

ПОСІБНИК З НАЛЕЖНОГО УРЯДУВАННЯ ДЛЯ МАЙБУТНІХ ЕКСПЕРТІВ ДЕРЖАВНИХ УСТАНОВ



УНІВЕРСИТЕТ ІМ. ПАВЛА ЙОЗЕФА ШАФАРИКА В М. КОШИЦЕ

Факультет державного управління



ПОСІБНИК З НАЛЕЖНОГО УРЯДУВАННЯ ДЛЯ МАЙБУТНІХ ЕКСПЕРТІВ ДЕРЖАВНИХ УСТАНОВ

Ондрей Міталь – Деніса Ровенска – Елішка Жупова та колектив

Iceland 
Liechtenstein  Norway
Norway grants grants



Назва Проекту: GGC01009 Future of Public Administration

Публікація видана в рамках реалізації проекту GGC01009 Future of Public Administration (FoPA) у рамках Програми доброго врядування та транскордонного співробітництва завдяки підтримці Ісландії, Ліхтенштейну та Норвегії через Фінансовий механізм ЄЕЗ та загальна сума доступна для виконання гранту становить 218 932 євро. Ви можете знайти більше інформації на сторінці проекту fpa.education і на сторінці Грантів ЄЕЗ та Норвегії eeagrants.sk.

ПОСІБНИК З НАЛЕЖНОГО УРЯДУВАННЯ ДЛЯ МАЙБУТНІХ ЕКСПЕРТІВ ДЕРЖАВНИХ УСТАНОВ

Університетський підручник

Колектив авторів

Mgr. Вероніка Джаткова, PhD. - kapitoly 2., 3.
doc. JUDr. Mgr. Міхал Єсенко, PhD. - kapitoly 4., 8., 9.
JUDr. Мартіна Канторова, PhD. - kapitola 6.
PhDr. Mgr. Растіслав Крал, PhD. - kapitola 5.
Mgr. Катаріна Міньова, PhD. - kapitoly 2., 4., 9.
PhDr. Ондрей Міталь, PhD. - розділи 1., 6., 7., 10.
Mgr. Деніса Ровенська, PhD. - kapitola 11.
PhDr. Луція Рожова, PhD. - kapitola 12.
PhDr. Яна Волохова, PhD. - kapitoly 4., 8., 9.
Ing. Ева Виросткова, PhD. - kapitola 13.
PhDr. Елішка Жупова, PhD. - kapitoly 3., 11.

Рецензенти

prof. Ing. Івана Буторацова Шіндлеріова, PhD.
Університет св. Кирила і Мефодія в м. Трнава
doc. Ing. Сільвіа Ручінська, PhD.
Університет ім. Павла Фозефа Шафаріка в м. Кошице
doc. JUDr. Мартін Вернарський, PhD.
Університет ім. Павла Фозефа Шафаріка в м. Кошице

Редактори

PhDr. Ондрей Міталь, PhD.
PhDr. Елішка Жупова, PhD.

Цей текст опубліковано за ліцензією Creative Commons 4.0 - Attribution CC BY NC ND
("Із зазначенням авторства — Некомерційна — Без похідних творів")



За іфаксові та лінгвістичні аспекти цієї публікації відповідають автори.

Доступний з: 15.06.2024
Розташування: www.unibook.upjs.sk

ISBN 978-80-574-0345-6 (електронне видання)

Зміст

З ВІДГУКІВ РЕЦЕНЗЕНТІВ	6
ПЕРЕДМОВА	7
1. НАЛЕЖНЕ УРЯДУВАННЯ ТА СУЧАСНЕ ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ	11
ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ, ЙОГО СТАТУС І ЗНАЧЕННЯ В СУЧАСНОМУ СУСПІЛЬСТВІ	11
ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ЯК ЧАСТИНА СУСПІЛЬСТВА, ЩО ДИНАМІЧНО РОЗВИВАЄТЬСЯ	14
«GOOD GOVERNANCE» - ЗНАЧЕННЯ КОНЦЕПЦІЇ ДЛЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА СУСПІЛЬСТВА	17
ТРАНСФОРМАЦІЇ КОНЦЕПЦІЇ «GOOD GOVERNANCE» В КОНТЕКСТІ РОЗВИТКУ СУСПІЛЬСТВА.....	21
2. ПАРТИЦИПАЦІЯ, АНГАЖОВАНІСТЬ, ЕЛЕКТРОННА УЧАСТЬ	26
ПАРТИЦИПАЦІЯ ТОДІ І ЗАРАЗ	26
ПАРТИЦИПАЦІЯ У ПРАКТИЦІ СУЧАСНИХ ДЕМОКРАТИЧНИХ ДЕРЖАВ	27
МІЖНАРОДНЕ ВИЗНАЧЕННЯ	30
ПАРТИЦИПАТОРНИЙ ДЕФІЦИТ	31
ЕЛЕКТРОННА УЧАСТЬ.....	31
3. ПАРТИЦИПАЦІЯ МОЛОДІ	37
МОЛОДЬ ЯК СОЦІАЛЬНА ГРУПА.....	37
ПАРТИЦИПАЦІЯ ЯК ЕЛЕМЕНТАРНА ПЕРЕДУМОВА ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕМОКРАТИЧНОГО ІНСТИТУТУ	37
ГРОМАДЯНСЬКА АКТИВНІСТЬ МОЛОДІ ЯК ІНСТРУМЕНТ СОЦІАЛЬНИХ ЗМІН	38
СУЧАСНІ ПЕРСПЕКТИВИ ТА МЕЖІ ЕЛЕКТРОННОЇ УЧАСТІ МОЛОДІ	39
4. ПРЕДСТАВНИЦТВО ІНТЕРЕСІВ, СПРАВЕДЛИВИЙ ВИБОРЧИЙ ПРОЦЕС.....	43
ВИБОРИ ТА ЇХ СУБ'ЄКТИ	44
ВИБОРЧА КАМПАНІЯ	48
ВИБОРЧІ СИСТЕМИ	48
5. ЗАКОННІСТЬ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ	53
ЗАХИСТ ЗАКОННОСТІ	55
РЕВІЗІЙНІ ПРОЦЕДУРИ В РАМКАХ В АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА	61
АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО	62
6. ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ	65
ЕТИЧНИЙ ВИМІР ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ	65
ПРАВОВИЙ ВИМІР ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ.....	67
ВЗАЄМОДОПОВНЮВАНІСТЬ ЕТИЧНОЇ ТА ПРАВОВОЇ НОРМАТИВНОЇ СИСТЕМИ В КОНТЕКСТІ НАЛЕЖНОГО УРЯДУВАННЯ.....	70
7. ДОБРОЧЕСНІСТЬ ЕТИЧНОЇ ПОВЕДІНКИ	75
ДОБРОЧЕСНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	75
РІЗНОМАНІТНІСТЬ ІНІЦІАТИВ, СПРЯМОВАНИХ НА ДОБРОЧЕСНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ – ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА	79
8. ПРАВА ЛЮДИНИ.....	85
ПРАВА ЛЮДИНИ - КОНЦЕПТУАЛЬНЕ ВИЗНАЧЕННЯ	85
КЛАСИФІКАЦІЯ ПРАВ ЛЮДИНИ.....	86
УНІВЕРСАЛЬНА СИСТЕМА ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ	88
ЄВРОПЕЙСЬКА СИСТЕМА ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ	89
9. ВІДКРИТИЙ ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ	94

