобто центральна адміністрація і Галузеве управління воєводства). Саме це робить державну службу Польщі визначеною та доступною [3].

Аналіз досвіду підготовки державних службовців успішних країн європейського простору свідчить, що у країнах ЄС професійне навчання державних службовців реалізується або через існуючі установи, або (щоб відповідати новим вимогам державного управління) в нових спеціалізованих навчальних закладах – інститутах, академіях, школах, які за статусом часто стоять вище від звичайних закладів вищої освіти, зокрема університетів (наприклад, Національна школа державного управління у Франції, Федеральна академія державного управління в Німеччині, Коледж державної служби у Великій Британії, Національна школа державного управління в Польщі, Вища школа державного управління в Угорщині тощо). На відміну від США, у континентальній Європі вважається, що університети не завжди перебувають на вершині піраміди професійної освіти, оскільки займаються масовою (хоча й спеціальною) підготовкою населення. Натомість спеціалізовані, елітні заклади готують відносно невелику кількість фахівців вищого гатунку у відповідній сфері [4].

У багатьох європейських країнах головним навчальним закладом із підготовки (а в деяких випадках і для прийому на державну службу) є національна школа, інститут або коледж з державного управління. Як правило, вони є незалежними, неприбутковими, юридичними установами, такими, що функціонують завдяки доходам із кількох джерел (зокрема й бюджету Структурного фонду ЄС). Провідними тенденціями розвитку сучасної системи професійного навчання

державно-управлінських кадрів в ЄС є: зростаюча різноманітність і комерціалізація освітніх послуг; утилітарна спрямованість; розвиток системи освіти дорослих, який ініціюється громадськими об'єднаннями; екстенсивний розвиток освіти тощо.

З огляду на цей досвід, основними напрямками реформування вітчизняних навчальних закладів із підготовки та підвищення кваліфікації управлінських кадрів стає перехід від дисциплінарного, традиційного навчального закладу до інноваційної організації, що функціонує на засадах ідеології “підприємницького університету”, яка створює нову вартість і зорієнтована на ринок навчальних послуг-партнерів; перехід від організації, що обслуговує індивідуумів, до організації партнера, яка обслуговує найбільші установи-замовники; від навчального закладу, що пристосовується до нових умов, до управлінської школи, яка активно формує власну політику[5].

Щоправда втілення в життя досвіду комерціалізації освітніх послуг видається проблематичним через брак альтернативних державним джерел фінансування. Час від часу фінансова допомога надається міжнародними організаціями – Радою Європи, Євросоюзом, OECD, UNDPADM, UNDP, NISPAcee тощо, за підтримки яких реалізуються коротко- і довготривалі програми, стажування, міжнародні конференції, семінари, форуми. Власне їх підтримка відіграла суттєву роль під час оновлення системи підготовки державних службовців у країнах Центральної і Східної Європи. Зокрема, у цих країнах довели свою ефективність короткострокові курси для державних службовців: одно- або двотижневі курси, організовані міжнародними організаціями, які концентруються на одній конкретній темі; організовуються також одно- або дводенні тренінги для службовців, метою яких переважно є оновлення знань у різних сферах управління. Запровадження такого досвіду дуже корисне для України, однак потрібно усвідомлювати, що лише зусиллями міжнародних організацій модернізувати вітчизняну систему професійного навчання державних службовців неможливо. Програми міжнародних організацій, так само як приватний сектор і наукові установи, мають доповнювати, а не замінити підготовку і підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування державними навчальними закладами.

Інша річ – запозичення досвіду з модернізації змісту навчального процесу. На сучасному етапі країни європейського простору розвивають міждисциплінарний підхід до підготовки службовців, орієнтованої на розвиток у майбутніх урядовців системного мислення,

комунікабельності, уміння працювати в команді, самостійності й ініціативності. Саме ці вимоги розробляються у межах програм МРА (магістр державного управління) та адаптуються до потреб і особливостей роботи на державній службі. Посилюється напрямок курсів із менеджменту. У навчальні програми, які пов'язані з довгостроковим розвитком, уведено такі аспекти: державні закупівлі з урахуванням екологічного чинника, методологічна підтримка стратегій “довгострокового розвитку”. Навчальні курси, які охоплюють кілька дисциплін, здебільшого стосуються юридичних справ, інформатики, взаємодії між установами (міжінституційної взаємодії). Розвивається такий аспект, як безпека [6]. Особлива увага у навчальному процесі приділяється розвитку лідерських якостей, схильності до інновацій і творчого вирішення поставлених завдань тощо.

У вітчизняній системі професійного навчання державних службовців також відбувається постійна модернізація навчального процесу: зростає кількість спеціалізацій, змінюється склад навчальних дисциплін із урахуванням побажань органів публічної влади, запроваджуються факультативні дисципліни. Навчальні заклади системи професійного навчання державних службовців здебільшого мають необхідні кадрові ресурси для розвитку міждисциплінарного підходу до підготовки вітчизняних державних службовців, запровадження елементів європейського досвіду модернізації навчального процесу. Щоправда розвиток міждисциплінарного підходу в підготовці державних службовців має супроводжуватися відповідним заохоченням науково-педагогічних кадрів до впровадження освітніх інновацій.

Орієнтація на стандарти високої якості професійної підготовки, запровадження перелічених механізмів забезпечення та оцінки якості підготовки – найважливіші пріоритети розвитку вітчизняної системи професійного навчання державних службовців. Уже на сьогодні, відповідно до європейських тенденцій, у навчальний процес активно запроваджуються інструменти оцінки для того, щоб отримати більш повний зворотний зв'язок від учасників навчального процесу.

Подальша професіоналізація державної служби вимагає стратегічного, інтегрованого та узгодженого підходу до зайнятості (заміщення посад державної служби підготовленими фахівцями та просування по службі), професійного навчання, оцінювання результатів діяльності та оплати праці державних службовців, що ґрунтується на вдосконаленій нормативно-правовій базі підготовки державних службовців. З огляду на це, існує нагальна потреба у

розгортанні міждисциплінарних наукових досліджень у галузі державної служби, менеджменту людських ресурсів та інших суміжних дисциплін.

Експертами підготовлено проект професійної класифікації посад державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування. Професійна класифікація призначена для таких цілей:

- визначення переліку професійних стандартів;
- опису типових завдань та обов'язків за професійним спрямуванням, які поєднують схожі посади;
- встановлення вимог до рівня професійної кваліфікації публічних службовців;
- формування, відповідно до рекомендацій експертів, інформаційної системи менеджменту людських ресурсів публічної служби [7].

Необхідність підготовки й запровадження методики розробки професійних стандартів визначає потребу залучення до їх розробки замовників освітніх послуг, відібраних представників професійних груп та підготовлених експертів у сфері менеджменту людських ресурсів. Професійні стандарти мають визначати:

- вимоги до професійної кваліфікації (рівень вищої освіти – магістр, бакалавр; галузь або галузі знань; спеціалізація; досвід роботи);
- загальні та спеціалізовані вимоги до професійної компетентності.

Невід'ємною складовою професіоналізації фахівців із державної служби є удосконалення системи професійного навчання у цій сфері. Започаткована в Україні реформа системи підготовки кадрів публічних службовців сприятиме ефективному функціонуванню системи державного управління і місцевого самоврядування, зокрема закріпленню у змісті професійного навчання державних службовців таких цінностей, як демократична участь у житті суспільства, відповідальність, толерантність, гуманізм, соціальне партнерство; формуванню в публічних службовців необхідного обсягу знань, що зможуть забезпечити рефлексію їхнього інституційного імунітету до корупційних зловживань; створенню системи запобігання конфлікту інтересів публічних службовців, формуванню сталої системи етичних цінностей державної служби; запровадженню нової процедури оцінювання результатів діяльності державних службовців, зокрема з метою визначення потреб у підвищенні кваліфікації, планування діяльності та мотивації публічних службовців, а також оцінки внеску

кожного працівника в результаті діяльності державного органу; приходу на викладацьку роботу у ВНЗ, що здійснюють підготовку публічних службовців, кращих державних службовців, здатних належним чином забезпечити високоякісну підготовку публічних службовців нової генерації [8].

Перехід до нової освітньої галузі “Публічне управління і адміністрування” потребує перегляду всіх складових професійних програм. Насамперед потребує перегляду загальна складова частина, зміст якої має сприяти засвоєнню питань, які необхідні для формування особистісних якостей державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, не пов’язаних безпосередньо з механізмом реалізації завдань і виконанням функцій у певній галузі чи сфері діяльності на відповідній посаді [9].

“Публічне управління та адміністрування” як наукова теорія і навчальна дисципліна містить функціональний аналіз держави, діяльність її органів влади як політико-правового інституту управління суспільством та утворених відповідних політико-правових і соціальних відносин [10], а також визначає умови для позитивної взаємодії влади, бізнесу та суспільства через побудову моделей публічного врядування (“Good Governance”) і нового публічного менеджменту (“New Public Management”), формування засад децентралізованого управління, форми сучасної адміністративної діяльності, практичне застосування інструментів публічно-приватного партнерства, аутсорсингу, e-governance тощо [11]. Предметом цієї навчальної дисципліни є одночасно традиційне “публічне адміністрування” (“державне управління” у вузькому значенні, але тепер – не тільки в державних установах) [12] та “публічне врядування”, що вивчає закономірності й процеси формування та прийняття управлінських рішень у публічній сфері із застосуванням технологій публічного врядування на різних рівнях (загальнодержавному, регіональному, місцевому). Унаслідок вивчення дисципліни “Публічне управління і адміністрування” для слухачів професійних програм відкриваються можливості:

- оволодіння теоретичними знаннями з питань публічного адміністрування;

- набуття практичних вмінь і навиків щодо застосування законів, принципів, методів, технологій та процедур в управлінні суб’єктами публічної сфери [13];

- формування здатності виробляти та приймати управлінські рішення на основі новітніх технологій публічного врядування, нового публічного менеджменту, регіонального належного врядування та публічно-приватного партнерства [14].

Наведені вище обставини зумовлюють необхідність викладання курсу “Публічне управління та адміністрування” для слухачів професійних програм підвищення кваліфікації.

Серед спільних недоліків чинної системи підвищення кваліфікації державних службовців існують певні проблеми, що вимагають вирішення, а саме:

- зміст освітньо-професійних програм підготовки фахівців за спеціальністю “Публічне управління та адміністрування”, освітніх програм підвищення кваліфікації здебільшого не враховують цілі та завдання, які стоять перед державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування;

- недосконалий механізм визначення реальних потреб у професійному навчанні не забезпечує взаємозв’язок між системою підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад і практикою державного управління та місцевого самоврядування;

- відсутня цілісна система оцінювання, контролю та моніторингу якості надання освітніх послуг із професійного навчання державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування відповідно до європейських стандартів забезпечення якості освіти;

- ринок освітніх послуг із професійного навчання є неконкурентним, доволі закритим для недержавних суб’єктів надання освітніх послуг;

- бракує дієвого механізму координації дій різних суб’єктів професійного навчання державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад. Це, в свою чергу, спричиняє неефективне використання ресурсів на професійне навчання.

На тлі невирішених протягом десятків років проблем перед системою професійного навчання державних службовців постають нові завдання, що випливають із нового Закону України “Про державну службу” та відповідних підзаконних актів. Ключова суть нових завдань системи підвищення кваліфікації державних службовців зумовлена переорієнтацією з підвищення кваліфікації на підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад шляхом створення належних умов для їх безперервного навчання у навчальних закладах, стажування, а також самоосвіти. Йдеться про створення умов для правового, економічного та організаційного забезпечення розвитку системи підвищення кваліфікації, визначення шляхів створення

безперервної ефективної системи підвищення кваліфікації, що забезпечить розвиток професійної компетентності державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, підвищення результативності їх роботи, відкритість і прозорість діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

У тексті нового Закону України “Про державну службу” питанню підвищення кваліфікації присвячено окрему увагу. Так, у ст. 48 цього закону йдеться про “підвищення рівня професійної компетентності шляхом професійного навчання, яке проводиться постійно” [15]. При цьому зазначеним законом регламентується, що власне підвищення кваліфікації державних службовців проводиться не рідше одного разу на три роки, а його необхідність визначається безпосереднім керівником державного службовця та службою управління персоналом державного органу за результатами оцінювання службової діяльності [16].

Модернізація системи підвищення кваліфікації державних службовців у світлі вимог нового Закону зумовлена передусім високими вимогами до рівня професійної компетентності державних службовців та необхідністю її постійного вдосконалення. З огляду на це, система підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування постає як вагомий елемент формування нової інституційної спроможності професійного навчання, що здійснюється з метою набуття умінь і знань, необхідних для ефективного вирішення завдань професійної діяльності на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування, підвищення рівня професіоналізму й культури державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, здатності компетентно й відповідально виконувати управлінські функції, впроваджувати новітні соціальні технології, сприяти інноваційним процесам [17].

Основні принципи модернізації системи підвищення кваліфікації були визначені відповідною концепцією, схваленою Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 1198-р. від 28 листопада 2011 р. Серед них: обов’язковість, плановість, випереджальний тип навчання; безперервність навчання, його наступність, цілісність, інноваційність, індивідуалізація та диференціація підходів до навчання [18]. Усі вони залишаються актуальними і на сьогодні.

Аналіз особливостей діяльності закладів підвищення кваліфікації державних службовців та проблем, що виникають перед ними, свідчить про те, що модернізація системи професійної підготовки передбачає роботу за такими основними напрямками:

- удосконалення інституційної та організаційної структури професійної підготовки;
- оновлення навчально-методичного забезпечення;
- удосконалення механізмів направлення державних службовців на навчання, створення відповідної мотиваційної системи на ґрунті корегування результатів професійної підготовки з кар’єрним просуванням.

У межах кожного з напрямів модернізації системи професійної підготовки можливі та доречні чисельні заходи, зокрема такі:

- удосконалення й проведення наукових досліджень із актуальних питань державного управління та професійної діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування;

- забезпечення спеціальної підготовки та систематичного підвищення кваліфікації організаторів навчання;

- налагодження систематичної науково-методичної, консультативної й інформаційної допомоги регіональним центрам підвищення кваліфікації державних службовців, а також органам влади центрального, регіонального й місцевого рівнів;

- формування інноваційної та клієнтоорієнтованої організаційної культури закладів підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад;

- створення належних умов для залучення науково-педагогічних і наукових працівників, працівників державних органів та органів місцевого самоврядування до роботи в навчальних закладах системи підвищення кваліфікації, зокрема шляхом формування нового компетентнісного профілю викладача та запровадження нових підходів до оцінки й стандартів мотивації професорсько-викладацького складу, де буде враховуватися якість створених наукових продуктів та результатів викладацької діяльності;

- запровадження системи управління якістю серед суб’єктів системи підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування та постійного моніторингу ефективності й результативності підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування, його впливу на професійну діяльність.

Заходи з оновлення навчально-методичного забезпечення передбачають:

1. Переорієнтацію змісту програм підвищення кваліфікації на основі функціонального, особистісного й компетентнісного підходів

та відповідно до перспектив розвитку державного управління, місцевого самоврядування, держави й суспільства загалом.

2. Приведення змісту та обсягу навчальних годин програм підвищення кваліфікації у відповідність до перспектив розвитку людських ресурсів на основі планування кар'єрного зростання державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, зокрема шляхом розрізнення змісту й форми підготовки різних категорій управлінського персоналу та забезпечення більш різноманітної цільової й індивідуальної підготовки різних категорій державних службовців.

3. Забезпечення актуалізації та практичної спрямованості змісту навчання через застосування відповідного сучасній парадигмі науки практично зорієнтованого й актуального контенту навчання та використання адаптованих до реалій державного управління здобутків вітчизняних бізнес-шкіл та світового досвіду шкіл публічного адміністрування.

4. Забезпечення формування та закріплення на основі програм підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад таких демократичних цінностей, як активна участь у житті суспільства, патріотизм, лідерство, відповідальність, толерантність, гуманізм і соціальне партнерство.

5. Застосування високотехнологічних інтерактивних дидактичних стратегій і методів, класичних та новітніх педагогічних теорій та методів у поєднанні з принципами андрагогіки (пріоритет самостійного навчання, спільної діяльності, опори на досвід того, хто навчається, індивідуалізації навчання, системності навчання, контентності (змістовності) навчання, актуалізації результатів навчання, певної свободи вибору цілей, змісту, форм, методів, джерел, засобів, термінів, часу, місця навчання та оцінювання його результатів і викладачів, розвитку освітніх потреб, усвідомленості навчання), які становлять основу теорії навчання дорослих.

Наслідком модернізації системи підвищення кваліфікації державних службовців має стати, з одного боку, задоволення в повному обсязі потреби в підвищенні кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, з другого боку, кваліфіковане здійснення ними своїх повноважень та виконання покладених на них обов'язків; своєчасне задоволення потреб органів влади та місцевого самоврядування у високопрофесійних, висококультурних, компетентних і відповідальних

управлінцях, здатних впроваджувати новітні соціальні технології, сприймати та сприяти інноваційним процесам [19].

Ключову роль у системі підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та в її модернізації відіграє Національне агентство з питань державної служби – центральний орган виконавчої влади, що бере участь у формуванні та реалізує державну політику у сфері державної служби. Відповідно до Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування”, на НАДС також покладене консультативне та методичне забезпечення служби в органах місцевого самоврядування. Відповідно до визначених завдань, НАДС координує роботу з організації підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. НАДС є головним державним замовником підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, здійснює уніфікацію програм, запроваджує єдині підходи, вимоги до професійного навчання державних службовців.

Зокрема, згідно з Положенням про систему підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, НАДС є замовником підготовки магістрів за спеціальністю “Публічне управління та адміністрування” галузі знань “Публічне управління та адміністрування” для роботи на посадах державної служби, що належать до 6 – 9 групи оплати праці, та підвищення кваліфікації державних службовців, посади яких належать до 1 – 9 групи оплати праці. Саме НАДС разом з іншими органами, на які поширюється дія Законів України “Про державну службу” та “Про службу в органах місцевого самоврядування”, за результатами аналізу кадрового забезпечення щороку готує заявку до проекту державного замовлення на підготовку та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування [20]. Відповідно до тих же положень, НАДС на конкурсній основі в порядку, установленому МОН, формує мережу навчальних закладів із підготовки магістрів за спеціальністю “Публічне управління та адміністрування” галузі знань “Публічне управління та адміністрування” для роботи на посадах державної служби, що належать до 6 – 9 групи оплати праці, а також підвищення кваліфікації державних службовців, посади яких належать до 1 – 9 групи оплати праці, і посадових осіб місцевого самоврядування, посади яких віднесені до першої – сьомої категорії посад в органах місцевого самоврядування.

НАДС разом з органами, на які поширюється дія Законів України “Про державну службу” та “Про службу в органах місцевого самоврядування” і до сфери управління яких належать відповідні навчальні заклади, у межах їх повноважень здійснює управління системою підготовки, спеціалізації тих самих категорій державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

І, нарешті, НАДС приймає рішення щодо змін у змісті підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування на підставі звернень, порушених Національною академією управління; затверджує вимоги до структури і змісту професійних програм, типові програми й рекомендації для тематичних постійно діючих семінарів і тренінгів, підготовлених Національною академією державного управління при Президентові України [21]. Окрім того, НАДС ведеться планомірне формування кадрового потенціалу, здатного якнайкраще сприяти мінімізації залежності державної служби від зовнішнього ринку праці, підвищенню ефективності її кадрової роботи й закріпленню позитивного іміджу державного службовця [22].

У своїй діяльності з модернізації системи професійного навчання державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування НАДС орієнтується на вивчення досвіду підготовки державних службовців успішних країн європейського простору з метою впровадження його елементів у вітчизняній системі підготовки та підвищення кваліфікації у відповідній сфері.

Ретельний аналіз стану справ, належне урахування теоретичного доробку вітчизняних та зарубіжних вчених, а також глибоке усвідомлення викликів і завдань, які постають перед державною службою в умовах системної трансформації українського суспільства, зумовили необхідність розробки принципово нової концепції реформування системи професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Відповідне завдання у 2017 р. було реалізоване робочою групою, що була утворена НАДС за підтримки офісу Ради Європи в Україні. До її складу увійшли провідні експерти й науковці, що представляли як державні інституції, так і неурядовий сектор, зокрема Національну академію педагогічних наук України, Національну академію державного управління при Президентові України, низку провідних університетів, центри підвищення кваліфікації, асоціації місцевого самоврядування та інші зацікавлені сторони.

Концепція має на меті визначення стратегічних напрямів, механізмів та строків формування сучасної ефективної системи

професійного навчання державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад, яка забезпечить підвищення рівня їх професійної компетентності, буде зорієнтована на потреби особистості у професійному розвитку впродовж життя та сприятиме впровадженню принципів належного врядування. Автори проекту концепції зважають на те, що професійний розвиток державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування- це безперервний, свідомий, цілеспрямований процес особистісного та професійного зростання, що базується на інтеграції знань, умінь і навичок.

Система професійного навчання державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад розуміється як цілісна сукупність взаємопов'язаних компонентів, що враховує:

- виявлення потреби у професійному навчанні на основі оцінювання результатів службової діяльності;
- формування, розміщення і виконання державного замовлення;
- мотивацію підвищення рівня професійної компетентності;
- забезпечення функціонування і розвитку ринку та системи надання освітніх послуг у сфері професійного навчання;
- моніторинг та оцінку якості навчання.

З урахуванням положень Меморандуму безперервної освіти Європейської Комісії, нова модель професійного навчання державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад має базуватися на таких принципах:

- усвідомленості потреби у професійному розвитку;
- наближеності освітніх послуг до місця проживання та роботи особи;
- обов'язковості та безперервності;
- цілеспрямованості, прогностичності та випереджувального спрямування;
- інноваційності та практичної спрямованості;
- індивідуалізації та диференціації підходів до навчання;
- відкритості та конкретності суб'єктів надання освітніх послуг;
- гарантованості фінансових ресурсів на професійне навчання.

Найявні на сьогодні проблеми пропонуються вирішити шляхом:

- створення належних умов для забезпечення професійного розвитку державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад;

– запровадження дієвої системи визначення потреб у професійному навчанні державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад;

– забезпечення безперервності, обов'язковості, плановості професійного навчання державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад;

– розвитку ринку освітніх послуг у сфері професійного навчання державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад на засадах прозорості та добросовісної конкуренції з відповідною системою моніторингу та оцінки якості освітніх послуг;

– запровадження механізму координації діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства, програм міжнародної технічної допомоги, асоціацій органів місцевого самоврядування, установ, закладів різних форм власності, що надають освітні послуги.

За кожним із зазначених напрямків стоїть комплекс деталізованих завдань, які потребують послідовного виконання. Зокрема, з метою створення належних умов для забезпечення професійного розвитку необхідно:

– розробити та впровадити галузеву рамку кваліфікацій з урахуванням Національної рамки кваліфікацій;

– розробити на основі компетентнісного підходу за участі зацікавлених сторін та затвердити професійні стандарти державної служби та служби в органах місцевого самоврядування;

– розробити та впровадити стандарти всіх рівнів вищої освіти за спеціальністю “Публічне управління та адміністрування” галузі знань “Публічне управління та адміністрування” та стандарту освітньої діяльності з підвищення кваліфікації працівників, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад;

– виокремити та запровадити такі види професійного навчання: підготовка за освітньо-професійними, освітньо-науковими програмами спеціальності “Публічне управління та адміністрування”; підвищення кваліфікації за загальними професійними програмами (загальні питання державного управління та місцевого самоврядування, питання запобігання та протидії корупції, зміни законодавства з питань державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, підвищення рівня володіння іноземною мовою тощо); підвищення кваліфікації за спеціальними професійними програмами (питання функціонування та основних напрямів діяльності повноважень

окремого органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування тощо); підвищення кваліфікації за акредитованими (сертифікованими) програмами суб'єктів надання освітніх послуг, що мають ліцензію на відповідну діяльність; підвищення кваліфікації за програмами спеціалізованих короткострокових навчальних курсів, тематичних постійно діючих та короткотермінових семінарів, тренінгів; стажування; самоосвіта.

Також необхідно чітко визначити замовників освітніх послуг із професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування та удосконалити механізм фінансування професійного навчання, зокрема через запровадження норми щодо обов'язкового передбачення відповідних видатків у витратах на утримання органу виконавчої влади та органу місцевого самоврядування. Забезпечення якісних освітніх послуг у сфері професійного навчання передбачає розширення спектру таких послуг, кола суб'єктів надання освітніх послуг та створення відповідних умов для добросовісної конкуренції між ними.

Вивчення та аналіз потреб у професійному навчанні має стати інструментом управління персоналом, що безпосередньо пов'язаний із системою оцінювання результатів службової діяльності, а також необхідною передумовою визначення змісту навчання державних службовців або посадових осіб місцевого самоврядування.

Таке вивчення потреб має здійснюватися систематично з використанням надійних методик на партнерських засадах між замовниками та суб'єктами надання освітніх послуг із професійного навчання. Необхідно передбачати плановість та періодичність вивчення як індивідуальних потреб державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад, так і загальних потреб відповідно до категорій посад державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, адміністративно-територіального рівня того чи іншого органу виконавчої влади та місцевого самоврядування. При цьому мають враховуватися виклики перед державним управлінням та місцевим самоврядуванням, відповіді на які потребують наявності відповідних компетентностей у державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Також має бути забезпечений надійний зв'язок між вивченням потреб у професійному навчанні, змістом професійного навчання, рівнем задоволеності якістю професійного навчання та рівнем застосування отриманих знань, умінь та навичок у практичній (службовій) діяльності.

Необхідно враховувати, що успішність професійного навчання значною мірою залежить від особистісного ставлення до нього державного службовця або посадової особи місцевого самоврядування. Тому вкрай важливо у різний спосіб стимулювати та заохочувати підвищення рівня професійної компетентності, постійної самоосвіти, а також посилювати відповідальність керівників державної служби, служби в органах місцевого самоврядування за забезпечення належних умов для професійного навчання.

На думку розробників проекту концепції, до колективу яких належить і автор, її реалізація сприятиме впровадженню державної політики в сфері професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування та дасть змогу: створити сучасну цілісну, мобільну та гнучку систему професійного навчання з розвинутою інфраструктурою, ефективним управлінням і належним ресурсним потенціалом; забезпечити якість та безперервність навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування; запровадити належну систему оцінювання і моніторингу якості надання освітніх послуг; створити належні умови для реалізації права державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування на професійний розвиток; сформувати середовище для добросовісної конкуренції серед суб'єктів надання освітніх послуг, розширити спектр зазначених послуг та їх провайдерів за рахунок залучення суб'єктів різної форми власності; запровадити механізми реалізації безперервної освіти, що забезпечить розвиток професійної компетентності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Порівняльний аналіз європейської та вітчизняної практики побудови структури професійної діяльності державних службовців дає змогу визначити кілька позицій, що мають прискорити адаптацію українського законодавства і професійну діяльність державних службовців до європейських вимог. Для вдосконалення засобів реалізації професійної діяльності державних службовців необхідно запровадити кодифікацію законодавства України відповідно до головних принципів державного управління країн ЄС, забезпечити підвищення професійних компетентностей державних службовців шляхом оновлення програм підготовки та підвищення обміну досвідом із країнами-учасницями під час проходження кваліфікаційних, всеукраїнських, міжнародних програм і тренінгів, що підвищить результативність праці державних службовців, їх конкурентоспроможність.

