

Міністерство освіти і науки України
Чорноморський національний університет імені Петра Могили

**О. Н. Євтушенко, В. М. Ємельянов,
В. І. Андріяш**

**Oleksandr Yevtushenko, Volodymyr Yemelyanov,
Viktoria Andriyash**

**ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ:
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ
ОСНОВИ**

ПІДРУЧНИК

**PUBLIC ADMINISTRATION: THEORETICAL
AND METHODOLOGICAL FOUNDATIONS**

TEXTBOOK



Миколаїв – 2025

DOI 10.34132/NNIPUA.2025.02

УДК 35.072.2 (075.8)

Є 27

*Рекомендовано до друку кафедрою публічного управління та адміністрування
Навчально-наукового інституту публічного управління та адміністрування
ЧНУ ім. Петра Могили (протокол № 7 від 10.02.2025 р.) та Науково-
методичною радою Навчально-наукового інституту публічного управління та
адміністрування ЧНУ ім. Петра Могили (протокол № 7 від 13.03.2025 р.).*

Рецензенти:

Криштанович М. Ф. – доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри педагогіки та інноваційної освіти Інституту права, психології та інноваційної освіти Національного університету «Львівська політехніка».

Лопушинський І. П. – доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри публічного управління та адміністрування Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу.

Хаджирадєва С. К. – доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри державного регулювання та публічного управління в ІТ-секторі, проректор з навчальної роботи Державного університету інтелектуальних технологій і зв'язку.

Євтушенко О. Н.

Є 27 Публічне управління: теоретико-методологічні основи : підручник / О. Н. Євтушенко, В. М. Смельянов, В. І. Андріяш. – Миколаїв : Вид-во ЧНУ ім. Петра Могили, 2025. – 112 с.

ISBN 978-966-336-466-7

Підручник «Публічне управління: теоретико-методологічні основи» зорієнтований на освітньо-професійні програми підготовки магістрів публічного управління. У цьому підручнику розглядаються теоретичні проблеми публічної влади та управління за умов децентралізації на шляху до євроінтеграції.

Підручник «Публічне управління: теоретико-методологічні основи» призначений для слухачів магістратури Інституту державного управління Чорноморського національного університету імені Петра Могили спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування», студентів факультету політичних наук, науковців, викладачів, що спеціалізуються в області публічного управління, державних службовців.

The textbook “Public Administration: Theoretical and Methodological Foundations” is intended for students of the magistracy of the Institute of Public Administration of the Petro Mohyla Black Sea National University in specialty 281 “Public Administration and Management”, students of the Faculty of Political Sciences, scientists, teachers specializing in public administration and civil servants.

УДК 35.072.2 (075.8)

© Євтушенко О. Н., Смельянов В. М.,
Андріяш В. І., 2025

© ЧНУ ім. Петра Могили, 2025

ISBN 978-966-336-466-7

ЗМІСТ

ВСТУП	4
Розділ 1. ПУБЛІЧНА ВЛАДА ТА УПРАВЛІННЯ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ТА КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ	6
1.1. Публічна влада в категоріальному апараті науки державного управління	6
1.2. Термінологія державного управління в наукових дослідженнях.	22
1.3. Методологія та методи державного управління	34
<i>Питання для обговорення</i>	47
<i>Тестові завдання</i>	48
<i>Творчі завдання</i>	52
Розділ 2. ПУБЛІЧНА ВЛАДА ТА ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ: СТАН, ПРОБЛЕМИ, ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ	56
2.1. Державна влада – різновид соціальної, публічної влади.....	56
2.2. Державне управління – спосіб реалізації державної влади.....	71
2.3. Легалізація і легітимація державної влади в країні.	76
2.4. Роль принципу поділу влади у створенні ефективної моделі державного управління	84
<i>Питання для обговорення</i>	90
<i>Тестові завдання</i>	90
<i>Творчі завдання</i>	93
References	95
Предметний покажчик	107
Іменний покажчик	109

ВСТУП

У теперішній час процеси розвитку нашої держави обумовлені потребою розроблення оптимальної моделі вдосконалення взаємодії політики й державного управління. Відмова від тоталітарної моделі державного будівництва породжує проблему щодо організації політико-адміністративних взаємовідносин на нових демократичних засадах, оскільки саме в тоталітарній державі вони є надзвичайно жорстко пов'язаними й на принципово іншій основі.

Вітчизняні політики вже досить добре усвідомили нагальність модернізації публічного управління, що знайшло вираження у розробці Концепції адміністративної реформи України, в котрій чітко поставлено проблеми розмежування державних посад на політичні та адміністративні відповідно до світових традицій демократичного державного будівництва, в загальних рисах окреслено основні складові запропонованого варіанту розмежування політичних та адміністративних функцій, а також ведення активного пошуку шляхів оптимального політичного реформування. Оскільки політична нестабільність вищих щаблів публічної влади, їхнє протистояння й боротьба за розподіл меж впливу, напряду впливають на ефективність державного управління державою. Законодавче закріплення політичного нейтралітету органів публічного управління й посадових осіб вказаних органів зокрема, на практиці виявляється не таким вже й нейтральним. Тим самим, публічне управління може бути використано як інструмент у різноманітних політичних іграх для позбавлення свого головного призначення – забезпечення функціонування держави та суспільства. Однак, маючи можливість запозичення історичного й світового досвіду щодо вирішення проблем збалансування державного управління та політичного керівництва в найрізноманітніших політичних системах, наша країна не звільняється від необхідності здійснення творчого пошуку в царині державного будівництва.

Наявність вказаного пошуку має на меті як мінімум адекватно адаптувати набуті надбання до унікальності власних політичних реалій та як максимум – віднайти саме такі оригінальні форми політичної організації, котрі самі змогли б стати вагомим внеском нашої держави до скарбниці світового політичного досвіду. Як наслідок, постає нагальна потреба в теоретичному обґрунтуванні оптимальних шляхів побудови взаємодії політики та політиків й публічного управління на нових, сучасних засадах. Актуальність вказаної проблематики посилюється й тим, що наша країна змушена обирати оптимальну модель державно-

політичної організації суспільства та здійснювати процеси соціальної модернізації в досить стислі строки, аби не відставати від поступу світової цивілізації.

Підручник «Публічне управління: теоретико-методологічні основи» дозволяє студентам не лише отримати відповідні теоретичні знання щодо вказаних тем, набути навичок з основ публічної влади та децентралізації, але й допомагає сформувати уявлення щодо діяльності владних органів за умов реформування в рамках обраного курсу на євроінтеграцію.

Підручник «Публічне управління: теоретико-методологічні основи» розрахований на слухачів магістратури Інституту державного управління Чорноморського національного університету імені Петра Могили спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування», студентів факультету політичних, юридичних, історичних наук, науковців, викладачів, що спеціалізуються в сфері публічного управління, державних службовців. Він надає майбутнім фахівцям знання спеціального інструментарію влади та децентралізації й забезпечує формування умінь та навичок прийняття ефективних управлінських рішень у сфері публічної політики.

Розділ 1

ПУБЛІЧНА ВЛАДА ТА УПРАВЛІННЯ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ТА КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ

*Практика завжди має бути побудована на хорошій
теорії, ворота якої – перспектива.
Леонардо да Вінчі*

План

1.1. Публічна влада в категоріальному апараті науки державного управління

1.2. Термінологія державного управління в наукових дослідженнях

1.3. Методологія та методи державного управління

Ключові слова: народовладдя, влада, політична влада, державна влада, публічна влада, політика, державне управління, державні органи влади, органи місцевого самоврядування, повноваження, делегування, централізація, децентралізація, субсидіарність, деконцентрація, деволюція, дивестиція, компліментарність, департаменталізація, демократизм, концентрація, партнерство;

управління, технічне управління, соціальне управління, державне управління, виконавча влада, місцеве самоврядування, законодавча влада, виконавча влада, судова влада, політична система;

термін, термінологія, методологія, методика, методи, суб'єкт, об'єкт, структура, діалектичний метод, метафізичний метод, аналіз, синтез, абстрагування, узагальнення, дедукція, індукція, аналогія, контент-аналіз, екстраполяція, моделювання, класифікація, експеримент.

1.1. Публічна влада в категоріальному апараті науки державного управління

Влада виникає з появою об'єднань людей, вона завжди є там, де є відносини управління. Тому її природа хвилює людство вже не одну тисячу років, про що нам говорять праці Платона, Арістотеля, Т. Гобса, Н. Макіавеллі та інших, люди намагаються зрозуміти,

пояснити, вивчити її для розуміння багатьох сучасних політичних проблем (Рис. 1.1.).

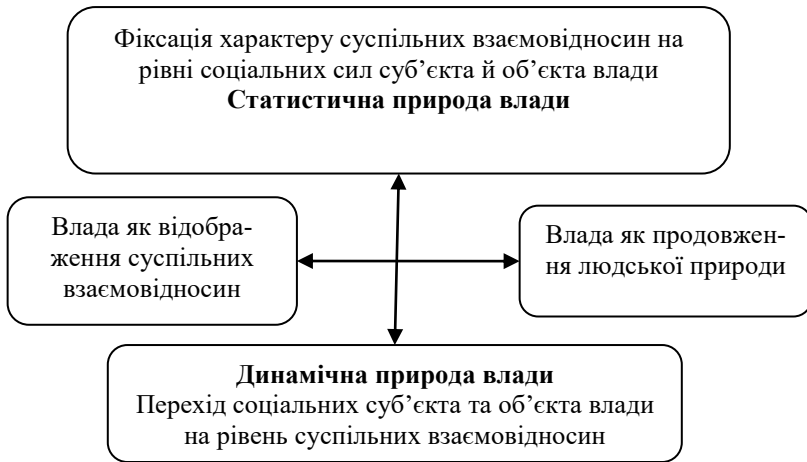


Рис. 1.1. Походження та сутність влади

Наприклад, М. Вебер стверджував, що це «можливість проводити власну волю всупереч опору» [132, р. 53], це відносини панування, що спираються на насильство [16]. Схожу думку мав Б. Рассел, визначаючи її як уміння змінювати відносини людей, щоб досягти мети [130, р. 26].

Дослідник Е. Тоффлер визначав владу як величину, що виникає з насильства, а тому «існує в будь-яких соціальних системах і є найважливішою стороною будь-яких відносин» [110].

На нашу думку поняття влади допомагає зрозуміти сутність політичних взаємовідносин, тому що вона є організованою, регулятивно-контролюючою основою політики, засобом її здійснення, що має універсальні властивості: загальність (функціонує в усіх сферах суспільних взаємовідносин), єдиний принцип діяльності – керівництво в різних формах (розпорядження, наказ тощо).

Влада існує скрізь, де є об'єднання людей: в сім'ї, колективі, різноманітних установах, організаціях, в усій державі. Влада – «реалізована на практиці здатність суб'єкта (соціальної групи) до соціального управління» [103, с. 29].

Влада (грец. *krátos* – панувати, володіти), як складне явище характеризує здатність суб'єкта примушувати іншого виконувати власну волю, використовуючи для цього відповідні засоби, ресурси й технології.

У Конституції України вживається термін «публічна влада», що здійснюється безпосередньо населенням, або через державні органи влади та місцевого самоврядування.

Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є **народ**. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ч. 2 ст. 5 Конституції України).

«Публічна влада – реалізує артикульовані суспільні інтереси територіально-організованого співтовариства» [53, с. 324]. Складовою публічної влади є державна влада і місцеве самоврядування, як окрема форма реалізації народовладдя.

Публічна влада має бути вторинною, підзвітною і підконтрольною волі громадян, народу в реальних проявах імперативної залежності (зв'язаності) від суспільних інтересів. Будь-яка влада може функціонувати тільки за згодою (демократичною легітимацією) народу (*А. Селівстов*)

Державна влада – верховна суверенна влада державно-організованого народу, вона має монополієне право застосовувати легалізоване насильство (правовий примус) у масштабах всього суспільства [48].

Державна влада є владою політичного характеру, однак не всяка політична влада є державною, в першу чергу внаслідок того, що вони мають різні механізми здійснення (Рис. 1.2).

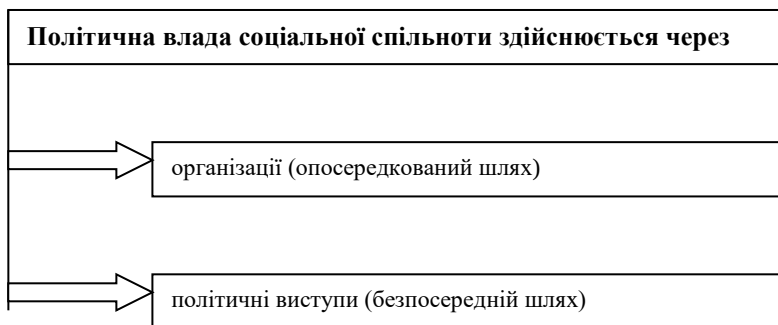


Рис. 1.2. Політична влада

Державну владу характеризує наявність апарату управління й примусу, наявність владного примусового впливу на організації і людей [7].

Політична влада підкреслює здатність й можливість класів (верств, груп) вести боротьбу за їхнє завоювання, проводити власну політичну волю. Однак, якщо політична влада класу реалізовується за допомогою державного апарату, то вона є державною владою.

Наголосимо, що політична влада полягає у здатності суспільних класів (верств) впроваджувати у життя власні рішення, через організаційно-управлінські та регулятивно-контрольні механізми здійснення політики, а державна влада виконує роль арбітра у взаємовідносинах між різними соціальними верствами суспільства, а тому її структурними елементами є:

- держава, її органи (суб'єкт влади);
- люди (об'єкт влади);
- владні відносини (наявність у суб'єкта засобів, здійснювати власну волю);
- нормативна система (регламентує владну діяльність).

Тому фахівці з державного управління визначають державну владу як політико-правове явище, змістовність якого полягає в тому, що, будучи вираженням хоча б формальної волі всіх громадян держави, вона (влада) вдається до здійснення спрямовуючого, організуючого, регулюючого впливу на суспільство [39, с. 129].

Своєю чергою, втілення державної влади в суспільстві відбувається за допомогою різноманітних засобів (Рис. 1.3.).

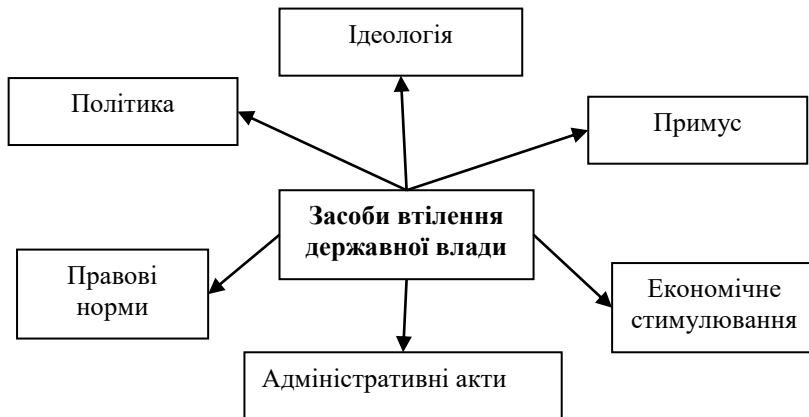


Рис. 1.3. Засоби втілення державної влади

Державна влада здійснюється за допомогою державного управління через практичну реалізацію організаційних, виконавчо-розпорядчих функцій щодо певних об'єктів.

Саме тому існує внутрішній взаємозв'язок між моделлю організації державної влади й системою державного управління.

Поняття «державне управління» у публікаціях визначається по-різному. Так, у радянські часи під державним управлінням розуміли специфічну діяльність держави та її органів, які безперервно, планомірно, владно впливають на суспільну систему з метою її вдосконалення відповідно до державних інтересів. Його розглядали як владну організуючу діяльність виконавчо-розпорядчих органів: 1) видавати і реалізовувати нормативно-правові акти; 2) проводити нагляд за їх реалізацією. На нашу думку «державне управління» можна охарактеризувати як «свідомий практичний, організуючий та регулюючий вплив держави через систему її органів на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, збереження або перетворення, що спирається на її владну силу [48, с. 19].

Дослідник В. Авер'янов погоджувався, що державне управління – це система спеціальних органів виконавчої влади [37, с. 6]. Тієї ж думки є В. Цветков, визначаючи його як організацію та функціонування виконавчих органів [116, с. 121].

Отже, під державним управлінням можна розуміти практичний, організуючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, збереження чи перетворення, що спирається на силу. Або спосіб реалізації державною владою розпорядчо-дозвільних

функцій, спрямованих на виконання законів, інших нормативно-правових актів та політичних рішень [88].

У монографії за ред. В. Погорілка наголошується, що частина функцій державного управління реалізується поза виконавчою владою, а поняття «державне управління» є ширшим ніж поняття «виконавча влада» [82, с. 251].

Науковець В. Токовенко визначає «державне управління», як:

- діяльність держави в цілому; як одну з головних функцій держави в цілому;
- як діяльність виконавчої влади в цілому;
- як неполітичне (поза політичне) підґрунтя діяльності виконавчої влади, а також управління державними та напівдержавними організаціями [108, с. 422].

Слід зазначити, що державне управління є багатогранною організуючою діяльністю держави за допомогою виконавчо-розпорядчої діяльності виконавчих органів через:

- 1) виконання законів (за допомогою владних актів);
- 2) діяльність з використання владних повноважень органів виконавчої влади, або посадової особи [48, с. 22].

Розбудова ефективної системи публічного (державного) управління можлива лише за умови оптимального, раціонального «співвідношення централізації та децентралізації влади в державі» [105], що відповідає цілям і завданням керівництва країни.

Якщо при централізації «більшість владних повноважень зосереджена в єдиному центрі, а управлінська система являє собою вертикальну структуру, на засадах субординації» [40], в якій «переважають вертикальні зв'язки, а рішення прийняти на верхніх рівнях є обов'язковими для нижчих рівнів» [38, с. 429].

Централізоване управління будується з єдиного центру «зверху вниз» з дотриманням суворих принципів єдності та чіткості розпорядництва, коли більшість рішень приймається на верхніх рівнях управління, а участь нижчих рівнів у прийнятті рішень обмежена.

Слід звернути увагу, що централізація в державному управлінні забезпечує організуючий момент у функціонуванні органів державної влади, спрямовує їх діяльність у русло реалізації єдиної державної політики.

Кабінет Міністрів України (Конституція України розділ VI ст. 113) – це вищий орган у системі органів виконавчої влади, що має забезпечувати загальне спрямування діяльності щодо організації виконання законодавчо-нормативних актів та якому підпорядковуватимуться всі інші органи виконавчої влади.

Питання співвідношення централізації й децентралізації сьогодні актуальні для України (табл. 1.1.).

Поняття децентралізації владних повноважень є, ймовірно, настільки давнім як і саме управління. Стародавні імперії, середньовічні королівства, а також сучасні держави причетні до вирішення таких питань, як: якою мірою право збирати податки або приймати рішення на власний розсуд залишати на центральному рівні, а в якій передати місцевим чиновникам.

Досвід показує, що надмірна централізація, локалізуючи прийняття рішень в центрі, пригнічує ініціативу місцевих органів, слабо враховує інтереси регіонів, територіальних громад, колективів, організацій, а тому не може забезпечити ефективного та конструктивного управління.

Її посилення внаслідок відсутності належної взаємодії між органами різних рівнів зумовлює дезінтеграційні тенденції в різних сферах суспільної життєдіяльності.

Таблиця 1.1.

Переваги та недоліки централізації та децентралізації

	Централізація	Децентралізація
Переваги	Концентрація зусиль щодо основних напрямів діяльності відповідно до державних інтересів; відсутність дублюючих функцій управління; процеси прийняття рішень зосереджено в руках лідера із відповідним досвідом й знаннями відповідної галузі; формування ефективної системи контролю й координації діяльності в державних масштабах.	Джерела рішень наближено до державних виконавчих органів; необхідна швидкість прийняття рішень щодо зовнішніх впливів; посилення відповідальності державних органів влади нижчих рівнів; стимулювання розвитку професійних навичок службовців, накопичення відповідного інтелектуального капіталу й досвіду управління за умов надзвичайних ситуацій; посилення конкуренції; забезпечення взаємоконтролю та взаємообмеження в органах влади.

	Централізація	Децентралізація
Недоліки	Значні витрати часу на процеси передавання необхідної інформації; прийняття важливих рішень вищим керівництвом, котре погано уявляє конкретну ситуацію й місцеву специфічність; відсутність ініціативи; неефективність реалізації управлінських рішень.	Наявність ризиків втратити керованість; формування загрози порушення принципів системного підходу щодо розроблення рішень; відсутність належного врахування зовнішніх ризиків та впливів; послаблення взаємозв'язків між владними органами, котрі є необхідними для забезпечення єдності дій.

Досвід реформ у постсоціалістичних країнах свідчить, що саме децентралізація, реальна зміна практики керування державою, відіграє важливу роль у демократизації суспільства, та є запорукою територіального розвитку.

Децентралізація – це перехід від структур та інститутів, не орієнтованих на реальну участь громадян в управлінні державою, до структур, що базуються на ініціативі та відповідальності громади й окремої людини.

Обґрунтування необхідності децентралізації має подвійний характер.

По-перше, «децентралізація, передаючи безпосередньо до рук зацікавлених осіб управління справами, має переваги демократичного характеру», причому демократизм «набагато реальніший в місцевих масштабах, ніж в загальнонаціональних».

По-друге, «децентралізоване управління, якщо для нього забезпечені необхідні засоби і умови, є набагато менш вагомим і набагато більш практичним, ніж централізоване управління».

Ж. Ведель

Децентралізація – це побудова системи управління відкритої для рішень «знизу», тому передбачає плюралізм, відповідальність за власні дії, відхід від бюрократизації, заорганізованості тощо. Багато рішень можуть прийматись на середніх і нижчих рівнях організаційної ієрархії без шкоди для інтересів системи, яка функціонує як єдине ціле. Тому державній владі «ніколи не вдасться перетворитися на демократичну в

повному розумінні цього слова, якщо вона не буде спиратися на ініціативу громадян та їхню самодіяльність» [54, с. 307].

Децентралізація передбачає делегування повноважень і відповідальності від центральних органів влади органам місцевого самоврядування для забезпечення населення управлінськими послугами (табл. 1.2.). Наприклад, у Франції використовується вертикальна децентралізація, за якої всі повноваження центру передаються одному чиновникові, або горизонтальна, що полягає в існуванні на місцевому рівні декількох центрів влади, коли обов'язки розподіляються по галузевому принципу, і деконцентрацію, коли виконання державних послуг і відповідальності за їх виконання покладається на місцеві органи, але повноваження при цьому залишаються за вищими органами державної влади [74, с. 9].

Отже, децентралізація управління – це процес розширення і зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць [57].

Таблиця 1.2.

Тлумачення поняття «децентралізації»

Поняття	Визначення	Джерело
<i>Децентралізація</i>	передача функцій управління від центральних органів влади місцевим органам, розширення кола повноважень органів нижчого підпорядкування управління за рахунок вищих	Сучасний енциклопедичний словник. URL: http://www.eknigka.org.ua/2007/05/28/sovremennyyjjenciklopedicheskijj_slovar.html .
	процес передачі із центра на місця частини функцій і повноважень центральних органів держави	Великий енциклопедичний юридичний словник. К. Юридична думка, 2007. 992 с.
	передання частини функцій державного управління ЦОВВ місцевим органам виконавчої влади та ОМС, розширення повноважень нижчих органів за рахунок вищих за рівнем	Державне управління та державна служба: Словник-довідник / Уклад. О. Ю. Оболенський. К. : КНЕУ, 2005. 480 с.
	це форма організації публічного керування, при якій, поряд з державою, існують інші юридичні особи публічного права, що виконують частину управлінських завдань	Драго Р.

Поняття	Визначення	Джерело
	це передача прав на прийняття рішень не представникам центральної влади, а органам, які не перебувають в ієрархічному підпорядкуванні центральним органам влади і які найчастіше обираються зацікавленими громадянами	Ведель Ж.

На нашу думку, децентралізація – це передача ресурсів, повноважень, відповідальності за планування, розподіл, реалізацію ресурсного забезпечення від центру як регіональним місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування, в першу чергу, об'єднаних територіальних громад. У цьому випадку децентралізація підвищує ступінь участі населення в прийнятті управлінських рішень, які впливають на їх життя, тобто більше відповідають потребам громадян, тому що враховують місцеві умови.

Отже, необхідність децентралізації має подвійний характер:

по-перше, передача безпосередньо в руки найбільш зацікавлених осіб керування справами, має демократичний характер, що набагато більше реальний у місцевих масштабах, ніж у загальнонаціональному;

по-друге, децентралізоване управління, якщо для нього забезпечені необхідні кошти й умови, є набагато практичнішим, ніж централізоване управління [49, с. 98].

Децентралізація за формою може мати різні варіації, а саме може бути: децентралізацією політичною, адміністративною чи фінансовою (Рис. 1.4.), й здійснюватися вона також може по-різному: за допомогою використання деконцентрації чи деволюції.



Рис. 1.4. Форми децентралізації

Отже, децентралізація й деконцентрація – це два різних види переміщення владних повноважень із центра на місця. Зокрема, децентралізація – це передача центром владних повноважень органам самоврядування, а деконцентрація – це надання повноважень чиновникам, призначуваним із центра. По суті, децентралізація – це специфічний метод управління, а деконцентрація – організаційна техніка, що полягає в передачі прав щодо прийняття рішень центральною владою місцевим адміністраціям, є необхідним компонентом процесу демократизації в країні [49, с. 97].

Деконцентрація – вважається найслабшою формою децентралізації і найчастіше застосовується в унітарних державах. Вона включає в себе перерозподіл повноважень щодо процесу ухвалення рішень, фінансові і управлінські повноваження, а також відповідальність поміж різних рівнів центральних органів виконавчої влади. За таких умов, територіальні або галузеві управління знаходяться в підпорядкуванні тільки центральним органам влади. Управлінські завдання за умов деконцентрації розподіляються на органи одного й того ж суб'єкта управління.

На нашу думку, деконцентрація – це передача компетенції на нижчі рівні в рамках єдиної централізованої адміністрації згідно ієрархії (перерозподіл повноважень згідно ієрархії), передача функцій управління від центральних органів влади нижчестоящим державним структурам [54, с. 307-308]. Доречною є думка фахівців з державного управління, що «деконцентрація має на увазі наявність місцевих органів, що залежать від уряду функціонально й у порядку підпорядкованості» [45].

Тож закономірно, що форми децентралізації мають певні особливості і політичні наслідки, до яких приводять:

- у випадку деконцентрації розосередження урядом низки своїх функцій (планування, фінансування) серед регіональних філій, зберігаючи за собою загальний контроль (адміністративна міра, за реалізації якої право прийняття рішень, як і раніше, залишається за центральними установами);

- у випадку деволюції передання урядом певних повноважень й функцій нижнім рівням з метою підвищення його прозорості і підзвітності та наближення до населення (місцеві органи функціонують автономно в плані реалізації своїх функцій) [76, с. 212].

Деволюція – це процес, а не подія (*Р. Девіс*).

Отже, деволюція передбачає передачу повноважень від центральних органів, автономно функціонуючим і демократичним шляхом, сформованим місцевим органам. Як правило, це стосується системи надання відповідних послуг населенню: комунальних, охорони правопорядку, освіти, охорони здоров'я тощо. Місцеві органи управління самостійно приймають рішення щодо надання певних послуг населенню й фінансуванню своєї діяльності. В умовах деволюції органи місцевого самоврядування, що не входять до системи органів державної влади, мають більше автономії під час прийняття рішень на (суб) регіональному рівні [54, с. 308].

Деволюція є прикладом найбільш завершеної форми децентралізації та може набувати різних форм, але в основі її ідеї лежить збільшення повноважень на користь органів місцевого самоврядування.

Прикладом деволюції є Великобританія, де центральним урядом делегуються повноваження окремим частинам Королівства при повному збереженні суверенітету Центра. У Великобританії при деволю-

ції відбувається розподіл фінансів із центру до регіонів, через відповідні програми [6, с. 39]. Британські вчені поділяють деволюцію: на законодавчу, коли органам регіону надається право видавати закони; адміністративну, коли органи відповідних субнаціональних одиниць отримують право реалізовувати закони й політику, що розробляється центром, але пристосовує її до місцевих умов [121, р. 397].