Розвиток концепції права на вільний доступ до інформації.....	94
Вільний доступ до інформації в умовах практики державного управління Словацької Республіки	97
<u>10. ПРОЗОРИСТЬ ТА ВІДКРИТІСТЬ.....</u>	102
ПРОЗОРИСТЬ ЯК ОСНОВА ДОСТУПУ ГРОМАДСЬКОСТІ ДО ІНФОРМАЦІЇ.....	102
З ВІДКРИТІСТЮ ДО СТВОРЕННЯ МОЖЛИВОСТЕЙ ВПЛИВУ НА ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ТА ДЕРЖАВНУ ПОЛІТИКУ	106
ПРОЗОРИСТЬ ТА ВІДКРИТІСТЬ У КОНТЕКСТІ ВИКОРИСТАННЯ ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ.....	107
<u>11. ПРОФЕСІЙНІ КОМПЕТЕНТНОСТІ</u>	115
МІЖОСОБИСТІСНІ КОМПЕТЕНТНОСТІ	117
КОМУНІКАТИВНІ КОМПЕТЕНТНОСТІ	118
ТЕХНІЧНІ КОМПЕТЕНТНОСТІ	120
ВИРІШЕННЯ КОНФЛІКТІВ	121
КЕРУВАННЯ ЧАСОМ/ТАЙМ-МЕНЕДЖМЕНТ.....	124
ВИЗНАЧЕННЯ ЦІЛЕЙ	125
ПІДГОТОВКА ДО РОБОТИ В СФЕРІ МЕНЕДЖМЕНТУ	126
РОЗВИТОК МЕНЕДЖЕРСЬКИХ КОМПЕТЕНТНОСТЕЙ	127
<u>12. СТАЛИЙ РОЗВИТОК.....</u>	132
СТАЛИЙ РОЗВИТОК – ПЕРЕДІСТОРІЯ ПОРЯДКУ ДЕННОГО НА ПЕРІОД ДО 2030 РОКУ	132
СТАЛИЙ РОЗВИТОК ТА СЛОВАЧЧИНА	135
<u>13. РАЦІОНАЛЬНИЙ ФІНАНСОВИЙ МЕНЕДЖМЕНТ</u>	140
УПРАВЛІННЯ ФІНАНСАМИ	140
ПРИНЦИПИ ЕКОНОМІЧНОСТІ, ЕФЕКТИВНОСТІ ТА РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ.....	143
РАЦІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ БЮДЖЕТОМ	146

3 відгуків рецензентів

... «Систематика роботи відповідає описаним тематичним шарам дослідження належного урядування, а кожен розділ є адекватно пояснювальним із зазначеної точки зору. Методологічно робота базується на описі, аналізі (навіть критичному), пов'язаному вже згаданою експлікацією. Це відповідає пріоритетній спрямованості (університетський підручник). Змістова частина підручника є не лише відображенням професійної підготовки авторського колективу, а й відображенням уже набутого педагогічного досвіду авторів. Поєднання обох згаданих факторів створює цінний внесок у навчальний текст, який разом із лекціями та семінарськими вправами може забезпечити необхідну педагогічну якість відповідальному студенту, який щиро цікавиться предметом навчання.»... **doc. JUDr. Мартін Вернарський, PhD.**

... «Не можна не погодитись із твердженням колективу авторів про те, що «належне управління суспільством, представлене концепцією «Good Governance» (належне урядування), є авторитетною тенденцією для демократичних держав у сучасному суспільстві, завдяки якій державне управління покращує якість виконання своїх функцій, виконання завдань і досягнення цілей». Вже на початку підручника автори визначають необхідне обговорення та постійну дискусію, спрямовану на розвиток концепції «Good Governance» навіть на академічних засадах, з метою поглибленого розуміння окремих аспектів проблеми та проведення обговорення щодо дванадцяти принципів, визначених в окремих розділах. Зрозумілість викладеного тексту прийнятна для читача – студента, а також для читача, який розвиває свої знання з даного питання.» ... **prof. Ing. Івана Буторацова Шіндлеріова, PhD.**