Література

1. Реформування професійного навчання державних службовців в Україні: проблеми та перспективи : монографія / С. М. Серьогін, Є. І. Бородін, Н. А. Липовська [та ін.]. К. : НАДУ, 2013. 112 с.
2. Там само. 112 с.
3. Весельська М. В. Зміна структури професійної діяльності державних службовців у сфері освіти в контексті європейського вектора України. URL: http://www.e-patp.academy.gov.ua/2016_1/10.pdf.
4. Голобор Н. Ю. Зарубіжний досвід фахової підготовки управлінських кадрів і можливості його застосування в Україні // Державне управління: теорія і практика : електрон. фах. журн. 2011. Вип. 2. URL: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej14/txts/Golobor.pdf>.
5. Загорський В., Липенцев А., Фурса М. Управлінські кадри для системних реформ // Демократичне врядування : наук. вісн. 2011. Вип. 7. URL: www.lvivacademy.com.
6. Іжа М. М. Сучасні тенденції розвитку фахової підготовки державно-управлінської еліти в країнах ЄС // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. Вип. 1 (53) / голов. ред. М. М. Іжа. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2013. С. 5–9.
7. Філіповський В. М. Методологічні проблеми професіоналізації державної служби // Теорія та практика державної служби : матер. наук.-практ. конф. (11 листопада 2016 р.). Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2016. С. 54—56.
8. Попова І. М. Підготовка кадрів публічних службовців в Україні: нове бачення перспектив. URL: http://el-zbirn-du.at.ua/2014_2/21.pdf.
9. Про затвердження Вимог до структури і змісту професійних програм підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : наказ НАДС № 65 від 30.03.2015 р. із змінами, внесеними згідно з Наказом НАДС № 74 від 11.04.2016 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0422-15>.
10. 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)”) / Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. Х.: ХНУМГ, 2014. 97 с.
11. Публічне врядування / Харк. нац. ун-т ім. Семена Кузнеця. URL: www.hneu.edu.ua/Vilnyu_maynor_Public_governance.

12. Колодій А. Деякі теоретичні міркування і практичні пропозиції щодо змісту і структури спеціальності “публічне управління й адміністрування” // *Ефективність державного управління : зб. наук. пр. Вип. 45. Львів : ЛПІДУ НАДУ, 2015. С. 21—31.*

13. Чернов С. І., Гайдученко С. О. Текст лекцій з дисципліни “Публічне адміністрування” (для студентів всіх форм навчання за спеціальністю 7.03060101, 8.03060101 “Менеджмент організації і адміністрування... 97 с.

14. Публічне врядування...

15. Про державну службу : Закон України // *Відомості Верховної Ради. 2016. № 4. Ст. 43.*

16. Там само.

17. Іваха Т. Підсумки і перспективи професійної підготовки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування у 2013 р. // *Вісник державної служби України. 2014. № 1. С. 29—32*

18. Концепція реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 1198-р. від 28 листоп. 2011 р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1198-2011-%D1%80>.

19. Щербак Н. В. Роль корпоративної культури у підвищенні рівня професійної компетентності державних службовців // *Актуальні проблеми державного управління. 2016. № 1(49). URL: <http://www.kbiara.kharkov.ua/e-book/apdu/2016-1/doc/5/05.pdf>.*

20. Про затвердження Положення про систему підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування : Постанова Кабінету Міністрів України № 564 від 07.07.2010 р. із змінами, внесеними згідно з Постановою КМУ № 674 від 27.09.2016 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/564-2010-%D0%BF>.

21. Там само.

22. Іваха Т. Підсумки і перспективи професійної підготовки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування...

Куйбіда Василь Степанович

*д. держ. упр., проф., заслужений юрист України,
президент Національної академії державного управління
при Президентові України*

**Розвиток публічного управління в Україні:
виклики і можливості**

Відновлюючи українську державність, ми не хотіли повторити СРСР у менших масштабах. Бачення майбутньої Української держави було виписано в Декларації про незалежність [1], а потім перенесено в Конституцію України [2]. При цьому ґрунтувалися на міжнародних документах, вважаючи що правове та публічне спрямування такої держави було зафіксовано в загальних для всіх держав документах – Загальній декларації прав людини [3] та Європейській конвенції з прав людини [4] з поправками, внесеними відповідно до положень Протоколів, згідно з якими держави зобов’язуються постійно вдосконалювати свою законодавчу базу щодо забезпечення базових громадянських, політичних та соціальних прав особи. Звідси випливає, що наші прагнення побудувати сучасну демократичну, соціальну, правову державу вже за визначенням суперечать всім формам авторитарної, клієнтельської підлеглості.

Проте становлення України як розвиненої держави у світовому цивілізаційному просторі зіштовхнулось із низкою проблем, зокрема і в організації публічного управління:

– з проблемою розподілу завдань, повноважень і ресурсів як між системою державного управління та системою місцевого самоврядування, так і всередині цих систем між різними органами публічної влади;

– з проблемою раціональної територіальної організації публічного управління;

– з проблемою злиття економіки та політики, що при слабкому громадянському суспільстві призвело до корупційних явищ і стало однією з основних причин неефективності формованих систем державного управління та місцевого самоврядування;

– з проблемою невідповідності між необхідністю проведення кардинальних реформ у політичній, соціальній, економічній, гуманітарній, військово-оборонній сферах та потребою в підготовлених для проведення таких реформ і врядування у цих сферах із використанням нових форм і методів управління управлінських кадрах;

– з проблемою формування системи підготовки, підвищення кваліфікації, спеціалізації публічних службовців, здатної самовдосконалюватися відповідно до майбутніх викликів і завдань та формувати кадровий корпус ефективних публічних службовців;

– з проблемою формування сучасного інституту публічної служби та правового забезпечення ефективної діяльності публічних службовців.

Ці та інші проблеми, що постали в процесі становлення системи сучасного публічного управління, можна умовно поділити на такі групи: проблеми інституціональні, структурно-функціональні та законодавчо-нормативні.

Щодо належного інституціонального забезпечення, то його фактично немає: відсутні потрібні для демократичного врядування інституції, а створені інституції з різних причин не працюють або працюють неналежно, з неочікуваними результатами (громадські ради при органах публічної влади, наприклад, за невеликим винятком не представляють інтереси громадянського суспільства, а легалізують думку керівників цих органів, які наповнюють відповідні громадські ради своїми прибічниками чи утриманцями-клієнтами), недостатньо розвинене їх нормативно-правове забезпечення, що має бути спрямоване на належне врегулювання повноважень органів публічної влади і громадськості та форм їх взаємодії у сфері публічної політики та публічного управління, зокрема щодо їх співдії при прийнятті, реалізації управлінських рішень та оцінці результатів дії реалізованих рішень.

Це дуже важливо, адже добре функціонування ліберальної демократії залежить від знаходження правильного балансу між інститутами які концентрують та використовують владу (йдеться про державу) та механізмами обмеження, законами і демократичною підзвітністю [5].

Публічне управління, відповідно до ст. 19 Конституції України, має нормативне спрямування [2]. З огляду на це, відсутність демократичного врядування у державі можна пояснити не тільки дефіцитом відповідних (насамперед кадрових) ресурсів, але й рівнем та повнотою компетенції, якою законодавець наділяє відповідні інституції. А неефективність дії управлінських механізмів при бажанні держави управляти будь-якими суспільними процесами, врегулювати всі суспільні відносини не тільки не призводить до успіху, а й зумовлює необхідність її реформування.

В Україні досі, на нашу думку, об'єктами власне самого управління вважається суспільство та всі процеси, що відбуваються у

ньому, їхнє впорядкування у процесі цілепокладання й досягнення виробленої суб'єктом системи цілей. При цьому вважається, що суб'єкт управління – держава – визначає мету управління, оскільки знає, чого прагне суспільство, яким воно повинне бути, і в стані впливати на нього. Отож, суб'єкт управлінського впливу і далі вважається таким, що тяжіє над суспільством і повинен вирішувати його долю. При такій моделі управління відповідна модель комунікації органів державного управління з громадянами має однолінійно-вертикальний зв'язок із напрямними від влади до народу, а це свідчить про те, що ще не подолано відчуження людини від держави. Своєю чергою, не участь людей у процесах цілепокладання, прийняття та реалізації рішень негативно впливає на оцінку діяльності органів публічного управління й рівень довіри до них. Цю тенденцію посилює і негативне ставлення публічних службовців (державних та службовці органів місцевого самоврядування) як до важливості й корисності участі громадян й інститутів громадянського суспільства в управлінні, так і до необхідності контролю за органами публічної влади. Це найчастіше пояснюється керівництвом органів публічної влади професіоналізацією управління і маргіналізацією суспільства.

Самі ж реформи, незважаючи на техніку їх реалізації, насамперед мають політичний зміст, адже вирішують політичну проблему балансу владних повноважень і ресурсів у відносинах між різними інститутами та органами публічної влади: публічним і приватним правом, публічними політиками та службовцями, законодавцем, президентом, кабінетом міністрів, органами центральної виконавчої влади, місцевими органами державної влади і органами місцевого самоврядування, а також між установами, групами інтересів та громадянами загалом. Зрозуміло, що реформування наштовхується на супротив та несприйняття, що може йти як від самих публічних службовців, оскільки вони справедливо побоюються втратити роботу, вплив, відповідні пільги та преференції, так і суспільних груп, які побоюються втратити доступ до ресурсів та каналів реалізації своїх інтересів.

Цікавими з цього приводу є результати опитування експертів організацій, що належать до складу Реанімаційного пакету реформ, проведені впродовж 24 – 28 листопада 2017 р. Фондом “Демократичні ініціативи” імені Ілька Кучеріва спільно з Секретаріатом РПР для визначення оцінки прогресу, темпів та прогалів реформ, що проводяться в Україні (табл. 1).

По-перше, проблема є і у якості реалізації суспільно-політичних і адміністративної реформ, адже до сьогодні не діє система моніторингу

їх розробки, впровадження та оцінки результатів, передусім і саме з точки зору імперативу соціальної ефективності. Крім того, реформи повинні органічно бути пов'язані і спрямовані на політичний і соціально-економічний розвиток, а також на підвищення ефективності публічної влади загалом.

Таблиця 1

Які основні провали у здійсненні реформ? Які з необхідних реформ так і не були здійснені? Чи були реалізовані хибним чином? [6]

	Кількість згадок
Судова реформа	24
Реформа правоохоронних органів	20
Антикорупційна реформа + антикорупційний суд	15
Реформа державної служби	14
Виборча реформа	12
Реформа прокуратури	11
Медична реформа	9
Електронне декларування доходів і майна чиновників, провал верифікації	9

За оцінками експертів, рушіїв реформ в Україні значно менше, ніж гальм (табл. 2).

Таблиця 2

Хто є, здебільшого, гальмом реформ, % [6]

...6 – Олігархи	75,0
7 – Влада на місцях	18,3
8 – Бюрократія, чиновники	68,3
9 – Правоохоронні органи (прокуратура, суди, поліція)	53,3
10 – Росія	15,0
11 – Країни Заходу	0
16 – Важко сказати	0

По-друге, проблемою становлення та утвердження сучасного публічного управління в Україні є питання ефективності системи державного менеджменту (насамперед у системі органів виконавчої влади), що пов'язано з низьким рівнем професійних компетентностей державних службовців. Це особливо стосується нових директоратів у міністерствах, що покликані розробляти публічну політику. На цій стадії багатьом важко оцінити, яких саме знань і навиків їм бракує, оскільки

не зрозуміло, як займатися розробкою політики, залучати зацікавлені сторони, формулювати проблеми, пропонувати альтернативи і яка ціна бездіяльності.

Зсув парадигми управління від публічного управління до багаторівневого врядування, як передбачено Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2020 р. [7] та Угодою про асоціацію з ЄС [8], потребує інвестицій у людей, покликаних виконати завдання демократизації публічного управління. Державним службовцям, як і посадовим особам місцевого самоврядування, бракує необхідних знань, які потрібні для виконання нових функцій саме виходячи з принципів публічного врядування. Окрім того, нова управлінська система передбачає також зміну організаційних форм управління у системі горизонтальних і вертикальних взаємовідносин на демократичних принципах. На практиці ж досі використовуються старі авторитарно-бюрократичні підходи і методи управління, які не спрямовані на пошуки інноваційної моделі розвитку і не змінюють нічого по суті. Тому в умовах сучасних цивілізаційних викликів та загроз для держави істотно зростає важливість об'єктивного, наукового аналізу публічного управління, а процеси європейської інтеграції вимагають зміни старої політичної системи та кардинальних реформ у публічному управлінні.

По-третє, актуальним питанням в аспекті викликів публічного управління є підвищення ефективності функціонування як державного управління, так і системи місцевого самоврядування, що передбачає їх раціоналізацію, вдосконалення структури, функцій і методів управління як безпосередньо у кожній з цих систем, так і у взаємовідносинах між ними. Бракує розмежування effectiveness та efficiency – результативності та ефективності, здатності досягати мети і вміння робити це з максимальним коефіцієнтом корисної дії.

По-четверте, серйозною проблемою залишається високий рівень корупції на всіх рівнях владної управлінської вертикалі, результатом якої є не тільки негативні наслідки у процесі вироблення і реалізації публічної політики і публічного управління, але і зростання недовіри до влади з боку суспільства [9].

Формування ефективної системи публічного врядування неможливе без партнерських взаємовідносин публічної влади і суспільства, які передбачають взаємну довіру і ефективні комунікації. У цьому контексті доречним буде навести думку американського соціолога А. Джефферрі, який визначає громадянське суспільство як сферу універсалізації громадянської солідарності, як “місце, де формуються

відчуття взаємозалежності одного від іншого” [10, с. 157]. Інтеграція громадян розглядається як наслідок прийняття загальних культурних кодів, орієнтацій, комунікацій та моральних цінностей (табл. 3).

Таблиця 3

Динаміка рейтингів довіри/недовіри до державних і соціальних інституцій в Україні [9, 11]

Державні і соціальні інституції	Баланс довіри/недовіри Грудень 2014 р.	Баланс довіри/недовіри листопад 2016 р.	Баланс довіри / недовіри січень 2018 р.
Президент України	+5	-42,3	-60
Верховна Рада України	-26	-66,3	-76
Уряд України	-18	-56,6	-65
Збройні Сили України	+25	+27,2	+37
Добровольчі батальйони	-	+28,7	
Міліція	-58		
Поліція		-38,9	-46
Патрульна поліція (нова)		+6,5	-19
Служба безпеки України	-34	-18,9	-26,5
Місцева влада	-15	-5,0	-12
Суди	-72	-68,6	-75
Прокуратура	-64	-63,8	-74
НАБУ			-12
Церква	+45	+32,1	+25
Засоби масової інформації України	+ 13	+6,1	-6
Засоби масової інформації Росії	-72	-78,7	-77
Громадські організації	+9	+18,9	+4
Волонтери	•	+44,2	+37
Банки	-71	-63,8	-73

Особливо треба зазначити, що вельми актуальною для України залишається необхідність пошуків таких варіантів публічного врядування, які мають ґрунтуватися на нових раціональних формах суспільного життя, ціннісних орієнтаціях та параметрах соціальної інтеграції різноманітних груп, спільнот, прошарків. Саме

раціональність є визначальною інтенцією публічного життя західної цивілізації, яка постійно спрямовує існування та розвиток її суспільного організму.

Нагадаємо, що успішні спроби модернізації державного управління були в Австралії, Бельгії, Великій Британії, Італії, Канаді, Нідерландах, Німеччині, Новій Зеландії, США, Фінляндії, Франції, Швеції та багатьох інших державах. Згодом процеси зміни публічного управління охопили й держави Центрально-Східної Європи: Польщу, Угорщину, Румунію, Словаччину, Чеську Республіку, Латвію, Литву, Естонію. Зміни стосувалися: удосконалення діяльності державних інституцій, зокрема правил, що регулюють їх роботу, а також процедур і механізмів міжвідомчої взаємодії; адаптації державного апарату до управління в умовах мінливих соціально-економічних відносин; вирішення проблем кадрового забезпечення. Особливо уряди опікувались підготовкою державних службовців із оптимальним рівнем професійної компетентності, що вплинуло на підвищення їх адміністративної спроможності [12, с. 75].

На нашу думку, у вимірі раціонального саме й відбувається легітимація розуму в управлінських практиках публічного управління: розумність отримує значення критерію, відповідно до якого повинно формуватися та функціонувати демократичне публічне врядування.

Саме сучасне управлінське мислення є рушійною силою всіх процесів соціального розвитку та принципів оптимального задоволення потреб суспільства в досягненні бажаного стану добробуту, а також розподільчої та процедурної справедливості. Оптимальність будь-якої управлінської діяльності полягає у її здатності найефективніше, тобто з найменшим докладанням зусиль і використанням мінімуму ресурсів найбільш повно задовольнити соціальну потребу, а потреба є раціональною, якщо її задоволення сприяє суспільному прогресу українського суспільства, нераціональною – якщо вона не має до нього (прогресу) реального стосунку, та ірраціональною – якщо вона суперечить йому.

До сучасних системних завдань публічного управління і соціального життя належать:

1. Формування державності, що базується на пріоритеті права. Така держава повинна бути здатна до соціального партнерства в умовах сформованої диференціації інтересів різних груп і спільнот. Нагальною потребою раціоналізації управлінських функцій держави в контексті розвитку публічного управління є реальне (а не декларативне) утвердження у роботі державних органів влади моделі і принципів

доброго демократичного врядування (*Good governance*), яке орієнтовано на партнерську взаємодію з громадянським суспільством і бізнесом, транспарентність самої публічної влади, на ефективність держави як політичного інституту. Важливою складовою такої моделі є запровадження принципу МВО (*Management by Objectives*) – управління за цілями і оцінка проміжних результатів.

2. Не менш важливим завданням є створення реального плюралізму та солідарних зв'язків у суспільстві на основі динамічного розвитку самоорганізованих структур (асоціацій, неформальних громадських рухів тощо). На сьогодні важливим завданням є подолання традиційної конфронтаційності громадянської й політичної культури, тобто стабілізація суспільства на основі національних цінностей та інтересів, громадського миру, довіри, солідарності.

3. Раціоналізація системи публічного врядування неможлива без якісної системи навчання, підготовки і перепідготовки державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування і лідерів громадянського суспільства, а також приведення у відповідність до завдань на всіх ланках управлінської вертикалі бюрократичного апарату.

Без сумніву, розвиток соціальних потреб і їх задоволення, не може відбуватися без дотримання та розширення громадянських прав, які є основою участі людини в публічному житті. Орієнтири на це в управлінських відносинах обумовлюють певний тип раціональності, який має дві складові: принцип рівності можливостей та розширеного тлумачення власне принципів права і публічності. Розвиток публічної сфери визначається станом соціально-суб'єктних ресурсів суспільства, ступенем готовності громадян до реформування публічних інститутів, що стимулює публічну діяльність, зокрема й управлінську. Зрештою, саме від громадян залежить, якою мірою справи суспільства стають справами народу, а не тільки держави, тобто активна участь у публічному житті громадян визначає демократизм публічного управління і власне формування публічного врядування.

Отже, комплекс прав і обов'язків громадянства, традицій громадянства має бути впроваджено в систему публічного врядування в Україні. Саме тому із всього комплексу вирішення пріоритетних проблем у публічному управлінні України ми виділяємо перелічені вище.

Література

1. Декларація про державний суверенітет України 1990. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/55-12>.

2. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30.

3. Загальна декларація прав людини 1948 // Енциклопедія історії України : Т. 3 : Е – Й / редкол. : В. А. Смолій (голова) [та ін.] ; НАН України. Інститут історії України. К. : Наукова думка, 2005. 672 с. URL : http://www.history.org.ua/?termin=Zagalna_deklaraciya_prav_ljudynu_1948.

4. Мартинов А. Ю. Європейська конвенція про захист прав і основних свобод людини 1950 та європейський суд // Енциклопедія історії України. Т. 3 : Е – Й / редкол. : В. А. Смолій (голова) [та ін.] ; НАН України. Інститут історії України. К. : Наукова думка, 2005. 672 с. URL : http://www.history.org.ua/?termin=Evro_konvenciya_pro_zakhyst_prav_1950.

5. Фукуяма Ф. Політичний порядок і політичний упадок. URL : <https://inosmi.ru/world/20140908/222821982.html>.

6. Реформи в Україні: експертна оцінка / Фонд демократичних ініціатив, Реанімаційний пакет реформ. 2017. URL : <http://dif.org.ua/article/reformi-v-ukraini-ekspertna-otsinka>.

7. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України № 385 від 06.08.2014 р. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>.

8. Угода про асоціацію між Україною та ЄС. URL : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/984_011/page.

9. Громадська думка, грудень-2017: виборчі рейтинги і рейтинги довіри. URL : <http://dif.org.ua/article/rejtingijfojseoj8567547>.

10. Електронна демократія : сподівання та проблеми / А. Джефррі, Д. Кедді, К. Вергез [та ін.] ; [пер. з англ. С. Соколик, О. Оржель, К. Гомма]. К. : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2009. 164 с.

11. Українці найбільше довіряють волонтерам // Укрінформ. 2018. 28 січ. URL : <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2387904-ukrainci-najbilse-doviraut-volonteram.html>.

12. Босак О. З. Становлення та розвиток системи публічного управління в Україні // Реформа публічного управління в Україні: виклики, стратегії, майбутнє : монографія / відп. ред. І. А. Грицяк ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. К. : К.І.С., 2009. 240 с.

Загорський Володимир Степанович

д. е. н., проф., чл.-кор. НАН України, заслужений діяч науки і техніки України, директор Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

**Теоретико-методологічні основи формування
механізмів державного управління
процесами сталого розвитку**

На сучасному етапі соціально-економічного розвитку цивілізація стикається з проблемами у найважливіших аспектах свого розвитку – економічному, соціальному та екологічному. Постійно виникають фінансові та соціально-економічні кризи, які обумовлюють втрату соціальної стабільності, порушують функціонування світової економіки. Нищівні стихійні лиха спустошують цілі регіони, залишаючи за собою шлейф важких соціальних і економічних збитків. Все більшу стурбованість викликає глобальне потепління та, на фоні кліматичних трансформацій, поширення смертоносних інфекційних захворювань тощо.

Саме тому сучасна наукова думка спрямована на розробку нової моделі розвитку, заснованої на стратегії сталого розвитку. На сьогодні перехід до сталого розвитку трансформується від постановки завдань охорони довкілля, шляхом зниження темпів економічного зростання, до завдань досягнення соціальної стабільності і зменшення ризиків при забезпеченні економічного зростання. У контексті економічної науки “сталий розвиток” характеризує якісно новий етап еволюції еколого-економічних відносин, що виявляється у нових закономірностях взаємодії економічного розвитку і стану навколишнього природного середовища в умовах економічної та екологічної кризи.

Важливим аспектом переходу економіки на принципи сталого розвитку є формування організаційно-економічного механізму державного управління процесами сталого розвитку як частини загальної системи державного управління розвитком загалом. Необхідно зазначити, що формування цілісної системи управління сталим розвитком в Україні ще не завершено і потребує розробки науково обґрунтованих принципів еколого-економічного розвитку країни з урахуванням світових тенденцій.

Загалом управління може бути представлене як певний тип взаємодії, що існує між двома суб'єктами, один із яких у цій взаємодії перебуває у позиції суб'єкта управління, а інший – у позиції об'єкта управління. Ця взаємодія характеризується такими чинниками: “суб’єкт управління спрямовує об’єкту управління імпульси впливу, які містять у собі, у явному або непрямому вигляді, інформацію щодо того, як повинен функціонувати надалі об’єкт управління; дані імпульси називаються “управлінські команди”; об’єкт управління отримує управлінські команди й функціонує відповідно їхньому змісту”.

Всі “рівні” управління можна розглядати як системи різних рангів: біологічні (живі істоти, людина); фізичні (машини, автоматичні машини і лінії, пристрої); соціально-економічні; макроекономічні. До вищого рангу належать соціально-геоекономічні і макроекономічні системи у вигляді держави, народного господарства, територій, регіонів, галузей, міст із навколишньою їх інфраструктурою. Управління в цьому випадку потрібно розглядати, насамперед, як соціальне явище, що забезпечує цілеспрямоване керівництво діяльністю людей, а в господарській діяльності – також керівництво процесами відтворення економіки. Системи середнього рангу можливі у формі виробничих організацій, цехів, дільниць тощо. Управління в цьому випадку спрямоване на забезпечення найкращого функціонування процесу виробництва продукції. Системами нижчих рангів є: біологічні, фізичні, біофізичні. Людина розглядається як біологічна система і є винятково складним об’єктом управління. Не менш складними є і деякі фізичні системи. Наприклад, обчислювальна техніка, робототехніка, верстати з програмним управлінням, автоматичні лінії. Ці системи називаються нижчими тільки тому, що вони можуть належати як первинні ланки до систем середнього та вищого рангів. Залежно від типу функціонування об’єкта управління, розрізняють три типи управлінських процесів:

- розвиток, коли в процесі управління параметри реального виходу, згідно з якими критеріями, поліпшуються;
- стабілізація, коли метою управління є збереження параметрів виходу в незмінному стані;
- деградація, коли в процесі управління параметри реального виходу, згідно з критеріями погіршуються.

Суб’єкт і об’єкт управління в сукупності утворюють систему управління. Таким чином, управління – це суб’єкт-об’єктна взаємодія. З погляду на системний аналіз, управління – це наука і мистецтво прийняття рішень. У межах цього підходу управління є безперервним процесом обґрунтування і прийняття рішень для досягнення

поставлених цілей, координації всіх пов'язаних із цим процесів, контролю відповідності одержуваних результатів поставленим цілям.

Поступово, у міру формування і розвитку соціальної структури, стратифікації соціуму за професійними, матеріальними, функціональними та іншими ознаками з'явилися люди (спочатку – шамани, чаклуни, старійшини, жерці, пізніше – вожді, монархи та інші) і відповідні соціальні структури (силові, чиновні, судові тощо), головними функціями яких було надання спрямуючого і регулюючого впливу на соціум. Іншими словами, виникли формальні структури, які мали можливість обґрунтувати та визначати цілі розвитку суспільства, а також створювати і використовувати відповідні механізми їх реалізації. Ґрунтувалася ця можливість на інституті влади.

У сучасному розумінні влада – це:

– здатність, право і можливість розпоряджатися будь-ким, будь-чим, чинити вирішальний вплив на долі, поведінку людей за допомогою різних засобів – закону, права, авторитету, волі, суду, примусу;

– політичне панування над людьми, їх спільнотами, організаціями, над країнами та їх угрупованнями;

– система державних органів;

– особи, органи, що володіють відповідними державними, адміністративними повноваженнями або різного роду впливом, повноваженнями за звичаєм чи їх привласненням.

Управління загалом, як один із видів професійної практичної діяльності, володіє загальними особливостями, серед них: унікальність і непередбачуваність людської діяльності в конкретних умовах (зокрема, з урахуванням обмежених можливостей і ресурсів), здатність адаптуватися до умов, що змінюються, здатність до цілепокладання, самоорганізації та розвитку. Окрім цього, управлінська діяльність характеризується низкою властивих лише їй особливостей:

– *суб'єктність* управлінської діяльності – управлінська діяльність принципово суб'єктна, адже її завжди здійснює деякий суб'єкт, але в разі управлінської діяльності окремої особисті як суб'єкта управління, її професійний досвід і етична позиція відіграють істотну роль;

– *самостійне цілепокладання*, здійснюване суб'єктом управлінської діяльності (суб'єктом управління) є її невід'ємною рисою. Як правило, суб'єкт самостійно формулює не тільки мету своєї діяльності, а й мету діяльності керованої системи, декомпозує її на завдання, формулює способи досягнення мети. У деяких випадках суб'єкт управління може лише транслювати мету, сформульовану метасистемою;

– *опосередкованість результату* управлінської діяльності полягає у тому, що безпосереднім результатом управлінської діяльності є керуючий вплив, який чиниться на керовану систему. Водночас, цей вплив здійснюється не сам по собі, а з метою забезпечити необхідну поведінку керованої системи;

– *предметом управлінської діяльності* є функціонування керованої системи, тобто кінцевим результатом управлінської діяльності є стан керованої системи. Саме з цього результату оцінюється ефективність управління;

– *творчість управлінської діяльності* – процес прийняття рішень неможливо повністю формалізувати, адже в ньому завжди присутні як невизначені фактори, так і елементи творчості. Водночас творчість багато в чому регламентована існуючими правовими, етичними та іншими нормами, ресурсними та іншими обмеженнями;

– *необхідність моделювання* – процес прийняття суб'єктом управління управлінських рішень полягає у тому, що у кожній конкретній ситуації необхідно визначати певне рішення;

– *відповідальність суб'єкта управління* за процес і результати своєї діяльності та діяльності керованих ним об'єктів. Суб'єкт управління несе відповідальність не тільки за безпосередні результати своєї власної діяльності, а й за її опосередкований результат – стан керованої системи і результати її діяльності. До того ж, цю відповідальність (в усіх її аспектах – соціальному, економічному, екологічному тощо) він несе і перед керованою системою, і перед метасистемою, і перед зовнішнім середовищем;

– *розвиток і адаптація* – особливістю управлінської діяльності є необхідність розвитку як суб'єкта управління, так і керованої системи, а також їх адаптація до мінливих зовнішніх і внутрішніх умов. Розвиток суб'єкта управління, здійснюваний ним самим, може розглядатися як саморозвиток, водночас об'єкт управління може здійснювати як саморозвиток, так і бути об'єктом керованого розвитку.

