

Список використаних джерел

1. Путин просчитался, ожидая раскола между востоком и западом Украины [Електронний ресурс]. Режим доступу : http://news.eizvestia.com/news_politics/full/453-putin-proschitalsya-ozhidaya-raskola-mezhdu-vostokom-i-zapadom-ukrainy.
2. Макеєв С. Регіональна специфікація соціокультурних відмінностей в Україні / С. Макеєв // Соціологія: теорія, методи, маркетинг. – 2004. – № 3.
3. Головина Н. Нова соціокультурна реальність в Україні та завдання культурної політики держави [Електронний ресурс] / Н. Головина. – Режим доступу : <http://dspace.pnpu.edu.ua/bitstream/123456789/3021/1/Golovina.pdf>
4. Запорожченко О. Соціокультурні аспекти соціальної взаємодії й ідентифікації в мультикультурному регіоні / О. Запорожченко // Актуальні проблеми філософії та соціології. – 2015.
5. Україна «втрачає» мешканців окупованих територій [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://galinfo.com.ua/articles/ukraina_vtrachaie_meshkantsiv_okupovanyh_terytoriy__doslidzhennya_233899.html.
6. Ідентичність громадян України в нових умовах: стан, тенденції, регіональні особливості [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://razumkov.org.ua/upload/Identi-2016.pdf>.
7. Кононов І. Донбас та Галичина: причини напруженості в стосунках на пошук історичного компромісу / І. Кононов // Стосунки Сходу та Заходу України : минуле, сьогодення та майбутнє. – Луганськ, 2006. – С. 5–27.
8. Татаренко Т. Регіональний чинник у формуванні політичної ідентичності / Т. Татаренко // Політичний менеджмент. – 2009. – № 4.
9. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://hromadskeradio.org/ru/programs/kyiv-donbas/bolshinstvo-zhiteley-podkontrolnoy-chasti-donbassa-schitaet-sebya-ukraincami>].

Сушинський Олександр Іванович,

*доктор наук з державного управління, професор, перший заступник
директора Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентіві України*
**ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА ВЛАДА: ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЯК
ПРИНЦИП СИСТЕМНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ**

Предметом наших розробок є проблематика публічного управління, публічної влади та публічної служби. Вирішення наукового та, насамперед, науково-прикладного завдання сутності організаційно-правових засад розвитку організації публічного управління, публічної влади та публічної служби детерміновано суспільним інтересом засобів гарантування верховенства права та найвищої соціальної цінності, якою є людина, та точніше – громадяни

України, їх життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека. Єдиний за своєю сутністю предмет владної діяльності обумовлює проблемність питання компетенції та відповідальності інституційної структури її здійснення.

Здійснення публічно-управлінської та владної діяльності – це певні врегульовані правом вольові відносини між відповідними сторонами. У такому сенсі це відносини публічного управління чи публічно-управлінські відносини.

За рисою суб'єкта здійснення підвидами чи складовими публічного управління є:

1) державне управління, де основним суб'єктом є держава в особі відповідних організацій – органів державної влади та державних органів, які безпосередньо чи опосередковано сформовані народом, а точніше – корпусом виборців;

2) місцеве самоврядування, де суб'єктами є органи місцевого самоврядування, які безпосередньо чи опосередковано сформовані територіальними громадами;

3) громадське управління, де суб'єктами є об'єднання громадян та інші особи, сутністю правового статусу яких є принцип заборон.

Діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб завжди є управлінською, однак не завжди публічною. Їх акти обов'язкові для усіх учасників суспільних відносин.

Сутнісною рисою органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб є публічною діяльність, яка здійснюється у відповідності з принципом дозволів виключно в рамках приписів норм права (матеріального та процесуального).

Здійснення публічної влади є унікальною рисою органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб. Аксиомою є сутнісна відмінність управлінської та владної функцій, яка полягає у тому, що, на відміну від управлінської, публічно-владна функція не може бути делегована, однак вона може бути «роздержавлена».

В інформаційному просторі різними групами, зокрема політиками, суспільству фактично нав'язується заманлива ідея «децентралізації» чи навіть «роздержавлення», тобто максимально передати чи визнати за інституціями громадянського суспільства, органами місцевого самоврядування тих компетенцій та відповідальності, які закріплені за органами державної влади та, насамперед, виконавчої влади. Однак, як універсальний гарант і відповідач держава зобов'язана забезпечити реалізацію, охорону та захист прав і свобод громадян і громад незалежно від рівня чи обсягу стратифікації публічного управління та публічної влади. У такому аспекті місцеве самоврядування є лише часткою окремого виду здійснення державної влади чи умовно кажучи – «державних справ», а не їх сукупності.

У відповідності з розроблюваною концепцією про ціннісну єдність публічної влади (влада єдина) та множинності засобів її здійснення розробляється робоча гіпотеза про функціональну єдність організації публічного управління, публічної влади та публічної служби на засадах

загальної концепції правової відповідальності у тому числі й множинної («мульти»), зокрема, взаємної (бінарної) суб'єктів її здійснення. Тобто тут йдеться не лише про взаємну чи бінарну відповідальність, а й про відповідальність як системоутворюючий принцип.