У Великобританії також існує ще така форма децентралізації, як дивестиція (divestment), тобто пряма передача виконавчих функцій від інститутів влади – недержавним організаціям, але вона не зв'язана прямо з діяльністю місцевого самоврядування. Дивестування відбувається із частковою передачею адміністративних функцій, у поєднанні з дерегуляцією або частковою приватизацією [42].

Згідно з вище викладеним, децентралізація – це делегування повноважень центральних органів, або місцевим державним органам, або органам самоврядування.

На нашу думку, децентралізація означає, що в рамках централізованої держави створюються самостійні одиниці як носії місцевого самоврядування, громади, комуни, регіони, які представляють інтереси територіальних громад, або їх об'єднань [51, с. 329]. Які, як слушно зауважує В. Смелянов, перетворюються на ключового суб'єкта влади на місцевому рівні [56, с.12]. У межах місцевих та регіональних утворень їм передаються функції нормотворчості та управління. Отже, «метою децентралізації влади є чіткий і збалансований розподіл повноважень, ресурсів і відповідальності між центральними органами державного управління й місцевого самоврядування» [50, с. 78].

Таким чином, «децентралізація означає перехід від структур та інститутів авторитарних і тоталітарних суспільств, неорієнтованих на активну та реальну участь громадян в управлінні державою, до суспільств, що базуються на ініціативі та відповідальності громади й окремої людини» [49, с. 98].

При цьому, децентралізація дозволяє забезпечити достатній рівень адміністративної самостійності органів місцевого самоврядування, створює ефективну систему взаємодії органів місцевого самоврядування й громадськості із центральною владою.

Ураховуючи, що внаслідок децентралізації органи місцевого самоврядування отримують правову і економічну можливість самостійно вирішувати переважну більшість своїх справ і надавати громадянам, які проживають на території громади, якісні публічні послуги, місцеве самоврядування отримує державно-суспільний характер. Отримуючи державні повноваження, місцеве самоврядування має законодавчо за-

кріплену відповідальність перед державною владою, а місцеві питання отримують державне значення, що є «запорукою утвердження в державі демократичних стандартів управління» [75, с. 21].

Підтвердженням є, по-перше, те, що система місцевого самоврядування – один із основних механізмів реалізації державної політики в соціальній сфері (освіті, охороні здоров'я, культурі тощо), житлового, комунального, транспортного обслуговування населення, благоустрою територій, а так само в інших областях; по-друге, органам державної влади як центрального, так і регіонального рівнів далеко не байдуже рішення більшості питань місцевого значення, тому що від їх вирішення залежить економічна і політична ситуація в країні [54, с. 309].

У сучасних умовах українська держава об'єктивно спрямована на розвиток інституту місцевого самоврядування, що в силу своєї природи виступає сполучною ланкою між населенням і державними структурами. Таким чином, місцеве самоврядування – це реальний механізм задоволення найбільш важливих для населення потреб, а також рішення державних завдань силами органів місцевого самоврядування шляхом передачі їм окремих державних повноважень.

Децентралізація державного управління в Україні обумовлена об'єктивними й суб'єктивними факторами і є загальною закономірністю раціонального, конструктивного та ефективного управління. З одного боку, її проведення в Україні обумовлено певними причинами (Рис. 1.5.).

З іншого боку, співвідношення централізації та децентралізації зумовлено політичними рішеннями, а тому існують різні моделі розподілу повноважень між ієрархічними щаблями через різні підходи до розподілу ресурсів між всіма учасниками управлінського процесу.

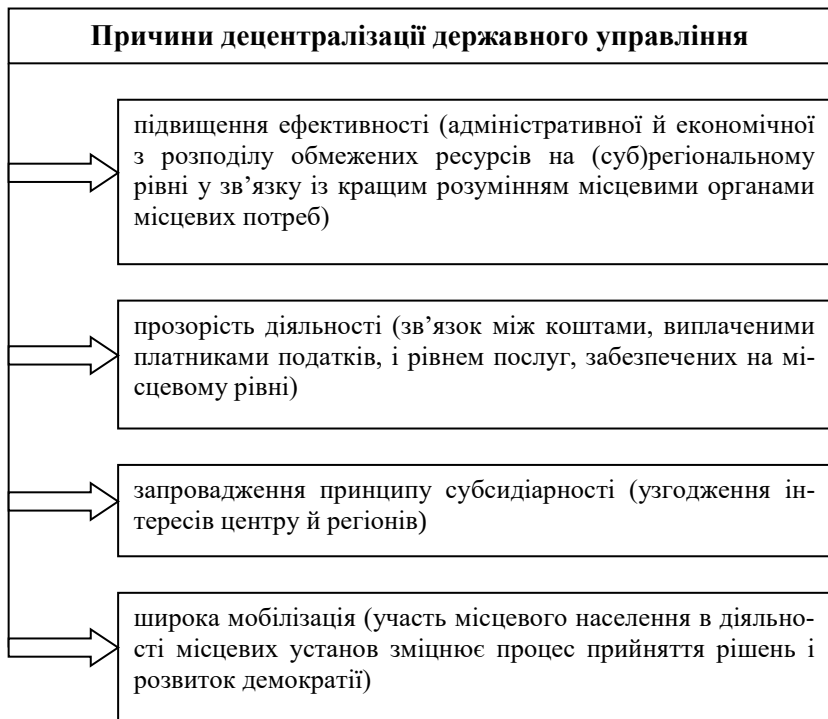


Рис. 1.5. Причини децентралізації державного управління

На думку К. Линьова, політика децентралізації є ефективним соціально-політичним способом управління конфліктами в межах нелінійної ієрархії, а тому очікуваним результатом політики децентралізації в Україні є:

- наявність чіткого розмежування сфер діяльності, функцій та відповідальності між рівнями центральної, регіональної та місцевої влади;
- необхідність виділяти відповідні фінансові ресурси та узгоджувати процедури бюджетного процесу для підвищення ефективності надання державних послуг;
- здійснення вдосконалення прозорої процедури прийняття рішення державними ОВВ та ОМС, впровадження ефективних механізмів залучення громадян до процесів управління державою;
- визначення послуг, що надаватимуться кожним із рівнів влади, здійснення чіткого розподілу власних та делегованих повноважень,

усунення невідповідностей між повноваженнями щодо прийняття рішень та відповідальністю за надання послуг;

– розроблення та впровадження ефективних комунікаційних та інформаційних стратегій взаємодії різних рівнів влади з громадськістю [74, с. 13].

Отже, за базовими формами децентралізація є: політичною, територіальною, ринковою, адміністративною, фінансово-бюджетною та децентралізацією надання громадських послуг.

Крім того, децентралізація будується на принципі субсидіарності, що зумовлює чіткий розподіл прав та обов'язків у виконавчій вертикалі з делегуванням конкретних повноважень на рівень адміністративно-територіальних одиниць, де вони можуть бути виконані найбільш ефективно [8].

Принцип субсидіарності (англ. subsidiary – допоміжний, доповнюючий) – загальний принцип, який передбачає передачу повноважень на прийняття рішень із центрального на нижчі організаційні рівні.

Отже, можемо стверджувати, що централізація та децентралізація є позначенням явищ, дій, форм організації чи характеристики дій з управління:

як явище – вони є певним станом взаємовідносин між суб'єктами та об'єктами управління, що є відображенням розподілу повноважень й відповідальності під час прийняття рішень щодо внутрішніх стосунків та зовнішніх зносин системи;

як форма організації – це процес адміністративно-територіального структурування державної влади, відносин між центром і регіонами, між державними органами і ОМС, що побудовані на принципі субсидіарності;

як дії з управління – це делегування державною владою повноважень на рівень (суб)регіону та територіальних громад, тобто розмежування загальнодержавних і територіальних повноважень між центральними органами і органами влади (суб)регіонального рівня і ОМС при здійсненні державною владою власних функцій.

Якщо **повноваження делегуються** органам місцевого самоврядування центральним чи регіональним органом, органи місцевого самоврядування у міру можливості мають право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов.

Таким чином, децентралізація у широкому розумінні характеризує відносини між державою, суспільством та людиною, а у вузькому – між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Децентралізацію необхідно здійснювати комплексно у відносинах «державна – громадянське суспільство», «органи влади – людина», «державна виконавча влада – місцеве самоврядування». Від процесів централізації і децентралізації державної влади в Україні, їх оптимального поєднання у процесі адміністративно-територіального структурування державної влади і місцевого самоврядування залежить ефективне функціонування державного управління і розвиток держави як політико-правової організації суспільства.

1.2. Термінологія державного управління в наукових дослідженнях.

Термін – це ім'я поняття

Кожне дослідження – це стосується й державного управління – ґрунтується на використанні термінології, тобто сукупності термінів («термін» від лат. terminus «границя, кінець, межа» [72, с. 98]), або словосполучень. Зміст поняття розкривається через його дефініцію на основі виділення необхідних і достатніх ознак. Таким чином, «термін» – це слово (словосполучення), котре входить до системи понять державного управління задля задоволення специфічних потреб спілкування у управлінській галузі.

Зараз використовується величезна кількість **термінів**. Якщо раніше тлумачні словники складалися на основі мови художньої літератури і меншою мірою публіцистики, то зараз опис розвинених мов світу неможливий без урахування наукового стилю та його ролі в житті суспільства. Досить сказати, що з 600 000 слів авторитетного англійського словника Вебстера 500 000 складає спеціальна лексика.

Що стосується поняття «термінологія», то воно належить до лексики професійної та наукової мови.

В «Енциклопедії українознавства» під термінологією розуміють «сукупність термінів (слів або словосполучень), що висловлюють специфічні поняття з певної галузі науки, техніки чи мистецтва, а також сукупність усіх термінів, наявних у тій чи тій мові» [46, с. 3166].

Тобто, термінологія – це система термінів, які використовуються для вираження понять.

У кожній статті з вузької технічної спеціальності **число термінів не перевищує 150-200 одиниць**. З розвитком науки і техніки однозначні спеціальні (номенклатурні) терміни можуть набувати додаткових значень і стають багатозначними загальнонауковими та технічними термінами, а багатозначні терміни можуть втрачати свої значення і стають однозначними.

На нашу думку, *термінологія* виконує такі основні функції – позначає наукові поняття (терміни) і задовольняє потреби спілкування фахівців, за умови, якщо вона є загальноприйнятою, унормованою і відповідає вимогам до термінів.

У термінознавстві поки що немає загальноприйнятого визначення поняття «**термін**», хоча існує чимало спроб це зробити (майже 20!). Чому це важко зробити? Через те, що термін є об'єктом дослідження кількох наук (логіки, лінгвістики, термінознавства тощо), і кожна з них намагається побачити ті ознаки в терміні, що є суттєвими саме з її погляду.

Так, наприклад, у дисертації Н. Коцюби вперше досліджено українську термінологію державного управління з погляду порівняльно-історичного, лексико-семантичного та структурно-словотвірного підходів. Крім того, в даному дослідженні було проаналізовано основні періоди й підперіоди формування й розвитку вітчизняної термінології державного управління (УТДУ), зокрема представлені:

1. Донауковим періодом (IX – кінець XX ст.):

1.1. Зародженням та формуванням української термінології державного управління за часів Київської Русі.

1.2. Розвитком УТДУ Галицько-Волинської держави.

1.3. Формуванням управлінської термінології за часів литовсько-польського періоду.

1.4. Становленням УТДУ за часів козацтва.

1.5. Розвитком української термінології державного управління під час Гетьманщини.

1.6. УТДУ за часів української бездержавності.

1.7. Формуванням управлінської термінології початку XX ст.

1.8. Розвитком української термінології державного управління за часів СРСР (20-80 рр. XX ст.).

2. Становленням УТДУ на науковій основі (90-і рр. XX ст.) [112, с. 6].

На думку дослідника, саме останній період (90-і роки XX ст. – початок XXI ст.) є кульмінаційним періодом у розвитку УТДУ, оскільки є пов'язаним із такими вагомими позамовними чинниками, як здобуття Україною політичної незалежності й, як наслідок, з посиленням уваги щодо проблем державного управління та подальшим виокремленням державного управління як науки.

На думку Н. Коцюби, «інтенсивність розвитку та функціонування української термінології державного управління безпосередньо пов'язана з умовами існування української державності», й саме тому «цей процес із різною інтенсивністю тривав протягом усієї історії нашого державотворення і був паралельним до формування державного управління як галузі людської діяльності» [73, с. 8].

Вивчення державного управління як особливого виду соціальної діяльності потребує визначити, що ж таке управління.

У загальному трактуванні термін «управління» використовують як «родове поняття, що характеризує впорядкування взаємозв'язків і взаємодії певної множини елементів або складових частин природи, суспільства чи самої людини» [4, с. 53]. Як наслідок, можемо визначати управління цілеспрямованим впливом суб'єкту на об'єкт [48, с. 68].

Здійснення управління здебільшого відбувається у системах «людина-природа», «людина-техніка», «людина-людина» тощо, де первинними керівними елементами є людина й створення їх (систем) задля забезпечення й обслуговування інтересів людини [48, с. 10].

Управління здійснюється залежно від об'єкта, тому існують різні види управління – технічне, біологічне та соціальне (суспільне) (Рис. 1.6.) – управління людьми. Отже, «сучасна наука розглядає управління як функцію організованих систем, що забезпечує збереження їх певної структури, підтримку режиму діяльності, реалізацію їх цілей і програм. Тобто управління – це впорядкування відповідної структури і забезпечення ефективного її функціонування відповідно до закономірностей існування і розвитку даної системи» [48, с. 11].

На думку М. Корецького, «найскладнішим видом управління, є соціальне управління, оскільки саме у його межах здійснюється також і біологічне, і технічне управління», тому, визначає він, «управління – це властивість, що внутрішньо притаманна суспільству на будь-якому етапі його розвитку, оскільки серед об'єктивних закономірностей його існування і розвитку є потреба постійного впорядкування, тобто впли-

ву на нього. Саме управління і здійснює такий вплив. Зрештою, виникнення владних відносин у суспільстві було неминучим, оскільки завжди виникає потреба в організації управління» [71].

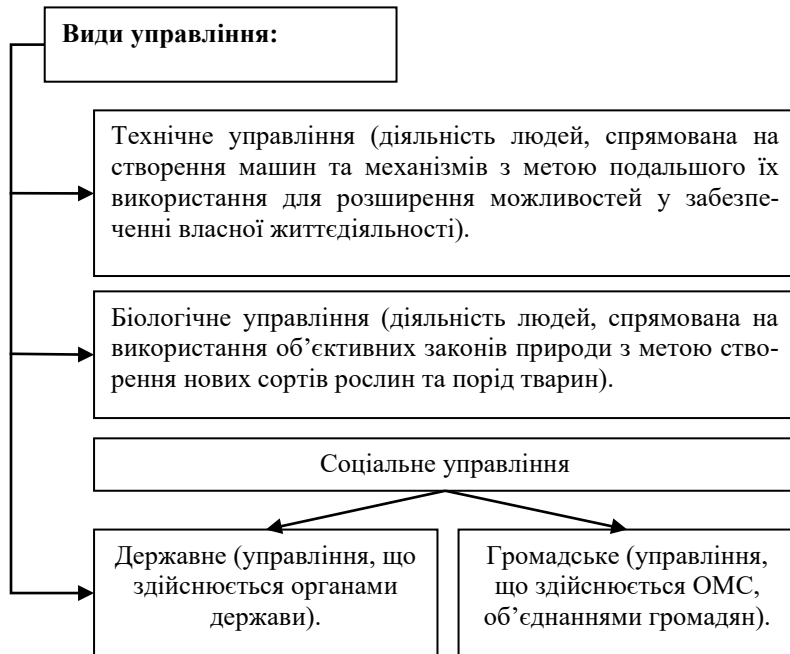


Рис. 1.6. Види управління

Таким чином, *управління* є сукупністю дій, котрі здійснюються задля досягнення відповідних суспільних й значущих цілей. У широкому ж значенні управління означає керівництво чим-небудь, або будь-ким.

Суб'єктами та об'єктами соціального управління виступають люди та їхні спільноти, а предмет представлений різноманітними матеріальними речами, духовними цінностями, однак сторонами у взаємовідносинах управління виступають виключно люди.

Одним з видів соціального управління є державне управління (суб'єкт управління – це держава і її органи) [4, с. 56].

Державне управління (англ. «public administration»; у США досить часто використовують термін «public affairs») – це певний вид соціальної діяльності.

Загальновизнаного поняття державного управління у науці ще не склалося, тому, підкреслює В. Авер'янов, «одні його трактують з точ-

ки зору суті, реального змісту, інші – форм, яких воно набирає і в яких функціонує. Найчастіше воно визначається шляхом відмежування одних від інших видів державної діяльності» [41, с. 9-10].

На думку юристів, зокрема як стверджує Н. Ней, на основі того, що Конституція України не містить терміну «державне управління», більшість розуміє цей факт як підставу для виключення категорії «державне управління» із понятійного апарату юриспруденції, або, у кращому випадку, визнають її суто науковою, яка не має практичного застосування в законодавстві. Такі автори (аналізуючи вузький зміст державного управління) вважають термін «державне управління» успадкованим від радянської юридичної науки та практики (де він широко використовувався у законодавстві (в тому числі й конституційному), від якого новітній юриспруденції необхідно позбутися якомога швидше [80].

Крім того, в Конституції України у ст. 6 закріплено принцип здійснення державної влади на основі її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, а в тексті Конституції вживаються терміни «органи виконавчої влади» (ст. 106), «місцеві органи виконавчої влади» (ст. 120).

Виходячи з цього, представники юридичної науки визначають державне управління як виконавчу й розпорядчу діяльність держави. Наприклад, С. Серьогіна пропонує замінити термін «державне управління» на «виконавчу владу» [99, с. 14-15], але зрозуміло, що категорії «державне управління» та «виконавча влада» хоча і можуть бути відображенням одного явища – виконавчо-розпорядчої діяльності, однак мають дещо різний зміст.

Дійсно, в Конституції України окремого підрозділу під назвою «Державне управління» немає, але вживаються такі поняття як «державна влада» та «місцеве самоврядування». Крім того, в статті 38 Основного Закону вживається термін «управління державними справами».

Аналіз українського законодавства [91] однозначно засвідчує, що поняття «державне управління» існує і є правомірним. Термін вживається в указах Президента [92], для позначення виконавчо-розпорядчої діяльності державних органів. Крім того, у чинній Конституції України є така норма:

– «Громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами» (ст. 38);

– у Законі України від 24 січня 1997 р. «Про державний матеріальний резерв» зазначено, що його обслуговування забезпечується уповноваженим центральним органом виконавчої влади, який здійснює управління державним резервом (п. 1 ст. 4);

– у Законі України від 4 липня 1996 р. «Про залізничний транспорт» підкреслено, що управління залізницями здійснюється органом управління залізничним транспортом – Державною адміністрацією залізничного транспорту України (ст. 4);

– у Законі України від 16 жовтня 1997 р. «Про електроенергетику» прямо зафіксовано, що державне управління в електроенергетиці здійснюють органи державної виконавчої влади, уповноважені Кабінетом Міністрів України (ст. 8).

Термін «система державного управління» вжито і в Указі Президента України від 7 липня 1997 р. «Про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи».

Таким чином, державне управління є «цілеспрямованим організуючо-регулюючим впливом держави (за допомогою системи його органів й посадових осіб) на перебіг суспільних процесів, взаємовідносин й діяльність людей, котре також має цілу низку специфічних властивостей» представлених тезами, що:

1) суб'єкт управління – це держава;

2) державне управління має спиратися на владні повноваження й поширюватися на все суспільство;

3) за характером й обсягом управлінських явищ державне управління має охоплювати вирішення спільно значущих справ, узгоджувати дії всіх громадян, захищати спільний інтерес, задовольняти потреби суспільства, а не певних громадян й соціальних груп;

4) державне управління має містити не лише комплекси методів й засобів політико-правових, соціально-економічних (врегульовувати, узгоджувати, переконувати, стимулювати та ін.), але й примус за допомогою та впливу правоохоронних органів [48, с. 45-46].

Таким чином, у вузькому розумінні *державне управління* є адміністративною, виконавчо-розпорядчою діяльністю держави (табл. 1.3.).

Таблиця 1.3.

Тлумачення поняття «державне управління»

Поняття	Визначення	Джерело
<i>Державне управління</i>	діяльність усього державного апарата з регулювання суспільних відносин, з управління як суспільними, так і його власними справами.	Б. Курашвілі
	адміністративна діяльність провладних органів з виконання адміністративних функцій.	Б. Гурне

Поняття	Визначення	Джерело
	практичний, організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, зберігання або перетворення, що спирається на її владну силу.	Г. Атаманчук
	соціальне явище, форми, методи, принципи, характер якого завжди зумовлюються потребами суспільного розвитку, що виявляються в інтересах певних соціальних верств і груп.	В. Цветков
	діяльність особливого роду, зміст якої полягає у виконанні правових актів шляхом різних форм організуючого впливу на суспільні явища та процеси.	В. Авер'янов

Об'єктом державного управління – виступають правові форми державного управління. На більш конкретних рівнях аналізу системи управління держава – як інтегрований суб'єкт управління – потребує вже диференційованого розгляду, тобто розгляду в розумінні сукупності державних органів, між котрими певним чином розподіляються різноманітні види діяльності держави. Отже, категорія державного управління у вузькому, більш спеціалізованому значенні є відображенням відносно самостійного різновиду діяльності держави, що його здійснює певну частину органів держави [1].

У широкому розумінні *державне управління* – це організуюча, впорядковуюча діяльність держави, державне регулювання різних суспільних відносин шляхом діяльності всіх гілок державної влади – законодавчої, виконавчої, судової (інколи говорять й про інші гілки влади), їх органів, державних службовців.

Широке розуміння категорії «державне управління», дійсно, в законодавстві не застосовується, а використовується лише в науковій літературі. Наприклад, у *широкому* тлумаченні державне управління є сукупністю всіх видів діяльності держави (тобто, всіх форм реалізації державної влади) та прийнятним лише на рівні аналізу в цілому загальної соціальної системи управління, котрий взаємопов'язаний із виокремленням її відносно самостійних підсистем. У такому разі категорія державного управління «надає змогу відмежовувати державні інститу-

ти управлінського впливу (тобто, з боку держави) від впливу з боку всіх інших, тобто недержавних, інститутів» [1].

Також надзвичайно важливим є той факт, що критерії класифікації видів державної діяльності, з маси котрих виокремлюється «державне управління», на сьогодні – порівняно з періодом радянського Союзу – принципово змінюються. Варто наголосити, що за радянських часів державне управління визначається як один із основних чотирьох видів державної діяльності – наряду з такими її видами, як здійснення власне державної влади – діяльністю Рад народних депутатів всіх рівнів; правосуддя; прокурорського нагляду. Однак, на сьогодні, зважаючи на впровадження в нашої державі конституційного принципу поділу державної влади, схожа класифікація видів діяльності держави починає втрачати своє власне значення. Тому до основних видів діяльності держави тепер відносимо здійснення:

- а) законодавчої влади;
- б) виконавчої влади;
- в) судової влади [1].

На нашу думку, під *державним управлінням* варто розуміти специфічність діяльності держави, котра дістає свій власний прояв у функціонуванні її органів, котрі безперервно, помірно, владно й в рамках правових установлень здійснюють вплив на суспільну систему з метою її вдосконалення щодо державних інтересів. Таким чином, термін «державне управління» – це сукупна діяльність державної влади, всіх її гілок та органів, а також посадових осіб. Управління втілюється у прийнятті рішень, особливо тих, які торкаються життєвих інтересів певного територіального колективу, його соціальних груп.

Державне управління в Україні сьогодні має своїм об'єктом суспільство перехідного періоду, якого в історії фактично не було, оскільки процеси капіталізації і демократизації суспільства радянського типу здійснюються вперше. Разом із тим, система управління має бути адаптована до інтересів різних прошарків та груп посткомуністичного суспільства та не допускати соціального антагонізму [81].

Варто наголосити, що раніше питання щодо співвідношення виконавчої влади й державного управління не виникало, оскільки вказані два поняття зазвичай ототожнювали. Однак сьогодні варто враховувати, що виконавча влада є здебільшого категорією політико-правовою, в той час як державне управління є категорією організаційно-правовою. Саме тому право на існування мають обидві державно-правові категорії, незважаючи на той факт, що норми Основного Закону не містять згадок про державне управління (табл. 1.4.).

Таблиця 1.4.

Співвідношення виконавчої влади та державного управління

Державне управління	Виконавча влада
є організаційно-правовою категорією; за своїм призначенням становить певний вид державної діяльності, в межах котрої відбувається реалізація державної влади;	є політико-правовою категорією; за своїм призначенням є органами державного управління, котрі здійснюють управлінську діяльність;
виконавча влада й державне управління здійснюються виконавчими органами, однак:	
до таких органів, окрім ОВВ, належать також адміністрації підприємств, установ, керівники підприємств й організацій, котрі належать до сфери управління міністерств, органи міністерств та відомств;	до органів цієї влади належать лише ті, котрі закріплені в Основному Законі: КМУ та АРК, місцеві державні адміністрації на відповідній території;
тісна взаємодія виконавчої влади та державного управління як різновиду соціального управління здійснює поєднання в єдине ціле й таке явище, як адміністративне право, оскільки його формування в якості самостійної галузі права традиційно пов'язано з державним управлінням.	

Державне управління є реальністю, без котрої не в змозі працювати державно-владний механізм, оскільки державне управління за власним призначенням й є видом державної діяльності, в межах якої практично реалізується державна влада.

Місце та роль державного управління у суспільстві визначається тим, що воно:

а) у власному існуванні спирається на владу як організовану силу суспільства, здатної до примусу;

б) здійснює вплив на суспільство й важливі процеси, явища, взаємозв'язки;

в) зазвичай діє системно, оскільки поєднує функціонування двох складних структур – державного апарату управління й публічних провів суспільства [81].

Найбільш розгалуженою системою державного управління є його політична система (механізм організації і функціонування політичної влади в суспільстві з приводу розподілу ресурсів і цінностей, що комплексно виконує цю задачу).

Політична система є «цілісною, впорядкованою сукупністю політичних інститутів, політичних взаємовідносин, процесів, принципів політичної організації суспільства, котрі підпорядковано певним політичним, соціальним, правовим, ідеологічним, культурним нормам, історичним традиціям й засадам політичного режиму даного конкретного суспільства, вміщує в себе організацію політичної влади, відносини між суспільством і державою, характеризує перебіг політичних процесів, зокрема інституалізацію влади, стан політичної діяльності, рівень політичної творчості у суспільстві, характер участі у політичному житті» [84, с. 126-127].

Найбільший управлінський потенціал зосереджений в державі, що є компонентом політичної системи, а реальні імпульси організаційного впливу йдуть від структур виконавчої влади держави. Держава – не тільки результат розвитку суспільства, вона є чинником формування політичної системи суспільства, тобто упорядкованої на засадах права системи всіх політичних явищ, що функціонують і взаємодіють (або протидіють) у суспільстві з метою завоювання, утримання або участі у політичній владі.

Політична система складається з трьох елементів:

- ідей та політичних цінностей (зокрема, ідей народовладдя, суспільного прогресу);
- організацій та інститутів;
- партій, котрі регулюють втілення в життя ідей та діяльність інститутів [44].

Також до складу політичної системи суспільства входять й такі недержавні громадські об'єднання, представлені партіями, професійними спілками, жіночими організаціями, громадськими рухами, інститутами громадської думки тощо. Тобто, управління справами держави не обмежується її діяльністю, до цього залучені інститути економічного і соціального характеру, громадські об'єднання, окремі видатні особистості, громадяни та їх колективи.