Необхідно зазначити, що вихідним принципом формування системи управління повинен бути принцип системності, який багато в чому визначає всі інші. При побудові і функціонуванні системи управління необхідно, насамперед, враховувати низку об'єктивних загальних принципів: збалансованого демократичного централізму, здебільшого оптимального поєднання єдиноначальності та колегіальності, відповідальності, активізації та стимулювання, делегування повноважень, зацікавленої творчої роботи всіх кадрів управління.

Необхідність управління сталим розвитком складних систем обумовлена такими причинами:

1) розбіжністю об'єктивних стратегічних цілей об'єкта управління загалом і суб'єктивних короткострокових цілей окремих структурних елементів цього ж об'єкта;

2) складною структурою організації, яка визначає необхідність додаткового узгодження загальноорганізаційних, групових та індивідуальних інтересів.

На сьогодні найбільш узагальнене поняття управління запропоноване кібернетикою – наукою про загальні закономірності процесів управління та передачі інформації в технічних, біологічних та соціальних системах. Кібернетика дала нове уявлення про світ, заснований на інформації, управлінні, організованості зворотного зв'язку, цілеспрямованості функціонування складних систем, вона розкрила і обґрунтувала загальні риси, які притаманні процесу управління в усіх сферах, стосовно всіх об'єктів управління. Саме кібернетикою встановлено, що управління здійснюється не в будь-яких, а лише в досить складних динамічних системах, для яких властиві нелінійні, причинно-наслідкові залежності, які здатні переходити від одного стану до іншого. Саме такими системами є рослинні і тваринні організми, суспільство загалом та притаманні йому різні види підсистем. За типом та способами управління системи поділяються на такі, що управляються ззовні, самокеровані та системи з комбінованим управлінням.

З позицій кібернетики, управління – це впорядкування системи, тобто приведення її у відповідність із об'єктивною закономірністю, що діє в певному середовищі, що є характерним і для синергетики. Водночас, якщо основними для кібернетики та різних варіантів теорії систем є поняття інформації, взаємодія суб'єкта і об'єкта управління у каналах прямого і зворотного зв'язку, ієрархічності, структурованості систем, то для синергетики такими є уявлення про процеси організації та самоорганізації у складних нелінійних середовищах, що знаходяться в стані нестійкої рівноваги. Основні поняття синергетики: самоорганізація, відкриті системи, нелінійність, хаос, випадковість.

З позицій кібернетики, технологія управління охоплює такі стадії управлінського циклу:

- збір і обробка інформації;
- прийняття управлінського рішення;
- реалізація рішення;
- контроль.

Кібернетичним називається таке управління, яке:

- розглядає об'єкт управління як деяку складну систему, кожен елемент якої функціонує не тільки сам по собі, але і як частина великої сукупності, до якої він належить;
- забезпечує оптимальне рішення багатоваріантних динамічних завдань організації;
- використовує специфічні методи, висунуті кібернетикою (зворотний зв'язок, саморегулювання та самоорганізацію тощо);
- широко застосовує механізацію і автоматизацію управлінських робіт на основі використання обчислювальної і керуючої техніки та комп'ютерних технологій.

У класичних теоріях управління домінує традиційний лінійний підхід. Водночас основними є поняття інформації, взаємодії суб'єкта і об'єкта управління, прямий і зворотній зв'язки, ієрархічність. Однак застосування цього підходу для управління динамічними складними об'єктами не є обгрунтованими. Як свого часу зазначав А. Ейнштейн, справжні закони не можуть бути лінійними і очевидно, що проблеми управління нелінійними складними системами не можуть бути вирішені існуючими лінійними методами теорії управління, оскільки тут потрібно враховувати процеси організації та самоорганізації у складних середовищах, що знаходяться в стані нестійкої рівноваги, хаосу, випадковості.

Синергетична парадигма як методологія дослідження складних неоднорідних систем пов'язана єдиним узагальнюючим принципом самоорганізації. Незважаючи на те, що синергетика виникла на стику фізики, хімії, біології, вона цілком може бути застосована і до наук про людину, суспільство, державу, оскільки об'єкти дослідження цих наук мають всі ознаки систем, що самоорганізуються, у яких "через кооперацію окремих частин, з'являються нові якості, тому з цих якостей виявляють ефекти самоорганізації. Співвідношення між самоорганізацією і управлінням є найбільш складним з точки зору синергетики. Протиставлення самоорганізації і управління незаперечно є діалектичним єдністю суперечностей, таких протиріч, про які Джордано Бруно ще більше 500 років тому сказав: "Якщо ви не можете довести предмет до його непримиренних протиріч ви цей предмет не знаєте".

У складних системах постійно відбувається взаємодія не тільки підсистем одного масштабного рівня "природа – соціум – виробництво", а й їх постійний зв'язок із підсистемами інших масштабних рівнів: від локального до глобального. Тому одним із

найважливіших завдань управління є поєднання процесів самоорганізації та управління. Проблеми самоорганізації та управління в різномірних системах належать до числа фундаментальних. Якщо управління найчастіше має на увазі досягнення будь-яких заздалегідь запланованих результатів та їх закріплення або стабілізацію, то самоорганізація – це динамічний процес, і найтіснішим чином пов'язана з процесами, які відбуваються в межах природних і соціально-економічних систем. Тому питання управління пов'язані з різними видами конкуренції в ринкових умовах, формування ціннісних орієнтацій соціуму, що відображають процес самоорганізації природних і соціально-економічних систем. Поняття “керування” і “самоорганізація” органічно включаються в загальне поняття “організація”. Водночас поняття “самоорганізація” за своєю суттю значно ширше і включає в себе природну складову в організації управління суспільним розвитком. Його специфіка полягає у тому, що самоорганізація обумовлює лише спрямування об'єктів управління для досягнення цілі відповідно до типу його функціонування.

Самоорганізація є основним механізмом збереження компонентів при реорганізації відповідного рівня, а процес перетворення регулюється або управляється з боку вищого рівня шляхом встановлення певних обмежень або введенням примусових атракторів, тобто організаційно. Вибір параметрів забезпечується виходячи з інформації, наявної в розпорядженні центру управління. Треба відзначити, що надмірно жорстке управління не забезпечує оптимального регулювання і зменшує кількість організації в системі, а організуючий вплив, який не пригнічує самоорганізацію, збільшує кількість організації в системі.

Незважаючи на видатні досягнення сучасної синергетики, концепція управління і самоорганізації не отримала в ній належного розвитку й узагальнення, не посіла належного місця, хоча багато в чому і визначає саму сутність процесів самоорганізації. Відповідно до базових положень синергетики, її відмінною рисою є стихійна самоорганізація, що обумовлює певну непередбачуваність функціонування систем. Для ефективного застосування ідей синергетики щодо самоорганізації потрібна нова парадигма теорії управління, що обумовлено необхідністю досліджень спрямованості процесів самоорганізації різномірних систем.

Основою базових положень синергетичної теорії управління є усвідомлення того, що не силові зовнішні впливи, а взаємодія між компонентами системи виводять її на вищий рівень функціонування.

Особливості синергетичного підходу до проблем управління полягають у: по-перше, кардинальній зміні цілей поведінки систем; по-друге, безпосередньому врахуванню при формуванні систем управління природних властивостей об'єктів управління; по-третє, формуванні нового механізму генерації зворотних зв'язків.

З позицій теорії синергетики, такий підхід обумовлений наступним:

- метою функціонування складних різномірних систем є досягнення цільових атракторів – асимптотичних меж у їх просторі станів, що відбивають цільові технологічні режими систем;

- цільові атрактори й інваріантні різноманіття відображають фізичну сутність природних процесів, що протікають у відповідному об'єкті. Ці різноманіття формуються на основі бажаних технологічних інваріантів;

- введення у процедуру синтезу інваріантних різноманіть дає змогу побудувати регулярний механізм аналітичної генерації природної сукупності негативних і позитивних нелінійних зворотних зв'язків, які формують процеси спрямованої самоорганізації в різномірних системах.

Синергетичний аналіз складних нерівноважних систем показує, що керуючі параметри не регулюють безпосередньо поведінку об'єкта управління, а формують внутрішній механізм його самоорганізації. Теорія управління складними нерівноважними системами досліджує процеси стохастичної генерації інновацій на базі синергетичного механізму локальних взаємодій елементів, з'єднаних зворотними зв'язками.

Синергетичний підхід допомагає знайти ефективні шляхи управління нерівноважними системами, що функціонують за законами ринкової кон'юнктури. Цей підхід орієнтований на пізнання закономірностей самоорганізації складних об'єктів в умовах хаотичного спонтанного структурування. Головне завдання синергетичного управління полягає в адекватному описі топології областей ринкових атракторів як центрів диссипативного структуроутворення нової реальності. Наприклад, для природних систем важлива не величина енергетичного впливу, а належна форма розподілу енергії. Тому малий, але топологічно узгоджений резонансний вплив буде розгортати потенційно багаті ресурси, приховані в системних структурах. У цьому аспекті особливу роль відіграють неекономічні фактори, які в багатьох випадках виступають на перший план у формуванні ринкових атракт.

Тип функціонування сучасних складних систем обумовлює необхідність врахування чинників, які раніше не враховувалися, коли головною метою було отримання максимальних прибутків. Включення в господарську практику чинників соціальної і екологічної динаміки вимагає аналізу еколого-економічних відносин з метою розробки відповідних механізмів їх інституціоналізації, з перспективою врегулювати їх вплив на об'єкт управління загалом. У цьому контексті важливим завданням управління є забезпечення узгодження темпів економічного зростання з проблемою зменшення антропогенного тиску на екосистеми. Також актуальною є проблема розробки механізмів управління впливом екологічних та виробничих чинників на функціонування соціальної системи і формування макроекономічної оцінки наслідків погіршення стану навколишнього середовища для соціального-економічного розвитку.

Із визначень видно, що до поняття “механізм управління” належать такі поняття: “метод”, “засіб”, “прийом”. Прийом – спосіб виконання або здійснення чого-небудь; виконання, здійснення дії за один раз, а засіб – спеціальна дія, що дає можливість здійснити щонебудь, досягти чогось. Зазначимо, що найбільш характерна різниця між ним полягає у тому, що прийом – це правило, спосіб, варіант, за допомогою якого включається в дію засіб (до нього доцільно вжити запитання “яким чином?”); засіб – інструмент, предмет, комунікативний елемент (запитання “чим?”), а метод, об'єднуючи сукупність прийомів і засобів, задає їм вектор дії (спільну мету).

Досить часто методи управління трактують як:

– сукупність *прийомів* і *засобів* функціональної діяльності, прийняття рішень та здійснення управлінського впливу з метою досягнення визначених цілей;

– способи практичної реалізації функцій державного управління шляхом організаційно-розпорядчого впливу суб'єкта управління на поведінку і суспільну діяльність керованого об'єкта з метою досягнення управлінських цілей.

Сучасні вчені-економісти поняття “механізм управління” застосовують досить широко. Активно досліджуються економічний, правовий, господарський, ринковий, фінансовий та інші механізми. Найчастіше дослідники вживають такі терміни, як “організаційно-економічний”, “економіко-фінансовий”, “економіко-правовий”, “економіко-організаційний”, “організаційно-господарський механізм”, по-різному трактуючи їх зміст. Можна стверджувати, що, залежно від конкретних завдань досліджень, суть використання понять

“організаційно-економічний механізм”, “господарський механізм”, “економічний механізм” достатньо різноманітна.

Як в економічній теорії, так і в теорії управління поняття “механізм” має двояке тлумачення – як процес і як ресурс процесу. За цього відсутнє його чітке термінологічне і понятійне визначення. Це знижує рівень теоретичного опрацювання управлінських завдань, не дозволяє робити точні наукові дослідження, вносить плутанину в основоположні поняття управління.

Важливими аспектами функціонування механізмів управління є:

- правові основи здійснення виробничої діяльності (права, обов’язки, ліцензії, обмеження, процедури тощо);
- система відносин власності на основні засоби виробництва;
- організаційна структура соціальної і виробничої підсистем, тобто система формальних і неформальних організаційних зв’язків, що формує реальні соціально-економічні відносини.

Створення надійного й ефективного механізму, здатного забезпечити збалансоване вирішення завдань економічного розвитку і проблем збереження якості навколишнього середовища, є одним із головних завдань державного управління процесами переходу на принципи сталого розвитку. При цьому мета керуючих впливів на функціонування екологічної підсистеми залежить від рівня управління економічними системами.

Так, для національної і регіональної економічних систем такими цілями можуть бути:

- підвищення якості життя шляхом підвищення якості навколишнього середовища;
- забезпечення стійкого економічного зростання;
- підвищення ступеня самозабезпеченості ресурсами;
- зниження впливу підприємства на навколишнє середовище і зменшення ймовірності екологічних аварій;
- зниження фінансових втрат внаслідок негативного впливу на навколишнє середовище;
- підвищення конкурентоспроможності підприємства шляхом використання екологічно сприятливих технологій;
- формування адекватної системи платежів за природні ресурси і екологічних податків, що стимулюють соціально справедливий і економічно ефективний розподіл рентних доходів від цих ресурсів.

Безумовно, механізми управління сталим розвитком повинні базуватись на класичних уявленнях про процес управління. Класична

модель, використовувана в теорії управління, досить проста і включає всього кілька елементів. Головним із них є суб'єкт управління, який має чітко сформульовану мету, волю до досягнення цієї мети і ресурси, які спроможні забезпечити досягнення мети. Інший ключовий елемент – це об'єкт управління, вплив на який дає змогу суб'єкту досягти своєї мети. Актом управління є керуючий вплив суб'єкта на об'єкт. Останнім елементом у процесі управління є результат. Його головною властивістю є відповідність мети, поставленої суб'єктом. Для ефективного управління суб'єкт повинен мати допоміжний елемент – зворотний зв'язок, за допомогою якого можна порівнювати результат із метою і вносити поправки в керуючі впливи в міру наближення або видалення результату від мети.

Серьогін Сергій Михайлович

*д. держ. упр., проф., заслужений діяч науки і техніки України,
директор Дніпропетровського регіонального інституту
державного управління Національної академії державного
управління при Президентові України*

Серьогіна Тетяна Володимирівна

*к. держ. упр., докторант Дніпропетровського регіонального
інституту державного управління Національної академії
державного управління при Президентові України*

Особливості надання публічних послуг в об'єднаних територіальних громадах

Сучасний етап формування державності в Україні пов'язаний із питаннями укріплення основ правової, демократичної, соціальної держави та становлення громадянського суспільства, що спрямовується на забезпечення гідного, заможного та безпечного життя громадян. Досягнення успіхів на шляху вирішення цих запитів громадян значною мірою залежить від розподілу повноважень та відповідальності між державою і регіонами та громадами щодо надання певних послуг, що визначає особливу роль інституту місцевого самоврядування та необхідність його удосконалення.

Ключовим питанням, яке необхідно вирішити у ході реформування, є забезпечення передачі максимально можливого обсягу владних повноважень органам місцевого самоврядування та чіткого розмежування їх повноважень із повноваженнями державної виконавчої влади.

Проблема реформування системи державного управління безпосередньо пов'язана з децентралізацією влади та розвитком місцевого самоврядування, оскільки саме через розвиток самоврядних структур на місцях, делегування управлінських функцій, ресурсів й повноважень створюється можливість реально наблизитися до формування нової демократичної свідомості громадян, залучення їх до вирішення проблем місцевого значення. Ця нова свідомість передбачає зміну парадигми державного управління, орієнтацію його на інтереси, потреби, пріоритети людини як суб'єкта і об'єкта управління. Тобто має розбудуватися нова ієрархія інтересів, адже саме інтереси та потреби окремої людини є основою сучасного демократичного врядування, громадянського суспільства, а вся державна надбудова повинна слугувати узгодженню та задоволенню людських потреб через систему надання публічних послуг.

Необхідність децентралізації системи управління в Україні як в економічній, так і політичній площині назрівала вже протягом тривалого періоду. Проте якщо до “революції гідності” це питання розглядалося у контексті актуалізації економічних, соціальних, культурних відмінностей між регіонами і використовувалось владою здебільшого для отримання політичних дивідендів, то на сьогодні проблема децентралізації все більше набуває економічної доцільності. Першочерговим стало питання фінансово-економічної достатності як базової основи для розвитку територій. З’ясувалося, що вирішення проблеми дасть змогу вирішити низку питань політичного протистояння, а також сприятиме посиленню відповідальності місцевих і регіональних громад за розвиток власних територій та підвищення ефективності використання місцевих ресурсів, що у підсумку може посилити внутрішньодержавну інтеграцію та економічну цілісність України на засадах розвитку місцевих ініціатив та посилення інституту місцевого самоврядування як однієї з форм публічної влади.

При вивченні будь-якого явища суспільного життя завжди виникає потреба у з’ясуванні його первісного змісту, термінологічного апарату, концептуальних принципів та базових основ як своєї методологічної основи, на якій повинні ґрунтуватися аналіз цього явища та динаміка змін, що очікуються. Не можна, очевидно, займатися й проблематикою місцевого самоврядування, теоретичному осмисленню якого повинно передувати дослідження первинної сутності явища самоврядування, що зумовлено потребами наукового обґрунтування основних напрямів і перспектив майбутньої реформи системи правової, політичної, економічної, адміністративної, ресурсної та територіальної організації влади в Україні, яка має стати підґрунтям нового етапу реформування державного управління, створення підвалин місцевого та регіонального розвитку, в умовах посилення суб’єктної суті громадянина та народу загалом у системі публічної влади у всіх її проявах.

Розвиток місцевого самоврядування як чинника волевиявлення населення у громадянському суспільстві визначається типом співіснування і взаємодії держави як сукупності органів і установ директивного адміністрування та громадянського суспільства. Розвиток волевиявлення та самоорганізації зумовлюється також тим, наскільки держава як інститут влади визнає автономне буття спільнот, громад, родин, сприяє їх розвитку.

Без урахування існуючих історичних та теоретичних моделей, законів, закономірностей, принципів функціонування влади,

співвідношення між місцевим самоврядуванням і державним управлінням розраховувати на успішне проведення реформ в Україні не можна.

Феномен самоврядування як історична, філософська, соціологічна, політологічна концепція є органічною властивістю, яка притаманна суспільству як цілісній соціальній системі, що постійно змінюється та самоорганізується, саморегулюється.

У широкому розумінні всеохоплюючою формою самоорганізації суспільства можна вважати, насамперед, державу, яка виникла як продукт суспільного розвитку і жодною мірою не є силою, нав'язаною суспільству ззовні. У такому значенні самоврядування є відображенням такої форми самоорганізації суспільства, за якого функції управління здійснює держава, забезпечуючи при цьому цілісність суспільства та його стабільне і нормальне функціонування [1].

Характерною рисою стану наукових досліджень вітчизняної системи надання публічних послуг на сьогодні є термінологічна невизначеність, зокрема відсутність єдиного підходу до інтерпретації ключового поняття “публічні послуги”. Категоріальна невизначеність спостерігається й у нормативно-правовому полі та, як наслідок, зумовлена складністю й неузгодженістю системи надання публічних послуг на різних рівнях влади.

Для порівняння, у Великій Британії різні сфери надання публічних послуг об'єднані в єдину систему, відносини в якій регулюються окремим Законом “Про публічні послуги”. Та незважаючи на позитивні зарубіжні практики, питання формування системного підходу до надання публічних послуг в Україні поки що не має належного підґрунтя.

Невирішені питання в загальнодержавній системі надання публічних послуг позначаються і на рівні територіальних громад, і, що особливо актуально, на рівні об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ), які на сьогодні знаходяться у фокусі інституційних перетворень та стають ключовим осередком цієї системи надання публічних послуг. Про це свідчать дані Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, згідно з якими на території країни створено 728 об'єднаних громад, у яких проживає 6,3 млн осіб, або 14,9% від загальної кількості населення України.

Якщо порівняти існуючі на сьогодні у правовому та науковому лексиконах визначення, можна дійти висновку, що в законодавчій базі до тепер спостерігаються певні розбіжності або ще гірше – правова невизначеність таких категорій, як територіальна громада, члени територіальної громади, адміністративно-територіальна одиниця,

делеговані повноваження, публічні послуги тощо. Тому, виходячи з наведеного прикладу розбіжностей у визначенні категорій і термінів та враховуючи прагнення України до європейського правового простору, пропонується під час впровадження конституційної реформи у плані вдосконалення місцевого самоврядування взяти за основу визначення і тлумачення, що надані у Європейській хартії місцевого самоврядування, яка ратифікована в Україні.

З огляду на це, передача повноважень від держави до територій регіонального та місцевого рівнів (децентралізація), зокрема і у сфері надання публічних послуг, вимагає першочергового розгляду в новій редакції Конституції. Проте не існує жодної моделі чи методології, яка б дала змогу чітко сформулювати це питання. Розподіл повноважень найчастіше є питанням історичного розвитку і практики, а також рівня розвитку місцевого самоврядування населення, географічних, екологічних умов його існування.

Якби нам довелося запроваджувати основні норми з цього питання, головним принципом був би такий: із збільшенням чисельності установ у цій сфері збільшується можливість інституційної та адміністративної децентралізації певної галузі, а отже й вирішення всіх проблем у цій галузі. Наприклад, шкільна освіта й охорона здоров'я – це головні сектори децентралізації, але при цьому залишаються одними з головних проблемних питань у житті територіальних громад.

Більшість відомих у світі нормативно-правових актів про місцеве самоврядування закріплює за базовим муніципальним рівнем послуги, які часто описують як “комунальні послуги” та взагалі вважають “первинними функціями” муніципалітетів або комун. Це елементи фізичної (технічної, мережевої, послугової тощо) інфраструктури, яка включає місцеві дороги та освітлення, опалення, водопостачання, каналізацію та організацію збору й утилізації відходів, парки та цвинтарі. До цих послуг також належить управління житловим фондом, хоча обсяги та суть цих завдань змінюються внаслідок приватизації державного житлового фонду. Труднощі пов'язуються з аспектами фінансування житлового фонду та його утримання, а не з розподілом повноважень та відповідальності [2].

Складним питанням є повноваження з управління водопостачанням. Хоча будівництво, ремонт, обслуговування окремих трубопроводів і очисних споруд складної та розгалуженої територіально і технічно системи магістралей може фінансуватися, наприклад, із місцевих бюджетів, управління водопостачальними підприємствами за радянських часів здійснювалося на комплексній основі з охопленням

багатьох міських і сільських поселень, що існували на той час. Децентралізація не спричинила занадто складних проблем, коли органи місцевого самоврядування погоджувалися на перетворення цих об'єктів регіонального значення на об'єкти спільної власності, акціонерні товариства, засновані на основі міжмуніципального співробітництва.

Ситуація визначилася після затвердження відповідним розпорядженням Кабінету Міністрів України Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (далі – Концепція) [3].

Коцепцією визначено, що система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреб суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях (далі – публічні послуги).

В Україні на той час існувало приблизно 12 тис. територіальних громад, у більш як 6 тис. громад чисельність жителів становила менш як 3 тис. осіб, із них у 4809 громадах – менш як 1 тис. осіб, а у 1129 громадах – менш як 500 осіб, у більшості з них не утворено виконавчі органи відповідних сільських рад, відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. Органи місцевого самоврядування таких громад практично не можуть здійснювати надані їм законом повноваження.

Як зазначено у Концепції, дотаційність 5419 бюджетів місцевого самоврядування становила понад 70%, 483 територіальні громади на 90% утримуються за кошти державного бюджету [3].

Здійснення постійної фінансової підтримки через районні бюджети малочисельних територіальних громад із використанням системи дотацій вирівнювання є обтяжливим для державного бюджету та стримує розвиток малих міст і великих селищ.

Удосконалення потребує також система територіальної організації влади з метою підвищення ефективності управління суспільним розвитком на відповідній території.

На підставі проведеного аналізу Уряд дійшов висновку, що проведення структурних реформ дасть змогу досягти стійкого економічного ефекту за умови гармонізації пріоритетів і етапів зазначених реформ із реформою місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

Концепція визначила пріоритетні напрямки проведення реформ у муніципальній сфері. На сучасному етапі ефективного та швидкого вирішення потребують такі проблеми:

- погіршення якості та доступності публічних послуг унаслідок ресурсної неспроможності більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні і делеговані повноваження;

- зношеність теплових, каналізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду та ризик виникнення техногенних катастроф в умовах обмеженості фінансових ресурсів місцевого самоврядування;

- складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад (старіння населення, знелюднення сільських територій та монофункціональних міст);

- неузгодженість місцевої політики щодо соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад;

- нерозвиненість форм прямого народовладдя, неспроможність членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади;

- зниження рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема внаслідок низької конкурентоспроможності органів місцевого самоврядування на ринку праці, зниження рівня престижності посад, що призводить до низької ефективності управлінських рішень;

- корпоратизація органів місцевого самоврядування, закритість і непрозорість їх діяльності, високий рівень корупції, що призводить до зниження ефективності використання ресурсів, погіршення інвестиційної привабливості територій, зростання соціальної напруги;

- надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та фінансово-матеріальних ресурсів тощо.

Можливим варіантом нової структурної перебудови адміністративно-територіального устрою України в напрямі зменшення кількості адміністративних одиниць і адміністративного персоналу є загальне зменшення ієрархічних рівнів управління. Це дасть змогу наблизити центри до периферійних територій, зменшити витрати населення на отримання адміністративних послуг, зробити основою державного адміністративно-територіального устрою географічний принцип формування центрів міжрайонного значення та укрупнення територіальних громад за принципом формування умов їх самодостатності.

Попри необхідність вирішення комплексу питань, які неминуче супроводжують процес об'єднання територіальних громад, окремої уваги потребує й система надання публічних послуг. Про це йдеться у Законі України “Про добровільне об'єднання територіальних громад”, де зазначається: “якість та доступність публічних послуг, що надаються в об'єднаній територіальній громаді, не можуть бути нижчими, ніж до об'єднання” [4].

Доцільно відзначити, що від 2015 р. прийнято низку законних та підзаконних актів, спрямованих на нормативне забезпечення системи надання публічних послуг в ОТГ. Зокрема, прийнята Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, реалізація якої поділена на два етапи, й одним із положень другого етапу, який припадає на період від 2015 до 2017 рр., є уніфікація й стандартизація публічних послуг, що надаються населенню органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади з урахуванням принципів максимальної доступності послуг для споживачів. Але це завдання до тепер не вирішено.

Додатковим інструментом ОТГ на шляху удосконалення системи надання публічних послуг є можливість міжмуніципального співробітництва й на сьогодні цей інструмент у різних сферах залучено 726 територіальними громадами (станом на 10.04.2018 р.). Найбільша кількість проектів співробітництва спостерігається у сфері житлово-комунального господарства (53), також спільні проекти реалізуються у сферах освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення тощо. Правовою базою для реалізації міжмуніципального співробітництва є Закон України “Про співробітництво територіальних громад” [5].

Одним із перших завдань у процесі формування системи надання публічних послуг на рівні об'єднаних територіальних громад та в умовах міжмуніципального співробітництва є визначення меж компетенції, повноважень та відповідальності за забезпечення якості послуг. Безперечно, що інноваційний підхід щодо передачі зазначених функцій ОТГ вимагає відповідних владних засобів та загальнодержавного регулювання, а не волонтаризму на рівні окремих громад.

Література

- 1. Авер'янов В. Б. Державне управління: теорія і практика. К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 1998. 432 с.*
- 2. Іщенко М. П. Життя – найвища цінність у людини // Вісник Черкаського державного університету ім. Б. Хмельницького. 2000. № 4. Вип. 20. 147 с. (Серія: Філософія).*

3. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : прийнята Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 333-р від 01.04.2014 р. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014>.

4. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. // Відомості Верховної Ради України. 2015. № 13. Ст. 91.

5. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17.06.2014 р. // Відомості Верховної Ради України. 2014. № 34. С. 2544. Ст. 1167.

Сушинський Олександр Іванович
*д. держ. упр., проф., перший заступник директора
Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління
при Президентові України*

Вища відповідальність: концепція та практика суспільних змін

Суспільство, як загальновідомо, є складною системою відповідних соціальних суб'єктів і відносин між ними, сутнісною рисою якого є змінюваність у просторі та часі. Психологічне відношення людини до свого буття можемо охарактеризувати в аспекті її прагнень і, відповідно, очікувань розвитку та насамперед позитивних змін.