... «Видання складено логічно, тематика опрацьована адекватно характеру видання (підручник). Текст сформульований у привабливій та зрозумілій для студентів формі. Чудовий авторський колектив і відмінно вивчена тема.» ... **doc. Ing. Сільвія Ручінська, PhD.**

Передмова

Ефективне управління суспільством, представлене концепцією «Good Governance», є авторитетною тенденцією для сучасних демократичних і правових держав, за допомогою якої державне управління покращує якість виконання своїх функцій, реалізації завдань і досягнення цілей. Концепція «Good Governance» враховує ключові аспекти функціонування сучасних держав у XXI столітті, важливі для державного управління в усій його складності, такі як правовий, політичний, економічний, соціальний чи етичний аспекти. Саме тому належне управління суспільством виправдано обговорюється на всіх рівнях управління суспільством, а також в академічних колах і на рівні міжнародних організацій.

Однак послідовне виконання концепції «Good Governance» вимагає глибокого розуміння аспектів, пов'язаних на практиці із застосуванням окремих принципів «Good Governance». Представлений університетський підручник «Посібник з належного урядування для майбутніх експертів державних установ» має на меті виконати дванадцять принципів належного урядування, тому автори університетського підручника вирішили визначити його зміст наступним чином:

Перший розділ під назвою «Належне урядування та сучасне державне управління» визначає позицію державного управління в сучасній демократичній та правовій державі XXI століття. Детально характеризує сутність концепції «Good Governance», при цьому акцентовано увагу на місці концепції та її застосуванні в державному управлінні у світі, що динамічно змінюється. Цей розділ також містить пояснення поступового розвитку самої концепції, а також підсумковий погляд на принципи, які є частиною концепції належного урядування.

У другому розділі під назвою «Партиципація, залучення та електронна участь» автори зосередилися на базовій передумові добре функціонуючої демократичної політичної системи – існуванні активного громадянського суспільства, яке включає ефективну участь громадян у процеси прийняття рішень. Партиципація визначається однією з основних цінностей Європейського Союзу у вигляді можливості прийняття участі в демократичному житті спільноти.

Наступною темою є розділ «Партиципація молоді», в якому автори звертають увагу на важливість активної участі молоді в державному управлінні, що є однією з фундаментальних передумов для ефективного функціонування та демократичного процесу прийняття рішень на всіх рівнях. Включення цього розділу має вирішальне значення насамперед з точки зору необхідності підтримки партиципації молодих людей у сучасних демократіях.

Наступний розділ «Представництво інтересів та справедливий виборчий процес» тісно пов'язаний з партиципацією та участю в державному управлінні. Авторки та автори теми подають розрахунок та характеристику прав і обов'язків громадян під час голосування

на виборах, аналіз та узагальнення активного виборчого права. У розділі також йдеться про пасивне виборче право та аналіз обставин, пов'язаних із процесом висування кандидатів, правами та обов'язками політичних суб'єктів, які балотуються під час виборчої кампанії, а згодом під час виборчого процесу та після його завершення. В розділі не обходять стороною також права та обов'язки держави, яка вважається відповідальною за вжиття всіх необхідних законодавчих кроків та інших заходів відповідно до конституційних процесів таким чином, аби були гарантовані права та інституційну основу для регулярних, чесних та вільних виборів.

Згодом в університетському підручнику з'являється розділ під назвою *«Законність»*, який редукує знання до дотримання закону та інших правових норм під час здійснення державного управління. Зосереджується на позитивних сторонах законності, які вона привносить в управління суспільством, – усунення свавільно правлячих груп, порядок та передбачуваність суспільних відносин, захист прав індивідів і груп тощо.

У наступному розділі *«Відповідальність»* визначається в контексті її правових та етичних аспектів і опису незначних, але істотних відмінностей між двома підходами. Розділ також включатиме демонстративний розрахунок інструментів та прикладів належної практики, спрямованих на моніторинг етичної відповідальності. Невід'ємною частиною розділу є наголошення на важливості взаємодоповнювальної дії двох згаданих нормативних систем, що характерно для сучасних демократичних держав.

Наступний розділ, який тісно пов'язаний з відповідальністю, називається *«Доброчесність етичної поведінки»*, в цьому розділі пояснюється, чому етична поведінка важлива в державному управлінні. У ньому також вказуються ризики та негативні наслідки, пов'язані з недотриманням високих стандартів доброчесності в поведінці, діях і прийнятті рішень у державному управлінні. У розділі зроблено спробу вичерпно визначити рамки доброчесності державного управління, визначені *«Рекомендаціями Ради ОЕСР щодо громадської доброчесності»*, при цьому цей документ відображено не лише в цьому розділі, а й в інших частинах цього університетського підручника.

Наступною темою у восьмому розділі є тема *«Права людини»*. У сучасному громадянському суспільстві роль держави у захисті та забезпеченні реалізації прав людини є незамінною, і такою ж очевидною є участь громадян у державній владі. У розділі більш детально регулюється концептуальне визначення прав людини, класифікація прав людини, описується універсальна система захисту прав людини та захист прав людини в Європі.

Вільний доступ до інформації є однією з основних свобод людини, і в принципі йдеться про найменування права людини надавати та отримувати інформацію. У розділі під назвою *«Відкритий доступ до інформації»* більш детально розглядаються інформаційне суспільство та цифровий доступ, міжнародні інституційні рамки та регіональні інституційні рамки, свобода вираження поглядів та перешкоди для вільного доступу до інформації.

За вищевказаним питанням слідує розділ *«Прозорість та відкритість»*, який спрямований на пояснення важливості моніторингу прозорості та відкритості в державному

управлінні. У розділі також міститься обґрунтування необхідності прозорого та відкритого підходу органів державного управління до управління державними справами. Водночас, на завершення розділ пропонує погляд на поточні можливості для покращення відкритості та прозорості органів державного управління.