Роль державного управління полягає у врегулюванні та впорядкуванні життєдіяльності та відносин особистості, колективу, держави та суспільства, встановлення ірраціональних взаємозв'язків шляхом застосування державної влади. Таким чином, *державне управління* – це цілеспрямований вплив органів держави, його установ та службовців на різні сфери життя суспільства, поведінка індивідів та їх колективів

(в тому числі і в самих державних установах); це – єдиний цикл регулювання державою різних відносин в суспільстві шляхом застосування державної влади та використання прямих та зворотних зв'язків суб'єкта та об'єкта (об'єктів) управління. Важливо при цьому мати на увазі те, що державна влада, її органи використовують різні засоби для управління, в тому числі економічні та ідеологічні. Держава, бажаючи забезпечити прискорений розвиток будь-якої галузі економіки, встановлює преференцію (перевагу) для неї (зменшення податків, обмеження доступу імпортованих товарів даного роду тощо). У сфері духовного життя суспільства вона може заборонити пропаганду людиноненавистницьких ідей, «розпалювання соціальної, расової¹, національної дискримінації»². Держава регулює і деякі особисті відносини людей, якщо вони мають суспільне значення (наприклад, виховання дітей, допомога батьків дітям і дітьми – батькам). Відповідні норми містяться в Конституції України, в багатьох інших актах державної влади – законах, актах виконавчої влади, Президента, уряду, деяких судових органах та інших органів держави. Сфера державного управління дуже широка (див. табл. 1.5.).

Таблиця 1.5.

Сфера державного управління [40]

У межах діяльності органів виконавчої влади	Поза межами діяльності органів виконавчої влади
у ході реалізації їх повноважень щодо керованих об'єктів зовнішнього суспільного (економічного, соціального та ін.) середовища	всередині апаратів будь-яких інших (крім ОВВ) органів державної влади – з боку їхніх керівників щодо інших службовців (наприклад, в апаратах парламенту, судів, органів прокуратури тощо)

¹ Расова дискримінація порушує саму суть прав людини, які повинні дотримуватися незалежно від відмінностей раси, статі, мови, етнічного походження, національності та релігії. Згідно міжнародного права з прав людини, держави зобов'язані боротися з расовою дискримінацією в усіх її формах.

² Стаття 24 Конституції України гарантує громадянам право на захист від дискримінації за ознаками «раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового статусу, місця проживання, за мовним та іншими ознаками».

У межах діяльності органів виконавчої влади	Поза межами діяльності органів виконавчої влади
у ході виконання місцевими держадміністраціями повноважень ОМС, делегованих відповідними місцевими радами, при тому, що власне виконавчій владі ці повноваження первісно не належать	всередині державних підприємств, установ й організацій – з боку їхніх адміністрацій щодо решти персоналу
у ході керування вищими органами виконавчої влади діяльністю нижчих органів	з боку тих чи інших уповноважених державою суб'єктів у процесі управління державними корпоративними правами
у ході керування роботою державних службовців всередині апарату кожного органу виконавчої влади	з боку різноманітних дорадчо-консультативних органів, утворених державними органами (наприклад, Президентом України), в частині виконання наданих їм організаційно-розпорядчих повноважень щодо інших органів, посадових осіб

У загальному вигляді, державне управління – це регулювання поведінки управляючого об'єкта (державного і недержавного) державними органами, організаціями, посадовими особами з метою, визначеною державою, направлення діяльності об'єкта шляхом використання найрізноманітніших засобів: економічних, адміністративних, ідеологічних, правових та не правових, шляхом стимулювання, вимог, заборон, репресій тощо. Основою державного управління є володіння державною владою.

У державному управлінні, крім державних суб'єктів (органів й т. п.), частково можуть використовуватися недержавні інститути, тобто громадські об'єднання або органи місцевого самоуправління, яким передаються деякі функції державних органів.

У країнах мусульманського фундаменталізму (Іран, Саудівська Аравія, Катар та ін.) елементом державного управління часто виступає релігія, релігійні інститути (Коран відіграє роль Основного закону, існує релігійна поліція нравів «мутава»).

У системі державного управління значне місце займає його мета, тобто створення найбільш сприятливих умов задля функціонування

виконавчої влади, а тому раціональна організація здійснення виконавчої влади має забезпечити правильний вибір суб'єктів управлінської діяльності, встановлювати місце й роль кожного з них та чітку взаємодію між ними, що є однією з найважливіших умов економічності і ефективності державної діяльності.

На думку авторів, найбільш загальною метою державного управління в сучасних умовах є безпека, життєзабезпеченість, цілісність та впорядкованість економічної та соціальної систем. Тобто, основною метою демократичної, правової соціальної держави згідно Конституції України є захист людських цінностей: покращення якості життя, гарантії прав та розвиток особистості, забезпечення демократії, соціальна справедливість, соціальний прогрес суспільства.

По суті, в Конституції України проголошено, що пріоритетом держави, державного управління стають загальнолюдські цінності, але вони ще не захищені інститутами права не мають адекватної основи в структурі суспільства, свідомості народу, правозастосовної практики. Звідси їх низька ефективність [81].

Як зазначає Н. Нижник, «державне управління буде здійснюватися успішно лише в тому випадку, якщо йому на допомогу прийдуть структури громадянського суспільства. Державні органи мають перетворити їх вимоги в державну політику і закони, а потім реалізують політики і ці закони. Цей механізм взаємодії розповсюджується на широку участь усього суспільства у формуванні державної політики» [81].

Завдання підвищення ефективності державного управління в Україні – одна з пріоритетних проблем, хоча ефективність управління характеризує його якісну, а не кількісну сторону. Воно не можливе, якщо Кабінет Міністрів не відіграватиме ролі вищого політичного органу, де міністри чітко розуміють стратегічні цілі і спроможні довести їх доцільність іншим [111].

Стабільність системи управління – важливий, але не домінуючий показник. Головне – це адаптація управлінського механізму до умов управління, динаміки суспільства, держави, потреб людей. Важливою матеріальною базою державного управління є ресурси управління (наявність відповідних органів, кадрів, фінансових можливостей, управлінської техніки тощо). Від цього (але не тільки від цього) залежить ефективність державного управління.

1.3. Методологія та методи державного управління

Методологія (від грець. *μεθοδολογία* – навчання про метод) – система принципів і способів організації й побудови теоретичної й практичної діяльності людей; також «методологія – це навчання про струк-

туру, логічну організацію, методи й засоби наукової діяльності» [79]. Іноді методологію ототожнюють з методикою – послідовністю дій з досягнення необхідного результату, що не зовсім вірно.

Частіше під методологією звикли розуміти, в першу чергу, методологію наукового пізнання, тобто вчення щодо принципів, форм та способів науково-пізнавальної діяльності. Методологія надає характеристики компонентам наукового дослідження – серед яких об’єкт, предмет аналізу, задачі дослідження (чи проблеми), сукупність дослідницьких засобів, прийомів, що є необхідними для вирішення задачі даного типу, а також є необхідною умовою формування уявлення щодо послідовності дій дослідника під час процесу рішення задачі [79].

«**Методологія**» являє собою такий термін, що обов’язково припускає при вживанні другий термін – «діяльність». По суті справи, коли ми говоримо слово «методологія», то завжди маємо на увазі, що йдеться саме про методологію діяльності. Кожний із усього різноманіття видів діяльності не може існувати без своєї методології. У науці нерідко спостерігається звуження методології до одного її виду – методології пізнавальної діяльності.

Але від методології треба відрізнити методологію науки, скажемо державного управління. *Методологія науки державного управління* є:

1) сукупністю прийомів дослідження, котрі застосовуються в науці державного управління;

2) вченням щодо методів пізнання й перетворення дійсності, що виникає в зв’язку з необхідністю усвідомлення наукою державного управління своєї власної природи, принципів і методів, що лежать в її основі пізнання дійсності.

Можна погодитись з Н. Нижник, що «наріжним каменем методологічної бази в діяльності органів державної влади» для України є теорія державного управління, бо поки об’єктивні закономірності не пізнані, управлінські дії опинялися й будуть опинятися в ролі випадковості як форми вияву необхідності» [81].

Предмет методології – організація діяльності, тому методологія в широкому розумінні – навчання про організацію будь-якої людської діяльності (професійної, художньої, ігрової тощо), як індивідуальної, так і колективної діяльності, у тому числі і державного управління. Організувати діяльність означає впорядкувати її в цілісну систему із певними характеристиками, логічною структурою й процесом її здійснення – тимчасовою структурою (Рис. 1.7.).

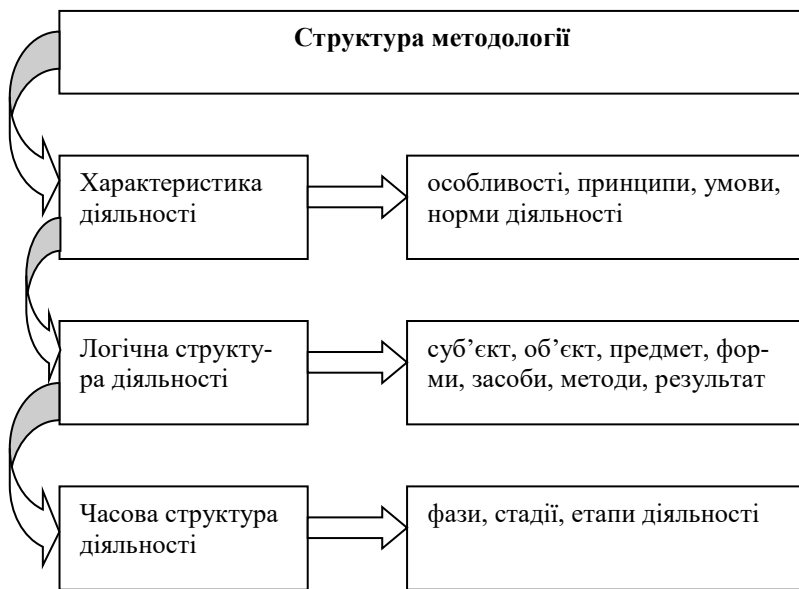


Рис. 1.7. Структура методології

Методологію можна розглядати як теоретичну, тому що вона тісно пов'язана з гносеологією, так і практичну – орієнтовану на перетворення світу. Методологічним аспектом дослідження такого явища, як державне управління, за своїм змістом охоплюється використання гносеологічних, тобто теоретичних та пізнавальних знань різного рівня. Зазначимо, що методологічні знання (на відміну від т. зв. онтологічних, що вдаються до вивчення проблем буття) є знаннями щодо принципів, методів, шляхів та інших засобів вивчення, пізнання об'єктів, що досліджуються.

Поділ знань на методологічні (гносеологічні) та онтологічні є досить умовним, оскільки не може існувати онтології, тобто пізнання безпосередніх, реально існуючих явищ та процесів, поза межами гносеології, так само й навпаки. Наголосимо, що одночасно кожен із вказаних різновидів знань володіє певною відносною самостійністю.

При вивченні державного управління використовуються: загальні, загальнонаукові та спеціальні методи.

Загальних (загально-філософських) методів в історії пізнання – два: діалектичний і метафізичний. Діалектичний метод – це метод пізнання дійсності в її суперечливості, цілісності і розвитку, де розвиток – це не

просто механічна зміна дійсності, а скоріше її саморозвиток. За Г. Гегелем (1770-1831 рр.) діалектичний метод є усвідомлюваною формою «саморозвитку логічних категорій шляхом їх вибудовування у цілісну взаємопов'язану систему. Логічні категорії виражають всезагальні, універсальні зв'язки буття, розкриваючи їхній саморозвиток і зображаючи картину буття, що саморозвивається» [96, с. 227].

Основою діалектичного методу в державному управлінні є підхід до будь-якого об'єкта дослідження в процесі його розвитку, взаємозв'язку і взаємообумовленості. Діалектичний метод орієнтує на дослідження внутрішніх джерел розвитку державного управління, його історичної трансформації, на розуміння того, що його розвиток відображає окремі періоди розвитку держави.

У зв'язку з тим, що метафізичний метод – метод, протилежний діалектичному, за його допомогою розглядають явища, речі поза їх взаємним зв'язком і розвитком. Отже, якщо діалектика враховує мінливий характер людських знань, наприклад, про державну владу, то метафізика розуміє розвиток як просте, лише кількісне збільшення або зменшення, як повторення, рух по колу або по прямій лінії, «без виникнення нового; як рух, із якого вилучається його сутність – протиріччя; як прогрес, тобто як сходження від нижчого до вищого, від простого до складного» [13, с. 28-29].

Серед загальнонаукових методів у державному управлінні важливе значення мають аналіз і синтез.

Для **аналізу соціального складу держави** як системи потрібні інші наукові засоби, ніж для аналізу цивілізації в цілому. У першому випадку, як правило, достатньо емпіричних соціальних досліджень. У другому – емпіричні дослідження можуть складати лише допоміжний засіб у більш значному арсеналі теоретичних засобів.

Аналіз (з грець. ἀνάλυσις розкладання) – метод дослідження, сутність якого полягає у тому, що предмет дослідження розчленовується на складові частини, кожна з яких досліджується окремо. Тобто, предмет розкладається на складові частини (сторони, ознаки, властивості або відносини) з метою їх всебічного вивчення.

Отже, аналіз – це дії дослідника в процесі вивчення отриманих даних, із метою уявити характер явищ, описаних цими даними. Так, наприклад, при аналізі поняття «влада» можна перейти до визначення категорії «політична влада», «державна влада», потім до категорії «децентралізація державної влади» і т. д.

Синтез (грец. *synthesis* – з'єднання) – це з'єднання раніше виділених частин предмету, або даних отриманих у результаті аналізу в єдине ціле. При цьому синтез – це не механічне з'єднання раніше роз'єднаних елементів єдиного цілого. У ході синтезування розкривається місце та роль кожного елементу у системі єдиного цілого, пізнається їх нерозривна діалектична єдність [5, с. 117-118].

«Відтворення системи в її цілісності за допомогою **синтезу** набагато точніше відображає її сутність, ніж початкове, безпосереднє її бачення», коли система не розчленована, не досліджена людиною.

В. Афанасьєв

За допомогою синтезу окремі елементи об'єкту, що вивчається, розчленовані в результаті аналізу, перегруповуються, об'єднуються, розділяються і вивчаються, як єдине ціле. За його допомогою, наприклад, виділяються гілки державної влади: законодавча, виконавча, судова та поняття державного апарату.

Абстрагування (від лат. *abstractio* – віддалення, відволікання) є особливим прийомом мислення, змістом якого є відволікання від низки властивостей та відносин явища, яке вивчають, з одночасним виділенням тих властивостей та закономірностей, що є необхідними досліднику для здійснення дослідження.

Походить із традиції античної філософії Платона, Аристотеля тощо. **Метод абстрагування** отримав розвиток у філософії «Просвітництва» Локка, Юма, Спінози, Лейбніца, Декарта. Як метод найбільш завершеного вигляду набув у німецькій філософії «ідеалізму» Гегеля та Шеллінга.

Саме з допомогою абстрагування є можливість вивчати таку особливість «влади», як примус.

Кожна підсистема суспільства має свої **інститути та інституції**: економічна – виробничі підприємства, фінансові установи, маркетингові організації тощо; політична – держава, партії, профспілки, суспільні організації тощо; соціальна – страти, соціальні групи та прошарки, нації тощо; духовна – церква, освітні установи, наукові установи тощо), наприклад дослідження природи ризиків у сучасній економіці або процесу розвитку трудових можливостей особистості (організації, суспільства, держави).

Узагальнення є прийомом мислення, результатом якого є встановлення загальних властивостей та ознак об'єктів. Операції узагальнення здійснюються як перехід від часткового поняття (чи думки) до загального поняття (чи думки).

Для прикладу, такі поняття як «місцева влада», «державна влада», «публічна влада» дозволяють переходити до більш загального поняття, яким, в даному випадку, є поняття «влади».

Економічна підсистема розглядає відносини, що виникають у процесі виробництва, розподілу, обміну та споживання матеріальних благ; **політична** – охоплює відносини, що пов'язані зі взаємодією держави, партій, політичних організацій з приводу влади та управління; **соціальна** – здійснює аналіз відносин, що пов'язані зі взаємодією класів, соціальних прошарків і груп; **духовна** – має прояв через відносини, що пов'язані з розвитком суспільної свідомості, науки, культури, мистецтва, так і за рівнем прояву (людина, суспільство, держава).

Дедуція (лат. *deductio* – виведення) – це метод, за допомогою якого із загального положення з необхідністю випливають часткові висновки. Вона допомагає висловленому узагальненню знайти конкретні підтвердження, а тому тісно пов'язана із узагальненням. У публічному управлінні дедуція визначає напрям пошуку фактів які підтверджують загальне положення. Якщо загальні положення є істиною, то методом дедуції завжди буде отриманий істинний висновок.

Аналогія (грец. *analodgia* – відповідність) є прийомом пізнання, при якому на підставі подібності певних ознак об'єктів дослідження, робиться висновок щодо їхньої подібності й в інших ознаках. Так, у науці аналогія дозволяє формулювати закони природи, є одним із джерел наукових гіпотез, коли знання, отримане з розгляду одного об'єкта,

переноситься на інший об'єкт, менш вивчений, але подібний за істотними властивостями. За аналогією при прийнятті управлінських рішень ми робимо висновок про його результат, тому що подібне рішення вже приймалося у недавньому минулому.

Для вивчення державного управління використовуються наступні загальнонаукові методи: логічний метод, метод контент-аналізу, порівняльний метод, кількісно-статистичні методи, методи прогнозованих сценаріїв та графічної екстраполяції, моделювання та експеримент.

Логічний метод – це метод, який включає засоби і способи логічного опису і пояснення державного управління та заснований на формах мислення і законах діалектичної та формальної логіки. За допомогою цього методу робляться різноманітні висновки, наприклад, про принцип законності в державному управлінні.

Укази, постанови, розпорядження, накази, директиви та інші управлінські документи можуть бути проаналізовані за допомогою контент-аналізу.

Контент-аналіз (від англ.: *contents* – зміст) – це переведення в кількісні показники даних про досліджуване явище або процес для наступної інтерпретації результатів. Відомим прикладом його застосування є Стенфордський план із проблем міжнародної кризи, коли за допомогою порівняльного аналізу документів, якими обмінювалися в період кризи ворогуючі сторони членами стенфордської групи була представлена логічна модель внутрішньодержавного інформаційного поводження в кризі [18, с. 104].

Контент-аналіз розпочинається з виявлення змістовних одиниць, в якості яких в державному управлінні використовують:

а) поняття, висловлені в окремих термінах. Це можуть бути поняття зі сфери економіки: форми власності, приватизація, фінансова система тощо; терміни політичного змісту: правлячі та опозиція, авторитаризм, консенсус, конфлікт інтересів і т.д. Наприклад, часте використання понять, пов'язаних із наукою та новою технікою, можна визначити, якою мірою джерело інформації орієнтоване на науково-технічну модернізацію;

б) тема, відображена в цілих змістовних абзацах, частинах тексту, статтях і т. д. За тематикою можна повніше уявити зміст документу. Показовим є сюжети з особистих документів, наприклад, листів. Усе це є свідченням певної направленості поглядів, інтересів, ціннісних орієнтацій та норм діяльності;

в) імена політиків, видатних вчених та діячів, організаторів виробництва, лідерів партій та рухів, інститутів, організацій та закладів. Ці характеристики можуть свідчити про вплив окремих осіб або предста-

влених ними соціальних інститутів, співтовариств, груп на громадську думку. За кількістю посилань на окремих авторів визначають значимість тієї чи іншої наукової ідеї. Відносно частоти вживаних суспільних рухів та їх лідерів можна зробити висновок про ступінь їх впливу;

г) цілісна суспільна подія, факт, випадок тощо несуть специфічне змістовне навантаження і не можуть бути прийняті за одиницю аналізу. Частота і тривалість громадської події або державного рішення – це свідчення їх важливості для суспільства. Цей метод, наприклад, допомагає сформулювати поняття «державний службовець», як особу, яка є первинною структурною одиницею державного органу та його апарату, що виконує організаційно-розпорядчі та консультативно-дорадчі функції.

При вивченні державної влади активно використовується порівняльний метод, як метод виявлення спільностей та відмінностей між явищами з метою встановлення загальних та специфічних характеристик і закономірностей. Тобто порівняння є основою всякого мислення, тому що, наприклад, дозволяє порівняти владу в суспільствах одного типу, або в різних історичних типах суспільств, зіставити можливості різних гілок влади, та інші важливі категорії. Отже, «порівняльний метод створює можливості описати та кваліфікувати, організувати та пояснити різноманітні комбінації подій» [123, р. 15], розкрити сутність досліджуваних явищ у тих випадках, коли вона є неочевидною, на підставі вже наявних фактів. Він надає можливість виходити за межі явищ, що вивчаються, та на основі аналогій робити широкі історичні узагальнення та проводити паралелі. І, нарешті, цей метод допускає застосування всіх інших наукових методів [65, с. 188].

Кількісно-статистичні методи дають числову характеристику закономірностям, що проявляються в цих явищах та виводять на їх якісні особливості. Ці методи, в тому числі, свідчать про стан апарату управління.

Методи сценарного прогнозування та граф – це сукупність методів, за допомогою яких встановлюється логічна послідовність, яка має за мету показати, як, виходячи із реальної ситуації, передбачити крок за кроком майбутній стан об'єкту дослідження.

Метод сценарію допомагає встановити ймовірну послідовність прогнозованого процесу й послідовність настання можливих подій, виходячи із ситуації, що склалася. Метод допомагає визначити можливі тенденції й перспективи, виявити фактори розвитку і критерії для оцінки рівнів досягнення цілей, зрозуміти взаємозв'язок між діючими факторами, можливий стан ситуації, яка складається під впливом тих або інших дій. Цей метод дозволяє, наприклад, спрогнозувати науково

обґрунтоване судження про можливі соціально-економічні стани територіальних громад у майбутньому в умовах децентралізації.

Дослідники підкреслюють, що «використання методів сценарного прогнозування дозволяє розробити найбільш імовірні напрямки розвитку ситуації, наприклад песимістичний, реалістичний й оптимістичний сценарії з побудовою комплексу відповідних управлінських дій, спрямованих на стратегічний розвиток, коли це представляється можливим (сприятливі макроекономічна й природно-кліматична обстановки) і звести очікувані втрати до мінімуму в тих випадках, коли вони неминучі (форс-мажорні ситуації)» [109].

Метод прогнозного графа використовується при рішенні досить складних завдань: безліч цілей, аспектів, етапів. При виникненні подібних ситуацій неможливе формування комісії, учасники якої були б однаково високо компетентні відносно всіх аспектів, або всіх етапів рішення проблеми. У цьому випадку первинна комісія (комісія А) на основі аналізу завдання розбиває її на відповідні підзавдання (по аспектах, по етапах) і для рішення кожної з них формує окрему незалежну комісію. По закінченні роботи незалежних комісій первинна комісія узагальнює результати й формулює остаточне комплексне рішення.

Метод прогнозного графа є узагальненням методу Дельфі й мережевих методів і широко використовується при прогнозуванні наукових робіт. Графом називають геометричну фігуру, що складається з вершин – крапок, з'єднаних відрізками – ребрами. Графи можуть містити або не містити цикли (петлі), бути зв'язними або незв'язними, орієнтованими або неорієнтованими. Метод був використаний у кінці 70-х років для прогнозування науково-технічних робіт з приводу створення засобів обробки інформації.

Екстраполяція (англ. *extrapolation*, нім. *extrapolation*) – наближене знаходження за рядом даних значень функції інших її значень, що містяться поза цим рядом. Екстраполяція (у широкому значенні) – це метод наукового дослідження, який полягає в розповсюдженні висновків, отриманих зі спостережень за однією частиною явища, на іншу його частину. У вузькому значенні – це визначення за рядом даних функції інших її значень поза цим рядом [26, с. 123].

Суть методу екстраполяції в управлінні полягає в побудові динамічних (статистичних або логічних) рядів показників передбачуваного процесу, з попередньою датою в минулому (ретроспектива), аж до дати упередження (перспектива) прогнозів. При цьому значний ефект дає можливість використання формул складної екстраполяції, висновків теорії ймовірностей, теорії ігор, всього арсеналу сучасної математики та кібернетики. Це дозволяє точніше оцінювати масштаби можливих

зрушень і тенденцій. Екстраполяція – це один зі способів прогнозування, суть якого полягає у вивченні минулого і сучасного розвитку об'єкта і перенесення закономірностей цього розвитку на майбутнє.

Моделювання є вивченням об'єкту (лат. *objectio* – предмет – усе те, на що спрямована людська діяльність) шляхом створення та дослідження його копії (чи моделі), якою заміщується оригінал у певних аспектах, що є цікавими для дослідника. На думку В. Томашевського «моделювання є суворо структурованою методологією створення та підтвердження фізичного, математичного чи логічного зображення системи, об'єкту, явища чи процесу» [109, с. 335].

Суть методу моделювання полягає в побудові та вивченні моделей реально існуючих об'єктів для визначення або покращення їх характеристик, перспектив розвитку. Тобто, суб'єкт дослідження замість безпосереднього досліджуваного об'єкта пізнання обирає чи створює подібний до нього допоміжний об'єкт (модель), досліджує його, а отримані нові знання переносить на об'єкт-оригінал. Моделювання широко використовується як в науці, так і в багатьох ланках виробничої діяльності людини, тому що дозволяє здійснити ефективний аналіз ситуації і прийняти доцільне рішення.

Класифікація (від лат. *classis* – розряд, клас і *facio* – роблю, розкладаю) – розподіл об'єктів, предметів, явищ і понять по групах (розрядах) залежно від їх загальних ознак із фіксацією закономірних зв'язків між класами об'єктів в єдиній системі конкретної галузі знань. Згідно «Великого тлумачного словнику сучасної української мови», класифікація – це система розподілу предметів, явищ або понять на класи, групи тощо за спільними ознаками, властивостями [18, с. 544]. Тобто, класифікація – це багатоступінчастий, розгалужений розподіл логічного обсягу поняття, впорядкування об'єктів за істотними ознаками [14, с. 228]. Отже, становлення науки державного управління пов'язане зі створенням класифікацій об'єктів, явищ, що вивчаються.

Спеціальна теорія класифікації має назву таксономія, її завданням є теоретичне обґрунтування класифікаційних одиниць (таксонів), що утворюють систему, мають певну супідрядність, співвідношення та обсяг [31, с. 482]. Теорія класифікації використовується для теоретичного опису високоорганізованих об'єктів дійсності, що мають ієрархічну будову.

Класифікація є процесом впорядковування інформації при вивченні нових об'єктів, коли робиться висновок: чи належить об'єкт до вже встановлених класифікаційних груп. Класифікація інформації в державних органах повинна здійснюватися на основі врахування всіх особливостей, рис та ознак, які є властивими для її різних видів.

Природно, що класифікація має бути єдина, цілісна та такою, що ґрунтується на використанні комплексного, системного підходу, що припускатиме виділення та розгляд всіх її можливих видів та типів. Наголосимо, що оскільки управлінська інформація являє собою певний відбиток соціальної дійсності, є загальновизнаною необхідність класифікувати її, в першу чергу, зважаючи на залежність від ступеня співвідношення з існуючою дійсністю, реальними процесами, що відбуваються в ній.

Наприклад, дослідник К. Мелехов стверджує, що інформація, за своїм поділом, може бути офіційною та неофіційною, загальною та галузевою, горизонтальною та вертикальною. Крім того, може поділятися за змістом, цільовими призначеннями, можливими чи очікуваними соціальними наслідками, ступенем доступності, а також на основі її співвідношення з часом (інформація може бути про минуле, дійсне та майбутнє). У межах управлінської системи дослідник пропонує розглядати інформацію з погляду її актуальності, достатності та адекватності під час прийняття відповідного управлінського рішення. У випадку коли відбувається розподіл інформації за її об'єктами всередині органу управління, на першому місці повинна бути інформація щодо керівника або керівної ланки (чи вихідна від них), на другому – інформація розрахована для інших посадових осіб [78, с. 61].