Наші прагнення та очікування концептуально чи навіть “образно” формулюємо так:

– по-перше – “Усі ми прагнемо змін, змін не будь-яких, а, безперечно, лише позитивних – кращої якості життя!..”;

– по-друге – “Ми прагнемо позитивних змін, однак, насамперед для себе, для своїх рідних і близьких, але не завжди та повсюдно ми прагнемо це для “усіх” і “кожного”!?”;

– по-третє – “Ми прагнемо справедливого та неупередженого “закону”, однак насамперед для себе, для своїх рідних і близьких, але не завжди та повсюдно ми прагнемо це для “усіх” і “кожного”, адже для інших ми прагнемо, як правило, “строного закону!?”.

В аспекті викладеного приходимо до постановки питання, а наскільки те, що відбувається з нами, щодо нас, оточенням, “середовищем”, загалом у суспільстві та з суспільством є змінами та саме якими за сутністю чи “якістю”?

У методологічному аспекті доцільно було б оцінити вимір суспільного багатства та його розподіл між громадянами та громадами. Однак це вимагає тривалої розробки. Тому тут візьмемо інші показники, адже реальний стан заможності чи, навпаки, зубожіння (бідності) їх динаміка також є певним свідченням про якість життя громадян України та про можливі виклики.

До таких показників відносимо індикатор достатності споживання продуктів харчування в Україні (на особу на рік, кг), який свідчить про відхилення у меншу сторону від раціональної норми тобто про фактичне “голодування” чи “недоїдання” громадян України [1].

Відносним показником реального стану заможності чи, навпаки, зубожіння (бідності) громадян України є динаміка отримувачів і обсягів соціальної допомоги та субсидій. За статистичними даними кількість субсидіантів та обсягів субсидій упродовж кількох останніх років постійно зростає. Так, за даними держстату [2], у грудні 2016 р. субсидії на житлово-комунальні послуги отримували 4 млн 398,8 тис. українських сімей із 15 млн 33 тис., а у грудні 2017 р. субсидії на житлово-комунальні послуги отримували 6 млн 920,7 тис. українських сімей із 14 млн 980 тис. За 2017 р. число одержувачів субсидій зросло більш ніж на 50%. У 2016 р. субсидії нараховували кожному третьому домогосподарству (29,3%), а у 2017 р. майже кожному другому (46,2%). Водночас видатки бюджету на субсидії на 2018 р. збільшили на 16 млрд грн, а загальна сума становить 71 млрд грн [3]. Упродовж 2014 – 2018 рр. видатки бюджету на надання субсидій зросли більше ніж у десять разів.

Тут, без доведення припускаємо, що у 2018 р. соціальна структура України така (порядок цифр):

- 2 % вищі (дуже заможні);
- 10 % середні (заможні);
- 88 % нижчі (бідні).

У майновому вимірі щодо володіння чи зосередження суспільного багатства соціальна структура України така (порядок цифр):

- 15 % володіють вищі (дуже заможні);
- 85 % володіють усі інші.

У 2008 р. Е. Лібанова констатувала, що соціальна структура України “наближена радше до латиноамериканських або африканських, ніж до європейських взірців” [4].

Системний аналіз норм Основного Закону України [5] свідчить про те, що конституційне положення “Україна – соціальна держава” (ч. 1 ст. 1) є однією з базових засад конституційного ладу України, який ґрунтується на також конституційному положенні “Україна – правова держава” (ч. 1 ст. 1), є конституційною гарантією “людськості” чи “людського” виміру держави, за якими людина, її життя і здоров’я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю; права і свободи людини, їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності та відповідальності держави (ст. 3). Для належного виконання цих положень, держава зобов’язана забезпечити “соціальну спрямованість” своєї економіки (ч. 4 ст. 13). Це її конституційна відповідальність чи навіть імператив – обов’язок як

правової, соціальної держави і одночасно одна з її базових характеристик (ознак), яка безпосередньо передбачена Основним Законом України.

Однак реалії соціальної структури та й, відповідно, тенденції свідчать про неоузурпацію влади в Україні.

Отже, так чи інакше доходимо до постановки та формулювання проблемного питання про сутність чи “якість” змінюваності (змін, розвитку тощо) суспільства.

До методологічної основи цієї розробки зараховуємо відповідні терміно-поняття, зокрема такі: відповідальність, соціальний розвиток, упорядкування, прогрес, еволюція, прогрес тощо, та відповідні антоніми (антонім – слово протилежне за значенням) – безвідповідальність, розупорядкування, революція, контрреволюція, регрес, маргіналізація тощо. Ці терміно-поняття пов’язані із різними тлумаченнями, оцінками процесів і результатів змін суспільства у просторі та часі.

Сутнісним у понятті зміни є порівняння певних величин, показників, вимірів тощо, які характеризують різні стани суспільства, соціуму у просторі та/чи часі. Тут поняття “час” розуміємо дещо ширше “фізичного часу”, так як це може бути будь-який інший змінюваний параметр. Тому головною для нас є саме послідовність подій суспільних змін. У функціональному сенсі зміни – це порівняння значень функції при зміні аргументу чи, інакше, показчик впливу значення аргументу на значення функції. Стосовно суспільства у кожний момент значення аргументу (аргументами є певні базові величини, зокрема час) ми маємо відповідний йому стан суспільного розвитку. При зміні аргументу може змінюватися й значення функції тобто стану суспільного розвитку, а сама ця зміна водночас також є певним, іншим станом. Саме порівняння цих станів є показчиком, виміром, зокрема й оцінки “якості” змін (змінюваності).

Суспільні зміни чи змінюваність є показчиком процесу не тільки упорядкування, але й розупорядкування, єдність котрих складає поле суспільного буття. Вони пов’язані із “будовою”, а точніше – “механізмом”, який характеризується інституційно-функціональною єдністю. Де інституційна складова – це соціальні структурні елементи суспільства. Ці елементи суспільства чи соціуму характеризуються неоднорідностями (відмінностями, взаємодіями, різноманіттями, розшаруваннями, стратифікаціями, розчленованістю тощо суспільства на класи, стани, групи, спільноти тощо), які, видається, а це вже робоча гіпотеза, є “викликом”, чинником, причиною, основою рушія цих змін.

Отже, “викликом” до дій, які призводять до змін, є соціальні неоднорідності. Однак не будь-які соціальні неоднорідності є “викликом” до дій, а насамперед ті, які трактуються як соціальна “несправедливість” чи, інакше, антагоністичні розшарування та їх динаміка чи динаміка якості життя. Інакше кажучи збідніння окремої людини – це її особиста справа, однак збідніння певної множини (маси) людей – це вже розшарування, яке, досягнувши критичного значення, є викликом до дій за зміни.

Тут важливо зазначити, що не тільки “знання” про соціальну “несправедливість”, а саме “усвідомлення” такого стану критичною масою людей урухомлює її в аспекті “відповідальності” – діяти для встановлення, досягнення, здобуття та утримання чи “тримання” стану повсюдності соціальної справедливості. Іншими словами, соціальна “несправедливість” (антагоністичне розшарування суспільства) урухомлює його активні дії, які трактуються як “боротьба” за справедливість.

Суспільний розвиток і, відповідно, суспільні зміни відбуваються з різною динамікою (інтенсивністю, швидкістю тощо), яку можемо характеризувати так [6]:

- еволюція (концептуальний антонім (слово протилежне за значенням до слова революція – *revolutio* – реформи, які змінюють певні частини системи);

- революція (від лат. *revolutio* – переворот, змінення, кардинальна зміна) – швидка сутнісна зміна всієї системи;

- повстання – організоване масове, як правило збройне, насилля, виступ проти тих, хто здійснює владу чи проти “влади”, а загалом – встановленого стану речей – “влади”, “тиранії”;

- переворот, зокрема державний переворот, – насильницька та неконституційна зміна, зокрема заміна, як правило, військовими, тих хто здійснює владу в державі. Державний переворот, як правило, є заміною дійових осіб, які здійснюють владу на інших;

- контрреволюція (безпосередній антонім до слова революція) – суспільний процес, протилежний революції, що є реакцією, як правило, усунених від здійснення влади, спрямований на “повернення до влади” через відновлення, реставрацію або збереження поваленого суспільного та державного ладу.

Найчастіше революція, повстання, переворот і контрреволюція пов’язані з різного виду війнами та є основним видом організованого примусу та його крайності – насилля.

Про суспільний розвиток свідчать не стільки кількісні, а насамперед “якісні” зміни. Якість суспільних відносин – це, на нашу

думку, внутрішня сукупність соціальних і правових властивостей притаманних їх формі та змісту, що свідчать про задоволення потреб їх суб'єктів. Де найвища потреба та відповідальність – верховенство права та справедливість.

Саме інша, насамперед нова “якість” суспільних відносин, свідчить про динаміку суспільного розвитку. Тому логічним є постановка питання про те, за яких обставин стан суспільного розвитку як його певний часовий “зріз” свідчить про сутнісно іншу “якість”?

Загальновідомо, що суспільні відносини реалізуються між відповідними соціальними суб'єктами з приводу певних об'єктів, тобто – це діяння відповідних суб'єктів.

Для науки у методологічному сенсі важливими є критерії оцінки динаміки розвитку суспільства, суспільних відносин. Важливо розробити у критеріальному сенсі необхідні та достатні умови визначення якості суспільного розвитку та насамперед стану (якості) суспільних відносин.

Основними показниками якості суспільних відносин є реальна правосуб'єктність громадян, громад, народу, нації та їх гарантії – спроможність бути відповідальним. Однак відповідальність є у системному зв'язку із спроможністю бути відповідальним. Самого усвідомлення відповідальності та тим більше її розуміння недостатньо. Відповідальність де-факто буде за умови її забезпечення чи гарантування певними ресурсами, насамперед правом, майном (власністю) тощо.

У науці та практиці відповідальність переважно визначається як суспільне відношення, яке виникає між суб'єктами відповідальності та контролюючою інстанцією на основі відповідних норм, приписів, вимог із приводу реалізації певних потреб і можливостей. Традиційно відповідальність розробляється як один із видів негативної реакції держави на правопорушення. Це обов'язок держави змусити правопорушника перетерпіти певні негативні наслідки за скоєне ним правопорушення. У цьому сутність карної концепції відповідальності – покарання правопорушника. Таке трактування відповідальності зводиться до охоронної функції права. Однак, відповідно до розроблюваної нами концепції, наявне й сутнісне інше трактування відповідальності за рахунок включення в це поняття, поряд з ретроспективним, і позитивного (сумлінне виконання своїх обов'язків) аспекту.

Якісною характеристикою стану суспільного розвитку, формою організації суспільного устрою є “демократія”, що характеризується участю громадян, громад і народу загалом у здійсненні влади та є

фундаментальним здобутком людства у процесі його інтелектуального саморозвитку. Саме поняття “демократія” (грец. *demos* – народ і *cratos* – влада) та пов’язані з ним словосполучення (зокрема “безпосередня демократія”, “демократія участі” чи “партисипативна демократія” тощо) характеризують стан суспільних відносин чи “буття” суспільства, активність учасників чи сторін цих відносин.

В аспекті стану суспільних відносин демократія є чинником переходів “безпорядок – порядок”. Де “суспільний порядок” – є станом упорядкованості соціальними нормами (нормами моралі, нормами-звичаями, нормами права, корпоративними нормами, нормами закону) системи суспільних відносин та їх додержання.

Стосовно поняття “демократія” переважно констатується, що воно є характеристикою якості влади (публічної влади) та управління (публічного управління), які здійснюються відповідними органами та публічною службою, а на відповідних рівнях народом і громадами, безпосередньо (пряма, а точніше – особистісна демократія) або опосередковано через обраних і призначуваних ними представників (представницька демократія). У такому сенсі “демократія” є характеристикою якості відповідної (владної) діяльності публічних службовців, народу, громад і громадян.

Особистісна демократія як безпосередня участь “кожного” та “усіх” громадян у справах громади, народу та держави – учасницька чи партисипативна (від англ. *Participate* – брати участь; від франц. *participation* – співучасть, причетність) демократія є сутнісною відмінною від представницької (репрезентативної, делегативної) демократії. Адже партисипація – свідомо, активна, позитивна суспільна (кожного та усіх) участь громадян у справах громади, народу та держави.

Партисипативна демократія – це не тільки і не стільки “вибіркова” (від часу до часу) участь громадян у виборах, референдумах, плебісцитах, а й, що сутнісно важливо безпосередньо у політичному процесі – у підготовці, прийнятті та впровадженні управлінських і владних актів. Вона здійснюється громадянами у спосіб розроблення та реалізації життєво важливих актів і “політики” загалом. Партисипація – це насамперед єдність волі та волевиявлення громадян із розроблення та реалізації політики. Адже не будь-яка активність громадян, зокрема й “політична”, є ознакою партисипативної демократії.

Реалізація місії публічної влади ґрунтується на довірі громадян, громад і народу загалом. Водночас ця довіра ґрунтується на презумпції відповідальності. У силу цього ті, хто здійснюють публічну владу, відповідальні за дотримання цього принципу довіри.

У сучасних основних законах багатьох демократій декларується відповідальність держави перед людиною, рівно ж і в чинній Конституції України буквально визначається, що “держави відповідає перед людиною за свою діяльність” (ч. 2 ст. 3 [7]). Водночас у преамбулі цього ж Основного Закону вже йдеться про те, що Верховна Рада України від імені Українського народу – громадян України всіх національностей, “усвідомлюючи відповідальність перед Богом, власною совістю, попередніми, нинішнім та майбутніми поколіннями”, приймає цю Конституцію – Основний Закон України. Тобто у цих положеннях Основного Закону йдеться про дещо різні аспекти спрямування відповідальності. Адаже у першому випадку йдеться про відповідальність перед людиною, тобто про персоніфікований суб’єкт, а у другому – про “Бога”, “власну совість”, тобто про певний “ідеалізований” суб’єкт. У чинній Конституції України також буквально визначається, що “Суд ухвалює рішення іменем України” (ч. 1 ст. 129¹) і це, на нашу думку, трактується багатьма як відповідальність перед Україною як державою. Хоча держава як суб’єкт права безпосередньо не вступає у відносини зі своїми громадянами, цю роль виконують органи здійснення державної влади та їх посадові особи.

Вирівнювання цієї асиметрії взаємовідповідальності громадянин vs держава, субсидіарна відповідальність – тема окремої розробки, проте зазначимо лише, що ступінь відповідальності держави перед громадянином визначається рівнем розвитку громадянського суспільства, його самоорганізацією, активністю впливу на державно-правові механізми, взаємозв’язком держави та громадянина. Цілком очевидно, що така відповідальність може настати передусім там, де є можливість у громадян контролювати діяння органів здійснення публічної влади та їх посадових осіб й активно на них впливати. Адаже “народ здійснює владу безпосередньо”, тому щодо будь-якого виду цієї влади, зокрема й судової, він – “народ” – є вищою інстанцією, яка ще й уособлює собою праворозуміння. Проте держави, і особливо ті, в яких демократія ще недостатньо розвинена, зводять до мінімуму можливість контролю з боку суспільства і окремих громадян дій органів здійснення публічної влади і їх посадових осіб, і в такий спосіб уникають відповідальності перед ними.

Відповідно до усталених принципів демократичної, соціальної, правової держави, юридична відповідальність передбачається лише за особисті діяння, що є протиправними та суспільно шкідливими і, як правило, винні діяння, вчинені деліктоздатною особою. Ці діяння мають бути юридично забороненими, тобто це такі діяння, що суперечать

сутності права і букві закону. Юридична відповідальність ґрунтується на принципі законності, сутність якого полягає у тому, що вона настає за діяння, передбачені законом; застосовується відповідно до визначеного законом порядку; припускає наявність складу правопорушення (тобто наявність протиправного, винного діяння).

Змістовно і сутність певного виду юридичної відповідальності полягає у тому, що вона повинна наставати тільки у випадку визнання наявності в діяннях суб'єкта законодавчо закріпленого складу делікту. Саме делікт є основою розмежування видів відповідальності (чим, однак, не ставиться під сумнів рухливість границі між ними), і це, на нашу думку, виключає визнання конституційної відповідальності видом політичної відповідальності. А таке розуміння веде до відмови від сформованого уявлення про те, що конституційна відповідальність перебуває на перетині юридичної і соціальної відповідальності, яким, власне кажучи, розмиваються ознаки конституційної відповідальності з виокремленням з її сутності юридичної складової.

Особливістю конституцій як основних законів (зокрема й Конституції України) є концептуальність і латентність сутності багатьох її норм. Саме концептуальність і латентність конституційних норм забезпечують їхню історичність і можливість нового читання та застосування, а рівно ж і стійкості конституції. Це своєю чергою визначає аналогічну властивість самої конституційної відповідальності, оскільки конституційні компетенції, зокрема повноваження органів здійснення публічної влади та публічних службовців, певною мірою є також латентними. Тому на сьогодні вже можна говорити про протиріччя між вимогою (принципом) буквальності чи буквального трактування й застосування конституційних норм і об'єктивних потреб розвитку соціуму. Відповідно до нашої концепції, Конституція це не поточний закон, тому й принцип буквальності має суттєво інше застосування.

У зв'язку з імплементацією в правову доктрину концепції латентних компетенцій (і практичне застосування цієї концепції в Україні чи точніше у конституціоналізмі України, як, наприклад, у зв'язку з призначенням позачергових виборів, зокрема Президента України чи до Верховної Ради України), доводиться визнати, що конституційно закріплена та фактична компетенція, зокрема перелік повноважень Президента України, органів здійснення державної влади та органів здійснення місцевого самоврядування, їх посадових осіб не завжди збігається. У Конституції України і в прийнятих на її основі законах фіксується правовий статус, компетенція та розподіл повноважень на

момент прийняття цієї Конституції, проте поточне законодавство, згідно з правозастосовною практикою, розвиває не стільки буквально, як латентні складові норм Основного Закону.

У такому аспекті конституційна відповідальність виокремлюється системою власних ідентифікаційних ознак:

1. Конституційна відповідальність пов'язана з державним примусом, причому він може бути як реальним, реалізованим, так і потенційним. Останній варіант існує в конституційному праві, коли наділений відповідною компетенцією орган здійснення певного виду публічної влади чи окремих публічних службовців добровільно зазнає санкцій конституційної відповідальності (наприклад, кимось відправляється у відставку, або сам заявляє про свою відставку) без втручання в цей процес правоохоронних органів держави, хоча така можливість й існує. Цю обставину не враховують дослідники, які вважають, що юридична відповідальність покладається тільки шляхом правозастосування і не може бути реалізована добровільно. Що й є основним в запереченні насамперед позитивної конституційної відповідальності.

2. Підставою виникнення негативної конституційної відповідальності, а точніше негативних конституційних санкцій, є констатоване наділений відповідною компетенцією суб'єктом, наприклад президентом, парламентом, урядом, конституційне правопорушення – суспільно шкідливе, винне діяння, передбачене нормами закону чи навіть права загалом. Саме питання правової, а не лише законодавчої, підстави і є основним у сутнісному наповненні конституційної відповідальності та її відмінності від інших видів юридичної відповідальності.

3. Негативні санкції спричиняють негативні юридичні наслідки для правопорушника (обмеження суб'єктивних прав, покладання додаткових обов'язків). Тому немає конституційної відповідальності при відшкодуванні за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень, при визнанні неконституційними законів та інших правових актів чи визнання недійсним нормативного правового акта або при його скасуванні та в інших випадках, коли державне примушування застосовується, але додаткові правові обтяження для суб'єктів не настають.

Концепт розроблюваної нами загальної концепції відповідальності такий: відповідальність суб'єкта – це вимір

відповідності його реального діяння (реалізації чи дотримання норми) та ідеального (норми).

Відповідно до розробленої концепції, правова відповідальність звернена до єдиного джерела, яким є право. Іншими словами, правова відповідальність спрямована до ідеального – до права, а контролююча інституція є тільки інстанційною інституцією процесу встановлення істини – відповідності праву. Тут можливим видається варіант не тільки ідеального, а й ідеалізованого інституту як джерела юридичної відповідальності, наприклад “народ”, “державна”, “президент” тощо як уособлення права. Якщо ж йдеться про відповідальність перед інституцією чи особою (наприклад, президент), тоді вони для вирішення питання відповідальності мають бути наділені компетенцією “вищої місії” та “вищого інтересу” чи “інтересу вищого порядку” як субсидіарний відповідач і рівно ж – “контролер” для прийняття мотивованого остаточного рішення. Таке рішення, хоча й є суб’єктивним, проте, на нашу думку, має бути із суттєво утрудненим процесом оскарження.

Дещо подібну позицію займає й багато інших дослідників, які вважають, що підстави конституційної чи конституційно-правової (питання розрізнення їх як окремі види ще дискутується) відповідальності не обов’язково мають бути закріплені у нормативно-правовому акті. На думку деяких дослідників, достатньою обставиною для її застосування є невідповідність (суб’єктивно визначена компетентною посадовою особою чи інстанцією) дій суб’єкта більш високому інтересу, їх недоцільність, небажана поведінка, недосягнення необхідного результату. У таких випадках критерій протиправності, який є підставою конституційно-правової відповідальності, найчастіше виводиться з інших соціальних критеріїв, небажаних проявів у державно-правовій сфері.

Важливо враховувати, що підставою конституційної відповідальності для складу органів здійснення публічної влади, насамперед – виборних публічних службовців, мають бути їхні некомпетентні чи навіть недостатньо компетенційні діяння, їхня некомпетентність, порушення ними конституційних обов’язків, публічних обіцянок, зобов’язань тощо. Одночасно це також може бути чинником втрати політичної підтримки. Відповідно, саме це й можуть найбільше заперечувати прихильники політичної сутності конституційної відповідальності. Адже вони підкреслюють, що політична відповідальність не наділена якостями правової, насамперед юридичної відповідальності, при якій береться до уваги передусім

порушення юридичних норм, без чого неможливе застосування заходів примусу, реалізація санкцій правової норми.

Водночас декларується, але не забезпечується відповідними мірами конституційної або іншої відповідальності, положення про те, що обрані повинні нести відповідальність за електоральний вибір. Насамперед вони зобов'язані звітувати про відповідність декларованого чи “обіцяного” та досягнутого. За порушення цієї норми також може бути застосована така конституційна санкція, як попередження. Однак, якщо склад органу здійснення публічної влади чи окремих публічних службовців у період своєї діяльності систематично порушує цю норму, то до цього правопорушника повинні бути застосовані міри конституційної відповідальності, наприклад дострокове припинення мандата довіри.

В аспекті викладеного робимо висновок про необхідність прийняття такого акта, який би, нарешті, закріпив конституційну відповідальність як самостійний вид правової відповідальності, установив її загальні принципи, визначив підстави і санкції, характерні для даного виду відповідальності, а також порядок і терміни розгляду справ про конституційні делікти тощо. За цього цей акт повинний не тільки заповнити прогалини сучасного законодавства, але і консолідувати існуючі норми.

Інститут конституційної відповідальності через відмову мандата довіри існує не для того, щоб зробити склад органу здійснення публічної влади чи окремого публічного службовця безвідповідальним, а, навпаки, – змусити їх постійно контролювати, порівнювати свою поведінку з Основним Законом, законами, моральними нормами, що існують у суспільстві, а загалом з праворозумінням. Інститут конституційної відповідальності спрямований на утворення умов для того, щоб склад органів здійснення публічної влади та окремі публічні службовці постійно контролювали, порівнювали свою поведінку з Основним Законом, законами, моральними нормами, що існують у суспільстві постійно, а не тільки в період виборчих кампаній. Сам факт усвідомлення ними того, що процедура відповідальності працює, уже є необхідним способом впливу на їхні діяння. Для забезпечення дієвості механізму відповідальності необхідно зняти обмеження щодо підстав порушення цієї процедури. Компетентна інстанція, відповідно до Основного Закону, загальноприйнятих моральних правил, буде вирішувати, чи необхідно притягувати, наприклад, Президента України, склад Верховної Ради України чи склад Кабінету Міністрів України до відповідальності за конкретним фактом. Водночас суд виключається з

переліку учасників процедури притягнення до такої відповідальності, тому що незв'язаність дострокового припинення мандата довіри у будь-який спосіб, зокрема через дострокове припинення повноважень, оголошення позачергових виборів, прийняття резолюції недовіри тощо, з буквально законними підставами виводить це питання з юрисдикції суду. (Важливо зауважити про необхідність усунення використання в діючій Конституції України стосовно конституційної відповідальності цих органів карно-процесуального поняття “обвинувачення”. Адже “обвинувачення” припускає дотримання ряду процесуальних умов, насамперед забезпечення обвинувачуваному права на розгляд його справи судом. Ні це, ні інші процесуальні умови в процесі притягнення до відповідальності, якщо їх пов'язувати лише з кримінальним обвинуваченням, дотримані бути не можуть. Тому в аспекті викладеного конституційна відповідальність має входити у юрисдикцію не органів судової, а іншої влади, насамперед народу, президента, парламенту. Отже, видається більш перспективним трактування конституційної відповідальності як втрати “мандата довіри” і незв'язування її з кримінально-правовою кваліфікацією.

Однак ускладненість процедури притягнення складу вищих органів здійснення державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб до юридичної відповідальності зробила її недоступною для народу.

Підсумовуючи, зазначимо, що джерело відповідальності може бути критерієм її видової класифікації.

Якщо джерело відповідальності персоніфіковане, зокрема – це громадянин, громада, народ, орган здійснення влади чи посадова особа, тоді це інституційна відповідальність чи відповідальність перед особою.

Якщо ж це джерело ідеалізоване, тоді це відповідальність перед законом та правом.

Інакше їх можна позначити як відповідальність перед реальним та ідеальним. Основна відмінність тут полягає в тому, що персоніфікація джерела відповідальності проводиться через право власного розсуду і перевід його у статус остаточної інстанції.

В аспекті викладеного усвідомлюємо також і певні загрози, які обумовлюють необхідність законодавчого забезпечення конституційної відповідальності за неналежне здійснення влади, захоплення влади або присвоєння владних повноважень, тому що чинне законодавство, зокрема міри кримінальної відповідальності, видаються недостатніми.

Цілком логічним тут є питання: суб'єкта (хто відповідає), об'єкта (за що відповідає), контролюючої інстанції, джерела відповідальності

(перед ким чи чим відповідає), виду відповідальності (моральна, правова, конституційна, юридична тощо), гарантій та ресурсів відповідальності.

Згідно із розроблюваною концепцією, правова відповідальність звернена до єдиного джерела, яким є право. Іншими словами, правова відповідальність спрямована до ідеального – до права, а контролююча інституція є тільки інстанційною інституцією процесу встановлення істини – відповідності діянь праву, його нормам. Тут важливим видається варіант не тільки ідеального – “право”, а й ідеалізованого інституту як джерела правової відповідальності, наприклад, “громадяни”, “громади”, “народ”, “держава”, “президент”, “король”, зрештою “бог” тощо як певного уособлення “права”.

Для вирішення питання відповідальності певні суб’єкти мають бути наділені компетенцією “вищої місії” та “вищого інтересу” як відповідач, зокрема, “субституційний”, який перебирає відповідальність (владу), “субсидіарний”, який своїми ресурсами гарантує відповідальність і рівно ж – “контролер” для прийняття мотивованого рішення про відповідальність. Таке рішення хоча й є суб’єктивним, проте, на нашу думку, має бути із суттєво утрудненим процесом оскарження.

Підсумовуючи, зазначимо, що джерело відповідальності може бути критерієм видової класифікації відповідальності. Якщо джерело відповідальності персоніфіковане, зокрема – це громадянин, громада, народ, орган здійснення влади чи посадова особа, тоді це інституційна відповідальність чи відповідальність перед особою. Якщо ж це джерело ідеалізоване, тоді це відповідальність перед правом, законом тощо. Інакше їх можна позначити як відповідальність перед реальним та ідеальним.

В аспекті викладеного усвідомлюємо також і певні загрози, які обумовлюють необхідність законодавчого забезпечення конституційної відповідальності за неналежне здійснення влади, захоплення, узурпацію влади або присвоєння владних повноважень.

Реалізація місії публічної влади ґрунтується на довірі громадян, громад і народу загалом. Водночас ця довіра ґрунтується на презумпції відповідальності за панування у суспільстві права та справедливості. Тому ті, хто у результаті виборів, а також усі призначувані ними, здійснюють публічну владу, відповідальні за дотримання цього принципу довіри.