Метою розділу «Професійні компетенції» є надати базові знання про питання компетенцій – через основні характеристики терміну «компетентність» до його диференціації в контексті суміжних понять. Наступною частиною підрозділу стане огляд вибраних компетенцій, необхідних для трудового життя, зокрема, і авторки зосередилися на « Big 8» компетенціях: Авторки також займаються сучасними науковими дослідженнями, які стосуються професійних компетенцій у контексті державного управління.

Висновки підручника витримані в дусі економічних показників «Good Governance». Тема «*Сталого розвитку*» визначає цілі, принципи та показники сталого розвитку. Тематично присвячена й досягненню цілей сталого розвитку в Словаччині.

Останній розділ присвячений «*Правильному фінансовому управлінню*» та процедурам фінансового менеджменту, які слід застосовувати в державному управлінні. Належні фінансові стратегії, які відповідають принципам «Good Governance», є важливими не лише для приватних установ, а й для державного управління.

Університетський підручник є першим із двох видань, підготовлених для новоствореної навчальної дисципліни «*Компетенції спроможності державних установ*», реалізованої в рамках діяльності «*Співпраця державних установ у вихованні молоді*» проекту «*Майбутнє державного управління*» (Future of Public Administration-FoPA), який реалізується в рамках програми Належне урядування та транскордонне співробітництво, співфінансованої з Фінансового механізму ЄЕЗ та державного бюджету Словацької Республіки.

Зазначена діяльність пов'язує інституційну співпрацю, яка реалізується між установами-партнерами – Факультетом державного управління Університету ім. Павла Йозефа Шафарика в Кошице та Харківським національним університетом імені В. Н. Каразіна. Завдяки новоствореному навчальному предмету, який викладатиметься з 2021/2022 навчального року на Факультеті державного управління Університету ім. Павла Йозефа Шафарика в Кошице та з 2022/2023 навчального року в Харківському національному університеті імені В. Н. Каразіна може підвищити обізнаність студентів, майбутніх фахівців, які працюють у державному секторі, щодо принципів належного урядування.

Зміст підготовленого предмету має на меті не лише запропонувати студентам найсучасніші знання у сфері належного урядування, прозорості, доброчесності та відповідальності, а й збагатити знання про реалії Словаччини та України (відповідно до

структури, що міститься в документі OECD Recommendation on Public Integrity), а саме: друга публікація «*Good Governance Practice Primers for Future Experts in Public Sector Institution*», яка завдяки тематичним дослідженням розширює знання прикладами практики застосування.

1. Належне урядування та сучасне державне управління

Ондрей Міталь

Рекомендований спосіб цитування:

МІТАЛЬ, Ондрей, 2022. Належне урядування та сучасне державне управління. In: МІТАЛЬ, О., РОВЕНСЬКА, Д., ЖУПОВА, Е. та ін. *Посібник з належного урядування для майбутніх фахівців державних установ*. Кошице: ŠafárikPress, с. 10 – 23. ISBN XXX.

Останні десятиліття характеризуються значним розвитком суспільства, який несе з собою позитивні, негативні, але й суперечливі зміни. Ці зміни мають бути адекватно відображені нинішніми демократичними та правовими державами, оскільки в іншому випадку може бути поставлена під загрозу здатність держави підтримувати внутрішній порядок і зберегти зовнішню безпеку, при цьому не виключена загроза ролі держави у забезпеченні соціально сталого розвитку та задоволенні потреб громадян. Протягом останнього століття держава стала складною системою, яка керує суспільними справами в інтересах суспільства та надає широкий спектр суспільних благ і послуг (охорона здоров'я, освіта, технічна та соціальна громадська інфраструктура, а також багато інших). Саме для цього в державі існує створене державне управління (система органів державного управління), яка відіграє ключову роль в управлінні суспільством. У той же час, необхідно зазначити, що в останні роки набирає сили голос громадськості, і, таким чином, тенденція полягає в тому, щоб громадськість брала участь в управлінні державними справами.

Тому метою наступної частини тексту буде роз'яснення основного значення та положення державного управління і державної політики в сучасних демократичних та правових державах. Державне управління має віддавати пріоритет громадським інтересам і в цьому сенсі служити громадськості. Саме тому в цьому розділі міститься основне визначення концепції «Good Governance», яке є комплексним підходом, спрямованим на покращення виконання функцій, завдань і цілей державного управління на користь громадськості та підвищення участі громадян у державному управлінні.

Державне управління, його статус і значення в сучасному суспільстві

Дати точну відповідь на питання, що таке державне управління, з одного боку, легко, але з іншого, необхідно взяти до уваги кілька його аспектів, які необхідно враховувати при визначенні поняття державного управління. Значення терміну «державне управління» власне зазнало тривалого розвитку.

Державне управління як складова демократично-правової держави

Постійною та ключовою частиною майже кожного визначення державного управління є **демократична та правова держава**. Державне управління формує платформу між державою та суспільством на тлі необхідних повсякденних завдань і законодавчо визначеної діяльності, що забезпечує стале функціонування суспільства (Пітерс, П'єр, 2018). Водночас варто зазначити, що державне управління має бути максимально демократичним, оскільки це є бажаним завдяки досягненню ідеального стану управління суспільством (Лавенекс,

2013). Демократична та правова держава – це простір, у якому виникає, функціонує та розвивається державне управління (Кнежова, 2014). Отже, державне управління не могло б існувати без держави, як це не парадоксально, навіть сучасна держава без державного управління, оскільки відсутність державного управління є неможливим, немислимим і нереальним у сучасних демократичних та правових державах (Кралік, 2011; Пітерс, П'єр, 2007).