Експеримент (от лат. *experimentum* – проба, досвід) – це загальнонауковий метод, отримання в контрольованих та управляємих умовах нових знань про причинно-наслідкові відносини між явищами та процесами соціальної дійсності. Експеримент у науковому методі – набір дій і спостережень, виконуваних для перевірки гіпотези або наукового дослідження. Експеримент – це найскладніший з усіх видів наукових досліджень, але водночас найкорисніший і найточніший. Він є основою емпіричного підходу. Отже, можливість постановки експерименту, як вказує К. Поппер – це головна відмінність наукової теорії від псевдонаукової [127, р. 32], тобто теорія може вважатися науковою лише в тому випадку, якщо існує принципова можливість її спростувати.

Зауважимо, що під час проведення експерименту можуть траплятися багато різноманітних проблем та труднощів, однак без нього (експерименту) в методиці практично неможливо обійтися, оскільки ретельно продуманий та коректно проведений експеримент – і лише такий – призводить до одержання практично найкорисніших, науково найпоказовіших результатів [118].

Таким чином, експеримент є особливим видом дослідження, що спрямовано на перевірку наукових гіпотез – припущень ймовірного

характеру, що потребують доведення. Без гіпотез є просто неможливим проведення експерименту, так само як і немає його й без доведення, що відповідатиме вимогам логіки наукового мислення. Проведення експерименту передбачає створення такої організації дослідження, яка забезпечуватиме валідність та надійність отриманих результатів. Так, на рис. 1.8. схематично зображено основні типи та види наукових досліджень в галузі методики викладання української мови як іноземної, показано місце, яке займає серед них проведення експерименту.



Рис. 1.8. Основні типи наукових досліджень методичного плану.

Зважаючи на вказане, можемо стверджувати, що існує два основні типи наукових досліджень методичного плану, а саме: теоретичні та практичні. Останні можуть бути поділені на чотири основні види, а саме:

- а) теоретичні, описово-гіпотетичні;
- б) теоретичні, пояснювально-гіпотетичні;
- в) практичні, неекспериментальні, описово-гіпотетичні;

г) практичні, експериментальні, пояснювально-доказові.

З усіх вказаних видів дослідження лише експеримент надає можливість остаточної відповіді на важливі для практичної методики питання «як?» та «чому?». Усі інші дослідження дають лише гіпотетичні відповіді, що, однак, потребують додаткової перевірки. Наявність такої властивості в експерименті пов'язана з тим, що під час його проведення дослідник може систематично та цілеспрямовано здійснювати зміну умов та точно фіксувати саме те, що в результаті його проведення відбувається [114].

Цінність управлінського експериментування не тільки в його практичній направленості на вирішення проблем управління, але і в тому, що воно служить джерелом нових ідей, гіпотез, теоретичних положень, тобто дозволяє комплексно підійти до дослідження проблем теорії та практики управління. Це практична перевірка діяльності тих чи інших органів управління в умовах, передбачених експериментом. Існує два види експерименту: пасивний та активний експеримент.

Активний експеримент – передбачає втручання експериментаторів у звичайний хід подій.

Пасивний (мислений) експеримент – це маніпулювання інформацією про реальні об'єкти без втручання у звичайний хід подій.

Однак більшість із загальнонаукових методів мають певні особливості, тому що реальне маніпулювання явищами державного управління часто неможливе. Наприклад, неможливо штучно створити уряд з іншими повноваженнями, щоб у співставленні перевірити ефективність його діяльності. Методи моделювання, екстраполяції і деякі інші не можуть супроводжуватися створенням нових реальних органів та процедур, а метод експерименту можливий не для всіх органів і супроводжується багатьма обмеженнями.

При вивченні державного управління в числі специфічних для суспільних наук широко використовуються: історичний метод, метод соціологічних досліджень, правовий метод і порівняльно-правові методи.

Історичний метод – це метод, який передбачає дослідження політичного життя в контексті еволюції політичного процесу, виявлення зв'язків минулого, сучасного та майбутнього. Наприклад, шляхом використання історичних даних виявляються тенденції державного управління.

Методи соціологічних досліджень – це способи побудови та обґрунтування соціологічних знань; сукупність прийомів, процедур та операцій емпіричного та теоретичного пізнання соціальної дійсності. Вони включають анкетування, інтерв'ю, опитування населення та державних службовців.

Правові методи – передбачають вивчення нормативних актів, що регулюють державне управління. Порівняльно-правові методи передбачають порівняння з іноземними моделями управління.

Важливе значення для вивчення державного управління, особливо на нижчому рівні, має застосування різних приватних методик, наприклад, використання прийому ділових ігор.

Ділова гра – це моделювання реальної діяльності фахівця з пошуку оптимальних рішень у штучно створеній проблемній ситуації з використанням таких елементів гри, як розподіл ролей, змагання, «обігравання» різноманітних варіантів. Застосовується як метод об'єктивного навчання, засіб тестування, знаходження більш ефективних управлінських рішень. Як слушно зауважує В. Вуколов, «навчання державних службовців за допомогою ділових ігор дозволяє вирішити низку завдань, недоступних для традиційних методів навчання. У процесі ділової гри відпрацьовуються не тільки професійні й посадові навички вироблення й ухвалення державно-управлінських рішень. У грі моделюється також спільна діяльність учасників і відпрацьовуються навички спілкування, які мають відповідати встановленим правовим, соціальним та іншим нормам» [22].

Підсумовуючи, маємо зазначити, що методи та методологія вивчення державного управління грають величезну роль у розумінні шляхів для підвищення ефективності реалізації функцій державного управління, особливо при наданні якісних державних послуг громадянам.

Питання для обговорення:

1. Сформулюйте головні завдання процесу децентралізації.
2. Проаналізуйте переваги й недоліки централізації й децентралізації.
3. Вкажіть основні види децентралізації управління регіонами.
4. Сформулюйте основні принципи раціонального співвідношення централізації та децентралізації.
5. Узагальніть наявний досвід європейських країн щодо децентралізації управління.
6. Які передумови появи Європейської хартії місцевого самоврядування?
7. Вкажіть, яким саме основним компонентам під час запровадження реформи децентралізації в зарубіжних країнах приділялася значна увага урядами цих країн? Відповідь аргументуйте.

8. Підтвердить або спростуйте, що адміністративна реформа та децентралізація досить часто розглядаються як окремі складові процесу інституційних реформ.

9. Назвіть, на Вашу думку, основні принципи, якими керуються в країнах ЄС щодо проведення адміністративних реформ, котрі ґрунтуються на традиціях та віддзеркалюють фундаментальні цінності країн Європи.

10. Що собою являє науковий підхід у державному управлінні?

Тестові завдання

1. Процеси передачі частини повноважень в регіони з одночасним збереженням значного обсягу впливу вищих управлінських органів – це:

- а) централізація;
- б) децентралізація;
- в) деконцентрація;
- г) деволюція.

2. До переваг децентралізації управління регіонами можемо віднести:

- а) зосередження в одних руках повноважень у єдиному центрі;
- б) формування вертикальної ієрархічної структури управління;
- в) залучення інвестицій у відповідні регіони;
- г) дотримання принципу відповідності повноважень та відповідальності на місцевому рівні.

3. До основних принципів раціонального співвідношення централізації та децентралізації управління належать:

- а) компліментарність, департаменталізація, субсидіарність, демократизм;
- б) субсидіарність, концентрація, єдність й партнерство;
- в) цілеспрямованість, комплексність й поетапність;
- г) компліментарність, неперервність, комплексність й партнерство.

4. Вкажіть, котрий із вказаних принципів передбачає неперервність у структурі влади?

- а) неперервність;
- б) субсидіарність;
- в) компліментарність;
- г) єдність.

5. Абстрагування (від лат. *abstrahere* – відволікати) – це:

а) процес вичленовування якої-небудь ознаки об'єкта, досліджуваної системи, відволікання від інших;

б) результат уявного відволікання (абстрагування) тих чи інших визначених властивостей від безлічі властивостей досліджуваного конкретного предмета;

в) методологічна характеристика дослідження;

г) набір інструктивних дій, що визначає їхню послідовність для одержання даних чи результатів у цілому.

6. Задачі дослідження – це:

а) методологічна характеристика дослідження;

б) об'єктивно існуючий, повторюваний, стійкий, істотний зв'язок для групи явищ, що визначає процеси становлення та існування систем, що розвиваються;

в) відношення, при якому зміни якоїсь однієї сторони спричиняють зміни іншої сторони;

г) відношення, при якому зміни якоїсь однієї сторони спричиняють зміни іншої сторони.

7. Контент-аналіз (англ. *contens* – зміст) – це:

а) формалізований метод аналізу змісту документа за допомогою математичних засобів;

б) величина (характеристика, фактор), підтримувана на постійному рівні протягом всього експерименту;

в) група випробуваних, яких не піддають ніяким експериментальним впливам, тому що вона служить для порівняння під час експерименту;

г) розділ статистики, задача, якого полягає в тому, щоб установити можливий зв'язок між двома показниками, отриманими на одній і тій же чи на двох різних вибірках.

8. Концепція (лат. *conceptio*) – це:

а) система взаємозалежних і виникаючих один з одного поглядів, способів розуміння, трактування явищ, процесів; основна ідея якої-небудь теорії, єдиний визначальний задум, основна думка добутку, наукової праці і т.д.;

б) ознака, за якою класифікуються, визначаються, оцінюються явища, дії чи діяльність (зокрема, при їх формалізації);

в) складання конспектів літературних джерел різного типу;

г) короткий письмовий виклад змісту розмови, тексту.

9. Науковий пошук – це:

а) особливий вид наукового дослідження, у результаті якого виходять принципово нові результати, що мають значення наукових відкриттів нових закономірностей;

б) категорія, що позначає те явище чи стан, що викликаний, обумовлений іншим явищем; те, що логічно з необхідністю впливає з чогось іншого, як зі своєї підстави;

в) величина (характеристика, фактор), керована експериментатором;

г) різновид спостереження.

10. Синтез (від грец. *synthesis* – складання, з'єднання) – це:

а) метод дослідження; практичне уявне з'єднання частин властивостей (сторін) досліджуваного об'єкта в єдине ціле;

б) сукупність елементів і їхніх взаємозв'язків, що утворюють деяку, затну до функціонування цілісність;

в) розумова діяльність, у процесі якої досліджувані об'єкти організуються у визначену систему на основі обраного принципу;

г) метод, заснований на принципі системного підходу.

11. Централізація в управлінні полягає у:

а) виданні органами виконавчої влади постанов, розпоряджень, наказів, інструкцій, правил та інших підзаконних актів;

б) практичному втіленні в життя законодавчих актів, оперативному та динамічному управлінні економічною і соціальною сферами, а також державно-політичною діяльністю;

в) відкритості системи управління для рішень «знизу», локальні рішення можуть прийматись на середніх і нижчих рівнях організаційної ієрархії без шкоди для інтересів системи, яка функціонує як єдине ціле;

г) замкненості системи управління, що будується з єдиного центру у напрямі «зверху вниз» з дотриманням строгих принципів єдності та чіткості розпорядництва.

12. Децентралізація в управлінні полягає у:

а) виданні органами виконавчої влади постанов, розпоряджень, наказів, інструкцій, правил та інших підзаконних актів;

б) практичному втіленні в життя законодавчих актів, оперативному та динамічному управлінні економічною і соціальною сферами, а також державно-політичною діяльністю;

в) відкритості системи управління для рішень «знизу», локальні рішення можуть прийматись на середніх і нижчих рівнях організаційної ієрархії без шкоди для інтересів системи, яка функціонує як єдине ціле;

г) замкненості системи управління, що будується з єдиного центру у напрямі «зверху-вниз» з дотриманням строгих принципів єдності та чіткості розпорядництва.

13. Політико-правове явище, сутність якого полягає у тому, що виражаючи формально волю всіх громадян держави, влада здійснює спрямовуючий, організуючий вплив на суспільство – це:

- а) законодавча влада;
- б) виконавча влада;
- в) державна влада;
- г) судова влада.

14. Влада, що забезпечує безпосереднє управління державними справами – це:

- а) законодавча влада;
- б) виконавча влада;
- в) державна влада;
- г) судова влада.

15. Влада, що є частиною доктрини розподілу влади в правовій державі, основу якої в Україні становлять різні за своєю компетенцією та юрисдикцією суди, – це:

- а) законодавча влада;
- б) виконавча влада;
- в) державна влада;
- г) судова влада.

16. Державне управління – це:

- а) вид діяльності органів держави, що має виконавчий та розпорядчий характер;
- б) цілеспрямований вплив галузевих органів управління на діяльність підвідомчих підприємств;
- в) цілеспрямований вплив органів влади місцевого і регіонального рівнів на підприємства і організації регіону;
- г) форма державного устрою держави.

17. Методологія управління – це:

- а) сукупність механізмів, з яких складається управління;
- б) сукупність загальних принципів і методів, на основі яких розробляються державні завдання і забезпечується їх виконання;
- в) способи або засоби досягнення поставлених управлінських рішень;
- г) усе перелічене.

18. Принципами державного управління є:

- а) фундаментальні, науково обґрунтовані і більшою мірою закріплені нормативними правовими актами положення, згідно з якими будується і функціонує система державного управління;
- б) поділ влади, децентралізація державного управління, деконцентрація повноважень органів державного управління;
- в) обидві відповіді правильні;
- г) правильних відповідей немає.

19. До основних принципів державного управління належать:

- а) загальні принципи;
- б) структурні принципи;
- в) окремі принципи;
- г) усі відповіді правильні.

20. Система державного управління – це:

- а) сукупність взаємозв'язаних елементів, що утворює певну цілісність, яка набуває властивостей, що не зводяться до суми властивостей її складових елементів;
- б) внутрішньо організована єдність відповідних елементів, що являє собою нову якість порівняно з випадковим набором певних елементів;
- в) цілісна, організована на єдиній правовій основі сукупність інститутів, функцій, відносин, процесів, принципів і методів управління суспільним розвитком;
- г) усі відповіді правильні.

Творчі завдання

Завдання 1.

Використовуючи додаткову літературу:

- а) оберіть будь-яку зарубіжну країну й розкрийте результати запровадження децентралізації та розвитку ОМС у ній;
- б) визначте основні складові компоненти, яким приділяють значну увагу в процесах запровадження реформи децентралізації в зарубіжних державах;
- в) вкажіть основні особливості всіх моделей децентралізації в країнах із розвиненими ринковими взаємовідносинами;
- г) окресліть основні перспективні напрями, які необхідно враховувати під час процесів розвитку місцевого самоврядування й успішного проведення вказаної реформи в нашій країні.

Результати оформіть у вигляді таблиці:

Країна	Складові компоненти	Характерні особливості	Перспективні напрями

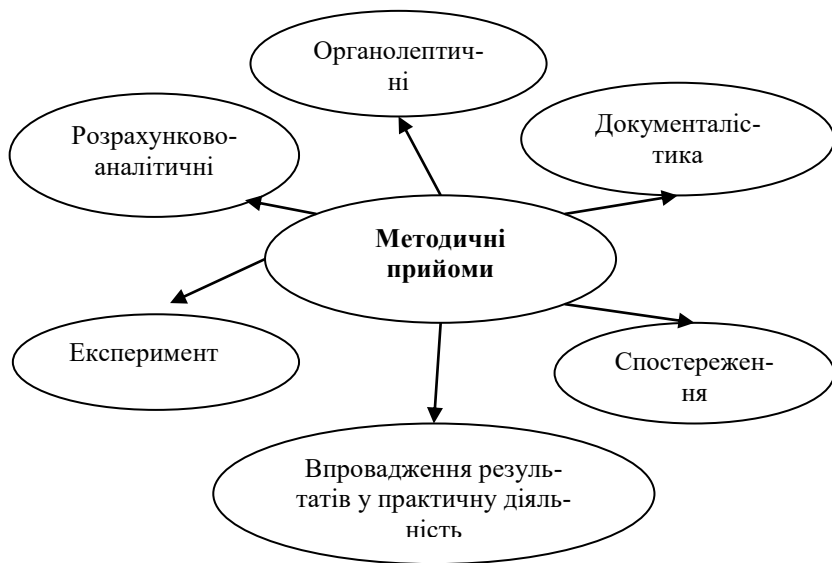
Завдання 2.

Перегляньте запропоновані на рисунку загальнонаукові методи досліджень. Які ще методи Ви знаєте та вважаєте доцільним використовувати під час проведення досліджень у сфері державного управління? Занотуйте та поясніть сутність та особливості проведення кожного з методів. Вкажіть на ситуації, коли той чи інший метод є доцільнішим та ефективнішим.



Завдання 3.

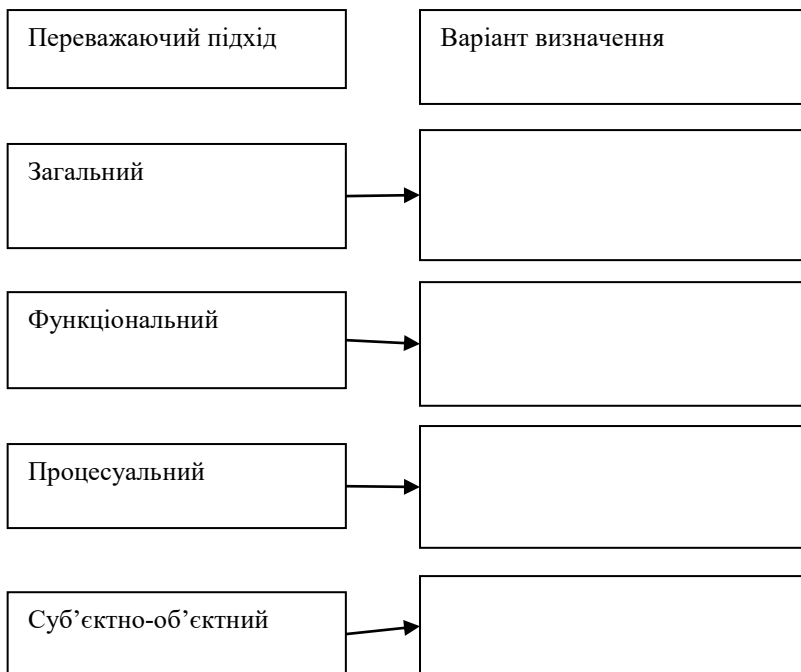
Перегляньте запропоновані на рисунку методичні прийоми наукових досліджень. Занотуйте та поясніть сутність та особливості застосування кожного з прийомів у сфері державного управління. Вкажіть на ситуації, коли той чи інший методичний прийом є доцільнішим та ефективнішим.



Завдання 4.

Дати визначення поняття «управління» відповідно до різних підходів: загального, функціонального, процесуального, суб'єктно-об'єктного. Заповнити відповідну схему.

Зробити порівняльну характеристику понять «соціальне управління», «публічне управління», «державне управління», «публічне адміністрування». Визначити сутнісні характеристики державного управління.



Завдання 5.

Підготувати есе про витоки науки державного управління, її об'єкт, предмет, функції.

Розділ 2

ПУБЛІЧНА ВЛАДА ТА ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ: СТАН, ПРОБЛЕМИ, ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ

План

- 2.1. Державна влада як різновид соціальної, публічної влади
- 2.2. Державне управління – спосіб реалізації державної влади
- 2.3. Легалізація та легітимація державної влади в країні
- 2.4. Роль принцип поділу влади у створенні ефективної моделі державного управління

Ключові слова: *влада, соціальна влада, державна влада, публічна влада, колектив, партія, управління, групи тиску, федерація, примус, автономія, територіальна автономія, релігійна автономія, демократична державна влада, авторитарна державна влада;*

управління, державне управління, конституція, закон, суд, рішення, органи влади, ефективність, результативність, результативність державного управління;

закон, законний, легальність, легітимність, легітимація, легалізація, монархія, парламентська монархія, республіка, унітарна держава, авторитет, традиційна легітимність, харизматична легітимність, раціональна легітимність, легітимність державної влади;

поділ влади, закон, поліс, законодавча влада, виконавча влада, судова влада, гілки влади, система стримувань та противаг.

2.1. Державна влада – різновид соціальної, публічної влади

Реалізація управлінських зв'язків відбувається за допомогою взаємовідносин людей в суспільстві, оскільки воно є цілісним організмом зі складною структурою, з різного роду індивідуальними проявами, так само як і з функціями, що мають загальний характер. Звідси виникає потреба виражати загальний зв'язок та єдність соціальних процесів, яка знаходить своє вираження під час здійснення соціального управління, яке є однією із основних умов нормального функціонування та розвитку суспільства. Наприклад, у первісному суспільстві спостерігалося поєднання соціальної влади з владою взагалі. Однак поступово

відбувається її трансформація внаслідок виникнення різних типів влади, в першу чергу, політичної, державної.

Виникнення й розвиток публічної (суспільної) влади первісного суспільства, означало подальший процес історичного диференціювання **соціальної влади**, тобто розподіл місць в соціальній структурі, статусах, посадах, привілеях.

Ми погоджуємось з І. Казанською, що далі соціальна влада розподілялася за сферами суспільства і, відповідно, суб'єктами: політична влада, економічна влада, моральна влада, духовна влада. Формувалися й потрібні для позначення цього процесу поняття, ієрархічні зв'язки між ними [61, с. 10].

Під *соціальною владою* ми розуміємо систему публічно-владних відносин між людьми з приводу організації їх спільної діяльності, тобто спосіб управління суспільством, що полягає у визначенні цілей, які досягаються за допомогою різних засобів, методів, включаючи примус (психічний, фізичний, правовий).

Соціальна влада – це завжди відносини не менше як двох сторін, які передбачають можливість для однієї сторони (індивідуального чи колективного суб'єкта влади) давати розпорядження іншій стороні (індивідуальному чи колективному об'єкту влади) за умови, що той, хто дістав таке розпорядження, повинен його виконати.

думку І. Казанської, витоки соціальної влади знаходяться у загальній волі спільноти, тому вона виокремлює ключові категорії, які становлять «ланцюги понять» і відповідно синтезують знання про владу. Це – «громада», «сім'я», «поліс», «державна», «суспільство», «народ», «клас», «інститут». З авторкою можна погодитись, що кожна з цих категорій фіксує певний загальний спосіб вияву і реалізації соціальної влади – общинний, сімейний, полісний, державний, суспільний, класовий, інституціональний [61, с. 11].

Фахівцями з теорії держави й права виділяються наступні ознаки соціальної влади [101, с. 118-119] (рис. 2.1.).

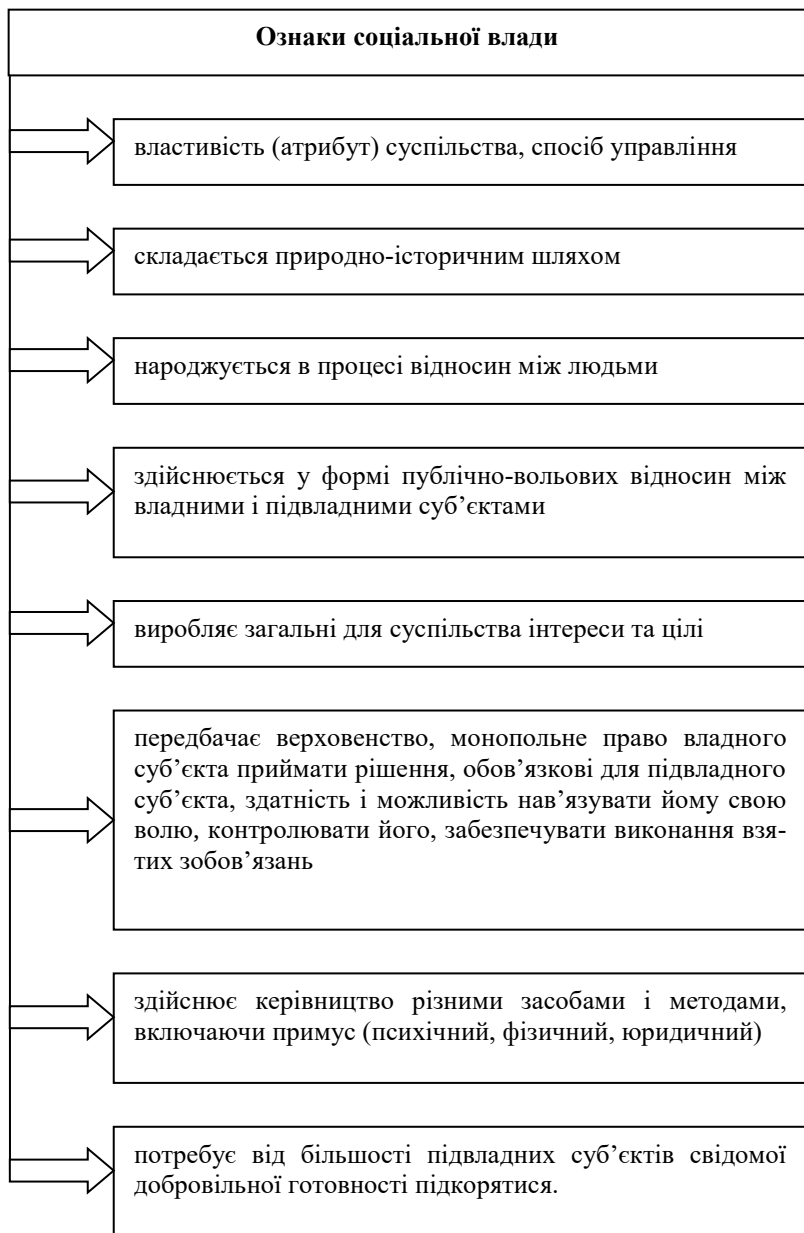


Рис. 2.1. Ознаки соціальної влади

Соціальна влада присутня скрізь, де є усталені об'єднання людей (сім'я, виробничі колективи тощо), тобто там, де є реальні можливості впливати на поведінку людей. Особливим різновидом соціальної влади є влада державна, яка, насамперед, відрізняється від тих форм впливу, яким не притаманний соціальний характер, наприклад, влада видатного розуму або ораторського таланту. Ціннісні якісні явища, природні дані не визначаються владним, примусовим шляхом бажаної поведінки, а є лише частиною спонукальних мотивів поведінки. Такі мотиви мають стихійний характер, не включають момент усвідомлення їх як влади й тим більше соціальної влади, яка має вольовий характер. Як підкреслює політолог М. Вебер: влада – це можливість проводити власну волю навіть всупереч опору [131, р. 152].

Автори поділяють думку вчених, які наголошують, що ніяка інша соціальна влада в даний час не може конкурувати з державною владою за силою заходів впливу на підвладних осіб тому, що не має в своєму розпорядженні такого апарату чиновників, які уособлюють цю владу [104, с. 150-151].

Таким чином, основою соціальної влади є відносини в колективах, які мають соціальні риси й соціальне значення, позитивне (кооператив) або негативне (злочинна група). Хоча це й не означає, що будь-яке об'єднання є колективом, для цього повинні виникнути загальні, спільні для колективу інтереси різного характеру (політичного, соціально-економічного).

Колектив – це соціальний осередок, який має загальну мету і в якому у процесі спільної діяльності «розкриваються індивідуальні здібності і якості робітників» [12, с. 32]. Він характеризується особливою роллю в суспільному організмі. Політичні партії є соціальними об'єднаннями, а банда злочинців – це антисоціальне угруповання. Влада в демократичній політичній партії є «тим містком, який з'єднує різні елементи суспільства та окремого громадянина з владними структурами» [83, с. 323]. Тому що політичні партії, підкреслює К. Ісаєв, артикують та агрегують інтереси громадян, поєднавши і перетворивши їх у державні рішення, державну політику [60].

Соціальна влада міфологізувалася завдяки т. зв. «самовиправданню» окремих соціальних класів. Наприклад, соціальний престиж робочого класу та окремих його представників впливав з його творчої роботи, створення матеріальних благ для радянського народу, більш того, з декларації про його панівну роль у житті суспільства («суспільства пролетаріїв»). Соціальний престиж інтелігенції впливав з її «служіння», високої освіти та позиціонування її як окремого інтелектуального прошарку (вчителі, лікарі тощо).

Соціальні колективи, можуть створюватися природним шляхом (соціальні класи), з волі людей (різного роду об'єднання), а тому можуть бути невеликими й всеосяжними. Найбільш масовий колектив (якщо це не світове співтовариство) – це суспільство країни.