Цілком очевидно, що така відповідальність може настати передусім там, де є можливість у громадян контролювати діяння органів

здійснення публічної влади та їх посадових осіб й активно на них впливати. Адже “народ здійснює владу безпосередньо”, тому щодо будь-якого виду цієї влади, зокрема й судової він – “народ” є вищою інстанцією, яка ще й уособлює праворозуміння, яке є відображенням самого “права”. Отже, право як межі зовнішніх свобод особи є ідеалізованими нормами регулювання суспільних відносин, які забезпечуються можливістю примусу.

У критеріальному аспекті необхідної та достатньої умов зміна власників щодо суспільного (національного) багатства (майна), яке є запорукою спроможності бути відповідальним, є одним з критеріїв якісних змін у суспільних відносинах.

Про революцію як суттєву суспільну зміну де-факто можна буде стверджувати за умови, якщо “власність” як гарантія суспільного розвитку перейде до сутнісних інших осіб чи, інакше, в “сутнісних інших руки”. Суспільні зміни можемо назвати революцією за умови, коли сутнісна змінилася питома вага власників суспільного багатства. Тобто наслідком саме революції має бути суттєва зміна, перерозподіл у розумні строки суспільного багатства. Отже, перерозподіл у розумні строки власності (національного багатства) є сутнісною ознакою якості суспільних змін.

В аспекті загальної концепції відповідальності якості суспільних відносин є у системному зв’язку з відповідальністю як фундаментальною ознакою “людськості”, “людяності” суспільства. Саме якість відповідальності громадянина (людини), громади, народу, нації є запорукою якості суспільного розвитку.

Гарантування якості суспільного розвитку – це упровадження певних принципів організації публічної влади, публічного управління та публічної служби.

Важливим видається здатність держави співпрацювати у рамках публічно-владного партнерства, що було вже не раз доведено на практиці різних країн світу. В Україні необхідність у реалізації проектів публічно-владного партнерства є актуальною, а спеціальний чинний Закон України “Про державно-приватне партнерство” [8], згідно з принципом диспозитивності відкриває широкі можливості для застосування такого партнерства щодо “сфер діяльності”, крім видів господарської діяльності, які, відповідно до законодавства, дозволяється здійснювати виключно державним підприємствам, установам та організаціям, “виду договору” та виконання “функцій”, пов’язаних із виконанням відповідних договорів.

Хоча прийняття Закону України “Про державно-приватне партнерство” і є важливим кроком на шляху впровадження практики

реалізації проєктів публічно-владного, зокрема державно-приватного, партнерства, ці правовідносини потребують подальшого правового врегулювання та закріплення на законодавчому рівні. Враховуючи зазначене, основними напрямками подальшого удосконалення нормативно-правової бази для успішної реалізації проєктів публічно-владного партнерства, зокрема державно-громадського та державно-приватного партнерства, має бути удосконалення нормативно-правового регулювання забезпечення діяльності об'єднань громадян як учасників таких проєктів. Удосконалення законодавства має створити привабливі умови для потенційних учасників і сприяти успішній реалізації проєктів публічно-владного партнерства та довірі до нього суспільства.

Згідно з концепцією чинного Закону України “Про державно-приватне партнерство” (правової позиції законодавця) таке партнерство спрямоване на вирішення насамперед питань ефективного господарювання у певних видах економічної діяльності. Однак актуальним видається спрямування такого партнерства на проблематику суспільного, соціального результату, зокрема й охорони права, зокрема на вирішення окремих питань з цієї проблематики.

При вирішенні сучасних проблем розвитку територій територіальна організація публічної влади (місцева влада) різного рівня зіштовхується з одними й тими ж проблемними питаннями, серед яких на першому місці є обмеженість ресурсів загалом і насамперед майнових. У цьому полягає сутність основного проблемного питання, що постає перед органами публічної влади загалом і місцевого самоврядування зокрема. Одним із напрямів вирішення цього питання є розроблення та впровадження концепції публічно-владного партнерства [9].

Важливою перевагою децентралізації є і те, що вона сприяє створенню додаткових можливостей фізичним та юридичним особам для вирішення питань в адміністративному порядку. Адже децентралізація дає більше можливостей громадянам, які домагаються позитивного вирішення тих чи інших питань, для кращого вирішення питань місцевого значення, звертаючись до самостійних, проте взаємно контрольованих органів здійснення різних видів влади та їх посадових осіб. Перевагою децентралізації є також і те, що воно дає певну можливість упередити тягіння до “корисливого” – корупційного вирішення тих чи інших інтересів, зокрема місцевих інтересів чи питань місцевого значення за рахунок держави та навпаки.

Не існує жодного єдиного найкращого способу розбудови системи поліцентричного, зокрема децентралізованого, здійснення

влади. Вирішення питань про те, які послуги надаються на загальнодержавному, регіональному, місцевому рівнях чи на рівні територіальної громади диктується потребами громадян, інституційною дієздатністю, зокрема адміністративною дієздатністю, територіальної громади, інтересами інституцій здійснення влади, політичними компромісами. Це означає, що поліцентрична, зокрема децентралізована, система здійснення влади є ресурсоемною, тому має постійно розвиватися.

Розробляючи проблематику розвитку сучасного конституціоналізму, зробимо висновок про його людиноцентристську спрямованість. Тобто йдеться про ідеологію та відповідну концепцію людиноцентризму як альтернативну зміну пріоритетів від концепції “людина для держави” до концепції “державна для людини”. Сутнісною рисою організації публічної влади та публічного адміністрування завжди був і є принцип їх стратифікації на певні рівні як закономірний прояв дії законів, які характеризують розвиток суспільства, до яких зараховуємо, насамперед, закон великих чисел і закон збереження “суспільної енергії” [10]. У такому аспекті стратифікація публічної влади та публічного адміністрування є аксіомою розвитку суспільства та його уконституціонування. Дискусія буде коректною лише щодо ступеня чи міри такої стратифікації на певні публічно владні та публічно адміністративні рівні у тій чи іншій державі у процесі її історичного розвитку. Водночас принципи стратифікації та взаємодії між цими рівнями пов’язані з потребою чи суспільним інтересом забезпечувати цілісність соціальної системи та суспільства організованого у державу. Сутнісною рисою цілісності суспільства та держави є забезпечення неперервності у просторі та часі тобто безперервності і повсюдності публічної влади та публічного адміністрування у межах усієї території держави. Це логічно видно із сучасного трактування верховенства права сутнісним у якому є те, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість відповідальності усієї організації публічної влади й публічного адміністрування та, насамперед держави. Верховенство права та засоби його гарантування зумовлені суспільною потребою охорони прав і свобод людини та громадянина безперервно у просторі та часі. Отже, суспільний інтерес у гарантуванні верховенства права, утвердження і забезпечення прав і свобод людини та громадянина відповідно до принципів безперервності та повсюдності зумовлює відповідну організацію суспільства та його публічної влади й публічного адміністрування.

З огляду на недостатню розробленість наукових підходів (доктрин, принципів, концепцій тощо) щодо розподілу компетенцій і

відповідальності в інституційній структурі здійснення публічної влади, виникають труднощі при з'ясуванні низки практичних ситуацій, зокрема, які саме органи публічної влади і якою мірою відповідальні щодо вирішення конкретного питання. Власне, “чіткий” розподіл між компетенцією та відповідальністю різних органів здійснення публічної влади може існувати, на нашу думку, лише на рівні загальних концепцій. На практиці ж досягнути “чіткого” розподілу публічно владних і публічно управлінських компетенцій та відповідальності є доволі сумнівним, до того ж в силу впливу різних суспільно-економічних і політико-правових чинників він не є статичним, перебуває у перманентному еволюційному розвитку. Ці ж чинники та інтереси актуалізують проблематику спорів про право між органами здійснення публічної влади, зокрема спори про компетенції та спори про відповідальності. Залежно від статусу органів здійснення публічної влади між ними може домінувати певний вид спору. Тут наголошуємо на факт наявності різниці між спором про компетенції та спором про відповідальності. Попри правову єдність ці два інститути права є принципово різними. Адже йдеться про розподіл компетенції та відповідальності як інстанціювання між органами різних рівнів і дистанціювання між органами одного рівня здійснення публічної влади та публічного управління. Компетенції як інстанціювання розподіляються насамперед у вертикальній площині на відповідних компетенційних рівнях (порядках) у висхідному чи низхідному напрямках. Звідси й можливість виникнення інстанційно-компетенційного спору про компетенції між інстанційно різними органами чи органами різних компетенційних рівнів (порядків). Сутність інстанційно-компетенційного спору є не стільки правовою як політичною чи політико-правовою пов'язаною з відповідними “домовленостями”, які виражаються у договорах чи навіть у законах. З позицій загальної концепції компетенції вона констатується, визначається, розподіляється як у напрямі вертикалі так і у напрямі горизонталі. Однак на певному компетенційному рівні (горизонталі) розподіляються не стільки компетенції як процедури, які становлять сутність відповідальності. Звідси й спір про відповідальність, який також можна трактувати у родовому аспекті як спір про компетенції. Спір про відповідальність чи процедури може виникнути навзаєм між інстанційно рівними органами чи органами одного компетенційного рівня (порядку). Сутність спору про відповідальність пов'язана з проблемністю однозначного з'ясування, який саме орган з органів одного компетенційного рівня має пріоритетну юрисдикцію в даному

питанні. Якщо ж спір досягнув рівня конфлікту тоді для його вирішення необхідно застосовувати, умовно кажучи, “кардинальні” засоби.

Компетенційне та відповідальнісне урівноваження структури публічної влади, зокрема баланс компетенцій та відповідальності як між різними рівнями здійснення публічної влади, так і на одному рівні є доволі складним проблемним питанням. Для його вирішення у науці та практиці кратології та конституціоналізму вироблено і закріплено у законодавстві низку принципів, що повинні застосовуватись залежно від контексту конкретної справи. Основними принципами розподілу компетенцій та відповідальності у структурі органів здійснення публічної влади є побудова їхніх відносин на засадах субсидіарності, субституційності, пропорційності та суспільної злагоди. Саме на цих принципах має базуватися логіка правової аргументації сторін при виникненні спорів про право компетенції та відповідальності.

Сутність принципу субсидіарності полягає у здійсненні вторинними органами публічної влади своїх повноважень у галузях, в яких вони мають спільну з первинними органами компетенцію, лише у разі, якщо від таких дій може бути досягнутий вищий і повніший ефект, ніж при застосуванні цих повноважень первинними органами. Цей принцип повинен застосовуватись вторинними органами лише для досягнення цілей їх існування. Цілі існування органів здійснення публічної влади другого рівня (вторинні) встановлюються установчими актами, зокрема й у договорах, також у Договорі про заснування об’єднань адміністративно-територіальних громад та у Договорі про делегування відповідних компетенцій тощо. До того ж рішення мають прийматися з щонайповнішим врахуванням інтересів громадян.

У галузях, що не належать до ексклюзивних повноважень вторинних органів, вони вживають заходів лише у тому випадку і до тієї межі, коли мета цих дій не може бути ефективно досягнута первинними органами. Жодна дія вторинних органів не повинна виходити за межі цього принципу.

Принцип субсидіарності покликаний врегулювати питання делегування суверенітету, а отже, розподілу правотворчої та адміністративної компетенції між первинними та вторинними органами. Цей принцип не застосовується тоді, якщо вторинні органи наділені ексклюзивними повноваженнями.

До певної міри можна стверджувати, що принцип субсидіарності в окремих своїх проявах суперечить загальному принципу правової визначеності. Адже при його застосуванні

вторинний орган повинен здійснити так званий “тест ефективності”, результати якого важко передбачити як первинному органу, так і безпосереднім суб’єктам дотичних правовідносин. З іншого боку, широка можливість для інтерпретації іманентно властива кожному принципу, тому уявна колізія між ними досить часто є неминучою.

Хоча дані питання розподілу повноважень є радше політичними, аніж правовими, існує можливість скасування акту, прийнятого вторинним органом із неналежним дотриманням принципу пропорційності або субсидіарності органом третього рівня або судом.

Сутність принципу субституційності полягає у здійсненні вторинними органами публічної влади своїх повноважень у галузях, в яких вони мають спільну з первинними органами компетенцію, лише у разі неекономного, неефективного, недоцільного застосування цих повноважень первинними органами. Іншими словами тут йдеться про перебирання відповідальності до вторинного органу від первинного, який проявив недбалість. Цей принцип повинен застосовуватись вторинними органами лише для досягнення цілей їх існування. Причому рішення мають прийматися з цюнайповнішим врахуванням інтересів громадян.

У галузях, що не належать до ексклюзивних повноважень вторинних органів, вони вживають заходів лише тоді і до тієї межі, коли мета цих дій не може бути економно, ефективно, доцільно та у розумні строки досягнута первинними органами. Жодна дія вторинних органів не повинна виходити за межі цього принципу.

Принцип субституційності покликаний врегулювати питання компетенції та відповідальності системи загалом. Цей принцип застосовується також і у разі, якщо первинні органи наділені ексклюзивними повноваженнями.

До певної міри можна стверджувати, що принцип субституційності в окремих своїх проявах суперечить загальному принципу правової визначеності. Адже при його застосуванні вторинний орган повинен постійно здійснювати контроль економної, ефективної, доцільної реалізації права первинними органами, результати якого важко передбачити як первинному органу, так і усім іншим зацікавленим особам, зокрема суб’єктам дотичних правовідносин. З іншого боку, широка можливість для інтерпретації іманентно властива кожному принципу, тому уявна колізія між ними досить часто є неминучою.

У силу того, що ці питання розподілу компетенцій та відповідальності є радше політико-правовими, аніж правовими, існує

можливість інстанційного перебирання у відповідності з принципами субсидіарності та субституційності, зокрема, скасування акту, прийнятого вторинним органом. Водночас існує можливість інстанційного перебирання відповідальності із неналежним дотриманням принципу пропорційності або субсидіарності органом третього рівня або скасування акта судом.

Правова сутність принципу пропорційності нерозривно пов'язана з принципом субсидіарності. Його сутністю є компетенція другого порядку (вторинних) органів здійснювати свою юрисдикцію виключно у межах, що є адекватними та необхідними для досягнення цілей їх існування, зокрема зазначених у договорах, зокрема у Договорі про заснування об'єднань адміністративно-територіальних громад та у Договорі про делегування відповідних компетенцій тощо. Тобто, кожна дія вторинного органу не повинна перевищувати межі її реальної необхідності та не може застосовуватися у мірі, вищій, ніж це необхідно для вирішення конкретної ситуації.

На відміну від принципу субсидіарності, котрий застосовується насамперед до спільних повноважень вторинних і первинних органів, принцип пропорційності повинен застосовуватися також і в процесі реалізації первинними органами своїх виняткових повноважень.

Тобто, при здійсненні спільних повноважень вторинні органи мають вчиняти дії, що прямо необхідні для досягнення цілей їх існування, зокрема й зазначених у договорах, зокрема у Договорі про заснування об'єднань адміністративно-територіальних громад та у Договорі про делегування відповідних компетенцій тощо. Однак навіть при здійсненні ексклюзивних повноважень, їхні дії повинні бути вчинені винятково у межах, що є адекватними та прямо необхідними для досягнення цілей їх існування.

Принцип пропорційності покликаний слугувати контролем щодо змісту законів й інших нормативно-правих актів національного рівня (умовно назвемо – актів державного права), запобігаючи надмірній їх деталізації, а також визначати найбільш адекватні способи щодо імплементації положень державного права до нормативно-правових актів самоврядного права (умовно назвемо – актів статутарного права). Тут за рівнем здійснення публічної влади та публічного управління можемо ранжувати нормативно-правові акти відповідних рівнів: першого рівня, другого рівня та третього рівня.

Суспільне трактування найвищих соціальних цінностей зумовлює здійснення публічної влади та місію її інституційної структури, зокрема й місію держави, якою є гарантування, охорона

права та захист прав і свобод особи. Коректно буде стверджувати про те, що суспільство організовується у державу, або, інакше – сучасна держава як форма самоорганізації громадян, громад, народу та нації є засобом охорони та захисту права, прав і свобод особи. Органи публічної влади, зокрема держава, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи відповідальні за гарантування права, стан суспільних відносин. Держава відповідальна за утворення умов для розвитку суспільних відносин на засадах суспільної справедливості та злагоди, за протидію будь-яким загрозам праву, правам і свободам особи, будь-яким проявами та видами правопорушень.

Аксіоматичним є те, що у суспільстві лише певна частка суспільних відносин регулюється законами чи ширше – правом, вираженим у законодавстві держави, і в такому сенсі – “державним правом”. У доктринальному розумінні верховенства права частка суспільних відносин перебуває поза державним регулюванням, а правова держава має і може бути певним гарантом реалізації та дієвості недержавних засобів забезпечення стану верховенства права та суспільної злагоди із застосуванням “сили” держави лише як крайній чи ексклюзивний засіб. У такому сенсі державу буде коректно трактувати як певне середовище, гарант і ексклюзивний чи крайній засіб забезпечення стану верховенства права та суспільної злагоди. Вирішення спорів про право засобами альтернативними до державних видається перспективним новаційним напрямом розвитку доктрини публічної влади та державності з позицій гаранта суспільної злагоди. Викладене щодо співвідношення чи частки регульованих і нерегульованих правом суспільних відносин є сутнісною рисою громадянського суспільства, правової держави, розвитку демократії тощо.

Гарантії верховенства права та суспільної злагоди детермінують упередження спорів і тим більше конфліктів про право та мирове, зокрема й без залучення держави та її засобів їх вирішення. Загальновизнано, зокрема й закріплено як конституційний принцип, те, що судам підвладні усі “правовідносини”, що виникають у державі. Попри те, що суду підвладні усі чи, іншими словами, юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі, актуальною є проблематика іншого чи навіть альтернативного до офіційного судового вирішення спорів. Залучення держави через такий засіб, як суд і судовий спосіб вирішення спорів доречно буде трактувати як крайній засіб, якому можуть передувати інші, зокрема й альтернативні засоби. Туг ми зважаємо не так на гіпотезу як на аксіому

про те, що рівень демократизації та правової державності визначається ступенем і показником вирішення спорів про право не у судах, а за допомогою альтернативних засобів, де держава з її ексклюзивними засобами є певним гарантом.

У відносинах органів здійснення публічної влади щодо вирішення конкретної справи вірогідним є виникнення ситуацій, за яких можливе застосування кількох принципів, котрі з різних причин можуть трактуватися як такі, що суперечать одне одному в частині, що є істотною для даної справи. У такому разі виникне ситуація потенційного спору чи навіть конфлікту, який необхідно або уникнути, або вирішити із застосуванням певних засобів. Загальновизнаним способом вирішення спору про право є звернення до суду як органу державної влади. Однак судовий спосіб вирішення спору є крайнім. Аксиоматичним є те, що спори необхідно упереджувати та уникати і в цьому допомагає запобігти принцип суспільної злагоди.

Сутність принципу суспільної злагоди полягає в зобов'язанні усіх органів здійснення публічної влади незалежно від приналежності до владного рівня здійснювати свої компетенції в дусі злагоди чи партнерства та порозуміння з позицій найвищих соціальних цінностей.

Що ж стосується сутності “принципу суспільної злагоди”, то він означає обов'язок сторін суспільних відносин приймати усіх необхідних заходів загального чи партикулярного типу задля забезпечення виконання зобов'язань, що виникають із договору чи дій, та вироблення, прийняття й виконання спільних рішень щодо будь-якого спору про право. Сторони зобов'язуються сприяти виконанню їх завдань, утриматися від будь-яких дій, котрі могли б поставити під загрозу досягнення цілей їх договору чи дій.

У будь-яких пропозиціях правових актів вторинних органів належить наводити причини, на яких їх засновано, щоб обґрунтувати їхню сумісність із принципами субсидіарності та пропорційності; причини того, що цілей вторинних органів можна краще досягнути на рівні вторинних органів належить супроводжувати кількісними чи, якщо можливо, якісними показниками.

Щоб дії вторинних органів були обґрунтованими, належить виконати обидва критерії субсидіарності: дії первинних органів у рамках їхніх компетенцій недостатні, щоб належно досягти цілей запропонованої дії, отже їх можна краще досягти через дії вторинних органів.

Зобов'язання та реальне перебирання влади (субституція) – це також сутнісна ознака якості суспільних змін [11].

В аспекті розроблюваних нами загальних концепцій публічної влади та правової відповідальності формуємо такий концепт: відповідальність це самозобов'язання громадян, громад, народу, нації встановити, утримати та розвинути справедливість як основу права та правової організації суспільства [12]. Отже, громадяни, громади, народ, нація зобов'язуються встановити, утримати та розвинути справедливість як основу права та правової організації суспільства.

Достатньою умовою ідентифікації громадянського суспільства, на нашу думку, є воля та реальна здатність громадян, громад, народу, нації реалізувати доктрину “публічної відповідальності” та “громадянського обов'язку повстати проти узурпації влади, тиранії”, сутність оновленого поняття цієї доктрини полягає у тому, що здійснення публічної влади та різних її видів розглядаємо як суспільно обумовлений та необхідний (значимий) засіб забезпечення верховенства права та справедливості. Ядром чи концептом цієї доктрини відповідальності є провідний принцип чи ідеологічна “громадянська” установка сформульованого нами раніше та оновленого тут змісту – “народ зобов'язується самостійно та під відповідальність органів і посадових осіб публічної влади встановити нові засоби забезпечення справедливості, коли зловживання владою створює реальну загрозу її узурпації”.

Вина нашого покоління, покоління ваших батьків у тому, що ми вже достатньо довго формально мали би брати відповідальність у цій країні, адже слушно сказати таке: “Я, Ми відповідальні за сьогоднішня та за прийдешнє незалежно від “позиції”...”.

“Вимагати змін “десь там”, не змінюючись самому, не змінюючи своє оточення чи “довкола себе”, це лукавство та мовчазне потурання пройдисвітам, демагогам, крадіям, злочинцям...”.

“Змінюйся Сам, змінюй Своїх, своє оточення, середовище, не лукавте, не потурайте пройдисвітам, демагогам, крадіям, злочинцям.... – тоді й “вони там на горі” також зміниться з Вашою участю”.

В такому аспекті народ, який усвідомив себе нацією, зобов'язується повстати – вчинити революцію, якщо існує реальна загроза узурпації влади.

З правового боку, народовладдя означає приналежність усієї публічної (суспільної) влади чи повноти здійснення публічної влади, зокрема державного та місцевого самоврядування, народові, вільне здійснення безпосередньо народом цієї влади та відповідальне її здійснення іншими суб'єктами публічної влади відповідно до його

(народу) суверенної волі в інтересах як усього суспільства, так і кожної громади та кожного громадянина.

Сутність суверенності народу полягає в тому, що його безпосереднє волевиявлення має найвищу юридичну силу, а волевиявлення всіх інших суб'єктів публічної влади, зокрема глави держави (президента), органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб (публічних службовців) мають відповідати волевиявленню суверена (народу), тому будь-які нормативні акти цих органів та осіб належать до ієрархічної системи, в якій акти безпосереднього волевиявлення суверена мають найвищу юридичну силу[13].

Акти суб'єктів публічної влади необхідно розглядати як ієрархічний системний комплекс, де акти суверена (народу) мають найвищу юридичну силу, а всі інші вважаються такими, що відповідають їм та є чинними до того часу, поки діє “мовчазна згода” суверена. Контроль суверена за актами усіх інших суб'єктів влади, тобто здійснення ним контрольної влади, також виражається відповідними актами, зокрема громадською думкою, та найперше ростом соціальної напруги тощо, які, як виявлення релятивної (відносної) складової контрольної влади суверена мають спонукальний вплив на акти усіх інших суб'єктів публічної влади.

Отже, відповідальність у нашій концепції є певними принципом організації публічної влади. У зв'язку з практикою призначення позачергових виборів Президента України, Верховної Ради України можемо стверджувати факт імплементації в правову доктрину, чи, точніше, у конституціоналізмі України, ідеї латентних концептів, насамперед відповідальності, компетенцій тощо.

Як було сказано реалії соціальної структури та й, відповідно, тенденції свідчать про неозурпацію влади в Україні.

Підсумовуючи стверджуємо таке: у критеріальному аспекті необхідної та достатньої умов зміна власників щодо суспільного багатства (майна), яке є запорукою спроможності бути відповідальним, є одним з критеріїв якісних змін у суспільних відносинах.

Про суттєву суспільну зміну, зокрема революцію, як де-факто можна буде стверджувати за умови, якщо “власність” як гарантія суспільного розвитку перейде до сутнісно інших осіб чи, інакше, в “сутнісно інші руки”. Суспільні зміни можемо назвати революцією за умови коли сутнісно змінилася питома вага власників суспільного багатства. Тобто наслідком саме революції має бути суттєва зміна, перерозподіл суспільного багатства. Отже, перерозподіл власності (суспільного багатства) є сутнісною ознакою якості суспільних змін.

Водночас у преамбулі Основного Закону необхідно викласти такий концепт: Український народ – громадяни України всіх національностей, усвідомлюючи відповідальність перед Богом, власною совістю, попередніми, нинішнім і прийдешніми поколіннями зобов'язуються оберігати право та справедливість і повстати проти тиранії ...

Література

1. Стах О. П. Світова продовольча проблема: можливі переваги та ризики для України // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. 2012. Вип. 169. Ч. 1. С. 200—207. Серія “Економіка, аграрний менеджмент, бізнес”. URL : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/nvnuai_eamb/2012_169_1/12sop.pdf.

2. Субсидії в Україні: прогнози щодо виплат збулися не всі. URL : <https://ukr.segodnya.ua/economics/enews/prognozu-naschet-subsidiy-sbylis-ne-vse-1108616.html>.

3. Видатки на субсидії на 2018 рік збільшили на 16 мільярдів. URL : <https://www.epravda.com.ua/news/2017/12/7/631939>.

4. Лібанова Е. Ціннісні орієнтації та соціальні реалії українського суспільства // Економіка України. 2008. № 10. С. 120.

5. Конституція України (Основний закон) : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 249. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

6. Сушинський О. І. Вища відповідальність: принцип якості суспільних змін // Проблеми розвитку публічного управління в Україні : матер. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. до 100-річчя запровадження державної служби України (12 – 13 квітня 2018 р., м. Львів) / за наук. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2018. С. 186—190.

7. Конституція України...

8. Про державно-приватне партнерство : Закон України № 2404-VI від 01.07.2010 р. // Відомості Верховної Ради України. 2010. № 40. Ст. 524.

9. Сушинський О. І. Правоохоронні органи України: проблемні аспекти статусу : монографія. Львів : Львівський державний інститут новітніх технологій та управління імені В'ячеслава Чорновола, 2010. С. 180—191.

10. Там само. С. 37.

11. Сушинський О. І. Субституційна відповідальність в організації публічної влади // *Правові аспекти публічного управління: теорія та практика : матер. VII наук.-практ. конф. (10 грудня 2015 р., м. Дніпропетровськ) / за заг. ред. Л. Л. Прокопенка. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2015. С. 198—203.*

12. Сушинський О. І. Відповідальність як принцип українськоцентризму та організації публічної влади // *Модернізація системи державного управління: теорія та практика : матер. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (9 жовтня 2015 р., м. Львів) / за наук. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2015. С. 220—229.*

13. Сушинський О. І. Відповідальна республіка: доктринальні засади Конституції України // *Модернізація системи державного управління: теорія та практика : матер. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (20 квітня 2012 р.) : пленарне засідання / за наук. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2012. С. 82—98.*

Holger Franke

*Prof. Dr. University of Applied Sciences for Public Administration,
Police and Administration of Justice,
Mecklenburg-Western Pomerania, Germany*

The bachelor study-program for the public service in Germany, especially in Mecklenburg-Western Pomerania

1. Bachelor study-program in Germany – overview-

Germany is a Federal State with 16 German-Länder (states). Therefore a uniformed education and organizational structure does not exist. The Federal Government and each of the German Länder are responsible for the education of their civil servants. Of course there are common structures in the education: a 2-year vocational training for lower graded jobs in the civil service, 3-year bachelor study- program for upper intermediate jobs and a relatively new master study-program for the high level jobs in the civil service (competing with so called fully trained lawyers from universities).