Таким чином, державне управління є формою державної влади, оскільки це є управління державними справами в суспільних інтересах, яке фінансується з державних ресурсів і яке здійснюється органами державного управління як їхній обов'язок. У цьому сенсі державне управління – це система органів, яка служить для організації та управління суспільством, що становить населення певної держави, таким чином, щоб діяльність державного управління приносила користь усім і щоб його функціонування було ефективним для держави та вигідним для населення (Кралік, Кутік, 2013). Отже, державне управління є комплексним явищем, яке суттєво впливає на якість життя окремої людини та всього суспільства в різних сферах (Кнежова, 2014).

Основою сучасної демократично-правової держави є **поділ влади** на виконавчу, законодавчу та судову, при цьому процес отримання та утримання влади також пов'язаний з реальною реалізацією влади. Тому ми звернемо увагу на той факт, що державне управління представляє управління державними справами в суспільстві, організованому в державу. Як прояв виконавчої влади державне управління є діяльністю, сутністю якої є адміністрування, але цю діяльність мають виконувати лише чітко визначені інституції, якими є органи державного управління (Сребалова, 2012).

Державне управління реалізується як прояв виконавчої влади, яка у цьому сенсі вважається державною владою, причому ця влада доступна не лише державі, але й іншим визнаним державою суб'єктам, що здійснюють управління державними справами (Гамалова та ін., 2014; Шкултети, 2008; Пруха, 2012). У окресленому контексті важливо сприймати визначення державного управління у двох значеннях, якими являються визначення державного управління як системи організацій і як підсумку діяльності (Кнежова, 2014, Гамалова та ін., 2014, Гендрих та ін., 2014; Шкробак, 2012).

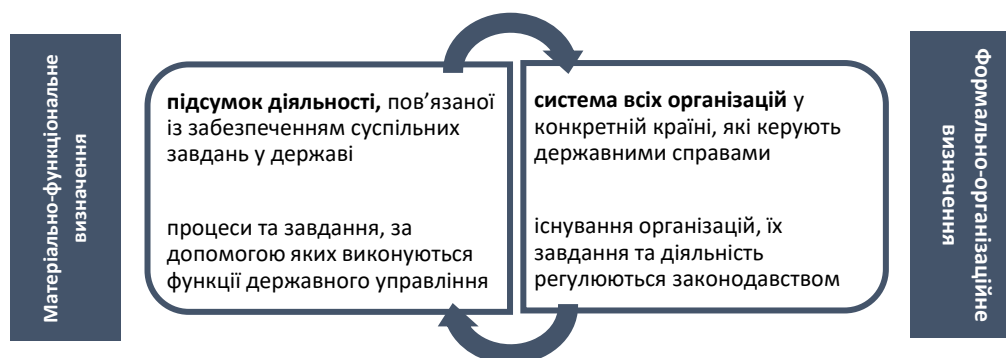


Рис. 1: Формальне та матеріальне визначення державного управління

Джерело: автор

Виходячи з вищесказаного, державне управління складається з органів державного управління, які разом утворюють внутрішньо організовану систему. Ця система складається з часткових субсистем (підсистем), до яких ми відносимо державне управління, самоврядування та громадські установи. Водночас, однак, не можна забувати той факт, що держава сама по суті є системою, в якій державне управління функціонує як одна з частин системи. Однак це не змінює того факту, що держави цілеспрямовано створюють державне управління для організації населення, яке проживає на її території, з метою досягнення справедливого суспільства, що розвивається.

Завдання, цілі та функції державного управління

Таким чином, ми можемо сприймати державне управління, з одного боку, як сукупність органів, склад яких визначається безпосередньо державою. У той же час, ми також можемо визначити державне управління як підсумок діяльності, яка забезпечує основні суспільні блага та послуги відповідно до потреб населення певної держави. Обидва значення державного управління взаємопов'язані і нерозривно сполучені між собою. Система органів без завдань, які необхідно реалізувати, не має сенсу свого існування. Так само діяльність та завдання, визначені державою, повинні виконуватися кимось у суспільстві, і виконує їх саме система органів державного управління. В окресленому значенні функціонування державного управління важливо зазначити, що діяльність державного управління визначається завданнями, цілями та функціями державного управління.

Завдання державного управління сприймаються як справи, що декомпонують довгострокові соціальні цілі, щодо яких було досягнуто політичного консенсусу демократично обраних та релевантних суб'єктів, оскільки вони відображають суспільні інтереси та загальні умови суспільства. **Цілі державного управління** згодом можна охарактеризувати як бажаний стан у суспільстві, а завдання — як певну процедуру досягнення цього стану, який був визначений державою. (Гендрих та ін., 2014; Врбакко та ін., 2012)

В першу чергу слід говорити про функції самої держави, яка визначає функціонально-організаційну концепцію всієї системи державного управління. У контексті соціального призначення сучасної держави можна розглядати регуляторні функції, функції організації послуг суспільного інтересу, функції правосуддя та функції контролю (Кліма, 2016). Можна сказати, що загалом було досягнуто певного консенсусу щодо функцій держави про те, що незамінними являються ті функції, які мають постійне суспільне значення, такі як внутрішня безпека, зовнішня безпека, регулювання економічної діяльності, піклування про охорону здоров'я, освіта, культура чи соціальне забезпечення. У цьому сенсі функції держави та функції державного управління збігаються.