Необхідність соціальної влади (управління) у такому колективі (а ця влада є державною) виникає з об'єктивно необхідної спільної діяльності людей, соціальних груп. Це передбачає поділ праці (у тому числі виділення особливого прошарку «керівників»), встановлення певного порядку взаємин людей у колективі й колективів між собою (особливе значення відводиться відноси́нам соціальних колективів – класів, соціальних прошарків).

Оскільки цей порядок встановлюється в соціально асиметричному суспільстві (а держава виникає й існує в таких умовах), то він пов'язаний з певною ієрархією, підпорядкуванням. Соціальна (публічна) влада, як і всяка влада, здатна за допомогою правових та організаційних засобів реалізувати волю держави в межах конституції та законів [102, с. 20], містить елемент примусу, у тому числі з боку керуючих органів та осіб.

Соціальна влада як така, безумовно, є полем притягнення символічного капіталу, насамперед, соціального престижу. Це зумовлене тим, що, по-перше, масова свідомість завжди покладає на владу безліч надій і сподівань, а по-друге, привілеями та почестями, які завжди супроводжують владу.

Крім того, соціальна (публічна) влада, яка, що за обсягами, що за засобами впливу перевищує всі інші різновиди влади в усіх можливих соціальних утвореннях, набула поширення на всі сфери суспільного життя та здійснюється за допомогою використання примусу чи переконання й володіє монопольним правом видавати нормативно-правові акти загальнообов'язкового характеру [82, с. 390].

Соціальна влада – це можливість розподілу місцезнаходження в соціальній структурі – статусів, посад, пільг, привілеїв. Сучасні держави володіють великою соціальною владою. За допомогою соціальної політики, використовуючи соціальні ресурси, вони можуть впливати на суспільний стан широких верств населення, одержуючи завдяки цьому їх лояльність і підтримку.

Форми примусу різноманітні, але в державному організованому суспільстві його матеріальною основою в кінцевому результаті є економічне домінування певного соціального класу, яке є й політично домінуючим. Відповідно до інтересів економічно й політично домінуючого класу, соціального прошарку (у сучасній демократичній державі відповідно до інтересів більшості) здійснюється розвиток країни.

За загальним правилом, є лише один унікальний колектив, у якому може виникнути особливий різновид суспільної влади – політична, публічна влада. Це – соціально асиметричне суспільство. Лише як виняток і тільки тимчасово така влада, як відзначалося, виникає, наприклад, у звільнених повстанцями районах. За загальним правилом, політична влада (влада народу, певного класу й т.д. є необхідним регулятором життєдіяльності суспільства, його розвитку та єдності [89, с. 211]) набуває свого вираження в формі державної влади. Вона здійснює інтеграцію всіх елементів системи, саме навколо неї відбувається політична боротьба, саме вона є джерелом соціального управління, яке, в свою чергу, є необхідною передумовою «здійснення влади народу» [67, с. 7].

Поза сумнівами, політична влада реалізується шляхом діяльності «зацікавлених груп тиску» (інтересів) й т.д.

Групи тиску (від англ. *pressure group*) – організації (суспільні об'єднання, асоціації), мета яких – об'єднати громадян для захисту конкретних інтересів (невеликої соціальної, професійної, релігійної, культурно відокремленої групи) [77], для впливу на ухвалення рішень або просування справи [89, с. 125].

Групи тиску – це створювані організованими групами інтересів невеликі управлінські структури для представлення та захисту їх інтересів в органах державної влади.

Останнім часом ці групи все частіше називають «лобістськими групами», у зв'язку з чим сам процес тиску іменують «лобіюванням».

Групи тиску мають наступні ознаки:

- організаційна структура;
- захист власних інтересів (власну ціль);
- її існування як певного автономного центру щодо ухвалення рішень, а не лише як інструменту в руках інших організацій;
- групою може здійснюватися набагато ефективніший тиск [108, с. 227].

Наприклад, до таких груп тиску можемо віднести Національну збройну асоціацію (National Rifle Association, NRA), до складу якої входить багато американців, які є представниками різних верств, маючи на меті запобігати ухваленню закону щодо обмеження контролю за вогнепальною зброєю [84, с. 205].

Державна влада реалізується спеціалізованим апаратом, тобто сукупністю державних органів, що здійснюють функції держави: представницькі, виконавчі, судові й ін. Тільки державна влада юридично уповноважена (і легітимна в уяві населення) від імені всього суспільства застосовувати легалізований і легітимний примус. Політична влада цього робити не може. Разом із тим, межі примусу державної влади обмежені. З ідей природного права виникає можливість непокори влади, що пригнічує народ. Уперше це було записано в американській Декларації незалежності від 4 липня 1776 р.: «... коли довга низка зловживань і насильств, незмінно підлеглих одній і тій же меті, свідчить про підступний задум змусити народ покоритися з необмеженим деспотизмом, скинення такого уряду й створення нових гарантій безпеки на майбутнє стає правом й обов'язком народу» [33].

Французькою Декларацією прав людини та громадянина 1789 р. було проголошено право народу на повстання [32]. А вже у преамбулі Загальної Декларації прав людини, яку було прийнято 10 грудня 1948 р. генеральною Асамблеєю ООН, було проголошено, що «є необхідним, аби права людини охоронялися силою закону, маючи на меті забезпечувати те, щоб людина не змушена була вдаватися до повстання проти тиранії та гноблення як до останнього можливого засобу» [58]. Зрозуміло, повстання не вітається (воно належить до категорії злочи-

нів проти конституції й держави), але визнається в якості «останнього засобу» проти беззаконня правлячої еліти.

Після звільнення африканських країн від тоталітарних режимів на початку 90-х років ці положення одержали відображення в конституціях деяких з них. Однак, тут мова йде лише про мирні засоби опору, включаючи громадянську непокору. Тому у демократичній державі межі примусу державної влади встановлені визнанням загальнолюдських цінностей, законами, правом.

Державна влада домінує в суспільстві, оскільки використовує своє монопольне право на примус. Суспільний зміст державної влади полягає в її здатності нав'язувати свою волю всьому суспільству, аж до подолання опору її опонентів шляхом застосування примусу і в деяких випадках – насилля. Ця здатність санкціонована системою правових та ідеологічних норм.

Поряд із державною владою є й інші різновиди публічної влади (несуверенна державна влада суб'єктів федерації, місцеве самоврядування – публічна влада територіальної громади й ін.). Однак, тільки державна влада суверенна й поширюється на все суспільство, тому що регулює всі сфери життя суспільства, які піддаються такому регулюванню і які доцільно регулювати державними методами. Державна влада є універсальною, а всі інші різновиди публічної влади мають територіально обмежений, похідний і підлеглий характер. Наприклад, суб'єкти федерації, автономії, адміністративно-територіальні одиниці – це тільки частина території держави. Що стосується федерації (від лат. *foederatio* – об'єднання, союз), то – це складна форма державного устрою (союзна держава), яка створюється, як правило, в багатонаціональних державах.

Федерація – це не процес зміцнення повноважень окремих регіонів, а навпаки союз, об'єднання державних чи квазідержавних утворень, які обмежують свої суверенні повноваження через передачу частини повноважень центральному уряду.

Федерація складається із суб'єктів федерації – територіальних утворень (штати, землі, провінції, кантони тощо), яким притаманна юридично визначена політична самостійність і свій адміністративно-територіальний поділ. Федеративними державами є Росія, США, ФРН, Швейцарія, Канада [126, р. 115].

У світі існують 24 федерації, які відрізняються за історією виникнення, структурою, суб'єктами, їх правовим становищем, формою участі у вирішенні загальнодержавних питань. Більшість з них побудована відповідно до територіального принципу, який враховує історичні, економічні та географічні чинники.

Якщо зазирнути в історію, то ми там не знайдемо жодного випадку, коли **унітарна** країна добровільно розділилася б на **федеральну**.

Головним є те, що федерація має право федерального примусу, федеральне право має верховенство у регулюванні найважливіших сфер життя, що належить до виняткової компетенції федерації й т.д.

Так, відповідно до Конституції, прийнятої в 1787 р., Сполучені Штати Америки (англ. *United States of America*) є федеративною республікою. Територіальний устрій країни – складається з 50 штатів і федерального округу Колумбія з особливим статусом. Згідно Конституції державну владу здійснює федеральний уряд США, який відповідно принципу розділення влади, складається із законодавчих (двопалатний Конгрес: Палата представників – нижня палата та – Сенат – верхня палата), виконавчих (Президент) і судових (Верховний Суд) органів, що діють незалежно один від одного.

У той же час державні повноваження, не визначені для передачі у ведення федерального уряду конституцією, здійснюються урядами штатів, які мають власну конституцію, систему органів влади і управління. У штатах створюються двопалатні законодавчі збори (за винятком штату Небраска), які обираються на 2-4 роки (залежно від штату). Головою виконавчої влади штату є губернатор, він координує діяльність призначених і виборних органів (атторней, скарбник й ін.) і обирається разом із заступником строком на 2-4 роки. Кожен штат підрозділяється на округи (3041), які традиційно називають графствами (в штаті Луїзіана – парафіями), що діляться на муніципалітети (19 078) і тауншіпи (16 734). Перші здійснюють місцеве самоуправління в містах, другі – в сільській місцевості.

Російська Федерація (РФ) згідно Конституції від 12 грудня 1993 р. побудована за національно-територіальним принципом і є асиметричною федерацією. «Федеральний устрій РФ ґрунтується на ... єдності системи державної влади» (ч. 3 ст. 5 Конституції РФ) та складається з 83 рівноправних суб'єктів: 21 республіки, 9 країв, 46 областей, 2 міст федерального значення (Москва й Санкт-Петербург), 1 автономної області та 4 автономних округів [70, с. 221]. Кожне з перерахованих утворень має свою специфіку (правовий статус, масштаби території, чисельність населення, соціальну інфраструктуру, ступінь, рівень еко-

номічного розвитку, історичні й місцеві традиції й звичаї й ін.), які впливають на їхній власний розвиток, на взаємини з Російською Федерацією в цілому й на відносини один з одним. Конституція РФ проголошує рівноправність усіх суб'єктів, однак насправді республіки мають певні правові переваги і вважаються державами, у той час як інші – державними утвореннями, що мають устави замість конституцій.

Федеративна республіка Німеччина (ФРН) побудована за територіальним принципом. ФРН складається з 16 федеративних земель, які є відносно самостійними суб'єктами федерації, тобто мають власні конституції і парламенти (ландтаги і сенати в містах землях), ухвалюють закони, мають уряди, називаються державами, але державного суверенітету вони не мають [85, с. 89]. Згідно Основного закону ФРН, землі мають рівний статус, що не виключає нерівного представництва у бундесраті [85, с. 83], здійснюють державні повноваження остільки, оскільки конституція не встановлює іншого порядку, а федеральне право має перевагу перед правом земель [85, с. 90].

Треба підкреслити, у федеративній державі, на відміну від унітарної, суб'єкти федерації активно беруть участь у проведенні державної політики і прийнятті загальнодержавних рішень. Крім того, як відзначають дослідники, федералізм містить в собі потужний потенціал узгодження інтересів сторін, і, на думку французького філософа Дені де Ружмона, спроможний створити справжню єдину Європу, тому що «федералізм хоче об'єднати, а не уніфікувати» [98, с. 23].

Прикладом успішної **федеративної країни** в Європі, що склалась досить давно є Швейцарія, хоча її офіційний статус – Конфедерація. Стійкість цієї країни визначається її широкою децентралізацією і зацікавленістю країн-сусідів у її збереженні, як території спокою для фінансів.

Що стосується такої форми здійснення державної влади, як *автономія* (грец. *αυτος* – «сам» і грец. *νομος* – «закон»), яка надається конституцією суб'єктові федерації, то сфери спільних ознак ведення (федерації і її суб'єктів) в автономіях, як правило, не мають (існують деякі виключення в Іспанії) [31, с. 6].

Автономія – ступінь самостійності (суб'єкта федерації, або етнічної і регіональної спільності у рамках єдиної держави) у вирішенні місцевих питань. У такому випадку автономія означає самоврядування етносу на території його компактного розселення.

Автономія (територіальна) – це самоврядування частини території Федеративної держави. Територіальна автономія (її ще називають політичною або законодавчою) може мати статус державного утворення

в рамках федерації із власною конституцією, законодавством, мовою. Взаємовідносини територіальної автономії із федеральною владою регулюються на основі загальної конституції й угод (наприклад, Каталонія й Країна Басків в Іспанії, республіки в РФ).

Територіальна автономія у більшості випадків буває *національно-територіальною (етнотериторіальною)*. Вона утворюється лише в разі компактного розселення національної меншини, яка утворює дану автономію. Але існують і такі територіальні автономії, підставою для утворення яких є не етнічні ознаки, а врахування особливостей історичних традицій, звичаїв, культури, побуту, релігійних вірувань населення, що проживає на території автономії. До таких автономних утворень можна віднести, наприклад, Корсику у Франції, Іракський Курдистан, Азорські острови в Португалії та ін.

Автономія за релігійною ознакою – Аджарська автономна республіка в складі Грузії [69, с. 199].

Отже, територіальна автономія означає самостійність певної територіальної одиниці в рамках конституції й законодавства. Тобто, це форма децентралізації державної влади в унітарній державі на рівні регіону, відкриває простір для широкого прояву місцевої ініціативи. Такі автономні утворення хоча й мають свої власні органи законодавчої й виконавчої влади, власне законодавство і деякі інші формальні ознаки державності (наприклад, власну символіку), однак державними утвореннями вважатися не можуть.

Автономні утворення в унітарній державі, частіше пов'язані з особливостями історії, традицій, побуту населення, яке в них проживає (наприклад, Крим в Україні, Корсика у Франції, Іракський Курдистан, округ для індійського населення в Нікарагуа).

Таким чином, державна влада – явище соціально-політичне. Це основна форма прояву політичної влади великої соціальної спільності (народу, класу, блоку соціальних прошарків). Вона виступає як функція асиметричного суспільства, володіє верховенством у ньому, це спеціалізований апарат для регулювання суспільних відносин, який використовує право й можливість легалізованого й легітимного примусу. Найважливіші елементи державної влади – воля й сила, тому що вона здійснюється через формальні й неформальні політичні структури, включаючи урядові організації. Ознаки державної влади можна побачити на рис. 2.2.

Виступаючи від імені народу, уособлюючи його волю, вона поширює владні рішення на усе суспільство, тому можна погодитись з

М. Козюбра, конституційно (ст. 5 Конституції України) обґрунтована і визнана народом країни [67, с. 7], узаконена у тому числі і у застосуванні примусу в межах держави, концентрується в апараті – системі державних органів і через них здійснюється.

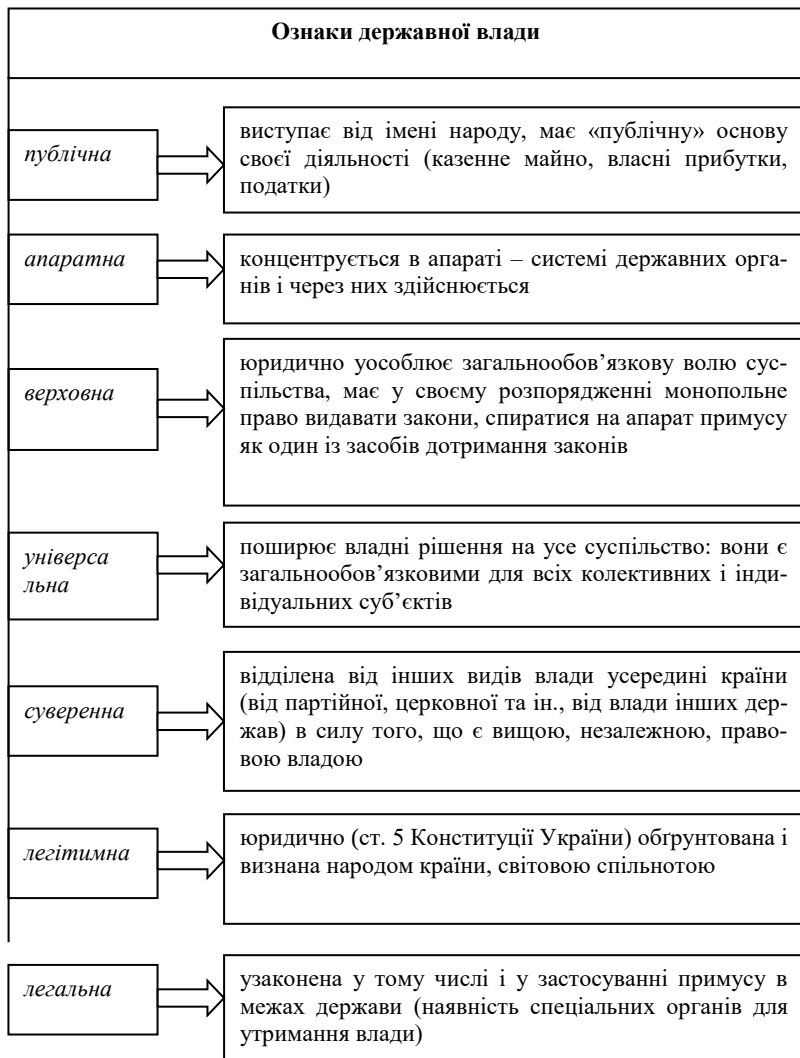


Рис. 2.2. Ознаки державної влади

Крім того, державна влада є відділеною від всіх інших видів влади, яка існує всередині держави (це й партійна, церковна тощо, від влади інших країн [19, с. 37]) та є, як вважає І. Соловйова, «певною суспільною силою, що здатна за допомогою правових й організаційних засобів здійснювати реалізацію волі держави» [102, с. 20], оскільки як за обсягами, так і за засобами впливу вона перевищує всі інші види влади та здійснює поширення на всі без виключення сфери суспільного життя й володіє монопольним правом видавати нормативно-правові акти, загальнообов'язкового характеру [82, с. 390].

Існує безліч класифікацій державної влади з огляду на її характер, межі дії, завдання і методи здійснення, системи органів і т.д.

За соціальним характером розрізняють владу народу й владу певного соціального класу, прошарку (наприклад, диктатура пролетаріату в колишніх державах тоталітарного соціалізму).

Розрізняють демократичну й недемократичну (авторитарну, тоталітарну, особисту й ін.) державну владу.

Авторитарна державна влада ґрунтується на насильстві, репресіях, тому її зазвичай пов'язують із порушенням прав людини, застосуванням насильства, з пануючим положенням виконавчої влади, коли парламент і суди відіграють другорядну роль. Теж саме стосується і тоталітарної влади, яка характеризується закріпленням у конституції керівної ролі однієї певної партії (встановлюється однопартійність), парламент і суди перетворюються в декоративні інститути, створюються злиті партійно-державні структури. В умовах тоталітаризму створюється особиста влада (влада фюрера у фашистській Німеччині, дуче – в Італії, каудильйо – в Іспанії й т. д.).

Свого часу К. Фрідріх і З. Бжезінський у книзі «Тоталітарна диктатура і автократія» визначили наступні ознаки тоталітаризму, що одержали назву «тоталітарного синдрому», а саме наявність:

1) розгорнутої ідеології – яка ґрунтується на офіційній доктрині, що охоплює всі життєво важливі сторони людського існування та якої дотримуються всі, хто є членом даного суспільства;

2) єдиної масової партії – організованої на основі ієрархічного, олігархічного принципу та/або стоїть над існуючою бюрократичною державною організацією, чи навіть є такою, що повністю «переплетена» з нею; таку партію очолює лише одна людина (зазвичай вона є «диктатором»); ядро партії є пристрасно та непохитно відданим ідеології та готовим всіляко сприяти її найширшому розповсюдженню;

3) системи поліцейського контролю – який є спрямованим не лише проти «ворогів» режиму, але й проти довільним чином обраних класів

населення; такий контроль спрямований на підтримку партії, здійснення нагляду над нею в інтересах її вождів;

4) всеосяжного контролю партії та її найвідданіших членів над засобами масової інформації – пресою, радіо, кіно;

5) повного контролю над збройними силами;

6) централізованого контролю та керівництво всією сферою економіки;

7) контролю за діяльністю громадських організацій та груп [123, р. 10-11].

Слід наголосити, що для тоталітарної влади є характерним поширення власного контролю над всіма сферами життєдіяльності людини, навіть над сімейними взаємовідносинами та сферою відпочинку. Як слушно зауважив Х. Арендт, під час тоталітаризму відбувається реалізація принципу: «приватною особою можна вважати лише того, хто спить» та «геть усе – починаючи від виховання дітей до випуску продукції перебуває під контролем єдиного центру» [9, с. 26].

Узагальнення даних щодо сутності та характерних ознак тоталітаризму дає можливість стверджувати, що для тоталітаризму є характерною загальна статизація – тобто держава-партія вдається до тотального контролю за всіма сферами життєдіяльності суспільства як в цілому, так і за окремими індивідами зокрема.

На відміну від тоталітарної, демократична влада виражає інтереси більшості населення й здійснюється відповідно до принципів: поділу влади, поваги прав людини, визнання місцевого самоврядування, правової держави й ін.

Будь-яка демократія – це система, де громадяни вільно ухвалюють політичні рішення за принципом більшості голосів, коли «народ має можливість реалізувати свою волю безпосередньо або через своїх представників, а влада несе відповідальність перед громадянами за свої дії» [48, с. 47]. За демократії «державна влада здійснюється на основі широкої та реальної участі громадян та їх об'єднань у формуванні державної політики, та діяльності органів державної влади» [48, с. 90]. Тобто, демократія орієнтована на те, щоб знижувати антагонізми в суспільстві. Проте не можна й відкинути повністю антагонізм, адже тоді, на думку Ш. Муффа, ми потрапимо у постполітичну пастку – «...приймаємо цілковито хибну, антиполітичну візію ліберальної демократії» [126, р. 19].

Розуміння демократії як правління на основі періодичних виборів, партійної конкуренції, принципу більшості та правопорядку, на думку Дж. Кіна, сприяє залученню у демократичну політику фактору «суспільного життя» як можливої сфери демократизації державної машини

та її апарату [64, с. 20-21]. У зв'язку з цим демократія має розумітися як розділена на дві частини саморефлексивна система влади, у якій і керівники, і керовані отримують щоденне нагадування про те, що тим, хто здійснює владу над іншими, не можна творити свавілля [64, с. 26-27]. При демократії права всіх громадян захищено демократичними законами й інститутами незалежно від того, перебувають вони в меншості або в більшості.

Залежно від територіальних меж дії, розрізняють державну владу федерації і її суб'єктів. Остання має обмежений, не суверенний характер. Суверенітет державної влади також може бути обмежений взаємно, на основі міжнародних угод.

Державна влада в Україні здійснюється державними органами від її імені, а в кінцевому підсумку – від імені народу. На виборах, які є сполучною ланкою між суспільством і державою, громадяни визначають, яка партія (партії) і, хто особисто буде управляти країною в наступний період часу. Згідно зі ст. 36 Конституції України, політичні партії в Україні сприяють формуванню і вираженню політичної волі громадян, тобто є «...інструментом реалізації групових інтересів у сфері політики» [97, с. 11]. Однак в Україні партії активізуються лише в період виборів, що характеризується низьким ступенем співпраці між партіями і громадянським суспільством, зумовлює низький рівень довіри громадян до партій і суттєво відбивається на результатах виборчих кампаній (жодній партії в Україні не вдалося здобути підтримку більше, ніж третини виборців; партії, які збирають 10% голосів виборців, вважаються в Україні «великими») [86, с. 4].

В Україні частіше від державної служби (чиновництва) залежить діяльність державної влади. Однак цей інститут і сьогодні зберігає основні риси радянської доби, а в сучасних українських реаліях є засобом боротьби політичних еліт, міжпартійного протистояння та засобом задоволення інтересів бюрократії, на відміну від розвинутих демократій, де державна служба існує окремо від політичних процесів та служить інтересам суспільства.

Також в Україні сьогодні існує велика кількість різноманітних угруповань – політичних, економічних, адміністративних, напівмафіозних або відверто злочинних, які захищають в першу чергу власні кланові інтереси. Як слушно зазначає В. Голуб, рівень підтримки або не підтримки нових політичних змін і реформ з боку громадськості залежить від того, наскільки збігаються нові політичні цінності й ідеали із суспільними очікуваннями. Якщо ні, то це неминуче призведе до політичної дестабілізації, економічного колапсу і масштабних соціальних

проблем, а в кінцевому підсумку створить загрозу для існування самої влади [29].

Країні потрібна така система державної влади, яка була б здатною швидко реагувати на виклики сучасності, політичні завдання, суспільні очікування й потреби, і в той же час була б відповідальною, підконтрольною, прозорою і спрямованою на обслуговування інтересів і потреб громадян, а не власних інтересів політичної верхівки. Державна влада – це не панування осіб, які наділені нею, а їх служіння суспільству. Розвиток державної влади може відбуватися лише на шляху її демократизації і розбудови громадянського суспільства.

Таким чином, державна влада як різновид соціальної, публічної влади є способом управління суспільством за допомогою усіх державно-правових засобів через систему публічно-політичних відносин, які виникають між суб'єктами політичної системи. Вона є властивістю суспільства, тому що формується природно-історичним шляхом у формі публічно-вольових відносин між владними і підвладними суб'єктами і поширюється на всі сфери суспільного життя. Як основна форма прояву політичної влади певної соціальної спільності державна влада – це відносини щодо здійснення функцій і повноважень держави спеціально створеними органами та посадовими особами шляхом прийняття нормативно-правових актів у межах і порядку, передбачених законодавством.

2.2. Державне управління – спосіб реалізації державної влади

Державне управління здійснюється органами державної влади та посадовими особами – держслужбовцями. Органи державної влади, які здійснюють управлінські функції, є органами державного управління.

Більшість фахівців із державного управління виходять з того, що *державне управління* є специфічним способом забезпечення ефективної взаємодії всіх гілок влади, тобто кожен із різновидів державної влади має власне особливе призначення, мету, яка реалізується за допомогою її конкретизації в задачах, функціях, структурах та конкретних посадах. Виходячи з цього, фахівці визначають *державне управління* як юридично оформлену діяльність, спрямовану на організацію конкретної, системної взаємодії усіх гілок державної влади, що спрямовані на створення необхідних умов для здійснення якнайповнішої реалізації державних функцій, основних прав та свобод громадян, узгодження інтересів різних груп у суспільстві та між державою та суспільством, необхідність забезпечення та дотримання відповідного рівня суспільного розвитку за допомогою наявності та використання відповідних ресурсів [66, с. 157].

Отже, реалізація державної влади суб'єктами управління (органами державного управління, держслужбовцями) здійснюється за допомогою практичного впливу на об'єкт управління. За такого підходу взаємозв'язок між державною владою та державним управлінням може бути представлений як система правових взаємовідносин між різними гілками державної влади, за допомогою якого відбувається здійснення практичного, конкретного впливу на різні сфери життєдіяльності суспільства. Тобто, державне управління виникає у вигляді реалізації державної влади та здійснюється відповідно до норм, що встановлені законодавчою владою. Виникнення юридичних колізій під час процесів його здійснення розглядаються та вирішуються судовою владою. Саме тому ефективність усієї системи державного управління багато в чому є залежною від стану контрольної влади.

Разом із тим, державне управління безпосередньо зіштовхується з існуючими потребами суспільства та його складовими частинами, може активно впливати на державну владу, виявляти не вирішені проблеми та спрямовувати її діяльність.

У державному управлінні, яке є загальним практичним впливом державної влади на розвиток суспільства, знаходять своє вираження особливості всіх різновидів державної влади: установа підвидів управління, нормотворчість (постанови уряду, накази, інструкції міністерств і відомств), виконання законів та контроль за здійсненням влади.

У зв'язку з тим, що державне управління розглядається як цілісна сфера діяльності державної влади, всіх її галузей, всіх її органів та посадових осіб, у всіх її формах та методах. Як наслідок *державне управління* можна визначити як певний вид діяльності щодо здійснення державної влади, що «полягає в здійсненні практичної реалізації організаційних, виконавчорозпорядчих функцій щодо втілення в життя законодавчих вимог та здійснення на цій основі управлінського впливу щодо певних об'єктів» [48, с. 45].