The 3-year bachelor study-program (Bachelor of Arts or Bachelor of Laws) is the most important part for the education of civil servants. The conference of the 17 ministers of the Interior defined in 2005 common standards concerning the curriculum for bachelor studies for the public service in Germany: The main goal of the study-program is defined, that a civil servant is able to work in all fields of the administration (a general administrative-education). Twelve months of the 3 year-study-program should include practical-training in the administration; this means a close integration of theory and practice. The theoretical part must have at least 50 % of law studies (European Law, Constitutional Law, Administrative and Private Law). The other parts of the theoretical studies should include administrative sciences (especially e-government), economics, public budgetary law and social sciences (politics, sociology and psychology).

Therefore the curricular in all the 16 German Länder (states) and the Federal Government are similar. The big difference between the German Länder is the organizational structure. Some German Länder – for example Bavaria, North Rhine-Westphalia, Saxony, Baden-Württemberg and Mecklenburg-Western Pomerania - have a traditional concept: They have special university of applied sciences for public administration, which are closely linked to the ministries. The director of the university is appointed by the minister, not elected by an academic senate. The students have to

pass a strict selection procedure; they start their study-program already as a civil service candidate with a salary (around 1100 Euro per month) and with compulsory attendance in the lectures. After successful exams the students get the offer for a life-long-job in the civil service.

Other German Länder – for example Berlin, Hamburg, Saxony-Anhalt, Lower Saxony – have criticised these privileged and expensive special universities, not being part of the (free) scientific community and with the danger, that the students are “only” motivated by the salary and the perspective of getting a safe job (not knowing the “real life”). They have closed their special university for public administration and founded special departments at their regular (“free”) university of applied sciences. These studies are open for everybody, but without salary (except Hamburg) and without attendance required in the lectures. After the exams, the students have to apply for jobs in the civil service. Because of the demographic change in Germany – too less high-school students – some of German Länder, which are following this non-traditional concept, are starting now a discussion about offering a salary, to get good and enough students for their public services.

2. Bachelor study-program in Mecklenburg-Western Pomerania (Güstrow)

The German Land Mecklenburg-Western Pomerania has centralized all branches of Public-Service- Education, even the police education, in one big institution in Güstrow, a city of 30.000 inhabitants, which is located in the middle of Mecklenburg-Western Pomerania (180 kilometers up in the north of Berlin). “The University of Applied Sciences for Public Administration, Police and Administration of Justice” has a traditional structure: linked closely to the Ministry of the Interior and with a salary for the students (1140 Euro per month). 101 persons are working as full-time lecturers (mainly for the police department) and 88 persons for the administration of the university.

The Department of “Public-Administration” offers a 2-year vocational training-program and a 3-year bachelor study- program “Bachelor of Laws – Public Administration”. In October 2017 25 students started with the 2-year vocational training- program and 92 students began a 3-year bachelor program (48 students for the ministries and 42 students for district-and city administrations). At the moment the department has 1 professor for public law, 13 full-time lecturers and around 30 part-time lecturers.

The first 18 months of the bachelor-study-program include theoretical training at the university in Güstrow, for example: 70 lecture hours (one lecture hour = 45 minutes) of legal methodology, 160 lecture

hours of European and constitutional law, 200 lecture hours of private law, 600 lecture hours of administrative law (including: social law, municipal law, civil service law, public building and planning law, environmental law) and 400 lecture hours of economics and public budgetary law. The relatively high amount of lecture hours is necessary for case studies; students have to work on practical cases by applying the law. Of course the lecturer presents theoretical introductions but most of the time he is in a dialogue with the students to find legal solutions. At the end of the first 6 months a one-week trip to Brussels or Strasbourg is compulsory for the students to get to know the European Institutions. During the 18 months the students have to pass 17 examinations; usually 7 – 8 % don't pass the exams and have to leave the university.

The next 12 months include practical training in the administration (ministries or district/city administrations). The students have to go to 4 different departments of the administration (so they change every 3 months). A special offer is the opportunity to go for 3 months to Brussels (Information Office of Mecklenburg-Western Pomerania) or to Berlin (Representation of the state Mecklenburg-Western Pomerania).

The last 6 months of the bachelor study-program include theoretical studies in Güstrow, but with more academic freedom for the students. The students have time to finish their bachelor thesis and they can make a choice by themselves in which subject or project they want to extend their legal or economic knowledge. For example, in one project they learn how to develop – by applying constructional planning- and environmental law - a new city-living-quarter or a big camping site in Güstrow. Another project is a summer school in Lviv about European issues in cooperation with the local Regional Institute. Usually at the end of the last part of the study-program all students are passing the exam-procedure. The students will get an offer for a life-long-job at the administration. They start with a gross salary (before tax and health insurance) of around 2500 Euro per month (+ 300 Euro for each child), which is actually for living in big cities in Germany - because of the rising rents for apartments - not so much. But nevertheless the bachelor study-program for the public service is still very attractive.

Ryszard Kozłowski

*Dr. of Science, Prof., Professor of the Department
of Social Pedagogy at the Institute of Pedagogy and Social Work
of Pomeranian Academy in Slupsk (Republic of Poland)*

Jakiej filozofii potrzebuje godność człowieka?

Już w pierwszym zdaniu preambuły Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka czytamy, że przyrodzona godność jest podstawą praw i wolności wszystkich ludzi, że – co jest nadrzędną zasadą – wszyscy ludzie rodzą się wolni w swej godności. W wieku XXI nadal obserwujemy i doświadczamy uraty poczucia godności, czy w ogóle utraty poczucie własnego człowieczeństwa i wartości mu przynależnych. Dlaczego tak się dzieje? Gdzie leży przyczyna tego stanu rzeczy? Na tak postawione pytania może udzielić odpowiedzi filozofii, która koncentruje się na człowieku i jego kondycji. Będzie to ten rodzaj filozofii człowieka, która nie tylko jest filozofią humanistyczną czy egzystencjalną, lecz personalistyczną. Chodzi o systemowe ujmowanie problemu praw człowieka, w tym wolności i godności. Systemowe, czyli wielokontekstowe, historyczne i ontologiczne. Nie interesuje nas tutaj przegląd stanowisk filozoficznych, ale opis oddziaływania pewnych sposobów myślenia na percepcję i doświadczenie tych kluczowych dla człowieka kategorii.

Osoba i godność jako *privatum* – Boecjusz (480-524)

Współcześnie odkrywamy ścisłą zależność pomiędzy sposobem funkcjonowania pojęcia “osoby” a pojęciem “godności”. Nie zawsze tak było. Historia filozofii pokazuje raz fascynację pojęciem osoby, a częściej zniechęcenie co do tego typu myślenia metafizycznego. Zauważyć więc trzeba, że słaba fascynacja osobowym wymiarem bytu ludzkiego w konsekwencji osłabiała rozumienie samej godności. Dla przykładu możemy odwołać się do definicji osoby zaproponowanej przez Boecjusza. Uznając ją za prawdziwą i wyczerpującą pozbawiamy się możliwości zdefiniowania istoty godności osobowej, ponieważ dla Boecjusza pojęcie osoby oznaczało byt indywidualny, jednostkowy, oddzielony od innych bytów i osób, a nie osobę w sensie właściwym, jak to czyni personalizm. Idąc za Boecjuszem, dochodzimy do przekonania, że obraz godności staje się niejasny, natomiast sama godność jest rzeczywistością “prywatną”, oderwaną od innych, od społeczeństwa, od kultury.

Woluntaryzm – Jan Duns Szkot (1266-1308)

O ile w średniowieczu rzeczywistość osoby, a tym samym i godności człowieka, była mocnym fundamentem dla rozwijających się nauk

przyrodniczych, a przede wszystkim teologicznych i filozoficznych, o tyle w epoce nowożytnej obserwujemy mniejszą fascynację osobą. Człowiek radykalnie porzucił nastawienie metafizyczne i maksymalistyczne, by – zgodnie z prawami historii – rozwijać swoje fascynacje w duchu skrajnego indywidualizmu i woluntaryzmu. W miejsce “osoby” wchodzi “ego”, zaś “ja myślę” zostaje zastąpione “ja chcę”. Optyka ta znacznie zmienia status i interpretację godności.

Przykładem takiego sposobu myślenia jest np. Jan Duns Szkot (1266 – 1308). Nie był on intelektualistą, lecz woluntarystą, nie był egzystencjalistą, lecz esencjalistą (formalistą). Głosił, że rzeczywistość składa się z niezależnych od siebie indywiduów, osobnych bytów, substancji, związanych ze sobą tylko zewnętrznie – wola Bożą (fideizm). W filozofii człowieka podkreślał, że najważniejsza jest wola (“ja chcę”) i że ona właśnie sprawia, że człowiek jest od drugiego niezależny i wolny. Ontycznie nic nie łączy jednego człowieka z drugim, a między osobami jest przepaść, którą jedynie Bóg może zasypać.

Jan Duns Szkot, kreśląc zdeformowany i nieadekwatny obraz człowieka, zniekształcił również obraz ludzkiej godności, która nie jest stałym parametrem bytu ludzkiego, lecz tajemniczą grą samego Boga, od którego człowiek jest uzależniony. Tego typu podejście odnajdujemy w licznych tekstach, w których obecna jest problematyka godności. Uznanie Boga za jedyny podmiot godności jest postacią fideizmu, który rezygnuje z racjonalności i krytycznego myślenia. Wprowadzając nawet istnienie Boga w głąb refleksji nad godnością, nie musimy czynić Go jedynym jej dawcą. Godność nie potrzebuje transcendentálnych źródeł, wystarczy, że uznamy człowieka w całym jego człowieczeństwie, a godność pocujemy, stając przed nim twarzą w twarz.

Nominalizm – W. Ockham (1300 – 1349)

Według Ockhama (1300 – 1349) takie terminy, jak osoba, natura ludzka, godność, są tylko nazwami, a w zasadzie pustymi pojęciami. Nie mają cech realności. Oznacza to, że rozum nie może ani badać osoby, ani się wypowiadać na jej temat, w tym natury godności – należą one do dziedziny wiary. Człowiek jest taki, jaki jest, gdyż tak chce Bóg. Nie wchodząc w szczegóły rozważań Ockhama, trzeba powiedzieć, że jest to pogląd naiwny i niebezpieczny. Po pierwsze, opierając się na głównych tezach nominalizmu, odrzuca się metafizyczną i duchową głębię osoby, której po prostu nie ma. Po drugie, odbiera się człowiekowi możliwość pytania o sens życia, o jego wartość, a tym samym o godność. Nominalizm jest dziś jednym z argumentów przeciwko myśleniu metafizycznemu, maksymalistycznemu i religijnemu.

Zdaje się, że ten sposób myślenia obecny jest i współcześnie, co przyczynia się do kryzysu zogniskowanego wokół problematyki godności. Głoszone są dziś przez filozofów prawa tezy, że koncepcja godności uzależniona jest od światopoglądu lub od wyznawanej wiary religijnej. Zazwyczaj mówi się tu o chrześcijaństwie. Konstrukcja argumentacyjna jest następująca: osoba-Bóg-godność. Ujmując rzecz bardziej opisowo: godność jest niejako “śladem” Boga w człowieku; godność pochodzi od Boga; godność jest boskim znamieniem uczynionym na człowieku przez Boga. Jeśli zgodzimy się na tego typu rozwiązanie, problematykę godności redukujemy do poziomu wiary, a nawet zastępujemy ją wiarą religijną. Trudności z godnością i jej znaczeniem dla ludzkiego życia zaczynają się wówczas, kiedy ktoś nie rozwija osobowej relacji z Bogiem. W takim wypadku z refleksji antropologicznej i prawnej wypada pojęcie godności albo przynajmniej jest niejasne i bez znaczenia.

Panteizm – Baruch Spinoza (1632 – 1677)

W panteizmie Barucha Spinozy osoba ludzka jest jedynie epifenomenem osoby Boga. Wszystko, co możemy pomyśleć i powiedzieć o człowieku, jest pozorne – pozorna jest wolność, godność, pozornie tworzy człowiek sens swojego życia, pozorne są wartości, pozorny cel itd. Wszystko z Boga pochodzi i do Boga zmierza; osoba ludzka zlewa się z osobą Boga. Tymczasem krytyczna filozofia godności podsuwa nam zgoła odmienny sposób myślenia: właśnie idea godności – godności ludzkiej, osobowej i indywidualnej – broni człowieka przed tego typu naiwnym panteizmem. Godność – można powiedzieć – nie tylko broni człowieka przed samym człowiekiem, przed drugą osobą, ale “broni” też człowieka przed Bogiem. Godność – jak sugeruje to współczesna filozofia religii chrześcijańskiej – człowieka czyni partnerem dialogu i spotkania z Bogiem. Nie chodzi oczywiście o zrównanie człowieka z Bogiem, ale o zgodę na to, by “na zasadzie” godności człowiek komunikował się z Bogiem. Rozwijając taki sposób myślenia, pogłębiamy znaczenie godności immanentnej, by tym samym kreślić dla niej horyzonty transcendentne. Historia religii poucza nas, że fałszywa immanencja rodzi fałszywą transcendencję (iluzję godności).

Idealizm – I. Kant (1724 – 1804)

Filozofia godności stosunkowo często odwołuje się do filozofii moralnej I. Kanta, który operuje kategorią “osobowości transcendentalnej”. Osoba jest metafizyczną strukturą w człowieku, do której dąży, którą urzeczywistnia zwłaszcza w działaniach moralnych i etycznych, która jest celem jego życia. Choć samej idei osoby nie możemy poznać, to wyraża się ona w aktach poznania, w aktach decyzji, wolności.

Godność – w kontekście rozważań Kanta – powiązana jest z tego rodzaju widzeniem człowieka, które nie godzi się na to, by uznać go za środek, gdyż sam w sobie jest celem. Taka jednak interpretacja pojęcia osoby jest niepełna, przynajmniej z perspektywy personalistycznej. Człowiek bowiem jest – z jednej strony – bytem jednostkowym, ale ma też i drugie swoje oblicze – jest członkiem ludzkiej zbiorowości. Jako “element” zbiorowości może być kimś w rodzaju “narzędzia” czy “środka”, przy czym zawsze jest osobą, z całą swoją sferą personalną (absolutnością). Jako element zbiorowości nie zostaje zredukowany do społeczności, jak chciały totalitaryzmy, ale pozostaje niejako “na usługach” wspólnoty – służy wspólnocie na miarę swoich zdolności i umiejętności. W odniesieniu do tych ustaleń, godność jest tego typu wartością, a nawet zasadą, która reguluje te wewnętrzne odniesienia indywidualnego człowieka do społeczności.

Kant do filozofii człowieka wyraźnie wprowadził element metafizyczny, choć niepoznawalny i transcendentálny. Jak wspomniano wyżej, obok idealnego bytu osoby, mamy równie idealny byt – godność. Z takiego podejścia płynie kilka inspirujących wniosków, zwłaszcza tych, dzięki którym możemy diagnozować kryzys samej idei godności. Idea godności, analogicznie do idei osoby, przejawia się w określonych decyzjach moralnych człowieka. Badając rzecz z tego punktu widzenia, godność jest ustawiana do działania człowieka jako jego cel.

Tymczasem – z punktu widzenia filozofii maksymalistycznej – godność jest także źródłem aktywności moralnej człowieka, lecz wszelkiej duchowej i egzystencjalnej aktywności, w którą wpisują się takie pytania, jak “kim jestem”, “jaki jest cel i sens mojego życia”, “czy jestem istotą skończoną czy nieskończoną” itd. W tym znaczeniu godność nie może być tylko bytem idealnym, który się “przejawia”, lecz jest bytem ontycznym, “prawdziwym bytem”, z którego człowiek i społeczeństwo czerpią siłę do życia.

Podsumowanie

Przywołani filozofowie i ich filozoficzne koncepcje pozwalają lepiej zrozumieć fakt kryzysu poczucia i przeżywania wartości, a tym godności osoby ludzkiej. Jak zauważono, godność idzie zawsze w parze z rozumieniem człowieka, osoby, z rozumieniem wspólnoty osób (narodu, społeczeństwa). Myślenie systemowe w tym względzie, którego *notabene* chyba zbyt bardzo się obawiamy, jest konieczne – osoba jako jednostka jest współrozumiała z innymi osobami, które tworzą mniejsze czy większe systemy osób, jak np. rodzinę czy państwo. Tym bardziej, jeśli chodzi o godność ludzką – ona sprawia, że człowiek doświadcza samego siebie, a zatem reguluje i

hierarchizuje jego odniesienie do samego siebie, ale także do innych osób (godność społeczna). Wszystkie te relacje rozgrywają się wg zasad moralności i etyki, w którą pisuje się tzw. godność moralna. Jest jeszcze jeden czynnik istotnie wpływający na percepcję godności – religia. Od niej zależy pojęcie godności, źródłowe jej doświadczanie, a także innych wartości, ściśle powiązanych z godnością: wolność, wolność sumienia i religii.

Trzeba więc zwracać uwagę na nurty filozoficzne rozwijające się w danej epoce, konieczne jest wspieranie myślenia filozoficznego, a przede wszystkim metafizycznego, aby lepiej rozumieć siebie, swój świat i świat drugiego człowieka.

Daria Bienkowska

*Dr., Ph. D., Associate Professor of the Department of Security Theory
at the Institute of National Security of Pomeranian Academy
in Słupsk (Republic of Poland)*

Szkice o godności w kontekście praw człowieka

Mimo iż wiele aktów prawnych [1] powstało, aby chronić godność ludzką, współczesny świat nadal boryka się z problemem uchwycenia tego, czego obrony się podejmuje. Problem uwidacznia się na gruncie ustawodawczym, gdzie tworzone zapisy zdają się być próbą odpowiedzi na najbardziej newralgiczne kwestie pojawiające się w zdecydowanej większości w przestrzeni medycyny wspartej nowymi technologiami, bez odpowiedniego namysłu etycznego. W artykułowanych normach szczególnie dotkliwym jest brak jakiegokolwiek koherencji zarówno na poziomie antropologicznym, jak i aksjologicznym [2]. W ten sposób rzeczywistość diametralnie różni się od systemu prawnego, który winien służyć człowiekowi, zabezpieczając i chroniąc wartości, prawa, wolności dla niego najcenniejsze.

Prowadzona refleksja inspirowana jest kilkoma pytaniami: czy godność jest wartością samą w sobie? Czy przysługuje każdej osobie i jest z nią nierozzerwalnie związana, czy też przysługuje jej na zasadzie jakiegoś wyróżnienia czy wyłączości? Pytamy także czy osoba (lekarz) działająca w kierunku osoby chorej, umierającej, w stanie terminalnym inaczej postrzega godność, czy dla każdego rodzi ona inne wymagania, powinności i prawa? Czy empatia i wczucie się w sytuację drugiego człowieka (np. pacjenta), to tylko heroiczne, pozbawione racjonalności akcje prowadzone na poziomie moralno-etycznym, uznaniowym, czy też właściwe zachowanie osoby w stosunku do osoby wyrażające tę jedyną, czy też szczególną troskę o transcendentnym charakterze, której źródłem jest godność? Czy uznanie absolutnego charakteru godności warunkuje możliwość kreowania norm moralnych kształtujących relacje interpersonalne?

Tak postawiony temat rodzi szereg pytań i generuje wiele nowych zagadnień z pogranicza prawa i medycyny, filozofii i aksjologii. Ujmując zagadnienie z tej perspektywy ujawnione zostają inne problemy, oparte na pytaniach: czy godność jest prawem przysługującym każdemu człowiekowi, czy może jego indywidualną wartością domagającą się ochrony? Czy usytuowanie godności w centrum systemu aksjologicznego człowieka, będzie tożsame z wyniesieniem jej na piedestał systemów prawnych? Czy tak ujmowana godność jest/może być np. fundamentem relacji zachodzącej między lekarzem a pacjentem? [3]

Konteksty, w których badane i opisywane są takie pojęcia (kategorie) jak “godność”, zwracają nas w stronę filozofii i etyki, zaś pojęcie “poszanowania” odsyła nas w stronę moralności i prawa. Zaproponowany tu układ problemów jest jednym z wielu możliwości, niemniej wyraża on określoną postawę metodologiczną i sposób myślenia o człowieku w ogóle. Są to poniekąd refleksje nad istotą danych pojęć, których nie sposób w pełni wyrazić za pomocą słów, paragrafów, gdyż zarówno godność jak i intymność ujawnia się w cierpliwym poznawaniu siebie i swojego człowieczeństwa.

Nie wklajając się historyczny aspekt interpolacji godności na grunt na dokumentów odnoszących się do praw człowieka, można stwierdzić, iż od czasu II wojny światowej, godność stała się centralną osią dyskusji na granicy prawo-polityka, prawo-społeczeństwo. “Rewolucja godnościowa” jak wskazuje J. Thot rozpoczęła się po drugiej wojnie światowej ogłoszeniem Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, i polegała na tym, iż wszystkie prawa przynależne człowiekowi wywodzone są z godności. Już w Preambule czytamy, że:

“(…)uznanie przyrodzonej godności oraz równych i niezbywalnych praw wszystkich członków wspólnoty ludzkiej jest podstawą wolności, sprawiedliwości i pokoju świata” [4].

Z kolei przełom XX/XXI wieku zapoczątkował swoistą rewolucję godnościową w perspektywie zagadnień bioetycznych związanych z tematyką praw reprodukcyjnych, podmiotowości prawnej *nasciturusa*, ustaw eutanatycznych oraz manipulacji genetycznych [5]. Godność pretenduje do aksjologiczno-normatywnego centrum systemu ochrony praw człowieka, wykorzystywana jest przez prawników na całym świecie jako element argumentacji prawniczej.

Przy właściwym zgłębianiu pojęcia godność nie sposób nie docenić roli judykatury, która pomaga w zakreślaniu pola semantycznego tego arcyważnego pojęcia. Chociaż nie sposób zakreślić wszystkich przestrzeni i sposobu sędziowskiej interpretacji godności (z uwagi na fakt, iż dogłębna analiza znacznie przekroczyłoby zakres niniejszego artykułu), to bogaty i niezwykle cenny dorobek orzecznicy pozwala na syntetyczne zarysowanie problemu.

W świetle sędziowskiej interpretacji godność rozumiana jest jako:
1/podstawa praw człowieka

Godność jako prawo człowieka w ogóle oznacza, że wszyscy ludzie mają określone prawa z uwagi właśnie na swoją godność. Brakuje tu właściwie miejsca na debatę o jakie prawa chodzi i czym godność jest. Nurt taki ukształtował się latach 80-tych ubiegłego stulecia, w szczególności

pod wpływem nauki filozofa Joel'a Feinberga, i rozpowszechnił się zwłaszcza w jurysdykcjach systemu *common law*[6].

2/ Godność jako synonim praw człowieka

Powyższe stanowisko wyrażane było przez Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości (*International Court of Justice*). Początkowo sędziowie Trybunału słowo godność odnosili raczej do godności piastowanej funkcji, niż do godności w pryzmacie praw człowieka. Jednak w latach 60-tych XX wieku, wraz z konfliktami na tle rasowym w Afryce Południowej, rozpoczął się proces eksponowania godności w uzasadnieniu poszanowania człowieczeństwa, równości wszystkich ludzi.

3/Interpretacja przez pryzmat godności

Przedstawiony sposób interpretacji koresponduje z ujmowaniem godności jako podstawa praw człowieka, jednak w tym przypadku godność interpretowana jest raczej jako wyrażenie wyjątkowej wartości samej w sobie, na której zbudowane są prawa człowieka. Godność ma przede wszystkim pomóc w określeniu katalogu specyfikacji praw[7].

4/Godność jako podstawa wszystkich praw chronionych przez akty prawne

Od 1993 r., po traktacie lizbońskim, nurt taki obecny jest w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Uznaje on godność człowieka za podstawę wszystkich praw chronionych przez Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Godność ludzka jest kamieniem węgielnym integracji europejskiej, stała się fundamentem porządku aksjologicznego zjednoczonej Europy.

Pojęcie godności, początkowo było obecne w teologii i filozofii. Zarys problematyki na podstawie jurydycznej interpretacji godności unaocznia, że “istoty ludzkie nieustannie wymagają, aby inni uznawali ich godność – jako jednostek, czy grup religijnych, etnicznych, rasowych i innych. Walka o uznanie nie jest walką ekonomiczną – nie pożądamy tutaj pieniędzy, lecz tylko tego, aby inni ludzie okazywali nam szacunek, na który naszym zdaniem zasługujemy”[8]. Godność wobec tego jest w sposób nierozzerwalny związana z każdą jednostką ludzką, z każdym człowiekiem bez względu na jego status społeczny, materialny, narodowy. Głęboko zakorzeniona “[...] w entelechii idealnego człowieczeństwa. Godność osoby ludzkiej stanowi jakość ontologiczną i konstytutywną cechę jestestwa”[9].

Sędziowie nie raz wykazali, iż godność każdego człowieka jest natomiast godnością szczególnego typu – wynika ona z życia. Europejski

Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że godność chociaż nie do końca zdefiniowana, niesie za sobą wiele treści. Treści te mimo iż odrębną, ale istotną [10]. Tym samym wskazał, że ludzkie wybory mogą się od siebie różnić, ale zawsze są one umocowane w godności, jako konkretnym prawie, obejmującym również inne wartości. Takie stwierdzenie nakazuje, że każdy człowiek jest podmiotem autonomicznym, a godność umożliwia mu integralny rozwój osobisty [11].

Godność jako prawo do podmiotowego traktowania, używana jest przez sądy odnośnie do stosowania kary śmierci. W skardze *Gregg v. Georgia* [12] sąd USA stwierdził, że nie można dzielić ludzi, którzy, mimo iż przynależą do rodziny ludzkiej, to traktuje się ich jak nie-ludzi, a “[...] jako przedmioty, którymi się bawimy a później wyrzucamy. [...] nawet najgorszy przestępca pozostaje człowiekiem posiadającym wspólną ludzką godność” [13].

Literatura

1. Por. A. Rodziński, *Na orbitach wartości*. Lublin, 1998. S. 127; Mazurek Por. F. J. *Godność osoby ludzkiej podstawą praw człowieka*. Lublin, 2001. S. 49; Koziński J. *O godności człowieka*. Warszawa, 1977; J. Mariański, *Godność ludzka jako wartość społeczno-moralna: mit czy rzeczywistość. Studium interdyscyplinarne*. Toruń, 2016.

2. Nawrot Por. O., Zajadło J. *Biojursprudencja dom zbudowany na pisaku czy na skale? // Diametros. Ne 22. 2009. December. S. 172—177.*

3. Bienikowska Por. D., Kozłowski R. *The Dignity of the Patient and Defensive Medicine // Medical Humanities in Theory and Practice*, red. Andrzej Kapusta i Michal Lytovka.

4. *Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, Trzecia Sesja Ogólnego Zgromadzenia ONZ, obradująca w Paryżu, uchwaliła 10 grudnia 1948 roku Powszechną Deklarację Praw Człowieka. Dokument ten stanowi niewątpliwie jedno z największych i najtrwalszych osiągnięć ONZ.*

5. *Pochylając się nad rozwojem współczesnej inżynierii genetycznej, problem wydaje się istotny nie tylko w wymiarze czysto teoretycznych dywagacji, lecz jawi się jako naglący, mocno osadzony we współczesnej rzeczywistości, a przez szereg rodzących się dylematów natury aksjologicznej i etyczno-moralnej – wymagający głębszej analizy. koniecznym wydaje się ponowne postawienie pytania o człowieka i jego istotę, jak również o miejsce i źródła godności i podmiotowości ludzkiej, czyli tych przymiotów, które są tak często*

przycaczane jako gwarant dla zabezpieczenia praw człowieka i równie często bywają odmiennie interpretowane. Być może od właściwego ich ujęcia i rozumienia zależeć będzie to, czy prawa człowieka zostaną uznane za powszechne, niezbywalne i nienaruszalne, czy też potraktowane zostaną jako pięknie wybrzmiewające idee, będące jednak pustymi frazesami. D. Bienkowska, *Rozwój biotechnologii w obliczu praw człowieka i ludzkiej godności, Genetyczna przyszłość człowieka*, red. K. Cynk, A. Bobko. Rzeszów, 2016. S. 111—128; Kozłowski por. R. *Aksjologiczne podstawy doświadczenia godności osoby ludzkiej w kontekście dyskusji bioetycznej // Tamże*. S. 90—110.

6. Feinberg Por. J. *The Nature and Value of Right*, “*J Value Inquiry*”. 1970, 243, at 252.

7. *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności* Rzym, 4 listopada 1950 r.; *Wyrok ETPCz z 25 kwietnia 1978 r. w sprawie Tyrer v United Kingdom*, skarga nr 5857/72; *Wyrok ETPCz z 22 listopada 1995 r. w sprawie S W v. UK; CR v. UK*, skarga nr 20166/92; *Wyrok ETPCz z dnia 29 marca 1989 r. w sprawie Bock v. Germany*.