У демократичних суспільствах цілі та завдання, сформульовані державою та урядом, реалізуються саме органами державного управління. Сукупність цілей державного управління та наступна здатність діяти в певних сферах, законні запити, потреби та інтереси громадськості, а також виконання конкретних завдань безпосередньо працівником органу державного управління в практичному сенсі виражають **функції державного управління** (Ернекер, Пана, 2017; Гртанек, 2012; Неделцу, 2010; Косорін 1999). З точки зору

функціонування державного управління, йдеться в основному про наступні функції державного управління (Міталь, 2018):

Функція державного примусу

Примусом і наказом держава через державне управління може обмежувати негативні і небажані форми поведінки і, навпаки, підтримувати поведінку, яка є бажаною позитивно оціненою суспільством. Частиною державного примусу державного управління є також визначення бажаного розвитку суспільства. У цьому сенсі державне управління займає важливу позицію в застосуванні державної політики.

Організаційна функція

Першочерговою метою є забезпечення безперебійної діяльності органів державного управління з метою повного забезпечення інтересів громадян. Завданням держави є створення дієвої організаційної системи державного управління, чітких зв'язків і взаємовідносин між трьома основними підсистемами, а також усередині самих підсистем.

Функція регулювання суспільних відносин

Перш за все, необхідно, щоб держава функціонувала на демократичних засадах. Державне управління повинно у повній мірі відображати цю амбіцію. Ключовим є повага до різноманітності думок та інтересів, представлені відповідно до законодавства та доброї моралі. Водночас державне управління має надавати перевагу цінностям, таким як толерантність, доброзичливість, солідарність чи справедливість. Частиною демократичних та правових держав ХХІ століття є також здатність і готовність громадян брати участь в державному управлінні.

Функція надання суспільних благ та послуг

Надаючи суспільні блага та послуги, державне управління намагається не тільки їх забезпечити, але головним чином задовольнити потреби та інтереси громадян або вирішити існуючі більш-менш серйозні соціальні проблеми.

Державне управління як частина суспільства, що динамічно розвивається

Будучи складною і невід'ємною частиною сучасних держав, державне управління піддається впливу змін, що відбуваються в суспільстві. Сучасне становище і значення державного управління є результатом тривалого процесу розвитку суспільства. Завдання, організація та практика державного управління тісно відповідають цінностям суспільства, але в той же час організаційно-функціональне розуміння державного управління значною мірою залежить від конкретних історичних особливостей конкретної держави. І останнє, але не менш важливе, необхідно брати до уваги динамічний розвиток суспільства в недавньому минулому, який посилюється такими факторами, як глобалізація, європейська інтеграція,

технологічний прогрес чи обмін інформацією. Дослідження трансформацій державного управління в окресленому контексті видається необхідністю, тоді як цей факт в умовах Словацької Республіки підкреслюється міжнародною відкритістю самої держави. Проте не менш важливим є відображення трансформацій державного управління в контексті мінливих запитів суспільства.

Державна політика як складова частина управління суспільством

Суспільство, в свою чергу, можна визначити як ціле, що складається з індивідів і груп, які мають свої специфічні потреби та інтереси. Саме державне управління бере участь у задоволенні цих потреб: індивідуального, групового, колективного та громадського виміру, причому це завдання державного управління часто називають управлінням суспільством відповідно до запитів громадськості.

Наразі ми не згадали механізм, за допомогою якого інтереси та потреби громадськості перетворюються на конкретні суспільні блага та послуги (системи освіти та охорони здоров'я, форми громадських просторів, будівництво громадської інфраструктури, ...). Саме таким механізмом є **державна політика**. На найзагальнішому рівні ми можемо сказати, що державна політика займається вивченням того, що роблять уряди окремих держав і чому вони приймають саме ті рішення, які приймають. Необхідно відрізнити державну політику від політології, насамперед через її більш емпіричний та соціологічний підхід, який можна задокументувати, серед іншого, наприклад, підкреслюючи не лише політичні еліти та їхню політичну владу, але також підкреслюючи позицію ширшого спектру суб'єктів, що формулюють форму суспільного інтересу (Конечний, Гефферт, 2021).

Зрештою, державна політика безпосередньо пов'язана з функціонуванням суспільства. На практиці державна політика намагається запобігти конфліктним ситуаціям, вирішити конфлікти та природні проблеми суспільства, які практично немінучі в соціальному житті, оскільки ми постійно обмежені соціальними структурами, що уможливають співіснування людей, такими як гроші, закон, організації, мова, культура (Потучек, 2017). Таким чином, державну політику також можна розуміти як сукупність діяльності уряду, яка прямо чи опосередковано впливає на якість життя громадян певної держави (Пітерс, 2018).

Державне управління та державна політика дуже тісно пов'язані, оскільки вони у специфічний спосіб беруть участь в управлінні суспільством. До категорії державної політики можна віднести всю діяльність урядів сучасних демократичних держав, метою яких є досягнення поставленої мети, а державне управління служить державі та суспільству як засіб досягнення цієї мети (Гюз, 2012). Державна політика, серед іншого, насамперед черпає свій зміст із принципів концепції «Good Governance», на якій будується політика Європейського Союзу (Малікова, Дашко, 2018). Таким чином, принципи належного урядування є проривом, завдяки якому сучасні демократичні держави можуть через державну політику визначати, консультуватися та встановлювати цілі державного управління таким чином, щоб були задоволені потреби суспільства, які задовольняються саме органами державного управління.

Враховуючи складність сучасного суспільства та динамізм його розвитку, дуже важко визначити, яке рішення буде найбільш вигідним для конкретної сфери суспільного життя чи суспільства в цілому. У цьому сенсі процес встановлення цілей державного управління є

складним, але державна політика через залучення якомога ширшого кола членів суспільства допомагає створити гармонію між тим, чого хочуть громадяни, і тим, що держава може і здатна їм забезпечити з огляду на свої фінансові, організаційні та кадрові можливості.