Видання законів парламентом, органом законодавчої влади, є найважливішою формою державного управління. Відповідно до положень Основного закону, Верховна Рада України може приймати закони з будь-яких питань за винятком тих, вирішення яких потребує проведення всеукраїнського референдуму, та тих, що належать до повноважень інших органів державної влади. Відповідно до ст. 92 Конституції України, лише законами України, зокрема, визначаються питання щодо:

- прав та свобод громадян, гарантій цих прав та свобод;
- основних обов'язків громадянина; громадянства;
- правосуб'єктності громадян, статусу іноземців та осіб без громадянства;
- права корінних народів та національних меншин;
- порядку застосування мов.

Навіть якщо такі закони мають відношення до особистого життя громадян (наприклад, щодо шлюбного віку) – це також є державним управлінням. Так, регулювання законом сфери охорони здоров'я населення свідчить про те, що вона набуває суспільного значення (наприклад, Закони України від 12 грудня 1991 р. «Про протидію поширенню хвороб, зумовлених вірусом імунодефіциту людини (ВІЛ), та правовий і соціальний захист людей, які живуть з ВІЛ» (в редакції Закону від 23 грудня 2010 р.), від 24 лютого 1994 р. «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», від 23 червня 1995 р. «Про донорство крові та її компонентів», від 16 липня 1999 р. «Про трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів людини», від 22 лютого 2000 р. «Про психіатричну допомогу», від 6 квітня 2000 р. «Про захист населення від інфекційних хвороб» [88]).

Наприклад, судові рішення щодо окремої справи є «клітинкою» державного управління, свідченням відношення державної влади до тих чи інших дій (наприклад, щодо поведінки людини, коли вона може діяти, скажімо, для порятунку чужого життя, однак не робить цього), оцінка владою такої поведінки, застереженням для інших. Якщо таке рішення носить характер судового прецеденту, є роз'ясненням вищого органу, що є обов'язковим для судів чи безпосередньо має відношення до діяльності державних органів (наприклад, суперечки щодо компетенції), його управлінське значення є ще більш очевидним. До таких рішень можемо віднести рішення Конституційного Суду України від 2 березня 1999 р. № 2-рп (справа щодо комунальних послуг). Так, Конституційним Судом України було вирішено, що, приймаючи Закон України «Про тимчасову заборону підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги та послуги громадського транспорту, що надаються громадянам України», Верховна Рада України вийшла за встановлені законодавством власні межі повноважень та втрутилася у повноваження виконавчих органів влади та органів місцевого самоврядування, чим порушила ст. 6, ст. 19 Основного Закону [122].

Вказане стосується й органів прокуратури (нагляду за виконанням законів), до конституційного суду (здійснення судового конституційного контролю), до різного роду контролюючих установ.

Варто наголосити, що деякі державні органи та посадові особи мають властиві лише їм владні, вирішальні повноваження (зокрема, парламент, прем'єр-міністр, міністр), інші мають дискреційні повноваження, тобто право приймати рішення, не виходячи за межі Конституції та Законів України, а тому є такими, що безпосередньо займаються державним управлінням. Крім того, існують й такі, що здійснюють виключно консультативні повноваження (наприклад, Економічна та соціальна рада у Франції, що передбачена Конституцією), ще інші здійснюють перевірку дотримання встановлених законів, контролем (наприклад, уповноважений з прав людини) чи спостереженням за виконанням (Рахункова палата). Варто наголосити, що органи подібного роду, найімовірніше, беруть участь в державному управлінні, однак їхня участь – це теж спосіб управління. Крім того, існують змішані, державно-суспільні органи (наприклад, тристороння комісія з питань трудових відносин, що складається з представників держави, підприємців та профспілок), вони також, певним чином, можуть виконувати управлінські завдання, наприклад, під час ухвалення погодженого рішення.

Деякі з **функцій державних органів** можуть передаватися громадським організаціям чи органам місцевого самоврядування. За таких умов вони також виконують завдання державного управління, а тому таким органам передають і матеріальні, фінансові та інші ресурси, що є необхідними для їхнього виконання.

Крім того, до цього числа входять і наддержавні організації та органи, які можуть приймати рішення, що зобов'язують державу до вдання до певних заходів, що належать до кола внутрішніх державних питань, що, по суті, входять до її компетенції. Наприклад, такими є певні органи ЄС (комісії, Рада міністрів та інші). Певне коло прийнятих ними правових актів з низки питань можуть поширюватися на фізичних та юридичних осіб держав-членів чи відповідні норми мають бути включеними до власного права таких держав. Європейський суд з прав людини після здійснення ним особливих процедур може приймати рішення, що зобов'язують держави розпочинати певні дії з метою дотримання прав людини. Крім того, певні міждержавні організації та їхні органи можуть брати участь у внутрішньодержавній управлінській діяльності.

Щодо питання результативності державного управління прийнято використовувати два поняття: «efficiency» (ефективність) та «effectiveness» (результативність) [95, с. 41]. Отже, «ефективність уп-

равління є результатом, співставленим із витратами на його досягнення (причому витрати повинні включати як прямі витрати на систему управління, так і витрати пов'язані з реалізацією управлінських рішень)» [36, с. 230].

Зокрема, дослідники А. Мельник та О. Оболенський наголошують на існуванні трьох рівнів ефективності:

- загальної соціальної ефективності (рівня держави та всієї системи державного управління);
- спеціальної соціальної ефективності (ефективності функціонування суб'єктів державного управління);
- конкретної соціальної ефективності (ефективності діяльності управлінських органів та посадових осіб) [36, с. 230].

Дослідник В. Цветков використовує поняття: економічної ефективності, цільової ефективності, організаційної ефективності. При цьому економічну ефективність управління дослідник розглядає як результат діяльності системи управління, що забезпечує при найменших витратах досягнення поставленої перед об'єктом управління мети. У свою чергу цільову ефективність він визначає як узгодженість результату та мети [95, с. 37], а організаційну ефективність як оптимальну форму взаємозв'язків елементів системи, яка робить її найбільш ефективною в досягненні поставленої мети [95, с. 39].

Шведський вчений Е. Ведунг пропонує два підходи до оцінки ефективності: співвідношення «витрати – вигоди» або «витрати – результат». На його думку, при аналізі витрат і вигод та аналізі витрат і результатів, вхідні ресурси і наслідки (цінність ефектів) вимірюються у грошових одиницях, а результати (ефекти) – через фізичні величини [17, с. 107].

На відміну від нього А. Чемерис визначає результативність (effectiveness) як ступінь відповідності досягнутих результатів поставленій меті, погодження використаних засобів і результатів з поставленою метою, застосовуючи при цьому наступну формулу [117, с. 58]:

$$E = Pз / Pф,$$

де E – результативність, $Pз$ – запланований результат, $Pф$ – фактичний результат.

Усе це показує, що *результативність державного управління* характеризується ефектом, що досягається суб'єктом управління завдяки його впливу на об'єкт управління. При оцінці результативності держа-

вного управління важливо враховувати характер цілі, тому що зусилля можуть виявитися даремними, якщо ціль в даний момент недосяжна, або поставлена ціль помилкова. У таких умовах оцінка результативності, ефективності й інших параметрів управління не має змісту.

Підсумовуючи вищезазначене, можна стверджувати, що: у демократичному суспільстві державне управління є способом реалізації державної влади, що пов'язаний із захистом прав людини й підвищенням якості її життя. Так, результатом її реалізації є, наприклад, зниження державних цін на продукти харчування внаслідок урожаю, цін на медичні ліки для хворих тощо. Результатом опосередкованої діяльності є реорганізація управління промисловістю для збільшення продуктивності праці. Отже, якість життя людини є головним критерієм соціальної ефективності державного управління.

2.3. Легалізація і легітимація державної влади в країні.

Закони та інші нормативно-правові акти, що видаються державною владою, правила, звичаї, що складаються в суспільстві, легалізують (від лат. «lex» – закон, «legalis» – «законний»), роблять законними ті або інші відносини в суспільстві, допускаючи або забороняючи їх. У свою чергу, сама державна влада теж має потребу в легалізації, юридичному проголошенні правомірності її виникнення.

Отже, можна погодитись з Т. Журенок, яка наголошує, що легалізацію можна вважати «різновидом правової процедури, що здійснюється уповноваженим суб'єктом щодо офіційного визнання, надання дозволу, юридичної чинності, підтвердження чинності суб'єктів, подій, документів чи їхніх елементів» [57].

Легалізація державної влади є нерозривно пов'язаною з процедурами наділення владою її носіїв, а тому може здійснюватися по-різному за умов наявності різних форм правління. У сучасному світі прийнято розрізняти дві основні форми правління: монархію та республіку.

Монархія є такою формою правління, де формально спадкоємний одноосібний глава держави здійснює власні повноваження безстроково та звільняється від юридичної відповідальності перед власними підданими [103, с. 214]. Монархія може бути представлена два видами: *необмеженою* (влада монарха не обмежується дією законів) та *обмеженою* (влада монарха обмежується дією законів).

До необмежених монархій належать:

- *деспотична монархія* (рабовласницькі держави стародавнього сходу: Єгипет, Вавилон, Ассирія, Китай);
- *абсолютна монархія* (Саудівська Аравія).

До обмежених монархій належать:

- *дуалістична монархія* (монарх не має законодавчої влади, але формує склад уряду);
- *парламентська монархія* (влада монарха обмежена, але він має статус глави держави з представницькими функціями (Англія, Японія, Швеція)).

Легалізація монархії відбувається шляхом успадкування влади, що затверджено в конституціях і законах про успадкування влади.

Наприклад, у Середньовіччі, щоб виглядати **законними, монархи** імператори, королі, царі, як правило, освячувалися церквою, що надавало їм статус, даний від Бога.

Однією з поширених форм монархії на сьогодні є *парламентська монархія* (прикладом можуть слугувати: Великобританія, Японія, Нідерланди, Бельгія, Швеція, Канада, Австралія тощо), в якій центральну та вирішальну роль в системі відносин між вищими органами державної влади монарх – парламент – уряд відводиться парламенту. Саме парламенту належить право формувати уряд, що призводить до підвищення легальності та легітимності державного управління, оскільки склад уряду визначається обраними народом представниками. Отже, легітимність державної влади в умовах монархічної форми правління пов'язана не тільки з конституцією, законами, але й з історичними традиціями, звичаями, неписаними угодами, які є основою легалізації там, де писаної Конституції немає. Юридично воно оформлюється у вигляді особливої процедури – коронації, що супроводжується покладанням на його голову корони вищим священником держави. Коронація є найважливішим засобом не тільки легалізації влади монарха (що досягається фактом спадкування), але й її легітимації (технологія переконання та пропаганди, від створення міфів до раціонального наукового доказу [120, р. 140]).

Дослідник С. Ліпсет наголошує, що легітимність є «здатністю системи створювати та підтримувати у людей переконання в тому, що існуючі політичні інститути є найкращими з будь-яких можливих для суспільства» [125, р. 77], як базовий елемент існування, функціонування і закріплення державної влади в суспільстві.

Саме тому в сучасній державі легітимність не може здійснюватися без особистої участі народу (вибори, референдум й ін.), без представницьких органів, парламентів і т. д. Так, в республіках («вищі органи державної влади обираються народом або формуються загальнонаціо-

нальною представницькою установою» [30, с. 93]) легалізація влади спирається на встановлені конституційні норми і закони.

Республіки прийнято поділяти на:

- *парламентські* (парламент формує уряд, який відповідальний перед ним: Італія, Австрія, Індія, Греція);
- *президентські* (президент поєднує в своїй особі й главу держави, й главу уряду: США, Аргентина, Мексика);
- *змішані* (президентсько-парламентські чи парламентсько-президентські, що об'єднують в собі ознаки як парламентської, так і президентської республіки: Франція, Україна, Фінляндія).

До простих форм державного устрою належить унітарна держава, певні складові якої не володіють суверенітетом та не мають всіх ознак державності. Верховна суверенна влада в такій державі є повністю зосередженою в центрі, а її складові (воєводства, графства, області) не мають необхідних ознак політико-державної самостійності. Зауважимо, що деякі унітарні держави (Італія, Україна) мають у своєму складі автономні утворення.

До складних форм державного устрою належать федерація та конфедерація. *Федерація* є державою, до складу якої входять декілька територіальних утворень (суб'єктів), що володіють суверенітетом чи мають у наявності певні ознаки державності, володіють правом приймати власну конституцію, формувати власну судову систему (ФРН, США, РФ).

У *федеративних республіках* процес легалізації влади має два рівні, оскільки вважається, що державна влада, з одного боку, належить федерації, а з іншого, кожен суб'єкт федерації володіє власною державною владою. Крім того, суб'єкти федерації в різних формах можуть брати участь в процесах легалізації федеральної влади. Також суб'єкти федерації можуть укладати між собою угоди, що легалізуватимуть чи делегалізуватимуть існуючу державну владу.

У звичайних умовах легалізація державної влади здійснюється, насамперед, парламентом шляхом прийняття конституції (Конституція України 1996 р.), установчими зборами (в Іспанії в 1978 р. після ліквідації тоталітарного франкістського режиму) або прийнята на референдумі (в 1993 р. у Росії).

Легалізація може здійснюватися іншими правовими актами:

- законами (наприклад, закони: про вибори Верховної Ради, про вибори Президента);

- указами президента (наприклад, затверджені Президентом «Положення про Міністерство юстиції» й т. д.);
- постановами уряду (наприклад, затвердження Урядом Франції вибраних муніципальними радами мерів міст як представників державної влади у своїх громадах – комунах);
- постановами конституційного суду й інших органів конституційного контролю (наприклад, постанова Конституційного Суду Киргизстану 1999 р. про можливість обрання президента республіки на третій період) і т.д.

Легалізація потрібна для юридичного закріплення правомірності нової влади в умовах державних і військових переворотів, революційних подій. Для цього створюються надзвичайні органи, приймаються тимчасові акти (декрети в Росії в 1917-1918 р., прокламації Тимчасової військової адміністративної ради в Ефіопії, які протягом 13 років, до 1987 р., заміняли конституцію, і т. д.) [94].

Однак, такі узаконення є лише зовнішньою легалізацією. До неї належать правові акти гітлерівської Німеччини, що проголошували необмежену владу фюрера, «інституційні акти» бразильської хунти, прийняті після військового перевороту 1964 р. і які діяли майже 20 років, Конституція й закони, що встановили в 30-х – на початку 90-х рр. режим апартеїду та які позбавили 1/6 населення країни цивільних прав [94].

Отже, легальність або нелегальність державної влади залежить не тільки від зовнішніх ознак (наприклад, прийняття конституції референдумом), але й від того, наскільки правові акти, що легалізують державну владу, її органи, відповідають загальнолюдським цінностям і принципам права, у тому числі міжнародного.

Що стосується легітимності, то під нею розуміють неперервний діалог політичної системи з її середовищем, де головну роль відіграє громадянське суспільство та його складові – окремі громадяни.

Легітимация – це своєрідний досвід спонтанного формування в суспільстві морально-практичних відносин, де відбувається засвідчення необхідності відповідних інституцій, їхнього буття в суцюзі (контингентність), що є базовою умовою існування цих інституцій, їх закоріненості в життєвому світі соціуму.

Легітимність означає згоду народу з владою, коли він добровільно визнає її право приймати рішення, які повинні виконуватися [119, с. 89]. Дана вимога відповідає демократичному підходу до легітимності [129, р. 12-13] і є ознакою законності державної влади складовою її

повноважень, адже власне через повноваження державна влада встановлюється та реалізується.

За О. Хеффе, **легітимною**, а відтак і правовою, є не будь-яка держава, а лише держава справедлива. Німецький правник вживає поняття «політична справедливість» і зазначає, що під ним розуміється моральність права і держави, тобто держава і право розглядаються під кутом зору моралі.

Там, де легітимність влади не безперечна, панує беззаконня і небезпека революційних потрясінь [118, с. 78].

Легітимність є основою стабільності й виживання демократичних режимів.

Державна влада повинна бути легітимною (законною), не тільки спираючись на закони й примус, але й мати підтримку суспільства, тобто джерелом легітимності державної влади повинен бути народ. Отже, «не насилля та сила роблять владу діючою, а лише її легітимність як відповідність основній для певного народу ідеї» [60, с. 276]. Саме таке положення міститься в статті 5 Основного Закону, однак, якщо проаналізувати ситуацію в нашій державі, стає очевидним, що зовнішнє демократичне правління не завжди виступає запорукою того, що здійснення влади відбувається в інтересах народу [19, с. 43].

Таким чином, легітимація державної влади:

по-перше – це процес і явища, за допомогою яких вона набуває властивості легітимності, що виражається у її законності і відповідності загальнолюдським цінностям, очікуванням суспільства;

по-друге – це віра людей у те, що їхні блага (матеріальні й духовні) залежать від збереження й підтримки такого порядку в суспільстві, який вони вважають справедливим, тому що такий порядок виражає їхні інтереси.

Зазначимо, що *легітимна державна влада* – це влада, що відповідає уяві народу даної країни про належну державну владу, а це пов'язано не з юридичними нормами, а з матеріальними, політичними, духовними умовами громадського життя, з особистими запитами кожної людини. Однак, легітимація не може мати всеосяжного характеру, тому що державна влада не може задовольнити запити кожної людини й всіх соціальних прошарків суспільства. У реальному житті державна влада оцінюється у відповідності її інтересам більшості населення й захисту прав меншості. При цьому наслідком легітимності є *автори-*

тет (авторитет – влада, «володіти, правити, керувати», походить від давньоіндійського «*varah*» – «бажання, вибір» [47, с. 43-44]) державної влади у населення, визнання права управляти й згода підкорятися.

На думку М. Вебера, будь-яка влада потребує самовиправдання, визнання та підтримки, тому що передбачає формування довіри людей до владних інститутів із метою підвищення її ефективності і якості виконання державно-управлінських рішень, що обумовлює формування такої залежності, «коли людина змушена поступатися владній настанові не лише через наявність страху, а й власної волі, як наслідок прийняття та визнання її авторитетності й необхідності» [15, с. 12].

Легітимація державної влади знаходить своє вираження в підтримці населення, про що свідчать результати голосування на виборах президента, парламенту, масових демонстраціях в підтримку уряду.

Зазвичай найчіткіше легітимація влади проявляється в соціальних і політичних революціях, якщо вони виражають справжні інтереси більшості населення, скидаючи антинародну владу й затверджуючи нову. Звичайно ж, революції несуть із собою жертви, руйнування, зниження рівня життя, порушення законності, але це не може заперечувати право народу на революцію. Інша справа, що революції, перевороти й нова влада не завжди виправдовують сподівання народу, а іноді й діють проти нього.

Це найдавніший тип **легітимності влади**. Він ґрунтується на звичаях і глибоко вкорінених культурних традиціях. Монархи володарюють, успадковуючи це право від своїх предків. Навіть якщо якийсь певний конкретний монарх може бути визнаний недолугим чи злочинцем, традиційна система залишається в силі – влада переходить до родичів цього монарха або навіть до іншої династії і далі утримується у традиційному руслі. Традиційний тип легітимності є настільки глибоко вкоріненим у доіндустріальному суспільстві, що, людям навіть важко уявити інший спосіб формування влади. Наприклад, після смерті Богдана Хмельницького гетьманом обрали його сина Юрія, навіть попри те, що влада гетьмана в Україні не була спадковою і сам Юрій як державний діяч був недієздатним.

Існує декілька форм легітимації державної влади. Так, М. Вебер виділив три види легітимності:

- *традиційна* (основана на звичаях і традиціях),
- *харизматична* (основана на авторитеті),

– *раціональна* (віра в обов'язковість легального встановлення та ділової компетентності) [16].

Традиційну легітимацію М. Вебер характеризує як таку, що засновується на історичних звичаях та традиціях, здавна існуючих порядках і пов'язаних з ними привілеїв. Іноді вона пов'язана з особливою роллю релігії, з особистою, племінною, становою залежністю, яка закріплена на «вірі у святість тих порядків і тих можновладців, які існують здавна» [16]. Вона більш притаманна монархіям, напівфеодальним теократичним мусульманським країнам Сходу.

Індустріалізація підірвала підстави **традиційного типу легітимності**. Зміни, викликані індустріалізацією, були такими швидкими і такими глибокими, що давній спосіб управління суспільством не відповідав новим вимогам.

Харизматична легітимація (харизма – від давньогрец. «божественний»), вважає М. Вебер, заснована на визнанні видатних особистісних якостей вождя, що «належать до властивостей харизми та є її підтвердженням» [16]. До числа таких якостей можуть належати природні здібності, пророчий дар, сила духу й слова. Харизму мали Чингізхан, Наполеон, Гітлер, Сталін, Мао Цзедун. Харизмі сприяє культ особистості навколо «вождя». Наприклад, харизматичний ореол створюють вождю Північній Кореї, використовуючи паради, прапори, процедури, уніформу й т.д.

Харизматичний тип легітимності притаманний тим суспільствам, у яких люди в силу певних причин керуються швидше емоціями, ніж звичкою чи розумом. Стабільне суспільство не дає розгорнутися харизматичним особистостям, оскільки вони часто вступають проти усталених звичаїв і культурних норм.

У свою чергу, *раціональна легітимація* передбачає її отримання в результаті підкорення певним стандартизованим нормам і правилам. Як пише С. Серьогіна «у країнах зі стійкою демократією й високою цінністю права (Великобританія, США, Франція, Японія) обрання президента чи призначення прем'єр-міністра згідно з конституційними нормами часто виявляється достатнім для легітимації їхньої влади» [100, с. 47].

Основою раціональної легітимації є практична робота органів (посадових осіб) державної влади на благо населення, відкритий і чесний діалог влади з населенням, уміння визнати свої помилки, змінити, хоча

б частково, свою діяльність під впливом доводів своїх опонентів. Рациональна легітимація передбачає, що населення керується власною оцінкою заходів цієї влади.

Такий тип легітимності називають ще **бюрократичним пануванням**. Він пов'язаний швидше із певними суспільними статусами, ніж з конкретними особами. Скажімо, президент США є дуже могутньою і впливовою особою, яка, наприклад, прийняла рішення про війну з Іраком. Однак, як тільки він позбудеться посади, він втратить і свої великі повноваження. Крім того, для раціонально-легального типу легітимності властиво те, що особи, які займають певну посаду, володіють тільки тією владою, яка визначена їхніми посадовими обов'язками. Навіть президент якої б то не було країни не має права вбити людину чи не платити податків або без оплати взяти якийсь товар у магазині.

Розглянуті форми легітимності є можливими лише в такій державі, де право розглядається як своєрідна соціальна власність, що підпорядковується загальнодержавним принципам людства, допомагає їх втілювати та намагається відповідати їм. Отже, *легітимність державної влади* є визнанням існуючого порядку управління більшістю населення країни обґрунтованим та справедливим. Коли легітимність спирається, в першу чергу, на зовнішні та юридичні ознаки, що створюються як наслідок відданості людей певному режиму, оскільки є прямо пов'язаною з інтересами людей.

Водночас легітимність державної влади не володіє універсальним, всезагальним характером, оскільки інтереси різних груп населення не є однаковими, а тому інтереси навіть тих груп, на які спирається державна влада, можуть бути задоволеними лише частково. Отже, те, що вважає легітимним одна група населення, може вважатися нелегітимним для іншої. Наприклад, економічні страйки, що визнаються державою та робітниками, є вкрай нелегітимними для підприємців, а мінімальний розмір заробітної платні, який є легітимним для держави та директорів, сприймається як нелегітимний працівниками.

Отже, *легалізація влади* – це закріплення в нормативно-правових актах способу організації державної влади (законність), структури, компетенції строків повноважень, та порядку формування її органів, що передбачає дотримання норм та юридичну відповідальність і державний примус для тих, хто їх порушує. Легалізація державної влади

за умов тоталітарного режиму, після здійснення військового чи державного перевороту вказує лише на правове оформлення узурпованої влади, а будь-яка узурпація влади є забороненою у конституціях всіх країн.

Підкреслимо, що легітимація державної влади достатньо складна процедура, яка регулюється нормами конституційного права, обумовлена формою правління і може набуватися як офіційно, так і неофіційно. Однак, легітимність державної влади відіграє більш важливу роль, ніж легалізація, оскільки жодна державна влада не може існувати лише на основі існуючих законів, які її ж і проголосили, чи на насильстві, оскільки вона повинна мати й реальну підтримку суспільства чи окремих груп. Дійсна легітимність державної влади може існувати лише тоді, коли владу підтримуватиме більшість населення країни.

2.4. Роль принципу поділу влади у створенні ефективної моделі державного управління

Розвиток теорії поділу влади має власну історію. Так, Г. Мартьянова і Л. Галаган пропонують наступні підходи до періодизації розвитку теорії поділу влади:

- перший етап (IV ст. до н. е. – XVII ст.) – формування окремих поглядів на необхідність поділу державної влади в працях древніх мислителів (Платона, Аристотеля, Полібія, Цицерона);
- другий етап (XVII-XVIII ст.) – теоретичне оформлення класичної теорії поділу влади на законодавчу, виконавчу, судову і її розвиток у правовій науці;
- третій етап (кінець XVIII ст. – початок XX ст.) – внесення коректувань у класичну концепцію поділу влади в результаті її практичної реалізації в механізмі функціонування органів державної влади й закріплення в перших конституціях;
- четвертий етап (з 1918 р. і по теперішній час) – переосмислення теорії поділу влади, пов'язане зі змінами, що відбулися у світі в результаті найважливіших історичних подій (світові війни, утворення й наступний розпад держав соціалістичного табору, катастрофа колоніальної системи), і визначення її місця в механізмі державного устрою демократичних країн [103, с. 16; 38, с. 5]. Отже, процес еволюції теорії поділу влади є послідовною зміною вказаних вище основних етапів.

Перший етап пов'язаний з поглядами на необхідність поділу державної влади в працях древніх мислителів. Так, Платон одним із перших звертає увагу на необхідність поділу державної влади, яка є однією з політико-правових гарантій античної демократії [97, с. 224]. Ари-

стотель (384–322 рр. до н.е.), розвиваючи погляди Платона, вбачав у будь-якому державному устрої три складові:

перша – законодавчий орган (народні збори),

друга – виконавча, або магістратська (посади),

третья – судова влада (трибунали) [10; 11, с. 48], хоча і об'єднував законодавчу й судову влади в одну галузь, тобто не зовсім дотримуваяся принципу поділу влади на три гілки.

Основним елементом держави, на думку Аристотеля, повинен бути орган «законодавчий»: «закон повинен панувати над всім» [10].

Дещо пізніше грецьким істориком та політичним діячем Полібієм (210–123 рр. до н. е.) було обгрунтовано переваги такої форми правління, за якої складові елементи, вступаючи в протидію, стримують один одного за рахунок взаємної протидії або ж схиляють на свою сторону, аби таким чином держава незмінно перебувала у стані рівномірного коливання та рівноваги [94].

Теоретичні доробки античного світу, які базувалися на ідеї полісу, заснованого на законі є надзвичайно корисними для розуміння появи й формування ідеї поділу влади. Античні мислителі підготували підґрунтя для визнання цього принципу в епоху Просвітництва.

Однак подальший розвиток теорія розподілу влади отримала в XVII–XVIII ст. у працях Джона Локка [75], Шарля Луї Монтеск'є [48], І. Канта [63], Г. Гегеля [27; 28] та інших.

Так, англійській філософ Джон Локк (1632–1704 р.) у роботі «Два трактати про управління державою» обгрунтував принцип поділу влади в державі на законодавчу, виконавчу, федеративну як основоположний принцип складного вчення про демократичну державу [75]. Він вважав, що правильна організація державної влади дозволяє сконструювати складний політичний механізм, здатний урівноважити владу уряду, вклавши окремі частини влади в різні руки, тому що головною загрозою свободи є нерозділеність влади. Серед гілок влади він віддавав верховенство законодавчій владі, тому що «той вище, хто може писати закони» [75, с. 46]. Дж. Локк писав: «Законодавча влада – це та влада, що має право вказувати, як повинна бути застосована сила держави», виконавча, яка «стежить за виконанням законів», а тому виконавча влада повинна не стільки виконувати закони, скільки контролювати їх виконання. Судову владу Дж. Локк взагалі не виділяє в самостійну галузь і вважає, що вона повинна формуватися виконавчою [75, с. 48]. Фактично він виділяє тільки дві гілки влади – законодавчу та виконавчу, а ще й владу федеративну, яка відала міжнародними зносинами.