8. Fukuyama F. *Koniec człowieka. Konsekwencje rewolucji biotechnologicznej*. Kraków, 2004. S. 109.

9. Wojciechowski B. *Interkulturowe prawo karne. Filozoficzne podstawy karania w wielokulturowych społeczeństwach demokratycznych*. Toruń, 2009. S. 98.

10. *Tamże*.

11. *W podobnym duchu wypowiedział się Sąd Najwyższy Kanady w sprawie Canadian Society Law v Canada (Minister of Employment and Immigration); Orzeczenie Sądu Najwyższego Kanady z dnia 25 marca 1999 r., Canadian Society Law v Canada (Minister of Employment and Immigration) 1 SCR 497 at para. 51. Sąd stwierdził, że ludzka godność oznacza poczucie wartości samego siebie jako indywiduum, co nierozzerwalnie związane jest z szacunkiem i respektem.*

12. *Orzeczenie Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych Ameryki z dnia 2 lipca 1976 r. w sprawie Gregg v. Georgia 428 US 153 (1976) <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/428/153/case.html> (dostęp 11.06.2017).*

13. *Tamże*. S. 230.

Петровський Петро Михайлович

*д. держ. упр., проф., завідувач кафедри державного управління
Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління
при Президентові України*

**Проблема достовірності знання в контексті розвитку
публічного врядування в Україні**

Сучасне становлення публічного врядування в Україні супроводжується широким залученням громадськості, її організацій та окремих зацікавлених учасників. Основний тренд розвитку українських суспільно-владних відносин – це перехід від традиційних ієрархічних відносин до горизонтальної, мережевої моделі управління суспільством із залученням громадськості. Публічне врядування здійснюється за допомогою вміння приймати і впроваджувати в життя колективні рішення, досягати спільного розуміння. Розширення кола активних суб'єктів суспільно-управлінських процесів означає зокрема, і збільшення кількості думок, діапазону підходів і ставлень, які необхідно брати до уваги й враховувати під час прийняття управлінських рішень. За цих умов роль державних інституцій зводиться до координації зусиль на основі науково-експертного супроводу. Відповідно, підсилюється роль і соціальна відповідальність науково-експертного обґрунтування всіх здійснюваних соціальних трансформацій. Своєю чергою, якість наукового супроводу публічного управління визначається рівнем реалістичності знання, зокрема характеристикою його достовірності. Таким чином, за умови демократичного розширення учасників політичних і соціально-управлінських процесів, зростає цінність дотримання вимоги достовірності знання, що береться за основу здійснюваних перетворень. Тому підсилюється актуальність достовірного знання – основи обґрунтованих і узгоджених управлінських рішень.

Теоретико-методологічною основою пропонованої теми виступу є положення, ідеї та висновки, сформовані в контексті розвитку класичних досліджень суспільно-політичних процесів (М. Вебер, В. Дільтей), посткласичних шкіл герменевтики (Г. Гадамер, П. Рікер, Ж. Бодріяр), комунікативної раціональності (Ю. Габермас, Дж. Лакофф), а також таких видатних учених, як психолог В. Франкл, теоретик Ф. Фукуяма та інші. Серед українських розробників близької за змістом проблематики необхідно відзначити С. Кримського,

М. Поповича, Г. Почепцова, Є. Головаху та інших. Їх праці розкривають значення для нашого сьогодення питань істинності знання, соціальну цінність раціонально обґрунтованих смислів культури, важливість формування єдиного національного інформаційного простору тощо.

Нормативно-правовою базою дослідження є програмні документи розвитку суспільства, зокрема Закони України “Про державну службу”, “Про Суспільне телебачення і радіомовлення України”, “Про телебачення і радіомовлення”. “Про доступ до публічної інформації”, а також Доктрина інформаційної безпеки України, Цивільний кодекс України та деякі інші.

Розкриття проблеми достовірності знання має ґрунтуватися також на його основні характеристики в контексті розвитку публічного врядування. Як правило, до таких характеристик належать: міждисциплінарність – тісний зв’язок із даними інших наук; інваріантність – відсутність прямої залежності між знанням і мірою його використання; полісуб’єктність – участь в управлінському процесі багатьох учасників із їх баченнями, ставленнями та відсутність у представників влади монопольного права на істину. Також фіксується наявність у публічно-управлінського знання трьох рівнів – емпіричного, теоретичного та метатеоретичного (практично спрямованого). Якраз остання властивість дає змогу проектувати на управлінське знання семантики, синтаксису та прагматики.

Контекст розгляду актуальності достовірного знання для практики публічного управління вимагає проведення лінії його відмінності від інформації. Остання завжди матеріалізована у формі електронних, паперових чи вербальних носіїв, існує в об’єктивованому полі та індиферентна до її суб’єктивного сприйняття. Тому далеко не кожна інформація є знанням. Співвідношення між ними можна визначити не як тотожність, а за допомогою категорій “форма” і “зміст”. Доречно згадати висновок Ж. Бодріяра про те, що “ми перебуваємо в світі, в якому дедалі більше інформації і дедалі менше смислу” [2, с. 117]. Він також стверджує, що “там, де, на нашу думку, інформація продукує смисл, відбувається протилежне” [2, с. 119]. Для перетворення інформації в знання (ідеальний або мислимий смисл) потрібна систематизуюча діяльність свідомості із відтворення її ідеального змісту за допомогою низки впорядкованих категорій. Простим прикладом цього може бути зв’язок двох подій у часі (одне після іншого) або причинно-наслідкова залежність (одне завдяки іншому). Отже, знання – це презентація певних подій чи явища у формі понять, які розкривають сутнісні властивості предметів, вказують на їх

закономірні зв'язки. Необхідно акцентувати на описовості знання або його наративній функції – відтворення дійсності в її даності суб'єкту. Відповідно формами презентації знання є факти, поняття, закономірності, теорії тощо. У процесі управління вони трансформуються в інституціоналізовані форми – рішення, концепції, стратегії, закони, програми, плани тощо. Від достовірності форм знання прямо залежить реалістичність і результативність других. А використання хибного знання спричиняє стратегічні й тактичні помилки, призводить до неефективного управління.

Попри неоднозначність підходів до трактування проблеми достовірності знання, можна використати, як базове визначення, поняття “достовірність” – те, де його зміст передається синонімами – *валідність чи цінність (validity) та адекватність (adequacy)* і визначається як властивість інформації бути правильно сприйнятою, ймовірність відсутності помилок, безсумнівна вірність наведених відомостей, які сприймає людина [1]. Відповідно, характеристика достовірності не повністю співпадає з істинністю або об'єктивністю знання, вона може мати суб'єктивне забарвлення або залежить від того, хто є носієм цього знання. Якраз тому в ній істинність (адекватність) доповнюється цінністю або значимістю знання для його суб'єкта, який достовірність свого знання підтверджує власним переконанням у його відповідності дійсності. Зазначені визначення важливі для розуміння будь-якої сфери життєдіяльності, але особливо актуальними вони стають в сучасних умовах поліфонічності суспільно-владних відносин, розвитку демократичних процесів і публічного управління. А масове поширення фейків, ведення інформаційної війни (як складової військової агресії) РФ проти України ставить на порядок денний проблему перевірки достовірності всього масиву інформації та знання, що циркулюють у політичному та публічно-управлінському дискурсі.

В умовах сучасної постіндустріальної комунікації знання артикулюється й поширюється за допомогою дискурсу – публічного обговорення наявних суспільних проблем для формування ідентичного ставлення до них і шляхів їх вирішення. Значення дискурсу для публічного управління зумовлено тим, що він сприяє опосередкуванню теорії та практики, пошуку й реалізації ефективної моделі модернізації суспільства та оптимізації взаємодії всіх суб'єктів суспільного розвитку. У конкретній формі дискурсу достовірність знання (її міра ствердження) виявляється через уточнення трьох лінгвістичних складових мислення – семантики (відношення понять до

дійсності), синтаксису (узгодження значень понять між собою) та прагматики (визначення ставлення суб'єкта знань до існуючої чи пропонованої практики) [3, с. 52].

Так, у контексті семантики має здійснюватися об'єктивне, неупереджене відтворення певного зрізу дійсності – стану, процесу, діяльності тощо. Синтаксис вимагає дотримуватися єдності мови й мовлення та усталеного набору логічних правил мовлення й мислення. Своєю чергою, прагматика орієнтує на змістовну послідовність практичного ставлення суб'єкта до дійсності, втілення сенсів (змісту) його мислення у конкретику дій. Якраз у цьому контексті Ю. Габермас розкриває зміст дискурсу за допомогою трьох взаємодоповнюючих характеристик – істинність, розумність та значущість [4, с. 101]. Іншими словами, семантичний аспект відкритого управлінського дискурсу формує об'єктивну істинність знань, забезпечує адекватність сформованої картини дійсності самій дійсності. Достовірність тут забезпечується постійним співвіднесенням знань із його предметом, що традиційно називається верифікацією.

Своєю чергою, синтаксис розкриває логічну послідовність знань шляхом встановлення зв'язку “ознаки явища – його сутність”, або теоретично узагальнене знання стає розумінням цілісності предмета. Достовірність у цьому контексті можна визначати як узгодженість (несуперечність) знань між собою та схвальне ставлення до них суб'єкта. В українському традиційному контексті таке поєднання називається правдою, що, окрім істинності певного положення, доповнюється моментом внутрішньої ідентифікації з ним суб'єкта, його переконаності у вірності знань. Іншими словами, достовірність знання на цьому рівні досягається постійно пульсуючою рефлексією і далеко не завжди позбавлена суб'єктивності – вплив інтересів суб'єкта на його погляди. Підтвердженням цього положення можуть бути посилення політиків і посадовців на свої переконання (глибокі, безсумнівні тощо). Засобом встановлення раціональності публічно-управлінського знання є посилення на інтерсуб'єктивний досвід і згоду – пульсуючий консенсус різних учасників соціальних процесів.

Рівень прагматики з необхідністю включає опосередкування (рефлексію) суб'єктом управління власних усвідомлених потреб і мотивів подальшої діяльності, співставлення їх із попередньо досягнутим досвідом і формування на цій основі програм розвитку. Достовірність останніх безпосередньо можна визначити як реалістичність, за Ю. Габермасом – це значущість, що в межах соціально-публічного виміру досягається шляхом порозуміння та легітимності стратегій і програм розвитку.

Достовірність публічно-управлінського знання протистоїть світові “пост-фактів”, фейкових сурогатів дійсності, прожектів і ідеологем, що свідомо (чи ні) спотворюють дійсність і спрямовують практику управління в хибне русло. Спотворення знання (свідоме чи позасвідоме) відбувається на трьох вищеназваних рівнях існування дискурсивної практики. Так, для рівня семантики – встановлення істинності знання в його прямому співвідношенні із своїм предметом – спостерігається використання низки хибних повідомлень – фейків, псевдофактів, хибних фіксацій, свідомих фальсифікацій тощо. Традиційно підтвердження істинності знання – це верифікація, яка у цьому випадку може дати лише негативний результат. Відповідно, спростування дезінформації відбувається шляхом верифікації – підтвердження невідповідності повідомлень реальним подіям, емпіричним показникам. У цьому випадку використовуються методи ідентифікації, повторної перевірки, посилання на два і більше джерел тощо. У повсякденній практиці управління верифікація здійснюється як фінансовий контроль, перевірка статистичних даних, встановлення невідповідності зафіксованих даних реальному стану речей тощо. Зрозуміло, що фальсифікація даних як підтвердження їх хибності зумовлює додаткові кроки підтвердження істинності інших даних.

Інформаційна війни РФ проти України спотворює факти за допомогою хибних повідомлень (фейків), довільних коментарів тощо. Її логічним продовженням є смислова війна – складова частина фізичної війни, що спрямована на зміну мислення та поведінки супротивника за допомогою нав’язування йому вигідних агресору значень, смислів, цінностей. Смислова війна змінює розуміння – переконання й самоідентифікацію особи. Об’єктом атаки цієї війни є глибинні структури мислення – матриці, патерни, фрейми (Дж. Лакофф), за допомогою яких визначаються значення (сенси) повсякденних подій. Відповідно формуються симулякри – заміна реального його спотвореною віртуальною копією-фантомом. Типовими симулякрами сучасної смислової війни РФ проти України є “русский мир”, “братні народи”, що трактують історію в інтересах імперських амбіцій та вибудовують політику агресії РФ.

Цікаво пригадати, що свого часу Макс Вебер охарактеризував “мир” Росії як закриту авторитарну спільноту, що “мусить ґрунтуватися на персональній згоді всіх тих, для кого вона є обов’язковою” [5. с. 152]. “Влада такого типу” ґрунтується на персональному пануванні (впливові) конкретних людей (вождів), і “на

можливості застосування засобів фізичного й психічного примусу” [6]. Доцільно зауважити, що вказаний вплив підтверджується згодою тих, хто кориться на основі власного суб’єктивного ставлення, для прикладу – на основі страху перед прямою загрозою насильства. Такий емоційно-психічний тип згоди на панування є визнанням “легітимності” насильства. Зрозуміло, що розкрита М. Вебером характеристика “русского мира” не має нічого спільного із демократичним публічним управлінням, а достовірність знання підмінюється симулякрами та ідеологемами.

Російська пропаганда спекулює також на притаманному значній частині українського народу архетипові “меншовартості” та відсутності ustalених соціальних і особистісних цінностей. Успішне протистояння смислової інтервенції з боку РФ полягає у проведенні послідовної політики утвердження української ідентичності – в назвах, контенті програм ЗМІ та змісті соціальних трансформацій.

Практична цінність достовірного знання для публічного врядування визначається його функціями раціонально-доцільного обґрунтування управлінських рішень, забезпечення соціального консенсусу у розумінні трансформаційних змін, досягнення національної ідентичності та визначенні стратегій розвитку суспільства.

З метою візуалізації зміст запропонованої доповіді може бути зведений до табл. 1, що відтворює основні логічні пункти вирішення проблеми використання достовірного знання в публічному врядуванні:

Таблиця 1

Логічна структура розкриття змісту теми “Проблема достовірності знання в контексті розвитку публічного врядування в Україні”

Особливості знання публічної сфери	Грані аналізу знання	Ключові ознаки знання	Форми спотворення знання	Шляхи встановлення достовірності знання	Роль достовірного знання для практики публічного врядування
Відмінність від інформації; міждисциплінарність; інваріантність; полісуб’єктність тощо. Достовірність – розуміння як переконання	прагматика	Значущість	Ідеї-фікс, проєкти, ідеологеми	Принциповий реалізм у визначенні стратегії	Теоретико-методологічна основа стратегій розвитку
	синтаксис	Розумність	Симулякри	Рефлексія, Розуміння, осмислення	Знання – спосіб порозуміння та легітимації влади
	семантика	Істинність	Чутки, фейки, рост-факти	Верифікація та фальсифікація	Об’єктивна передумова прийняття реалістичних рішень і позитивних змін

Отже, розвиток публічного врядування і всього українського суспільства значною мірою залежить від належного теоретико-методологічного супроводу здійснюваних реформ. За умов зовнішньої агресії та внутрішніх деформацій, артикульоване в публічному врядуванні знання далеко не завжди є науково обґрунтованим, а тому підтвердження його достовірності є актуальною проблемою. Адже якраз істинність, розумність і значущість достовірного знання є необхідною, хоч і недостатньою, умовою розвитку публічного врядування в Україні.

Література

1. *Достовірність* // Вікіпедія. URL : <https://uk.wikipedia.org>.
2. Бодірі Ж. Симулякри і симуляції / пер. з фр. В. Ховхун. К. : Вид-во ім. Соломії Павличко "Основи", 2004. 230 с.
3. Попович М. Бути Людиною. К. : Наукова думка, 2012. 198 с.
4. Габермас Ю. Залучення іншого: Студії з політичної теорії / пер. з нім. А. Дахній ; наук. ред. Борис Поляруш. Львів : Астролябія, 2006. 416 с.
5. Вебер М. Соціологія. Загальноісторичні аналізи. Політика / пер. з нім. Олександр Погорілий. К. : Основи, 1998. 534 с.
6. Там само.

Новак-Каляєва Лариса Миколаївна

*д. держ. упр., доц., професор кафедри державного управління
Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України*

Актуальні проблеми теорії державного управління

Зазначено, що творчий аналіз та порівняння тенденцій у розвитку теорії державного управління на межі століть і на початку XXI ст. дають змогу дослідити процес реформування державного управління під впливом таких чинників, як глобалізація, інтеграція, інформаційно-технологічні зміни, децентралізація, демократизація та права людини. Зауважено, що дослідження загального та специфічного в теоретичних підходах до визначення імперативів державного управління у кожний конкретний період часу в найбільш успішних європейських країнах в історичній ретроспективі та на сучасному етапі дає можливість визначити доцільні та результативні підходи в управлінській діяльності в Україні.

Ключові слова: теорія державного управління, пріоритети публічного управління, сучасні проблеми публічного управління та адміністрування.

У наукових працях відомих європейських дослідників на основі наукової методології різних наукових галузей, зокрема економіки, політології, юриспруденції, соціології та методології державного управління, були розроблені наукові концепції та стратегії розвитку європейських країн у другій половині XX ст. Упровадження цих концепцій або вироблених на їх основі підходів до державотворчих процесів, до формування державної політики, визначення економічних пріоритетів, їх важелів та методів реалізації на національному рівні дали змогу європейським країнам досягти суттєвих успіхів у державному будівництві та в розвитку економіки й інфраструктури. Аналізуючи ці наукові концепції, можна зробити певні узагальнення щодо цілепокладання урядів, варіантів реалізації концепцій та їх реальних результатів в умовах сучасних викликів і загроз. Розвинені європейські країни постійно перебували й продовжують перебувати у пошуку найбільш продуктивних моделей публічного управління з метою оновлення традиційних, які були сформовані відповідно до історичних, політико-адміністративних, культурних, релігійних особливостей та побутових стереотипів попередніх епох. Як песимістичні, так і оптимістичні оцінки сучасного публічного управління, як правило, базуються на міждисциплінарних підходах та акумулюються наукою

державного управління, забезпечуючи достатню аргументацію та розширюючи методологію сучасних досліджень.

Попри значний інтерес науковців до теоретичних проблем державного управління, дотепер у науковій літературі немає єдиної думки щодо спроможності окремих, територіально обумовлених або предметно зорієнтованих теоретичних підходів до вирішення актуальних проблем управлінської практики забезпечити результативність останньої. Існує низка універсальних чинників, серед яких, зокрема, глобалізація, інтеграційні процеси в Європі, інформаційна революція, новітні досягнення у сфері менеджменту й управлінських технологій, що пояснює прагнення до взаємозбагачення та універсалізації наукових концепцій сучасного державного управління. Водночас вагомими регіональними чинниками залишаються загальні традиції європейської управлінської культури, приблизно однакові для найрозвиненіших європейських країн соціально-економічні та політичні умови, якщо мати на увазі процеси децентралізації та демократизації влади. Специфічні соціокультурні чинники – традиції, звичаї, психо-емоційні особливості населення, індивідуальні для кожної європейської країни, – істотно впливають на ситуацію, набуваючи навіть ознак демонстративності під впливом глокалізації та імперативів доцільності, ефективності й результативності публічного управління як на національному, так і на інтеграційному рівнях. Так чи інакше, головним мотивом реформування владних систем щодо підходів та механізмів державного управління стало підвищення ефективності влади в контексті задоволення потреб суспільства у професійній кваліфікованій владі.

Нові підходи щодо взаємодії влади й суспільства, характерні для сучасного періоду розвитку європейських країн, позбавлених політичної конфронтації після розвалу СРСР, обумовили соціальну активність людей щодо забезпечення підзвітності та контрольованості влади на засадах децентралізації, деконцентрації та професіоналізму державного управління. Суть цих нових підходів полягає у тому, що громадянське суспільство уособлюють люди, повсякденне життя яких надає їм можливість реалізації моральних стимулів та практичних дій на користь суспільства. Влада не перекладає на громадськість свої функції, натомість залучає її до співпраці на умовах взаємної поваги та підтримки. Доцільний тандем влади й громадянського суспільства є результативним, в силу прагматичних позицій, та потужним, з огляду на можливість, як держави, так і громади, діяти узгоджено.

Актуальною проблемою теорії державного управління від початку 2000-х рр. залишається ефективність держави. Ефективність розуміється як розвиток і підтримка механізмів виявлення та консолідації суспільних переваг, орієнтація на цілі, що поділяються суспільством, і здатність їх досягнення. Згідно з концепцією ефективною держави, ефективна влада усвідомлює обмеженість своїх можливостей і готова делегувати свої повноваження агентам, здатним реалізувати їх з більшою ефективністю, ніж центр. Тобто, держава перебуває в центрі економічного розвитку не як безпосереднє джерело зростання, а як партнер, каталізатор і помічник, зміщуючи акцент із кількісного аспекту економічної діяльності до її якісного аспекту.

Своєрідно вирішується питання ефективності управління в концепції організаційного розвитку, що на межі століть порушила питання структури, корпоративної культури та організаційної діяльності. Метою цієї концепції, що відтоді й дотепер продовжує бути предметом дискусій, було підвищення ефективності функціонування системи державного управління, досягнуте завдяки її адаптивності, гнучкості та професіоналізму державних службовців. Високий рівень організаційної культури, відповідне організаційне супроводження управлінської діяльності, особливо щодо державних послуг, виключає для чиновника дії “на власний розсуд”, адже посадова інструкція передбачає будь-який стандартний поворот у вузьких межах спеціалізації дій чиновників. Професіоналізм професійно зорієнтованих управлінців – позитивний наслідок як для надавачів, так і для отримувачів адміністративних послуг, зокрема в умовах впровадження можливостей інформаційного (безконтактного) шляху надання послуг.

Від кінця ХХ ст. популярною стала концепція нового публічного менеджменту Дж. Бостона, що передбачає децентралізацію управління шляхом розширення повноважень і відповідальності органів державного управління та місцевого самоврядування шляхом надання місцевим співтовариствам можливості самостійно вирішувати свої проблеми і контролювати якість послуг, що надаються цими органами. Цей підхід співвідноситься з основними цінностями місцевого самоврядування, зокрема автономією (децентралізованим управлінням), демократією (громадською участю) і ефективністю (близькістю влади до населення, що її підтримує). Держава передає функції з надання публічних послуг недержавним (комерційним, громадським) організаціям, залишаючи за собою функції контролю та вироблення загальної стратегії. Така децентралізація дає змогу забезпечити певну гнучкість та ефективність управління, а також

стимулює конкуренцію між постачальниками послуг і підвищення громадянської та соціальної відповідальності. Водночас, на думку Р. Ендрюс та С. Ван дер Велле, акцент на комерціалізацію публічного сектора, на підвищену роль соціально-політичної участі та взаємодії на практиці себе не виправдав [1].

Особливо актуальною в сучасних умовах є концепція суспільного вибору Дж.-М.Бьюкенена, що поряд із економічним, розглядає політичний ринок, на якому взаємодіють політики, виборці та урядовці. Концепція суспільного вибору виходить з тези про подібність логіки політичної та ринкової поведінки, а питання мотивів є тільки супроводжуваним. Представники цієї теорії негативно ставляться до державного втручання в економічне життя, проте стверджують, що ринок не завжди здатний виконати роль ефективного регулятора: “Ринок “працює” погано, але це не означає, що держава “працюватиме” краще” [2, с. 112]. З урахуванням того, що в сучасному світі конкуренція політиків за голоси виборців переважно призводить до посилення державного втручання в економіку, а через державні програми відбувається перерозподіл доходів від найбідніших і найбагатших верств населення на користь середнього класу, менші, але об’єднані політичні групи можуть перемагати ширшу, але неконсолідовану політичну більшість.

За аналогією з традиційним ринком товарів і послуг, продавцем на політичному ринку є політик, покупцем – виборець, а державним органам надаються посередницькі функції. Політики пропонують пакети програм дій, виборці голосують. Відбувається своєрідний процес купівлі-продажу передвиборних програм, що і є, на думку автора, суттю сучасної представницької демократії. Усвідомлення істинної суті передвиборних реалій обумовлює можливість формування у громадян своєрідного імунітету до маніпуляцій політиків, аналітиків, іміджмейкерів, засобів масової інформації, що має сприяти зміцненню демократії. Досліджуючи цю проблематику на стику політичної економії та теорії державного управління, вчені дійшли висновку, що задля ухвалення соціальних законів, встановлення розмірів податків, розподілу бюджетних коштів та прийняття інших державних рішень відповідно до потреб суспільства, а не окремих осіб або бізнес-груп, необхідно вибирати не стільки певну політику, наприклад неокейнсіанську чи монетарну тощо, скільки спосіб обмеження державного регулювання та регламентації. Концепція суспільного вибору базується на економічному підході до аналізу політичних процесів, тобто трактує політичні рішення як вибір альтернативних варіантів обміну податків на суспільні блага, хоча

переважно платять податки одні, а блага дістаються іншим. На думку Дж.-М. Бьюкенена, згода, досягнута учасниками колективного вибору в політиці, є аналогічною добровільному обміну індивідуальних товарів на ринку [2, с. 114].

Теоретики суспільного вибору пропонують нову концепцію організації “політичного ринку”: реформувати політичні процедури і правила так, щоб вони сприяли досягненню загальної згоди в суспільстві. Держава при цьому не змінює чи встановлює правила, а лише констатує дотримання або недотримання їх і накладає тільки ті санкції, які наперед затверджені в конституційному договорі. Тобто, сама держава санкцій не застосовує, а лише виносить ухвалу про їх запровадження, виконуючи роль “держави-рефері”.

Масштаби економічного втручання держави, що функціонує на демократичних принципах, залежать від конституційних обмежень або конституційно закріплених правил, що забороняють створення дефіцитів бюджету або обмежують їх розміри. Такий підхід був прийнятий багатьма парламентами світу. Концепція суспільного вибору поставила, таким чином, під сумнів основоположні й впливові концепції, зокрема концепцію “економіки добробуту”, “соціальної держави” та концепцію “конкуруючих груп” як ефективного способу ухвалення оптимальних політичних рішень [3].

Сучасні тенденції у теоретичних підходах до державного управління визначаються низкою універсальних чинників. Серед них, зокрема: глобалізація, інтеграційні процеси в Європі, інформаційна революція, новітні досягнення у сфері менеджменту й управлінських технологій. Попри значний інтерес науковців до теоретичних проблем державного управління в різних країнах світу, дотепер в науковій літературі немає єдиної думки щодо спроможності окремих, територіально обумовлених теоретичних підходів забезпечити результативність державного управління на практиці.

Вагомими регіональними чинниками універсалізації теорій державного управління залишаються загальні традиції європейської управлінської культури, приблизно однакові для найрозвиненіших європейських країн соціально-економічні та політичні умови. Специфічні соціокультурні чинники – традиції, звичаї, психо-емоційні особливості населення, індивідуальні для кожної європейської країни – істотно впливають на ситуацію, водночас набуваючи демонстративного спрямування під впливом глокалізації та імперативів доцільності, ефективності й результативності публічного управління як на національному, так і на інтеграційному рівні.

Основними концепціями сучасного соціо-політичного управління, за Я. Куїманом, стали “Governing”, “Governance” та “Governability”, що разом складають теорію, суть якої полягає у тому, щоб перманентно проводити реорганізацію, налагоджувати взаємодію між різними учасниками державно-суспільних відносин, встановлювати баланс соціальних сил і соціальних інтересів на основі взаємного довір’я та взаєморозуміння [4]. Горизонтальні структури управління, здійснюваного на засадах “Governance”, діють в межах наданих повноважень в інтересах суспільства, за його дієвої підтримки та під громадським контролем. Можливості продуктивного функціонування влади забезпечує “Governability”, тобто керованість усієї системи управління.