Принципи стратифікації та взаємодії між різними рівнями здійснення публічного управління, публічної влади та публічної служби пов'язані з потребою чи суспільним інтересом забезпечувати цілісність соціальної системи та суспільства, організованого у державу. Сутнісною рисою системності, цілісності суспільства та держави є забезпечення неперервності у просторі та часі, тобто безперервності і повсюдності публічної влади та публічного управління у межах усієї території держави. Це логічно слідує із сучасного трактування верховенства права, сутнісним у якому є те, що права і свободи громадянина та їх гарантії визначають зміст і спрямованість відповідальності усієї організації публічної влади й публічного управління та, насамперед, держави.

Верховенство права та засоби його гарантування зумовлені суспільною потребою охорони прав і свобод громадянина, громади безперервно у просторі та часі. Отже, суспільний інтерес у гарантуванні верховенства права, утвердження і забезпечення прав і свобод громадянина, громади у відповідності до принципів безперервності та повсюдності зумовлює відповідну організацію суспільства та його публічної влади й публічного управління, публічної служби. На даному етапі нашої розробки аксіоматичним є те, що у будь-якому випадку держава залишається універсальним гарантом і вищою інстанцією, наділеною соціумом відповідною відповідальністю, зокрема солідарною, субсидіарною та субституційною, щодо органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб.

Важливе значення для визначення публічного управління та публічної влади є те, що у нашій розробці здійснення влади – це цільовий стан суспільних відносин як відповідність волі, волевиявлення та результату чи інакше – підкорення волі – результат спонукання одного суб'єкта інших до певних діянь. Основними засобами, за допомогою яких встановлюється публічна влада, є право та як крайність – правове примушування. Лише держава володіє виключним правом і відповідними засобами примушування.

Здійснення публічної влади – це приведення волі підвладних суб'єктів у відповідність з волею владних (наділених владними компетенціями – відповідальністю – «владною» – суб'єктів – органів публічної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб). Підкорення владній волі (тобто здійснення влади) реалізується за допомогою відповідних владних актів, діянь. Такі акти є цілеспрямованим впливом і рисою управління та здійснення влади.

Первинним суб'єктом відповідальності як здійснення публічної влади є народ, а суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада поселення чи поселень.

Порушення способу здійснення публічної влади, публічного управління та публічної служби зумовлює різні правові наслідки, зокрема й різні санкції як міру відповідальності (кримінальні, адміністративні тощо).

Слід підкреслити, що характерною особливістю публічно-владної та управлінської діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування є те, що усі вони мають зовнішню спрямованість. Тобто здійснення публічної влади та публічне управління проявляється лише у зовнішніх відносинах відповідних суб'єктів, насамперед, органів виконавчої влади з іншими органами публічної влади, а також з іншими суб'єктами суспільних відносин. На відміну від таких виключних компетенцій окремих органів державної влади як законотворчості та судочинства, публічне управління може здійснюватися також й іншими суб'єктами, зокрема, органами місцевого самоврядування та суб'єктами делегованих повноважень.

Публічна влада здійснюється публічними службовцями через відповідну діяльність – службову діяльність – публічну службу – відповідальність, сутнісною рисою якої є публічний, а не приватний інтерес.

Наявність спроможної чи самодостатньої держави є достатньою умовою ідентифікаційної чи сутнісної риси народу, який став нацією.

Нацією є громадяни, громади, народ, які створили свою відповідальну державу, або інакше – народ, організований у відповідальну державу, стає нацією. У такому сенсі стверджуємо про виконання достатньої умови «націоналізації» за рисою громадянськості нації – народу у своїй відповідальній державі.

Неспроможність держави бути відповідальною, а саме контролювати та гарантувати верховенство права та найвищі соціальні цінності у межах усієї території – території своєї юрисдикції, свідчить про певну тенденцію втрачання чи «розмиття», через невиконання (незадоволення) необхідної та достатньої умов, державності.

Стан гарантування верховенства права та найвищих соціальних цінностей у межах юрисдикції держави забезпечується та гарантується усіма ресурсами нації – держави, реалізується через відповідальність як здійснення публічного управління, публічної влади та публічної служби.

Де «право» – межі зовнішньої свободи особи. Фундаментальна місія – функція держави – гарантування чи, умовно, – «тримання» розумних, справедливих меж права.

Публічне управління здійснюється усіма інституціями та засобами публічної влади, однак здійснення публічної влади є вужчим поняттям, адже воно здійснюється лише через органи публічної влади їх публічною службою.

Публічне управління як функція має відповідних носіїв чи інституційну структуру реалізації. Публічне управління здійснюється громадянами, громадами, об'єднаннями громадян, і, що важливо, – державою через відповідні органи здійснення державної влади.