Пізніше Шарль-Луї де Монтеск'є (1689-1755 рр.), як продовжувач ідей Дж. Локка, сформулював у 1748 р. теорію про поділ влади на законодавчу, виконавчу й судову, тому що був переконаний, що у кожній демократичній країні законодавча, виконавча та судова влади не тільки тісно пов'язані між собою єдиним державним механізмом, але й відносно самостійні. Він вважав, що принцип поділу влади є засобом забезпечення законності, тому що встановлює баланс між виконавчою, законодавчою й судовою владою.

Дослідник Ш. Монтеск'є наголошує: «Щоб попередити зловживання владою, необхідний такий порядок речей, при якому різні влади мали б змогу взаємно стримувати одна одну», як пишуть французькі дослідники «влада обмежувала би владу» [34, с. 30]. Вченим у «Дусі законів» було наголошено, що «якщо поєднати законодавчу та виконавчу владу в одній особі чи установі, то свободи не буде... не буде свободи й за тих умов, якщо судову владу не буде відокремлено від законодавчої та виконавчої». Саме тому Ш. Монтеск'є було запропоновано судову владу доручати людям з народу, встановлюючи та дотримуючись чергування повноважень суддів аби уникати корупції та інших негативних явищ [52, с. 189].

В українській політичній традиції елементи доктрини поділу влади, в т. ч. щодо засобів обмеження самовладдя гетьмана, знаходимо в першій українській Конституції Пилипа Орлика («Пакти та конституції законів і вольностей Запорізького війська»), яку було прийнято 5 квітня 1710 р. під час Козацької Ради у м. Бендерах, яку досить часто називають першою Конституцією Європи [128].

Можемо погодитися з дослідниками, що в «Конституцію Пилипа Орлика» включено не лише всі принципи управління державою, але й зазначено щодо розподілу влади на три гілки – законодавчу, виконавчу та судову та необхідності розмежувати повноваження представників усіх трьох гілок влади [35, с. 104].

Філософським підґрунтям принципу поділу влади стали праці І. Канта та Г. Гегеля. Зокрема Г. Гегель у праці «Філософія права» наголошував, що держава є одним цілим, де гілки влади – це складові елементи державної цілісності: «принципу поділу влади характерною є наявність суттєвого елементу відмінностей, реальної розумності, однак в розумінні абстрактного розуму він містить частково хибне визначення абсолютної самостійності влади по відношенню одна до одної, частково однобічне розуміння їхнього відношення одна до одної як до негативного взаємного обмеження» [28, с. 357].

На думку Г. Гегеля, законодавча влада є владою, яка визначає та встановлює загальне, урядова влада – такою, що виконує судову та

поліцейську функції, підтримує існуючі закони та установи, однак гарантією від зловживання влади є саме наявність ієрархічного контролю чиновників при вищому контролі монарха.

На противагу Г. Гегелю, І. Кант вважав, що поділ влади є вимогою розуму та основним принципом держави: верховна влада в особі законодавця – належить народу, виконавча – в особі Правителя, судова – в особах, які призначаються правителем чи обираються народом. Крім того, І. Кант наголошував, що влада повинна бути розділеною, однак її розділення не повинно позбавляти їх взаємозв'язку, оскільки реалізовувати власні задачі кожна з них може лише доповнюючи одна одну [63, с. 49].

Однак, лише у США положення доктрини розподілу влади вплинули як на політичну теорію, так і на конституційну практику. У період безпосередньої підготовки Конституції обговорювалися питання практичної реалізації принципу розподілу законодавчої, виконавчої та судової влади. Американський державний діяч (четвертий президент США) Джеймс Медісон (1751–1836 рр.), що прагнув до встановлення цільової конкуренції гілок влади, наголошував, що внесення цього принципу в Конституцію «недостатньо, щоб стримувати ту чи іншу гілку влади у відведених їй межах» [25]. Він вважав, що потрібен правовий механізм «стримувань і противаг», як засіб завдяки якому кожна з трьох влад (законодавча, виконавча і судова) є відносно рівною [25]. Якщо, стверджував він, відбувається концентрація влади (законодавчої, виконавчої, юридичної) в одних руках – це тиранія.

Його підтримував Олександр Гамільтон (1757-1804), перший Голова Верховного Суду США. На його думку: «Принцип постійного поділу влади, а саме: запровадження законодавчих стримувань і противаг; заснування судів, в котрих судді зберігають свої посади, поки їхня поведінка є бездоганною; представництво народу у законодавчій владі через депутатів, обраних ними самими...» [25]. З ними погоджувався й Т. Джефферсон, що наголошував на взаємних рівновазі та контролі органів державної влади [43].

Юридичний принцип поділу влади був закріплений в Конституції США 1787 р. Також у цьому документі знайшла своє відображення система «стримувань і противаг»: були передбачені й процедура імпичменту, і відкладене вето президента, і багато інших інститутів, які є складовою частиною сучасного права. Також в преамбулі Конституції США було записано: «Ми, народ Сполучених Штатів...», тобто народ був визнаний єдиним джерелом влади [113].

Принцип поділу влади знайшов своє відображення й у французькій Декларації прав людини та громадянина 1789 р. Зокрема у ст. 16 було

зазначено, що «всьяке суспільство, в якому не забезпечено користування правами та не здійснено поділу влади, не має Конституції» [68, с. 184].

До знедавна проблеми застосування системи стримувань та противаг як реалізація принципу розподілу влади в Україні зовсім не розглядалася, оскільки значний період часу наша країна входила до складу Радянського Союзу, де такий принцип сприймався виключно як буржуазний та ніколи не визнавався навіть на концептуальному рівні [52, с. 189].

Принцип поділу влади, по суті складне організаційно-правове утворення, що припускає функціональний поділ влади, що забезпечує чіткий поділ державних функцій на законодавчу, виконавчу і судову, – інституціональний поділ влади, що припускає поділ влади в межах конкретних уповноважених державних органів, – персональний поділ влади, що виражається в наділенні державних органів й їхніх посадових осіб загальним й особливим правовим статусом.

У вітчизняній політології інститут розподілу влади розглядається як універсальна, абсолютна цінність. Зауважимо, що незважаючи на такий підхід, практично повністю ігноруються історичні передумови формування доктрини розподілу влади, її еволюційний шлях та стадії практичної реалізації, особливості національної політичної традиції. А труднощі, що виникають у функціонуванні демократичної системи політичного панування досить часто (практично завжди) пояснюються як пережитки минулого, політична реакція тощо, що, практично, є рівнозначним «класовому підходу» лише навиворіт [62, с. 9].

На наш погляд, принцип поділу влади, коли жодна із трьох гілок державної влади не втручається в справи іншої, або зливається з іншою владою, допомагає запобігти узурпації державної влади її використання не на користь інтересам суспільства. Це робиться за допомогою різних джерел формування гілок влади, механізмів захисту однієї влади від іншої і т. д. Саме тому здійснюючи будівництво демократичної держави, ми реалізуємо ідею стримувань та противаг, аби не лише запобігти можливій надмірній концентрації влади, але й забезпечити стабільність та сталість діяльності державних інститутів, створювати необхідні умови для їхньої кращої організації та злагоженості, подолати можливі протистояння та конфронтації всередині державного механізму [52, с. 189-190].

Принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову знайшов своє втілення в Конституції України (ст. 6). Хоча точніше поділяється не влада, а функції, що зумовлене відмінністю завдань, які виконуються органами державної влади, але в межах єдиної державної вла-

ди. Як підкреслює Т. Француз, принцип створює три кола повноважень, які асоціюються з діяльністю законодавчої, виконавчої та судової гілок влади [115, с. 15-16]. Саме тому послаблення будь-якої гілки влади може призвести до невиконання усього комплексу завдань держави. Влада залишається єдиною, проте кожна ланка державного апарату чутливо реагує на певні зміни в суспільстві.

Однак практика показує, що непоодинокими є прояви прагнення влади до саморозширення, використання її не на користь людини. Наприклад, Конституційною реформою 2004 р. були закладені умови демократизації держави і розбудови «менш централізованої та більш прозорої структури державної влади» [122, р. 23-24], однак визначений Основним Законом механізм стримувань та противаг виявився не таким дієвим як того очікували, а, навпаки, перетворився на фактор дестабілізації політичної системи [55, с. 392].

Наголосимо, що реалізація принципу поділу влади в країні це:

- створення демократичної, правової, соціальної держави;
- забезпечення демократичних прав і свобод людини і громадянина;
- стримання авторитарних нахилів з боку влади, тому що запобігає встановленню режиму тиранії і авторитаризму.

Саме за його допомогою «держава здійснює власну організацію та своє функціонування правовим способом, а без цього є просто неможливим деспотизм... У правовій державі немає місця необмеженій владі, яка не пов'язана правом та принципами конституції... Поділ влади знаходить свій вияв у системі стримувань та противаг, причому таким чином, аби жоден із органів не займав авторитарно-абсолютистського положення та не повалив право й конституцію» [76].

Поза сумнівами, принцип поділу влади є системою конституційно-правових норм, що регламентують поділ державної влади на законодавчу, виконавчу та судову. Його закріплення в Конституції України є основою організації державної влади і важливим показником визнання державою загальнодемократичних цінностей. Принцип націлений на те, щоб запобігти абсолютизації однієї з влад, встановлення авторитарного правління в суспільстві. У сучасних умовах перерозподіл функцій державної влади в Україні повинен відбуватися через децентралізацію влади і розширення прав місцевого самоврядування.

Підводячи підсумки, зазначимо, що принцип поділу влади на три гілки: законодавчу, виконавчу й судову є невід'ємною складовою демократичної держави, а тому є основою Конституції демократичних держав, хоча його реалізація в кожній державі має свої особливості, що залежать від існуючих в країні традицій і політичного режиму. Са-

ме на цьому формуються різноманітні й багатогранні державні моделі управління демократичних країн. Що стосується України, то його реалізація допомагає забезпечити політичну стабільність державного механізму.

Питання для обговорення

1. Охарактеризуйте основні теорії та школи управління суспільством.
2. Яким чином розвивались теорії управління суспільством та країною?
3. Охарактеризуйте концепцію раціонального вибору.
4. У чому полягає особливість концепції «новий менеджеризм»?
5. Вкажіть, як саме відбувалося формування української державності?
6. Які типи легітимного панування виділяв М. Вебер?
7. У чому полягає різниця між легітимністю та легальністю влади?

Тестові завдання

1. Публічна сфера – це система:

- а) економічна та соціальна;
- б) політична та економічна;
- в) соціальна та політична;
- г) усі відповіді правильні.

2. Який зв'язок між політикою й владою?

- а) політика – ціль і засіб влади;
- б) влада – ціль і засіб політики;
- в) політика й влада не мають нічого спільного;
- г) політика й влада повністю збігаються.

3. Наука про владу називається:

- а) партіологією;
- б) біхевіоризмом;
- в) кратологією;
- г) ідеократією.

4. Форма правління, при якій політична влада перебуває в руках глави церкви, духовенства називається:

- а) медіакратією;
- б) кратологією;
- в) теократією;
- г) геронтократією.

5. Що таке легітимність влади?

- а) характеристика стабільності влади;
- б) достатній рівень політичної культури панівного класу;
- в) миролюбна зовнішня політика держави;
- г) відповідність дій політичної еліти законам даної держави;
- д) характеристика відносини маси громадян або підданих до влади.

6. Юридичне обґрунтування законності політичної влади називається:

- а) традиційне панування;
- б) легальність;
- в) легітимність;
- г) медіакратія.

7. Для чого використовується принцип поділу влади?

- а) для запобігання кризи влади;
- б) з метою запобігання тиранії;
- в) як інструмент руйнування держави;
- г) для досягнення консенсусу;
- д) для підвищення ефективності функціонування політичної системи.

8. Один із типів легітимного панування, що характеризується ставленням до політичного лідера як до вищої надординарної істоти це:

- а) харизматичне панування;
- б) різновид раціонального панування;
- в) легальне панування;
- г) традиційне панування.

9. Тип панування, заснований на добровільному визнанні встановлених юридичних норм:

- а) традиційне;
- б) ідеологічне;
- в) харизматичне;
- г) раціонально-легальне.

10. Що з перерахованого є ознакою падіння легітимності влади?

- а) ріст ступеня примусу;
- б) проведення вільних демократичних виборів;
- в) протистояння між законодавчою й виконавчою гілками влади;
- г) забезпечення високого рівня і якості життя.

11. Що з перерахованого належить до засобів легітимізації влади?

- а) заборона політичних партій і незалежної преси;
- б) ріст ступеня примусу;

- в) проведення вільних демократичних виборів;
- г) протистояння між законодавчою й виконавчою гілками влади.

12. Виберіть з перерахованих визначень держави найбільш точне:

а) держава – це сукупність організацій та установ, що реалізують функції управління в рамках певної території на основі встановлених юридичних норм і правил;

б) держава – це система органів та інститутів, що здійснюють владні повноваження на основі верховенства права, поділу влади і визнання рівності і свободи за всіма учасниками суспільних відносин;

в) держава – це центральний інститут політичної системи суспільства, який створюється для організації і управління життям населення на певній території за допомогою публічної влади, що має обов'язковий характер.

13. Які цілі переслідують групи інтересів?

- а) взаємодія зі структурами влади;
- б) завоювання і використання політичної влади;
- в) реалізація групового інтересу;
- г) контроль за діяльністю інститутів державної влади.

14. Назвіть країну, у якій формою правління є президентська республіка:

- а) Франція;
- б) США;
- в) Марокко;
- г) Нідерланди.

15. Назвіть країну з унітарним державним устроєм:

- а) Канада;
- б) Італія;
- в) Німеччина;
- г) Бразилія.

16. Виділіть країну з федеративним державним устроєм:

- а) Великобританія;
- б) Канада;
- в) Франція;
- г) Японія.

17. Парламентська республіка існує у наступних країнах:

- а) Іспанії;
- б) Італії;
- в) Франції;
- г) Йорданії.

18. Хто вперше ввів у науку поняття «легітимність влади»:

- а) П. Сорокін;
- б) К. Маркс;
- в) М. Вебер;
- г) Н. Макіавеллі;
- д) К. Маркс.

19. Якою є мета функціонування груп тиску та груп інтересів?

- а) прихід до влади;
- б) усталений контакт зі структурами влади;
- в) опозиція до політики правлячої партії;
- г) дії на захист групового інтересу.

20. Конституційний принцип побудови та діяльності системи органів державної влади, що означає наділення верховною владою в країні органів з врученням народом відповідних повноважень на певних умовах, – це принцип:

- а) народовладдя;
- б) поділу влади;
- в) законності;
- г) світськості.

Творчі завдання

Завдання 1.

Визначте та представте схематично взаємозв'язок між законами, закономірностями і принципами управління соціальними системами:

- 1) принципи соціального управління;
- 2) загальні закони соціального розвитку;
- 3) закони і закономірності соціального управління;
- 4) закони певного періоду соціального розвитку.

У чому полягає суттєва відмінність між принципами та методами саме соціального управління?

Завдання 2.

Проаналізуйте соціально-економічні кризи та спади.

1. Визначити, у чому полягає відмінність соціальних та економічних криз та спадів.

2. Класифікувати причини виникнення соціально-економічних криз та спадів, на кожний навести приклади, зазначити найбільш розповсюджені та які є специфічними саме для України.

3. Проранжувати за руйнівним ступенем наслідки для різних сфер життєдіяльності соціально-економічних криз, зазначивши спочатку

найбільш руйнівні, об'єднавши за необхідності їх у групи з певними відокремленими ознаками.

Встановити, до яких має найбільшу схильність українське суспільство та економіка, обґрунтувати власну точку зору.

Завдання 3.

Влада є центральною політичною категорією. Вона дає ключ до розуміння сутності і призначення політичних рухів і самої політики. Тому розуміння сутності влади й знання форм її здійснення є однією з основних передумов ефективної політичної діяльності, дозволяє виділити політику і політичні відносини з усієї групи суспільних відносин.

1. Порівняйте основні характерні ознаки влади як соціального явища і політичної влади.

2. Дайте відповідь на питання про спільне і відмінне між політичною і державною владою.

3. Зверніть увагу на фактори легітимізації влади.

4. Розкрийте її функції в життєдіяльності суспільства.

5. Порівняйте основні ознаки різновидів політичних режимів (тоталітарного, авторитарного, демократичного).

6. Розгляньте реалізацію народовладдя в демократичному суспільстві.

7. Визначте сутність та умови функціонального розподілу влади на законодавчу, виконавчу і судову.

Завдання 4.

Як Ви розумієте вислів Карла Ясперса, що «ніде не може відбуватися нічого істотного, щоб воно не зачепило усіх»?

Завдання 5.

Політичний процес включає режим функціонування й режим розвитку. Встановіть відповідність між цими двома характеристиками політичного процесу і їхнім реальним втіленням:

- 1) політичне функціонування;
- 2) політичний розвиток;
 - а) зміна монарха на троні в результаті передачі влади в спадщину;
 - б) перехід від монархічної до республіканської форми правління в результаті буржуазної революції;
 - в) зміна кабінету міністрів у парламентській республіці;
 - г) трансформація авторитарного політичного режиму в демократичний;
 - д) передача влади від одного президента іншому за підсумками виборів.

References

1. Averianov, V. (2004). Derzhavne upravlinnia i vykonavcha vlada: zmist i spivvidnoshennia [Public administration and executive power: content and correlation]. *www.guds.gov.ua*. URL: http://www.guds.gov.ua/document/42105382555/1_2004_averjanov.doc [in Ukrainian].
2. Averianov, V.B. (2006). Pryntsyp verkhovenstva prava v novii administrativno-pravovii doktryni [The rule of law principle in the new administrative law doctrine]. *Chasopys*, 1, (pp. 3-13). [in Ukrainian].
3. Bytiak, Yu.P. (2001). *Administrativne pravo Ukrainy [Administrative law of Ukraine]*. Kharkiv: Pravo. – 528 p. [in Ukrainian].
4. Averianov, V.B., Andriiko, O.F., Bytiak, Yu.P., & Holosnichenko, I.P. (2004). *Administrativne pravo Ukrainy [Administrative law of Ukraine]*. Kyiv: Yurydychna dumka. – 583 p. [in Ukrainian].
5. Yemelianov, V.M., & Yevtushenko, O.N. (2021). *Administrativnyi menedzhment v Ukraini [Administrative management in Ukraine]*. Mykolaiv: Yemelianova T. V. – 281 p. [in Ukrainian].
6. Andriiash, V.I. (2013). *Derzhavna etnopolityka Ukrainy v umovakh hlobalizatsii [State Ethnic Policy of Ukraine in the Context of Globalisation]*. Mykolaiv: Vyd-vo ChDU im. Petra Mohyly. – 328 p. [in Ukrainian].
7. Andriiash, V.I. (2013). Derzhavna polityka: kontseptualni aspekty vyznachennia [State policy: conceptual aspects of definition]. *State administration: improvements and development*, 9. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2013_9_6 [in Ukrainian].
8. Andriiash, V.I. (2013). Osoblyvosti zastosuvannia pryntsypu subsydiarnosti v etnopolitytsi Ukrainy [Peculiarities of the application of the principle of subsidiarity in the ethnic policy of Ukraine]. *The economy of this country*, 9. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecde_2013_9_31 [in Ukrainian].
9. Arendt, H. Modeli totalitarnoi vlady [Models of totalitarian power]. Studentska biblioteka. *studies.in.ua*. URL: https://studies.in.ua/meh_vladu/1304-model-totalitarnoyi-vladi-hanna-arendt.html [in Ukrainian].
10. Aristotle. Afinska politiiia [Athenian politics]. *ibib.ltd.ua*. URL: <https://ibib.ltd.ua/aristotel-afinskaya-politiya.html> [in Ukrainian].
11. Aristotle (2000). *Polityka [Politics]*. O. Kysliuk (Trans.). Kyiv. – 239 p. [in Ukrainian].
12. Balabanova, L.V., & Sardak, O.V. (2011). *Upravlinnia personalom [Personnel management]*. Kyiv: Tsentri uchbovoi literatury. – 468 p. [in Ukrainian].

13. Baskakov, A.Ya., & Tulenkov, N.V. (2004). *Metodolohiia naukovykh doslidzhe [Methodology of scientific research]*. Kyiv: MAUP. – 522 p. [in Ukrainian].

14. Butynets, T.A. (2011). *Rozvytok nauky hospodarskoho kontroliu: problemy teorii, metodolohii, praktyky [Development of the Science of Economic Control: Problems of Theory, Methodology, and Practice]*. Zhytomyr: ZhDTU. – 772 p. [in Ukrainian].

15. Veber, M. (1998). *Sotsiolohiia. Zahalno istorychni analyzy. Polityka [Sociology. General historical analyses. Politics]*. Kyiv: Osnovy. – 534 p. [in Ukrainian].

16. Weber, M. (2020). Typy panuvannia [Types of domination]. *anthologyforthe lazy.webnode.com.ua*. URL: <https://anthologyforthe lazy.webnode.com.ua/l/maks-veber-tipi-panuvannya/> [in Ukrainian].

17. Vedung, E. (2003). *Otsiniuvannia derzhavnoi polityky ta prohram [Evaluation of public policies and programmes]*. V. Shulha (Trans.). Kyiv: VSEUVYTO. – 350 p.

18. Busel, V.T. (2005). *Velykyi tlumachnyi slovnyk suchasnoi ukrainskoi movy [The Great Explanatory Dictionary of the Modern Ukrainian Language]*. Kyiv, Irpin: Perun. – 1728 p. [in Ukrainian].

19. Vernyk, O., & Mashkov, A. (2001). *Mezhi derzhavnoi vlady [Limits of state power]*. V. Samokhvalova (Ed.). Kyiv. – 216 c. [in Ukrainian].

20. Vyhovskyi, D. (2008). Hrupy interesiv yak tsentr politychnoho vplyvu na vnutrishnoderzhavnomu rivni [Interest groups as a centre of political influence at the domestic level]. *Bulletin of Lviv University. Philosophical Sciences*, 11, (pp. 202-211) [in Ukrainian].

21. Volkovych, O.Yu. (2000). Problemy rozmezhuvannia poniat «orhanizatsiino-hospodarske upravlinnia» ta «derzhavne upravlinnia» u diialnosti hospodarskykh tovarystv [Problems of distinguishing between the concepts of «organisational and economic management» and «public administration» in the activities of business entities]. *Political culture and government. People and government*, (pp. 11-12). [in Ukrainian].

22. Vukolov, V.V. (2009). *Pobudova formalizovanoi modeli dilovoi hry «vyroblennia derzhavno-upravlinskykh rishen» [Development of a formalised model of the business game «development of public administration decisions»]*. URL: <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2009-01/VukolovStat.pdf> [in Ukrainian].

23. Habermas, Yu. (2000). *Strukturni peretvorennia u sferi vidkrytosti. Doslidzhennia katehorii hromadske suspilstvo [Structural transformations in the field of openness. Research of the civil society category]*. Lviv: Litopys. – 318 p.

24. Halahan, L.M. (2011). Pryntsyp podilu vlady v konteksti stanovlennia suchasnoi ukrainskoi derzhavy [The Principle of the Separation of Powers in the Context of the Formation of the Modern Ukrainian State]. *Candidate's thesis*. Kyiv. nats. un-t im. T. Shevchenka. 15 p. [in Ukrainian].

25. Hamilton, A. (2019). Zapysky Federalista. Politychni ese Aleksandra Hamiltona, Dzheimsa Medisona ta Dzhona Dzheia [Notes of a Federalist. Political essays by Alexander Hamilton, James Madison and John Jay]. *gotoquality.org.ua*. URL: <https://gotoquality.org.ua/TheFederalist.html>. [in Ukrainian].

26. Harkusha, N.M., Tsukanova, O.V., & Horoshanska, O.O. (2012). *Modeli i metody pryiniattia rishen v analizi ta audyti [Decision-making models and methods in analysis and audit]*. Kyiv. – 591 p. [in Ukrainian].

27. Hehel, H.V. (2000). *Osnovy filosofii prava abo pryrodne pravo i derzhavoznavstvo [Fundamentals of philosophy of law or natural law and statecraft]*. R. Osadchuk, M. Kushnir (Trans.). Kyiv: «Yunivers». – 329 p. URL: https://hromadolib.wordpress.com/wp-content/uploads/2015/12/hegel_2000_grundlinien.pdf

28. Hehel, H.V. (2000). *Osnovy filosofii prava, abo pryrodne pravo i derzhavoznavstvo [Fundamentals of philosophy of law, or natural law and statecraft]*. Kyiv: Yunivers. – 329 p. [in Ukrainian].

29. Holub, V.V. *Politychna modernizatsiia yak napriam ratsionalizatsii suchasnykh politychnykh system [Political modernisation as a direction of rationalisation of modern political systems]*. URL: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej14/txts/Golub.pdf> [in Ukrainian].

30. Sirenko, V.F., Borovin, S.B., Bohinich, O.I., & Holovchenko, V.V. (1997). *Hromadianske suspilstvo v Ukraini: problema stanovlennia [Civil society in Ukraine: the problem of formation]*. Kyiv: Lohos. – 124 p. [in Ukrainian].

31. Danyliuk, I.H. (2008). *Suchasnyi slovnyk inshomovnykh sliv dlia serednoi i vyshchoi shkoly [A modern dictionary of foreign language words for secondary and higher education]*. Donetsk: TOV VKF «BAO». – 576 p. [in Ukrainian].

32. Deklaratsiia prav liudyny i hromadianyna vid 26. 08. 1789 r. [Declaration of the Rights of Man and of the Citizen of 26. 08. 1789.]. *uk.wikisource.org*. URL:

https://uk.wikisource.org/wiki/%D0%94%D0%B5%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D1%80%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F_%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2_%D0%BB%D1%8E%D0%B4%D0%B8%D0%BD%D0%B8_%D1%96_%D0%B3%D1%80%D0%BE%D0%BC%D0%B0%D0%B4%D1%8F%D0%BD%D0%B8%D0%BD%D0%B0 [in Ukrainian].

33. Deklaratsiia nezalezhnosti SShA vid 4 lypnia 1776 r. [The US Declaration of Independence of 4 July 1776]. *uk.wikipedia.org*. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%94%D0%B5%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D1%80%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F_%D0%BD%D0%B5%D0%B7%D0%B0%D0%BB%D0%B5%D0%B6%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%96_%D0%A1%D0%A8%D0%90. [in Ukrainian].

34. Demishel, A., Demishel, F., & Pikemal, M. (1977). *Instytuty ta vlada u Frantsii [Institutions and power in France]* [in Ukrainian].

35. Shemshuchenko, Yu.S., Averianov, V.B., Andriiko, O.F., Kresina, I.O., Nahrebelnyi, V.P. (2010). *Demokratychni zasady derzhavnoho upravlinnia ta administratyvne pravo [Democratic principles of public administration and administrative law]*. V.B. Averianova (Eds.). Kyiv: Vydavnytstvo «Yurydychna dumka». – 496 p. [in Ukrainian].

36. Melnyk, A., Obolenskyi, O., Vasina, A., & Hordienko, L. (2009). *Derzhavne upravlinnia [Public administration]*. Kyiv: Znannia. – 582 p. [in Ukrainian].

37. Averianova, V. (1999). *Derzhavne upravlinnia v Ukraini [Public administration in Ukraine]*. Kyiv: Vyd-vo TOV «SOMY». – 265 p. [in Ukrainian].

38. Obolenskyi, O.Yu. (2005). *Derzhavne upravlinnia ta derzhavna sluzhba [Public administration and civil service]*. Kyiv: KNEU. – 480 p. [in Ukrainian].