Узагальнення проблематики запропонували міжнародні (інтеграційні) структури, які, кожна в своїй галузі, визначили спільні для всіх країн чинники, що обумовлюють відповідність або невідповідність публічного управління потребам суспільства на сучасному етапі його розвитку. Організація Об’єднаних Націй наголошує на необхідності удосконалення управління через розвиток людини та політичні реформи державних установ. Основні донори та міжнародні фінансові інститути, зокрема Міжнародний валютний фонд (МВФ) і Світовий банк, ґрунтують свою діяльність на переконанні, що фінансову допомогу і позики одержувач застосує задля проведення реформ, які забезпечують ефективне управління, шляхом позбавлення від неефективного управління та корупції. Зокрема Міжнародний валютний фонд (МВФ) ще у 1996 р. через своїх речників та документально заявив про необхідність “упровадження належного управління в усіх його аспектах, зокрема шляхом забезпечення верховенства закону, підвищення ефективності та підзвітності державного сектора і боротьби з корупцією як найважливіших елементів структури, в рамках якої економіка може процвітати” [5]. Корупція в економіці, на думку аналітиків МВФ, обумовлена неефективністю управління економікою, невідповідністю пропорцій, коли регулювання або занадто багато, або занадто мало. Спеціалісти Світового банку, більше пов’язаного з реформою економічного та соціального управління ресурсами, у 1992 р. назвали три аспекти, які впливають на тип управління в країні:

- тип політичного режиму;
- процес, за допомогою якого здійснюється влада з метою розвитку в управлінні економічними та соціальними ресурсами;
- здатність уряду формувати політику та забезпечувати її ефективну реалізацію.

Демократизація, громадянське суспільство, децентралізація, мирне врегулювання конфліктів та підзвітність влади – це характеристики концепції належного управління, які притаманні ефективному, демократичному публічному управлінню. Акцент на належне управління сприяє демократичним урядам у розвитку демократичних інститутів, які витримали випробування часом. Матрична концепція “Належного управління” визначає ідеал, якого важко досягти у повному обсязі, хоча до цього треба прагнути. Найбільш успішними у втіленні “належного управління” (“Good Governance”) стали ліберально-демократичні держави Європи й Америки, тому саме в цих країнах державні інститути виробили стандарти управління, що мають відповідати потребам сучасного суспільства та кожного громадянина на засадах дотримання й забезпечення прав людини. Ці стандарти характеризуються відповідними відносинами між урядами і ринками, між урядами та громадянами, між урядами і приватним чи громадським секторами, між виборними і призначеними посадовими особами, між місцевими установами та мешканцями міст і сіл, між законодавчою і виконавчою гілками влади, між національними державами та інституціями. Для цих відносин характерна доцільність на засадах рівноваги взаємовпливів та взаємовідповідальності.

Потенціал для подальшої адаптації між нормативом і його реалізацією, між регулюванням і його результатами, між пропозицією і попитом на політику та адміністративні послуги визначає така якість публічного управління як керованість, що залежить від рівня зрілості організованого суспільства та його здатності покладатися на загальну відповідальність у виконанні рішень та в мистецтві відповідного управління.

Керованість у суспільстві обумовлена певними показниками, зокрема:

- інтенсивності попиту на державні політики, тобто наскільки співтовариство задоволене послугами та змінами норм регулювання;
- інтенсивності політичного конфлікту та можливості його вирішити пропорційними зусиллями й задовольнити суспільний попит;
- типу перешкод щодо задоволення запитів суспільства, зокрема чи є вони плодом хронічних проблеми або застарілих структур;
- місткості інституційної системи, особливо політичної, з її нормативно-правовим полем у контексті реагування на запит суспільства та доцільність розподілу компетенцій щодо його задоволення між різними гілками влади;

- міри автономії, корпоративізму та безпосереднього впливу на всіх рівнях управління;
- рівня управління в громадянському суспільстві назагал та щодо можливості здійснювати громадський контроль за державними установами зокрема;
- ступеня активності тої ролі, яку громадянське суспільство відіграє в розробці правил та в діяльності на користь державних інтересів.

У кожній країні сила або спроможність державних інституцій покладається:

- по-перше, на демократичні політичні інститути, що реалізують верховенство закону, права людини, стабільність, ефективність та законність уряду чи адміністрації;
- по-друге, на якість державної політики, особливо її економічної та соціальної складової, зокрема на оперативному рівні, відповідно до прийнятих стратегічних цілей;
- по-третє, залежить від якості державного управління, що реалізує ці закони і політики – державного управління, яке здатне бути ефективним в умовах збільшення запиту суспільства на соціальні послуги, що надаються державою.

Забезпечення керованості в державному управлінні покладається на стратегічне ядро уряду, що повинне формуватися з професійних вищих державних службовців і на центральному рівні надавати послуги найвищої якості спільно з обраними політиками відповідно до прийнятих державних рішень.

З іншого боку, кожен уряд має покладатися на розроблену ним самим децентралізовану інфраструктуру держави, кожний структурний елемент якої – агентство, за Й. Куїманом, несе відповідальність за результат, а не за здійснення процедури, з метою забезпечити ефективність соціального обслуговування на високому науковому рівні, що характерне для сучасних демократій [6].

Основними напрямками адаптації до сучасних умов діючих у провідних країнах ЄС систем державного управління є:

- інформатизація;
- дебіюрократизація;
- децентралізація;
- деконцентрація (аутсорсинг);
- приватизація;
- запровадження економічних механізмів регулювання управлінських процесів;

– запровадження сервісного адміністрування.

Загальним інструментом реалізації цих напрямів стала орієнтація діяльності органів державного управління на мультидисциплінарну концепцію управління за результатами, що зосереджена, з-поміж іншого, на підвищенні якості бюджетних послуг шляхом активної співпраці органів державного управління з некомерційними структурами, з населенням. Для реалізації цієї концепції, зокрема в Німеччині, характерне прагнення забезпечити високу якість державних послуг населенню шляхом створення дієвої системи захисту споживачів, запровадження особливих процедур вирішення конфліктних ситуацій та проведення регулярних опитувань споживачів щодо якості послуг. Для Великобританії у цьому контексті характерна розробка системи “стандартів роботи з громадянами”, що враховує визначення показників роботи для державних службовців, які працюють із населенням. Державні департаменти Великобританії щорічно розробляють і представляють на офіційних сайтах звіти за індикаторами кодексу найкращої практики.

Відповідно, у Франції для кожної державної установи визначені зобов’язання щодо громадян. У Фінляндії з метою підвищення прозорості й оперативності послуг, що надаються населенню, здійснюється оцінка результатів державних програм реформування на основі аналізу громадської думки за показниками якості суспільних послуг; керованості державного сектора; ефективності діяльності державного сектора; мотивації державних службовців; якісної характеристики процесу здійснення адміністративних реформ; визначення цілей програми та шляхів її реалізації.

Запровадження інформаційно-технологічних підходів у спілкування громадян із державними інституціями обумовило підвищення якості адміністративних послуг. Нові концепції державного управління, орієнтовані на високу якість обслуговування населення, враховують імперативи інформаційного суспільства. Інформаційна парадигма державного управління визначає тенденції ставлення до інформації як до стратегічного ресурсу. Належне інформаційне забезпечення управлінських процесів є необхідною базою ухвалення ефективних управлінських рішень.

Інтеграційні процеси актуалізували проблеми багаторівневого та багато фокусного управління, що обумовило формування мультидисциплінарних концепцій, присвячених пошуку доцільного поєднання інтеграційних та національних прерогатив управління. На інтеграційному рівні задіяно міждержавний неофункціональний підхід, зокрема щодо політики інтеграції.

Європейський Союз як політичне утворення характеризується багаторівневою структурою влади, значною кількістю секторів, що суттєво відрізняються за рівнями компетенцій та методами прийняття рішень. Йдеться про наявність наднаціональних, національних та регіональних структур, які втрачають на інтеграційному рівні загальну ієрархічність і тяжіють до доцільного ситуативного підпорядкування, тоді як на національному, регіональному та локальному рівнях діє стандартна схема підпорядкованості з тенденцією до утворення нової конфігурації національних “вертикалей” влади. Відбувається стирання національних особливостей та “європеїзація” процесів та структур державного управління.

У цьому контексті для сучасного моменту характерна певна криза легітиматії щодо розподілу компетенцій між наднаціональним та національним рівнями. Становлення нових форм взаємодії органів державного управління різного рівня в масштабах ЄС відбувається на фоні того, що співробітництво наднаціональних та національних органів влади “розмиває” ієрархічні відносини субординації, що склалися в національних межах, хоча правова природа цих процесів ще не визначена остаточно й не закріплена документально.

Концепція інтерактивного управління (Я. Куїман) визначає багатоключові аспекти сучасного управління, зокрема актуалізує мета-управління (управління управлінням) як основу для проєктів Світового Банку та Міжнародного Валютного Фонду та управління взаємодією як інструмент реалізації мета-управління в умовах глобалізації, глокалізації та європеїзації управління. Показовим є акцент на плюралізм, особистісність та взаємовідповідальність, що відрізняє новітні підходи до політики й управління. Таке розуміння плюралізму вважається нормою політики, покликаної реагувати на безліч інтересів та ідентичностей сучасності в межах громадської різноманітності, складності й динаміки суспільства загалом, коли політика перетворюється на середовище та інструмент розширення можливостей людей і вдосконалення реалізації їх свободи [7].

Процес формування концепції багаторівневого управління ілюструє характерну для сьогодення тенденцію зближення теорії та практики управління, за якою теоретичні узагальнення здійснюються на основі практичних кроків, а не навпаки. Водночас, нехтування теоретичними розробками актуальних питань публічного управління призводить до неготовності управлінських систем адекватно реагувати на зміни в оточуючому середовищі, кризові явища різної сутності та

зміни суспільних пріоритетів на фоні глобальних загроз. Залучення нових комбінацій соціальної, економічної та політичної взаємодії, які можуть відрізнятися від громадянського суспільства, ринку і держави, викликає в сучасному суспільстві напруженість у межах інтерактивного управління, зокрема на базі дорадчого або дискурсивного аналізу політики. Нова комунікативна політика допомагає людям у суспільстві заявити про свої проблеми і вимагати адекватної владної реакції, зокрема, що стосується користувачів мережі інтернет, радіо- та мобільного зв'язку.

У різнопрофільних мережних структурах виробляються певні ресурси, зокрема інформація та інші за значної ролі особистих і неформальних контактів. Саме зв'язки трактуються як цінний ресурс у реальному світі, попри їх негативний вплив на ефективність ринків та управлінських процесів. Урядовці перебувають в оточенні конкретних людей та діють під їх різнорідними впливами, зокрема при ухваленні рішень та формуванні політики. Видача субсидій, грантів, проведення тендерів, навіть черговість у наданні послуг можуть бути умотивовані не тільки і не стільки державними інтересами, скільки особистими уподобаннями, політичними позиціями та дружніми стосунками, тобто здійснюватись не без упередженості. Попри значну автономність від держави, мережі можуть бути керованими чиновниками чи політичними лідерами. Мережі здатні бути альтернативою ринковому механізму та державній ієрархії, зокрема такі, як еліти, діаспора, корпоративні, професійні групи тощо.

Із сучасною теорією управління пов'язані переважно два прості принципи: стратегічного планування, коли кожен відділ, і кожний структурний елемент в межах державного апарату управління, або фінансований державою, повинні мати стратегічний план – визначення мети, її розшифровку в цілі та набір основних напрямків діяльності щодо їх досягнення. Наступний – принцип відповідальності, коли кожна установа, як державна, так і недержавна, повинна нести відповідальність за свої цілі та ефективність використання ресурсів для їх досягнення. Враховуючи децентралізований тип горизонтального управління, державне управління втрачає велику частину своїх компетенцій і безпосереднє керівництво та переходить від аудиту процедури до аудиту результатів.

По суті, підзвітність децентралізованих управлінських структур обумовлюють такі принципи:

- управління, орієнтоване на результат;
- керована конкуренція в наданні послуг;

– соціальні механізми підзвітності влади перед громадянами та громадянським суспільством, істотною складовою якого є громадські організації.

Одним із недоліків цього підходу для державного управління є те, що максимізація прибутку і ефективності використання ресурсів є необхідною, але недостатньою для заохочення та захисту суспільних благ, таких, наприклад, як навколишнє середовище, адже адміністрація не може бути універсальною за своєю ефективністю, оперативністю, якістю чи поведінкою службовців.

Актуальні проблеми теорії державного управління – це проблеми упровадження нових інструментів правової держави, демократії та ринкового регулювання економічних процесів, актуальні для України, також розробляються і в багатьох країнах Європи, Америки, Африки, Азії, Океанії, які зацікавлені в нарощуванні достатнього для забезпечення стійкого розвитку економічного потенціалу. Характерними є і: нові підходи до взаємодії суспільства і управління на принципах сталого розвитку й інституціональної стійкості управлінських структур; міждисциплінарний дискурс та звуження досліджуваного феномена до вузькопрофесійних рефлексій на засадах глибоких філософських аргументів; ретро-прогностичний аналіз, хоча практична значимість останнього залишається дискусійною.

У проблематиці сталого розвитку активно працює Дж. Дрізек, який свого часу відзначав, що стійкий розвиток ще від 1960-х рр. не був доведеним чи продемонстрованим, а є, швидше, тільки твердженням, і наголошує, що сталий розвиток широко використовувався як дискурс та пропозиції нормативів і посібників, але це не був продемонстрований як емпірично чинне поняття. На сучасному етапі розвитку цивілізації існує сукупність доказів, що, пропонує емпіричну основу для концепції сталого розвитку й інституціональної стійкості [8]. Д. Левенбергер аргументує органічний зв'язок між принципами сталого розвитку та принципами державного управління [9].

Ще на початку нашого століття у дослідженнях біологічних, економічних та соціальних систем була обґрунтована ідея екології державного управління. Взаємозалежність людського життя, природної рівноваги, органічної системи та їх стабілізації обумовлює завдання державного управління, а отже, і громадськості й адміністрації, що полягає в підтримці кожної з них при збереженні відповідного балансу, відповідно до специфіки взаємозв'язків та взаємозалежностей між цими трьома системами [10]. У цьому контексті актуалізовано перехід від охорони навколишнього середовища на рівні нульової суми до

екологічної стійкості, для якої характерні взаємодоповнюваність та синергія, що відображається в поточних дебатах з питань “зеленого кольору” економіки, робочих місць, розумного зростання, місцевої та міської стійкості.

Активно розробляється та визначає на найближче десятиліття концептуальну спрямованість для сфери державного управління проблематика її інституціональної стійкості. Під інституціональною стійкістю управлінських структур, як державних, так і самоврядних, розуміється такий їх стан, який дозволяє зберігати структурну цілісність, функціональну повноцінність, здатність до взаємодії, перегрупування сил та оновлення відповідно до нових умов. Особливо в ситуації деструктивних чи загрозливих зовнішніх і внутрішніх впливів тимчасового або довготермінового спрямування. Показниками інституціональної стійкості можуть бути, наприклад, здатність повернення рівня продуктивності й ефективності діяльності органів управління до докризового стану; відновлення довіри населення, втраченої або послабленої під час політичної кризи; підвищення рівня суспільної легітимачії уряду чи місцевих управлінських структур внаслідок кадрових змін тощо, залежно від конкретних умов. Критерії визначення інституціональної стійкості управлінських структур, розроблені Д. Левенбергер і М. Векін, доцільно використовувати для усвідомлення того комплексу показників, які необхідно враховувати у розробці структурно-функціонального навантаження кадрового складу, зокрема і керівного, та політик на регіональному та місцевому рівнях [9].

Посилення інтенсивності природних, соціальних та економічних явищ у глобалізованому світі актуалізували питання стійкості як здатності системи адаптуватися до змін умов, загроз, ризиків або можливостей. Адаптація розуміється як процес, за допомогою якого система, – держава, регіон, муніципалітет, інститут тощо, – адаптується до змін. Зокрема, адаптація може мати реакційний тип, тобто проявитися внаслідок кризи, яка вже настала (наприклад, економічний шок) або очікуваний – тобто обумовлювати здатність пристосовуватись до довгострокових тенденцій [11].

Аргументація формується навколо ідеї, що стійкі соціально-економічні системи здатні постійно реорганізувати свої економічні та інституційні структури. Стійкість у цій інтерпретації розуміється швидше як постійний еволюційний процес, а не лише відновлення або досягнення нового стабільного стану рівноваги [12].

Що стосується місцевої економіки, то в цьому контексті стійкість можна розуміти як здатність реорганізувати структури чи функції так,

щоб підтримувати прийнятне зростання та розвиток у середньостроковій та довгостроковій перспективі. Адаптивна стійкість територіальних соціальних систем (муніципалітетів) базується на їх здатності до еволюційних змін і у короткотерміновій перспективі розуміється як здатність системи повернутися до докризового стану, зокрема щодо рівня доходу та зайнятості населення. Хоча бажаним в умовах кризи є не стільки повернення до рівня розвитку, скільки адаптація до нових умов та вихід на нові шляхи розвитку.

Таким чином, інституціональна стійкість у довшій перспективі сприяє розриву відносин між учасниками системи, що дозволяє гнучко перебудувати її внутрішні структури в нових умовах. Сучасні дослідження стійкості зосереджені на пошуку відповідної моделі економіки, яка забезпечує стабільне зростання та розвиток протягом тривалого періоду. Такий розвиток має бути спрямований на збереження економічного, соціального та екологічного балансу. Муніципалітети, що характеризуються інституціональною стійкістю відрізняються вищою адаптивною здатністю, ніж інші муніципалітети, навіть якщо їх соціальна та економічна спроможність є низькою. До критеріїв стійкості доцільно зарахувати стратегічне планування (якість, враховуючи поточний стан та роль стратегічних документів та адекватність заходів, тобто їх зв'язок з місцевими проблемами), співпрацю, наприклад із місцевими компаніями, мешканцями, НУО та державними установами, та функціонування муніципальних установ на основі моніторингу якості, достатньої кваліфікації посадових осіб і управління знаннями. Дослідження місцевих та регіональних систем зосереджені на визначенні галузей економічного зростання, смугах стагнації, масштабах столичних зон, впливі коштів ЄС на розвиток, враховуючи їх соціальну, економічну та просторову згуртованість, адаптації місцевих систем до змін, що відбуваються в економіках багатьох країн внаслідок глобалізації, міграції, демографічних тенденцій та економічних потрясінь. У цьому контексті важливо звернути особливу увагу не тільки на розвиток локальних систем, враховуючи вимірювання доходів, розвиток інфраструктури та ринку праці, а також на їх здатність змінюватись, бути гнучкими і тому витривалими в складних умовах. Дослідження адаптивності зосереджуються на здатності систем передбачати майбутні події, швидко реагувати на них, їх здатності до постійної еволюції. Концепція стійкості є ще одним уявленням про вирішення проблем сталого розвитку, оскільки акцент робиться на силі систем та їх здатності постійно змінюватися.

Наступну актуальну проблему певною мірою відображає активна філософська полеміка, що розгорнулася щодо концепції прав людини, особливостей розвитку та застосування традиції природного права в суспільних процесах попередніх епох тощо, загострена в сучасних умовах, зокрема на фоні міграційної кризи. Міждисциплінарна дискусія акцентувала той факт, що поряд із філософією і юриспруденцією, розробкою проблематики прав людини необхідно займатися послідовно, постійно, із застосуванням всіх сучасних засобів звернення до найбільш численної, різновікової і соціально неоднорідною аудиторії. Демократичні інструменти, використовувані за допомогою впровадження новітніх інформаційних технологій, забезпечують населенню можливість формувати і демонструвати свої позиції в процесі реформування системи влади і таким чином впливати на неї.

Водночас питання про те, наскільки успішним може бути впровадження концепції прав людини в європейських країнах на державному та особистісному рівні, особливо серед людей, які зараз не поділяють основні її принципи внаслідок культурних, релігійних або інших розбіжностей, залишається відкритим. Мають ці розбіжності ситуативне тимчасове спрямування, чи це прояв цивілізаційного розриву, подолання якого торкнеться глибинних шарів формування громадських і особистісних пріоритетів, – це актуальне питання, що заслуговує уваги наукової громадськості та активної позиції громадськості, стурбованої проблемами вибору громадських і державних пріоритетів. Лінія розриву проходить уздовж кордону умовного розподілу на тих, хто приймає і керується концепцією прав людини в оцінках політичної дійсності і перспектив своїх країн будувати демократичне майбутнє, і тих, хто не сприймає права людини як основу своїх цінностей і не пов'язує майбутнє з упровадженням концепції прав людини у власне життя і соціально-політичну дійсність своєї країни. Відповідно, існує необхідність усвідомлення проблеми і вироблення стратегії її вирішення, тобто подолання цивілізаційного розриву. У шляхах подолання останнього не може бути місця найменшому нав'язуванню, насильству чи ідеологічному тиску [13].

Йдеться про те, що традиції і суспільні пріоритети, практика співжиття формуються роками або навіть століттями, причому громадський резонанс однозначно походить від індивідуальних позицій і переконань, які стають органічними. Вони розуміються як щось само собою зрозуміле, як це сталося з концептом прав людини, наприклад для величезної кількості громадян Європейського Союзу. Водночас,

для населення тих європейських країн, що звільнилися від влади авторитарних режимів тільки в останній чверті ХХ ст., далеко не все так однозначно. Для певної частини громадян, які виростили в умовах “радянської влади” і “народної демократії”, права людини – це поняття значною мірою абстрактне, сприймається як “фігура мови”. Вони не готові повірити в те, що повага до людської особистості може бути основою державної політики або, що свобода особистості і можливості самореалізації останньої можуть бути критерієм самоконтролю, істинної демократії і ефективності влади. У їх пріоритетах превалювали переважно соціальні аспекти, тоді як питання свободи слова, недискримінації, рівності перед законом сприймалися як несуттєві, а демократія – як умовність і предмет торгу.

Отже, проблема буде вирішуватися за життя декількох поколінь шляхом послідовного розкриття гуманістичного потенціалу прав людини. Криза демократії під впливом підвищення рівня самоврядування суспільства на тлі інформаційно-технологічних змін, поширення популізму нових “несистемних” політичних сил, розчарування в “старих партіях”, змушених у кризових умовах вдаватися до політичної мімікрії в пошуку панацеї від краху, забезпечення гарантій політичного довголіття, – все це стимулює пошук шляхів природного впровадження прав людини в повсякденному житті людей, в діяльність урядів і місцевої влади. Можливо, така адаптація здатна не тільки обумовити гуманізм і ефективність останніх, а й ушляхетнити саму сутність влади, як і істотно вплинути на сутність людської особистості, універсальність прав якої має шанс стати найбільш важливою цінністю сучасного світу. Слова про те, що життя людини безцінне, набувають тоді значної практичної перспективи, наскільки б далекою вона не була, зокрема на тлі поширення насильства, воєн і нерівності.

Таким чином, для більшості сучасних концепцій державного управління характерна розробка нових механізмів взаємовідносин із суспільством, політиками та громадянами. Ускладнення соціальної структури суспільства, перетворення громадянського суспільства на істотний чинник політичного життя суспільства змушує шукати нові механізми взаємовідносин державних органів із населенням та організаціями, що виражають різні інтереси. Розвиток відбувається у двох напрямках: з одного боку, робляться зусилля щодо підвищення якості послуг, що надаються державою населенню, зокрема в освіті, охороні здоров'я, соціальному страхуванні тощо, з іншого – формуються нові механізми залучення громадян до процесу прийняття

та реалізації державних рішень. Це сприяє ефективному використанню ресурсів для вирішення соціальних проблем, більш точному визначенню пріоритетів державної політики та задоволенню прав громадян на професійну, спроможну та відповідальну владу.

Засади сучасного європейського управління в їх прикладному вимірі обумовлюють акцент на організаційних принципах, які забезпечують чіткість та результативність управлінських процедур на основі компетентності та відповідальності державних службовців.

Дієвими засобами удосконалення суспільно-правового механізму функціонування системи публічного управління є утвердження відповідальності влади за результатами публічної звітності та громадського моніторингу її діяльності. Для забезпечення такого удосконалення необхідні: реальний розподіл влад, спроможний їх урівноважувати; верховенство права, засноване на законах, що доцільно обмежують індивідуалізм для запобігання зловживань та неправомірних дій політиків і посадовців всіх гілок влади на всіх рівнях державного управління. Взаємна відповідальність держави і громадянина на основі відповідного правового зв'язку здатна без утисків прав і свобод громадян забезпечити права і свободи суспільства.

Література

1. Boston J. *The challenge of evaluating systemic change : the case of public management reform rnal // International Public Management Journal. 2000. № 3. P. 23—46.*

2. Бреннан Дж., Бьюкенен Дж. *Причина правил. Конституційна політична економія. СПб. : Економічна школа, 2005. 272 с.*

3. Fersman G., Novak-Kalyayeva L., Zemlinskaya T. *Improvement of Public Administration Based On Human Rights: Theoretical Approaches and Practical Implementation // Proceedings of the 30th International Business Information Management Association Conference (IBIMA) (8—9 November 2017). [S. p. : s. n.]. P. 945—952.*

4. Kooiman J. *Exploring the concept of Governability // Journal of Comparative Policy Analysis. 2008. № 2. Vol. 10. P. 171—190.*

5. Hooghe L., Marks G. *Multi-level governance and European integration. Lanham, MD : Rowman & Littlefield, 2001. 251 p.*

6. Kooiman. *Governing as Governance. London : SAGE, 2003.*

7. Бауманник В. *Інституціоналізація правозахисної функції влади як напрям гуманізації публічного управління: досвід*

Європейського Союзу для України // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. Вип. 1. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2011. С. 87—97.

8. Dryzek J. S. *The Politics of the Earth: Environmental Discourses*. N.-Y. : Oxford University Press, 1997. P. 123.

9. Leuenberger D. Z., Wakin M. *Sustainable Development in Public Administration Planning: An Exploration of Social Justice, Equity, and Citizen Inclusion // Administrative Theory & Praxis*. 2007. № 29(3). P. 394—411.

10. Smit B., Wandel J. *Adaptation, adaptive capacity and vulnerability Global Environmental Change*. 2006. Vol. 16. I. 3. August. P. 282—292.

11. Bristow G. *Resilient regions: re-'place'ing regional competitiveness // Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*. 2010. № 3. P. 153—167.

12. Simmie J., Martin R. *The Economic Resilience of Regions Towards an Evolutionary Approach. Cambridge Journal of the Regions, Economy and Society*. 2010. № 3. С. 27—43.

13. Novak-Kalyayeva L. *National unity and territorial identity in Ukraine: problems of acceptance // Processes of Integration and Disintegration in the European and Eurasian Space: The Geographical Context / ed. by Cezary Mądry. Poznac : Bogucki Wydawnictwo Naukowe, 2017. P. 125—139.*

Зміст

Вступне слово (<i>Загорський В. С.</i>)	5
Ващенко К. О. Професійне навчання державних службовців: виклики та перспективи реформування	9
Куйбіда В. С. Розвиток публічного управління в Україні: виклики і можливості	30
Загорський В. С. Теоретико-методологічні основи формування механізмів державного управління процесами сталого розвитку	39
Серьогін С. М., Серьогіна Т. В. Особливості надання публічних послуг в об'єднаних територіальних громадах	50
Сушинський О. І. Вища відповідальність: концепція та практика суспільних змін	58
Holger Franke The bachelor study-program for the public service in Germany, especially in Mecklenburg-Western Pomerania	84
Ryszard Kozłowski Jakiej filozofii potrzebuje godność człowieka?	87
Daria Bieckowska Szkice o godności w kontekście praw człowieka	92
Петровський П. М. Проблема достовірності знання в контексті розвитку публічного врядування в Україні	97
Новак-Каляєва Л. М. Актуальні проблеми теорії державного управління	104

— для нотаток —

НАУКОВЕ ВИДАННЯ

**ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ
ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ**

Пленарне засідання науково-практичної конференції
за міжнародною участю
до 100-річчя запровадження державної служби України

12 – 13 квітня 2018 р.

Відповідальна за випуск
Технічне редагування

Н. З. Онисько

Н. Б. Кічула

І. І. Стецик

Комп'ютерна верстка
Друк

Н. О. Свідерська

І. Б. Тарай

*Матеріали та пристатейна література
публікуються в авторській редакції.
За достовірність фактичної інформації у публікаціях
відповідальність несуть автори*

Підписано до друку 20.04.2018 р. Формат 70x100/16

Обл.-вид. 8,54. Ум.-др. арк. 9,99.

Наклад 50 примірників. Замовлення № 9/18

Львівський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління
при Президентові України
Рестраційне свідоцтво Серія ДК № 1819 від 27.05.2004 р.

Україна, 79491, Львів-Брюховичі, вул. Сухомлинського, 16,
тел. (032) 234-62-46

Електронна пошта: statya.lviv@gmail.com,

веб-адреса: www.lvivacademy.com