Державна політика безпосередньо пов'язана з рішеннями, які впливатимуть на суспільство протягом років чи десятиліть. Для тих, хто приймає рішення, хоча державна політика не може однозначно сказати, яке з рішень буде єдино правильним і його необхідно прийняти, вона значно допомагає тим, що може оцінити рішення, прийняті в минулому, і таким чином надати тим, хто вирішує якомога більше обізнаності (Дай, 2016).

Швидкий розвиток суспільства, який наразі виглядає незворотним і нестійким у багатьох аспектах, остаточно трансформує не лише форму процесу формування державної політики, спосіб залучення громадськості, але й саме державне управління в його функціональному та організаційному значенні. Шляхом колективного прийняття рішень щодо суспільних інтересів, що є типовим і характерним для державної політики, можна встановити базові рамки для сталого розвитку суспільства так, аби діяльність уряду та державного управління мала позитивний вплив на добробут та якість життя населення.

Форма державного управління як результат постійних змін у суспільстві

Форма системи державного управління та спосіб її функціонування є результатом безперервного процесу керованих змін. Державне управління в центральноєвропейському регіоні наразі стикається з декількома викликами, такими як глобалізація, європейська інтеграція, технологічний прогрес чи суспільні очікування. Виклики, з якими стикаються сьогочасні уряди, є складними, непередбачуваними та глобальними, а не простими, лінійними та національно орієнтованими (Робінзон, 2015). Процеси, які внаслідок цих викликів суспільства XXI століття спричиняють зміни в державному управлінні, разом називають **реформою державного управління**. Реформа державного управління має принести фундаментальні якісні зміни на краще. За словами Кнежової (2014), реформа державного управління може бути функціональною (спрямованою на зміну розподілу функцій, повноважень і відповідальності між підсистемами державного управління) або територіальною (спрямованою на зміну територіальної організації країни – розміру чи кордону територіальних округів).

Планування та реалізацію процесів реформування в рамках державного управління необхідно сприймати та оцінювати протягом кількох років, оскільки дуже часто впровадження реформи перевищує термін повноважень уряду та політиків, які входять до його складу за результатами демократичних виборів. Втім, висловлюючись словами Ковачової (2015), дуже правильно сказати, що перед тим, як процеси реформ втіляться в життя, необхідно відкрити простір для широкої дискусії з усіма зацікавленими сторонами, суб'єктами та експертами.

Якщо державне управління має служити своїй меті та забезпечувати громадян послугами та товарами в необхідній кількості та належної якості, воно обов'язково має відображати реальні вимоги, які динамічно змінюються внаслідок розвитку суспільства. Задоволення інтересів і потреб громадян поступово ускладнюється державно-громадським управлінням. Наприкінці XX і на початку XXI століття було розроблено декілька теоретичних концепцій, які можна охарактеризувати як сучасні (New Public Administration, New Public

Management, Total Quality Management, Good Governance, e-Governance). Намір цих теоретичних концепцій полягає в тому, щоб відобразити поточні суспільні зміни і таким чином створити певні стандартизовані та універсально застосовні правила, на основі яких держава зможе реагувати на мінливі запити суспільства через зміни в організаційно-функціональній формі державного управління.

У рамках теорії державного управління можна визначити кілька підходів і концепцій, які спрямовані на покращення виконання компетенцій державного управління. До спільних рис зазначених концепцій, відповідно підходів, спрямованих на вдосконалення та покращення ефективності компетенцій державного управління, можна віднести, акцентуючи увагу на актуальних викликах державного управління:

- зусилля для досягнення ефективності, економічності та результативності державного управління з наголосом на економічному вимірі управління державними справами;
- покращення якості життя населення шляхом підвищення адресності та якості суспільних благ і послуг, що надаються державним управлінням;
- підвищення обізнаності громадськості шляхом застосування прозорості та відкритої публікації інформації, відомостей, документів і даних органами державного управління;
- постійний пошук шляхів та інструментів, за допомогою яких можна покращити активну участь широкої громадськості в управлінні державними справами та створенні державної політики на всіх рівнях управління суспільством;
- забезпечення неухильного дотримання чинного та дійсного законодавства та водночас забезпечення легітимності публічно-політичних рішень;
- використання можливостей, які пропонуються невпинним зростанням використання інформаційно-комунікаційних технологій, а також управлінням ризиками, які вони несуть.

«Good Governance» - значення концепції для державного управління та суспільства

Поступовий розвиток суспільства та державного управління призвів до безперервного та природного профілювання концепції «**Good governance**», яка найчастіше перекладається як **належне урядування**. «Good governance» вимагає, щоб правила управління державними справами були етичними та сприяли суспільним інтересам. Іншими словами, йдеться про стан, коли громадянам надають можливість брати участь в управлінні суспільством, а потреби громадян задовольняються шляхом виконання функцій державного управління на основі загальносуспільного консенсусу. Зі сказаного також випливає, що цю концепцію не можна сприймати статично, а у контексті розвитку суспільства.

Концепція «Good governance» згідно з Гопкінсом (2013) вимагає, щоб правила, які регулюють управління державними справами, були відкритими та підтримували суспільні інтереси. Чи не найкраще зміст «Good governance» описав Аджере (2000), згідно з котрим йдеться про стан, коли державні справи управляються таким чином, що громадянам дозволено брати участь у прийнятті рішень, державні послуги та товари адресні, права людини поважаються, а державне управління є прозорим, відповідальним та ефективним. Належне урядування являє собою концепцію державного управління, яка характеризується динамічністю та мінливістю, оскільки черпає свої «ресурси» не лише з інших концепцій

управління, але також бере на себе та використовує політичні, нормативні та етичні інститути (Климовський, 2010). Підводячи підсумок, можна сказати, що концепцію «Good Governance» слід вважати ключовою доктриною, яка ґрунтується на застосуванні повноважень через мережі та відкриті структури, а не на рішеннях, що приймаються зверху вниз (Ковач та ін., 2016). Отже, концепція «Good Governance» сприяє демократизації суспільства через свої принципи.