39. Andriash, V.I., Bahmet, O.M., Ivanov, M.S., Yevtushenko, O.N., & Pidvashetska, N.P. (2007). *Derzhavne upravlinnia i mistseve samovriaduvannia v Ukraini [Public administration and local self-government in Ukraine]*. Mykolaiv: Vyd-vo MDHU im. Petra Mohyly. – 248 p. [in Ukrainian].

40. Averianov, V. (2003). *Derzhavne upravlinnia: problemy administratyvno-pravovoi teorii ta praktyky [State policy: conceptual aspects of definition]*. Kyiv. URL: <http://pravoznavec.com.ua/books/275/13#chlist> [in Ukrainian].

41. Averianov, V. (1998). *Derzhavne upravlinnia: teoriia i praktyka [Decentralisation will increase the competitiveness of regions]*. Kyiv. – 432 p. [in Ukrainian].

42. Detsentralizatsiia pidvyshchyt konkurentospromozhnist rehioniv [Decentralisation will increase the competitiveness of regions]. (2009). *debaty.org*. URL: http://debaty.org.ua/topics/decentralization_reform.html [in Ukrainian].

43. Dzhefferson, T. (2019). *Federalist. Politychni ese [The Federalist. Political essays]*. *debaty.org*. URL: <https://gotoquality.org.ua/TheFederalist.html>. [in Ukrainian].

44. Dziubk, I. S. (2018). Politolohiia: teoriia politychnoi systemy suspilstva [Political science: the theory of the political system of society]. *www.readbookz.com*. URL: <http://www.readbookz.com/book/180/6287.html> [in Ukrainian].

45. Kovbasiuk, Yu.V., Zahorskyi, V.S., & Teleshun, S.O. (et.al.). (2011). *Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia [Encyclopaedia of public administration]*. Lviv: LRIDU NADU. (pp. 273-278). URL: <http://derzhava.in.ua:8081/ndi/encyclopedia/Shared%20Documents/Forms/AllItems.aspx> [in Ukrainian].

46. *Entsyklopediia ukraïnoznavstva. Slovnkova chastyna (EU-II) [Encyclopedia of Ukrainian Studies. Dictionary part]*. (n.d.). (1976). Paryzh, Niu-York [in Ukrainian].

47. Boldyriev, R.V. (et. al.) (1982). *Etymolohichniy slovnyk ukrainskoi movy: v 7 t. [Etymological dictionary of the Ukrainian language: in 7 vols.]*. (Vol. 1). Kyiv: Nauk. dumka. – 632 p. [in Ukrainian].

48. Yevtushenko, O.N., & Andriiash, V.I. (2013). *Derzhavne upravlinnia (Osnovy teorii derzhavnoho upravlinnia) [Public administration (Fundamentals of public administration theory)]*. Mykolaiv : Vyd-vo ChDU im. Petra Mohyly. – 268 p. [in Ukrainian].

49. Yevtushenko, O.N., & Andriiash, V.I. (2014). *Derzhavne upravlinnia. Ch. 2. : Systema orhaniv derzhavnoi vlady ta mistsevoho samovriaduvannia Ukrainy [Public administration. Part 2: The system of state and local self-government bodies of Ukraine]*. Mykolaiv: Vyd-vo ChDU im. Petra Mohyly. – 248 p. [in Ukrainian].

50. Yevtushenko, O.N. (2008). Demokratyzatsiia derzhavnoi vlady i mistsevoho samovriaduvannia na pryntsypi subsydiarnosti: dosvid Nimechchyny [Democratisation of state power and local self-government on the principle of subsidiarity: the German experience]. *Political Science Series*, (Vol. 93), 80, (pp. 76-81). Mykolaiv: Vyd-vo MDHU im. P. Mohyly. [in Ukrainian].

51. Yevtushenko, O.N. (2009). Problemy detsentralizatsii derzhavnoi vlady i mistseve samovriaduvannia v Ukraini [Problems of decentralisation of state power and local self-government in Ukraine]. *Hileia. Historical sciences. Philosophical sciences. Political sciences*, 29, (pp. 323-329). Kyiv: Vyd-vo NPU im. M. P. Drahomanova [in Ukrainian].

52. Yevtushenko, O.N. (2008). Rol pryntsypu podilu vlady u stvorenni efektyvnoi modeli derzhavnoho upravlinnia: inozemnyi dosvid i ukrainska praktyka [The Role of the Principle of Separation of Powers in Creating an Effective Model of Public Administration: Foreign Experience and Ukrainian Practice]. *Hileia. Historical sciences. Philosophical sciences. Political sciences*, 17, (pp. 188-195). Kyiv: Vyd-vo NPU im. M. P.

Drahomanova [in Ukrainian].

53. Yevtushenko, O.N. (2010). Vlada u katehorialnomu aparati suchasnoi politychnoi nauky [Power in the Categorical Apparatus of Contemporary Political Science]. *Hileia. Historical sciences. Philosophical sciences. Political sciences*, 40, (pp. 323-329). Kyiv: Vyd-vo NPU im. M. P. Drahomanova [in Ukrainian].

54. Yevtushenko, O.N. (2010). Derzhavna vlada i mistseve samovriaduvannia v politychnii systemi suspilstva [State power and local self-government in the political system of society]. Mykolaiv: Vyd-vo ChDU im. P. Mohyly. – 516 p. [in Ukrainian].

55. Yevtushenko, O.N. (2009). Derzhavna vlada i mistseve samovriaduvannia v nezalezhnii Ukraini ta yikh rol v demokratyzatsii politychnoi systemy [State power and local self-government in independent Ukraine and their role in the democratisation of the political system]. *Hileia. Historical sciences. Philosophical sciences. Political sciences*, 28, (pp. 390-397). Kyiv: Vyd-vo NPU im. M. P. Drahomanova [in Ukrainian].

56. Yemelianov, V.M. (2013). Instrumenty formuvannia ta realizatsii rehionalnoi polityky Ukrainy [Tools for the formation and implementation of Ukraine's regional policy]. *Scientific works of the Petro Mohyla Black Sea State University of the Kyiv-Mohyla Academy complex. Series: Public Administration*. (Vol. 214), 202. (pp. 9-13). URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdu_2013_214_202_3 [in Ukrainian].

57. Zhurenok, T.V. (2012). Lehalizatsiia yak zahalnoteoretychna katehoriia [Legalisation as a general theoretical category]. *Current problems of state and law*, 63, (pp. 79-85). URL: <http://www.apdp.in.ua/v63/12.pdf> [in Ukrainian].

58. Zahalna deklaratsiia prav liudyny vid 10 hrudnia 1948 roku [Universal Declaration of Human Rights of 10 December 1948]. *zakon4.rada.gov.ua*. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_015 [in Ukrainian].

59. Zubko, H.H. (2018). Reforma derzhavnogo upravlinnia [Public administration reform]. *reforms.in.ua*. URL: <http://reforms.in.ua/index.php?pageid=Reform4> [in Ukrainian].

60. Isaiev, K.A. (2011). Rol politychnykh partii v suchasni demokratychnii systemi upravlinnia [The role of political parties in the modern democratic system of governance]. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2011-2/doc/3/05.pdf> [in Ukrainian].

61. Kazanska, I.V. (2009). Stanovlennia katehorii «sotsialna vlada» v istoryko-sotsiolohichnomu konteksti [The Formation of the Category of «Social Power» in the Historical and Sociological Context]. *Extended ab-*

stract of candidate's thesis. Kyiv: In-t sotsiologhii NAN Ukrainy. – 6 p. [in Ukrainian].

62. Kanevskiy, O.S. (1999). Doktryna rozpodilu vlady: vid teoretychnoi kontseptsii do polityko-konstitutsiinoho pryntsypu [The doctrine of separation of powers: from a theoretical concept to a political and constitutional principle]. *Candidate's thesis*. Lviv: Lviv. derzh. un-t im. I.Franka. – 19 p. [in Ukrainian].

63. Kant, I. (1964). *Zbir tvoriv u 6 tomakh [Collected works in 6 volumes]*. V.F. Asmus, A.V. Hulyh, T.I. Oizerman (Ed.), B.A. Fokhta (Trans.). Ternopil: Vydavnytstvo: «Filosofska spadshchyna». – 544p. [in Ukrainian].

64. Kin, D. (2000). *Hromadianske suspilstvo. Stari obrazy, nove bachennia [Civil society. Old grievances, new vision]*. Kyiv: KIS; ANOD. – 192 p. [in Ukrainian].

65. Kovalchuk, V.V. (2009). *Osnovy naukovykh doslidzhen [Fundamentals of scientific research]*. Kyiv: Slovo. 240 p. [in Ukrainian].

66. Kovbasiuk, Yu.V., Bakumenko, V.D., Kniaziev V.M., & Rozputenko I.V. (2011). *Derzhavne upravlinnia [Public administration]*. Teoriia derzhavnoho upravlinnia. – 748 p. [in Ukrainian].

67. Koziubra, M. (1995). Derzhavna vlada: mezhi zdiisnennia ta forma orhanizatsii (polityko-pravni aspekty) [State power: limits of exercise and form of organisation (political and legal aspects)]. *Ukrainian law*, 1(2), (pp. 4-13) [in Ukrainian].

68. Riiaka, V. O., & Zakomorna, K. O. (2007). *Konstitutsiine zakonodavstvo zarubizhnykh krain [Constitutional legislation of foreign countries]*. Kyiv: Yurinkom Inter. – 384 p. [in Ukrainian].

69. Voloshchuk, O.T., Kachuriner, V.L., & Kolesnyk, V.Yu. (2021). *Konstitutsiine pravo zarubizhnykh krain [Constitutional law of foreign countries]*. Odesa: Feniks. – 145 p. [in Ukrainian].

70. Serohin, V.O., Kolomiets, Yu.M., & Martseliak, O.V. (2009). *Konstitutsii zarubizhnykh krain [Constitutions of foreign countries]*. V.O. Serohina (Eds.). Kharkiv: FINN. – 664 p. [in Ukrainian].

71. Koretskyi, M. (2007). Teoretychni zasady derzhavnoho upravlinnia [Theoretical foundations of public administration]. *The magazine of the intellectual elite «Personal»*, 5. URL: <http://www.personal.in.ua/article.php?id=498> [in Ukrainian].

72. Hrynchyshyna, D. (2009). *Korotkyi tлумachnyi slovnyk ukrainskoi movy [A short explanatory dictionary of the Ukrainian language]*. Kyiv. – 88 p. [in Ukrainian].

73. Kotsiuba, N.I. (2004). *Ukrainska terminolohiia derzhavnoho upravlinnia (stanovlennia ta rozvytok) [Ukrainian terminology of public*

administration (formation and development)]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Lviv: Lviv. nats. un-t im. I.Franka. – 16 p. [in Ukrainian].

74. Lynov, K.O. (2004). Tsentralizatsiia, desentralizatsiia ta neliniinist u derzhavnomu upravlinni [Centralisation, decentralisation and nonlinearity in public administration]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Kyiv. – 20 p. [in Ukrainian].

75. Lohk, D. (2020). Dva traktaty pro pravlinnia [Two treatises on government]. Kyiv: Nash format. – 312 p. [in Ukrainian].

76. Malynovskyi, V. (1999). Transformatsiia administratyvno-terytorialnoho ustroiu Ukrainy: problemy i perspektyvy [Transformation of Ukraine's administrative and territorial structure: problems and prospects]. *Collection of scientific works of the Ukrainian Academy of State Administration under the President of Ukraine: in 2 vols., (Vol. 2), 2*, (pp. 211-218). Kyiv: Vyd-vo UADU [in Ukrainian].

77. Malynovskyi, V. (2005). *Slovnyk terminiv i poniat z derzhavnoho upravlinnia [Glossary of terms and concepts in public administration]*. Kyiv: Tsentr sprianiia instytutsiinomu rozvytku derzhavnoi sluzhby. – 254 p. [in Ukrainian].

78. Melikhov, K.V. (2010). Shliakhy udoskonalennia informatsiinoho zabezpechennia orhaniv derzhavnoi vlady [Ways to improve information support of public authorities]. *Problems and prospects of forming a national humanitarian-technical elite: v 3 ch., Ch.3*, 27(31), (pp. 60-64). Kharkiv: NTU «KhPI» [in Ukrainian].

79. Metody naukovooho piznannia [Methods of scientific knowledge]. (2003). lp.edu.ua. URL: http://lp.edu.ua/fileadmin/IGSN/PH/Metodychka_Phil_Metody_nauk_piznannia.doc [in Ukrainian].

80. Nei, N. (2002). *Osoblyvosti zastosuvannia katehorii «derzhavne upravlinnia» v suchasnii yurydychnii nautsi ta zakonodavstvi [Peculiarities of application of the category «public administration» in modern legal science and legislation]*. URL: <http://www.univ.km.ua/visnyk/319.pdf> [in Ukrainian].

81. Nyzhnyk, N.R. (2007). Problemy sohodennia derzhavnoho upravlinnia v Ukraini [Problems of public administration in Ukraine today]. *University scientific records*, 3 (23). URL: <http://www.univ.km.ua/visnyk/1352.pdf> [in Ukrainian].

82. Pohorilka, V. (2002). *Orhany derzhavnoi vlady Ukrainy [State authorities of Ukraine]*. Kyiv: In-t derzhavy i prava im. V. Koretskoho. – 592 p. [in Ukrainian].

83. Kolodii, A., Bessonova, M., Biriukov, O., & Bondaruk, S. (et.al.). (2002). *Osnovy demokratii [Fundamentals of democracy]*. Kyiv: Vyd-vo

«Ai Bi». – 684 p. [in Ukrainian].

84. Kyryliuk, F.M. (1995). *Osnovy politolohii [Fundamentals of political science]*. Kyiv. – 272 p. [in Ukrainian].

85. *Osnovnyi Zakon Federativnoi Respubliki Nimechchyny [Basic Law of the Federal Republic of Germany]*. (n.d.). (2009). Kharkiv: FINN [in Ukrainian].

86. *Partiine upravlinnia i vybory [Party governance and elections]*. (n.d.). (2012). HO Fundatsiia «Vidkryte suspilstvo». – 67 p. [in Ukrainian].

87. Platon. (2000). *Derzhava [State]*. Dzvinky K. (Trans.). Kyiv. – 355 p. [in Ukrainian].

88. Pohorilko, V.F. (1999). Konstytutsiine pravo Ukrainy. [Constitutional law of Ukraine]. *uristinfo.net*. URL: <http://uristinfo.net/2010-12-18-14-34-28/116-vf-pogorilko-konstitutsijne-pravo-ukrayini.html> [in Ukrainian].

89. Babkina, O., & Horbatenka, V. (2010). *Politolohiia [Political Science]*. Kyiv: VTs «Akademiia». – 568 p. [in Ukrainian].

90. Popper, K. (1994). *Vidkryte suspilstvo ta yoho vorohy. T. II. Spalakh prorotstva: Hehel, Marks ta poslidovnyky [Open society and its enemies. VOL. II. The outbreak of prophecy: Hegel, Marx and the followers]*. O. Butsenko (Trans.). Kyiv: Osnovy. – 494 p. [in Ukrainian].

91. Pro vykorystannia yadernoi enerhii ta radiatsiinu bezpeku [On the use of nuclear energy and radiation safety]. Zakon Ukrainy vid 8.02.95r. // *Holos Ukrainy*. 1995. – 4 p. [in Ukrainian].

92. Pro systemu tsentralnykh orhaniv vykonavchoi vlady [On the system of central executive authorities]. Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 15.12.99r // *OVU*. 1999. № 50. (pp. 5-10). [in Ukrainian].

93. Pro spetsialnyi rezhym investytsiinoi diialnosti na terytoriakh prioritetnoho rozvytku v Zhytomyrskii oblasti [On the special regime of investment activity in the territories of priority development in the Zhytomyr region]. Zakon Ukrainy vid 3.12.1999r. // *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2000. № 2. – 5 p. [in Ukrainian].

94. Problemy teorii prava i derzhavy: Pytannia i vidpovidi [Problems of the theory of law and state: Questions and Answers]. *bibliograph.com.ua*. URL: <http://bibliograph.com.ua/teoria-gosudarstva-i-prava-4/82.htm> [in Ukrainian].

95. Tsvietkov, V.V. (1998). *Reformuvannia derzhavnogo upravlinnia v Ukraini: problemy i perspektyvy [Public Administration Reform in Ukraine: Problems and Prospects]*. Kyiv: Oriiany. – 364 p. [in Ukrainian].

96. Rozova, T.V., & Chorna, L.V. (2015). Filososfska systema H. Hehelia yak vchennia pro etapy rozvytku absoliutnoi idei [G. Hegel's Philosophical System as a Doctrine of the Stages of Development of the

Absolute Idea]. *Collection of scientific works «Hileia» scientific journal. Philosophical sciences*, 93, (pp. 222-232) [in Ukrainian].

97. Romaniuk, A., & Shveda, Yu. (2005). *Partii ta elektoralna polityka [Parties and electoral politics]*. Lviv: TsPD-Astroliabii. – 366 p. [in Ukrainian].

98. Ruzhmon, D. de. (1998). *Yevropa u hri. Shans Yevropy. Vidkrytyi lyst do Yevropeitsiv [Europe is in the game. Europe's chance. An open letter to Europeans]*. Lviv: Litopys. – 273 p. [in Ukrainian].

99. Serohina, S.H. (2011). *Forma pravlinnia: pytannia konstytutsiino-pravovoi teorii ta praktyky [Form of Government: Issues of Constitutional and Legal Theory and Practice]*. Kharkiv: Pravo. – 768 p. [in Ukrainian].

100. Serohina, S. (2005). Vybory yak sposib lehitymatsii formy pravlinnia: konstytutsiino-pravovyi aspekt [Elections as a way to legitimise the form of government: constitutional and legal aspect]. *Bulletin of the Central Election Commission*, 2, (pp. 45-52). [in Ukrainian].

101. Skakun, O.F. (2009). *Teoriia prava i derzhavy [Theory of law and state]*. Kyiv: Alerta; KNT ; TsUL. – 520 p. [in Ukrainian].

102. Soloviova, I. (1998). Do pytannia pro vyznachennia poniattia derzhavnoi vлады v Ukraini [On the definition of the concept of state power in Ukraine]. *Rule of law*, 9, (pp. 329-332). Kyiv [in Ukrainian].

103. Sukhonos, V.V. (2010). *Monarkhiia yak derzhavna forma: istoryko-teoretychnyi ta konstytutsiino-pravovyi aspekty [Monarchy as a State Form: Historical, Theoretical and Constitutional and Legal Aspects]*. Sumy: VVP «Mriia-1» TOV. – 368 p. [in Ukrainian].

104. Krestovska, N.M., & Matveeva, L.H. (2008). *Teoriia prava i derzhavy [Theory of law and state]*. Kharkiv: OOO «Odysei». – 480 p. [in Ukrainian].

105. Tymkiv, V. (2009). Tendentsii ta mekhanizmy udoskonalennia mistsevoho samovriaduvannia Velykoi Brytanii u konteksti yevrointehratsii [Trends and mechanisms for improving local government in the UK in the context of European integration]. *korekta.io.ua*. URL: http://korekta.io.ua/s119365/vasil_tymkiv [in Ukrainian].

106. Tymchenko, I. (2008). Konstytutsiina reforma: usvidomlenyi obopilnyi rozbrat chy obiektyvna realnist [Constitutional reform: deliberate mutual discord or objective reality]. *Law of Ukraine*, 9, (pp. 4-14). [in Ukrainian].

107. Todyka, Yu.N. (1999). *Osnovy konstytutsyonnoho stroia Ukrainy [Fundamentals of the constitutional order of Ukraine]*. Kharkiv: Fakt. – 318 p. [in Ukrainian].

108. Tokovenko, V. (2000). Poniattia derzhavnoho upravlinnia: sprobа kontsentrychno rivnoho vyznachennia [The concept of public

administration: an attempt at a concentrically equal definition]. *Bulletin UADU*, 1, (pp. 414-424) [in Ukrainian].

109. Tomashevskiy, V.M. (2005). *Modeliuvannia system [System modelling]*. Kyiv: Vydavnycha hrupa BHV. – 352 p. [in Ukrainian].

110. Toffler, E. (2007). Nova paradyhma vlady [A new paradigm of power]. *anthologyforthelazy.webnode.com.ua*. URL: <https://anthologyforthelazy.webnode.com.ua/l/elvin-toffler-nova-paradigma-vladi/> [in Ukrainian].

111. Ukraina potrebuie derzhavnoi mashyny, chutlyvoi do zavdan suspilstva [Ukraine needs a state machine that is responsive to the needs of society]. (1999). *Information bulletin of the International Center for Perspective Studies*, 41. URL: http://www.zstu.zaporizhzhie.ua/base/pdf/visn/news41_u.pdf [in Ukrainian].

112. Kotsiuba, N.Y. (2004). Ukrainian terminology of public administration (formation and development) [Ukrainian terminology of public administration (formation and development)]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Lviv: Lviv. nats. un-t im. I.Franka. – 16 p. [in Ukrainian].

113. Federalist. Politychni ese [The Federalist. Political essays]. *gotoquality.org.ua*. URL: <https://gotoquality.org.ua/TheFederalist.html>. [in Ukrainian].

114. Fedchyk, V.A. (2007). Vymohy do naukovoho eksperymentu v metodytsi vykladannia ukrainskoi movy yak inozemnoi [Requirements for a scientific experiment in the methodology of teaching Ukrainian as a foreign language]. *www.rusnauka.com*. URL: <http://www.rusnauka.com.doc.htm> [in Ukrainian].

115. Frantsuz, T.I. (2001). Polityko-pravovi problemy stanovlennia y rozvytku sudovoi vlady v nezalezhnii Ukraini [Political and Legal Problems of Formation and Development of the Judiciary in Independent Ukraine]. *Candidate's thesis*. Odesa: Odeska nats. yuryd. akad. – 193 p. [in Ukrainian].

116. Tsvietkov, V.V., & Horbatenko, V.P. (2001). *Demokratiia – Upravlinnia – Biurokратиia: v konteksti modernizatsii ukrainskoho suspilstva [Democracy – Governance – Bureaucracy: in the context of modernisation of Ukrainian society]*. Kyiv: In-t derzhavy i prava im. V.M. Koretskoho. – 248 p. [in Ukrainian].

117. Chemerys, A.O., Lesechko, M.D., & Rudnitska, R.M. (2003). *Audy administratyvnoi diialnosti [Audit of administrative activities]*. Lviv: LRIDU NADU. – 212 p. [in Ukrainian].

118. Shapoval, V.M. (2005). *Suchasnyi konstytutsionalizm [Modern constitutionalism]*. Kyiv: Yurydychna firma «Salkom». 560 c. [in Ukrainian].
119. Yuriy, M.F. (2006). *Politolohiia [Political Science]*. Kyiv: Dakor, KNT. – 416 p. [in Ukrainian].
120. Berger, P., & Luckmann, T. (1966). *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*. New York: Anchor Books. – 219 p. [in English].
121. Bradley, A.W. (1986). *Constitutional and Administrative Law*. London. – 552 p. [in English].
122. Capareto, C., & Fonseca F. (2005). *Administracao Publica: Modernizacao, Qualidade e Inovacao*. Lisboa. – 210 p. [in Portuguese].
123. Gabriel, A., Almond, G., & Bingham, P. (1984). *Comparative Politics Today. A World View*. Boston, Toronto: Little, Brown and Company. – 742 p. [in English].
124. Friedrich, C.J. (1965). *Totalitarian dictatorship and autocracy*. Cambridge (Mass.): Harvard university press. – 438 p. [in English].
125. Lipset, S.M. (1959). *Political man. The social basis of politics*. New York: Doubleday. – 122 p. [in English].
126. Mouffe, Ch. (2005). *On the political*. London, New York: Routledge, 2005. – 234 p. [in English].
127. Popper, K.R. (1972). *Conjectures and Refutations. The Growth of Scientific Knowledge*. London and Henley. Routledge and Kegan Paul. – 128 p. [in English].
128. Orlyk, P. (1996). Constitution, European commission for democracy through law (Venice Commission) The Constitutional Heritage of Europe. www.venice.coe.int. Montpellier. URL: <http://www.venice.coe.int> [in English].
129. Quermonne, J.-L. (1986). *Les regimes politiques occidentaux*. Paris: Seuil «Points». – 192 p. [in English].
130. Russel, B. (1985). *Power: A New Social Analysis*. London. – 348 p. [in English].
131. Weber, M. (1947). *The Theory of Social and Economic Organization*. New York: Oxford University Press. – 436 p. [in English].
132. Weber, M. (1968). *Economy and Society*. New York. – 536 p. [in English].

ПРЕДМЕТНИЙ ПОКАЖЧИК

Абстрагування	Класифікація
Автономія	Колектив
Авторитаризм	Компліментарність
Авторитарна влада	Контент-аналіз
Авторитет	Конфедерація
Аналіз	Концентрація
Аналогія	
	Легальність
Виконавча влада	Легітимація
Виконавча влада	Легітимність
Влада	
	Метафізичний метод
Групи тиску	Методи
	Методика
Деволуція	Методологія
Дедукція	Місьцеве самоврядування
Деконцентрація	Моделювання
Делегування	
Демократизм	Народ
Демократія	Народовладдя
Департаменталізація	
Державна влада	Об'єкт
Державне управління	Органи державної влади
Державні органи влади	Органи місцевого самоврядування
Державні службовці	
Децентралізація	Партнерство
Дивестиція	Повноваження
Діалектичний метод	Політика
	Політична влада
Експеримент	Політична система
Екстраполяція	Примус
Ефективність	Публічна влада
Законність	Рациональна легітимність
Законодавча влада	Результативність
Індукція	

Синтез
Соціальна влада
Соціальне управління
Структура
Суб'єкт
Субсидіарність
Судова влада

Узагальнення
Унітарна
Управління

Федерація

Харизматична легітимність

Термін
Термінологія
Технічне управління
Тоталітаризм
Тоталітарна влада
Традиційна легітимність

Централізація

ІМЕННИЙ ПОКАЖЧИК

Авер'янов В.
Арендт Х.
Аристотель
Атаманчук Г.

Бартон В.
Бжезінський З.
Бребан Г.

Вебер М.
Ведель Ж.
Ведунг Е.
Вуколов В.

Галаган Л.
Гамільтон О.
Гегель Г.
Глазунова Н.
Гоббс Т.
Голубь В.

Джефферсон Т.
Журенко Т.

Казанська І.
Кант І.
Кин Дж.
Козюбра М.
Корецький М.
Коцюба Н.

Линьов К.
Ліпсет С.
Локк Дж.

Макіавеллі М.
Март'янов Г.
Медісон Дж.

Мелехов К.
Мельник А.
Монтескє Ш.-Л.
Муфф Ш.

Ней Н.
Нижник Н.
Новиков А.
Новиков Д.

Оболенський О.
Орлик Пилип

Парсонс Т.
Пікулькін А.
Платон
Погорілко В.
Полібій
Поппер К.
Пригожин А.

Рассел Б.
Рижов В.
Ружмон де Дені

Серьогін С.
Соловйова І.

Тихомиров Ю.
Токовенко В.
Томашевський В.
Тоффлер Е.

Француз Т.
Фрідріх К.

Цветков В.
Цицерон
Чемерис А.

Черкасов А.

Юсупов В.

ДЛЯ НОТАТОК

Навчальне видання

***Олександр Никифорович Євтушенко,
Володимир Михайлович Ємельянов,
Вікторія Іванівна Андріяш***

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ

Підручник

Редактор *О. Михайлова*

Комп'ютерна верстка, дизайн обкладинки *К. Гросу-Грабарчук*
Друк *С. Волинець*. Фальцювально-палітурні роботи *О. Мішалкіна*.

Підп. до друку 16.05.2025.

Формат 60х84 ¹/₁₆. Папір офсет.

Гарнітура «Times New Roman». Друк різнограф.

Ум. друк. арк. 6,5. Обл.-вид. арк. 5,3.

Тираж 100 пр. Зам. № 6996.

Видавець і виготовлювач: ЧНУ ім. Петра Могили.

54003, м. Миколаїв, вул. 68 Десантників, 10.

Тел.: 8 (0512) 50–03–32, 8 (0512) 76–55–81, e-mail: rector@chmnu.edu.ua.

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 6124 від 05.04.2018.