Розвиток громадянського суспільства сприяє зміні співвідношення управлінських функцій між державою, а точніше – перебирання функцій

недержавними утвореннями (умовно – роздержавлення функцій державного управління).

В аспекті викладеного важливо – публічне управління здійснюється державою, однак держава здійснює лише певну частку функцій публічного управління. Однак є проблемне питання – питома вага розподілу функцій публічного управління та владних компетенцій, а також ризики – надмірна концентрація функцій публічного управління та владних компетенцій.

Політичні протистояння, компетенційні, насамперед, щодо владних повноважень спори та інші суспільні збурення в державах чи окремих регіонах часто видаються у засобах масової інформації пов'язаними в основному з процесами проведення та результатами формування складу органів здійснення публічної влади, зокрема, поста глави держави, парламенту, уряду, місцевих представницьких і виконавчих органів. Однак, в аспекті якості суспільних процесів і їх відповідності очікуванням соціуму, процеси та результати формування складу органів здійснення публічної влади – це, на наш погляд, суспільний феномен – «відповідальність» громадян, громад, народу, нації – держави. Саме «відповідальність» як феномен суспільного буття не може бути лише з боку складу органів публічної влади, насамперед держави. Відповідальність є системоутворюючим чинником чи системним суспільним явищем.

Усвідомлення необхідності упередження кризи конституціоналізму чи виходу з цієї кризи є для нас чинником визначення загроз посягань на основні юридизовані, насамперед, уконституційовані суспільні цінності і розробки способів їх упередження чи усунення. Одним з напрямів упередження кризи конституціоналізму та виходу з цієї кризи, вирішення відповідних питань щодо посягань на зазначені суспільні цінності є відповідальне здійснення публічної влади, що обумовлює розвиток інституту правової, юридичної, зокрема конституційної, відповідальності.

Гарантування верховенства права забезпечується відповідальністю усієї системи органів здійснення публічної влади, їх посадових осіб. Сутнісним тут є те, що гарантування верховенства права забезпечується принципом системності організації публічної влади й на випадок недостатності або «халатності» якогось із елементів чи компонентів цієї системи через перебирання відповідальності.

Головною гіпотезою цього дослідження висувається те, що перебирання відповідальності у системі як перебирання влади є реакція одного елемента із системи (вторинного відповідального чи відповідального іншого, зокрема, другого, третього тощо рівня) на недостатність («халатність») **іншого елемента** (первинного відповідального чи відповідального іншого, зокрема, першого тощо рівня) **в процесі здійснення публічної влади та є необхідністю і гарантією для відповідального представництва суспільних інтересів здійснення влади загалом.**

Компетенційна інстанційність чи відповідальність, а точніше обсяг («тягар») відповідальності у системі публічного управління, публічної влади та

публічної служби є чинником відповідних принципів системної організації, зокрема субвенційності, субсидіарності, субституційності тощо. Єдність державної влади в умовах її здійснення навіть на засадах поділу є чинником певних інституційних і функціональних взаємодій, взаємозалежностей, взаємопроникнень. Держава є універсальним гарантом і вищою інстанцією наділеною відповідальністю, зокрема субвенційною, субсидіарною та субституційною, щодо субдержавних і місцевих органів влади.

Субсидіарний відповідач є фактично додатковим відповідачем, який гарантує своїми ресурсами, а точніше – у розумні строки допомагає ними іншому бути відповідальним де факто. Субсидіарний відповідач є за законом або за договором.

Сутність принципу субституційності полягає у здійсненні органами публічної влади другого рівня своїх повноважень у галузях, в яких вони мають спільну з органами влади першого рівня компетенцію, лише у разі неекономного, неефективного, недоцільного та, насамперед, протиправного застосування цих повноважень органами влади першого рівня. Інакше кажучи, тут йдеться про обов'язок перебирання відповідальності до органу влади іншого рівня від первинного, який проявив «недбалість» або, насамперед, протиправність. Субституційний відповідач є за законом.

Отже, в аспекті предмета цієї розробки постулюємо таке: гарантування верховенства права та найвищих соціальних цінностей є системною відповідальністю – функцією чи інтегративною функцією – системи органів здійснення публічної влади та їх посадових осіб – публічних службовців. Цей постулат зумовлює те, що для реалізації цієї системної функції органи здійснення публічної влади та їх посадові особи наділені унікальними засобами.

Спільне у різних видів відповідальності — це дієздатність носія відповідальності, насамперед — свобода його волевиявлення. Поза цією свободи чи власного вибору (ризиком) не можна говорити про відповідальність. Додаткові обтяження представництвом – обсяг чи «тягар» відповідальності обмежують дієздатність законного (відповідального) представника. Інститут представництва як розмір чи обсяг «тягаря» звужує дієздатність його носія.

Суспільство має усвідомлювати, що воно в цілому і кожен його учасник відповідальні за гарантування верховенства права та найвищих соціальних цінностей, а це зумовлює їх відповідальність за надання додаткових засобів гарантування відповідальності законних представників, які обтяжені відповідним «тягарем» відповідальності.