Належне урядування, як найбільш повна концепція на сьогоднішній день, веде до ефективного управління, ефективної роботи, ефективного використання державних ресурсів, доброї поведінки та хороших результатів, оскільки відкриває можливості для різних груп у суспільстві відігравати більш значущу роль у вирішенні проблем (Juiz et al., 2014; Graham et al., 2003). Багато експертів на рубежі тисячоліть намагалися визначити та досягнути концепцію «Good Governance» під час її формування. Отже, основні принципи концепції «Good Governance» більш детально можна охарактеризувати словами Аджере (2000) наступним чином:

відповідальність

застосовується до всіх обраних, призначених або іншим чином зайнятих осіб, які в рамках своєї діяльності та рішень повинні мати можливість спростувати будь-які сумніви громадськості чи вищої влади;

прозорість

пов'язана з можливістю перевірки інформації, наданої урядом, а також з участю громадськості у підготовці державної політики, що впливає на життя суспільства;

боротьба з корупцією

корупція, як порушення службових обов'язків шляхом антигромадських дій або втрати суспільної довіри за рахунок отримання приватної вигоди, не відповідає належному корпоративному управлінню; тому боротьба з корупцією відповідно до концепції «Good Governance» є важливою у будь-якій індивідуальній, організаційній чи інституційній формі;

партиципація

важлива не лише через можливість впливати на суспільно-політичні рішення, але водночас також дозволяє контролювати державні ресурси та інституції, що впливають на життя людей у суспільстві;

законодавча база, що підтримується судовою владою

має бути створена таким чином, щоб підтримувати чітке та однакове тлумачення законів і, таким чином, сприяти об'єктивній та незалежній судовій системі.

Завдяки своїй основі, яка складається з принципів, концепція «Good Governance» здатна адаптуватися до соціальних змін, що відбуваються. Тому необхідно констатувати, що саме поняття належного урядування зазнало власної еволюції. При визначенні концепції «Good Governance» ключовими являються принципи, які вона містить, при цьому їх кількість

завдяки потребам громадськості та розвитку суспільства поступово розширювалася. Принципи належного урядування в контексті функціонування державного управління суттєво внутрішньо взаємопов'язані, а тому необхідно, щоб вони реалізовувалися одночасно завдяки взаємовпливу (Сапарнієне, Валуконіт 2012).

Виникнення концепції «Good Governance» було відображено в основоположних документах на міжнародному рівні на її початку, які були прийняті Організацією економічного співробітництва та розвитку, Організацією Об'єднаних Націй, Європейським Союзом та Світовим банком. У межах своєї адміністративної території Європейський Союз визначив концепцію в документі «Європейське врядування – Біла книга» (European governance - A white paper) через принципи відкритості, участі, відповідальності, ефективності та узгодженості, які Європейська Комісія (2001) визначила наступним чином:

відкритість

діяльність органів державного управління має бути відкритою, насамперед шляхом використання доступних і зрозумілих широкому загалу форм комунікації;

partiципация

забезпечення участі якомога ширшого спектру громадськості суттєво впливає на якість, адресність та ефективність державної політики, покращення участі також може сприяти підвищенню довіри громадськості до державного управління, що призведе до покращення результатів конкретних державних політик;

відповідальність

відповідальність за поведінку, дії та прийняття рішень окремими особами, а також відповідальність окремих органів державного управління перед суспільством у цілому; передумовою застосування механізмів підзвітності є чітке визначення в законодавстві діяльності, спрямованої на управління державними справами;

ефективність

реалізовані державні політики мають бути ефективними, своєчасними та водночас забезпечувати виконання чітких вимірних показників, завдяки яким можна буде оцінити реалізовану державну політику в інтересах майбутнього вдосконалення;

згуртованість

державна політика має сприяти згуртованості та бути легкою для розуміння, насамперед через збільшення різноманітності, збільшення кількості завдань, які забезпечує державне управління, а також під тиском глобальних викликів (кліматичні та демократичні зміни, які виходять за межі територій держав).

У контексті Організації Об'єднаних Націй концепція «Good Governance» була визначена принципами підзвітності, прозорості, чуйності, рівності та інклюзивності, ефективності, законності, участі та консенсусу. (UNESCAP, 2007). Саме у цей період відбулося розширення

концепції «Good Governance» або ж її дещо розширеного тлумачення через більшу кількість принципів (Рисунок № 2). Концепція «Good Governance» поступово перетворилася з теоретичної концепції на універсальний стандарт, загальновизнаний на міжнародному рівні, яка приблизно через два десятиліття стала авторитетним в управлінні державними справами



для сучасних демократичних і правових держав.

Рисунок № 2: Принципи «Good Governance»
Джерело: UNESCAP, 2007

Виходячи із досі сказаного, можна зазначити, що ідеї концепції «Good governance» вимагають розгляду різних наукових дисциплін при дослідженні її змісту та впливу на практику державного управління. Вони приносять комплексний погляд на управління суспільством та державними справами. Незважаючи на незаперечні покращення, які принесла та продовжує приносити реалізація розглянутої концепції, її слід й надалі сприймати як концепцію, що через свою складність дуже важко застосувати на практиці, оскільки необхідно гармонізувати кілька різних принципів одночасно. Ці **слабкі сторони концепції «Good Governance»** можна підсумувати словами Клімовського (2010) наступним чином:

- початковий намір у розробці цієї концепції був пов'язаний з координацією та управлінням проектами, а не державними чи іншими адміністративно-політичними одиницями;
- не існує єдиного визначення змісту цієї концепції, та відповідні суб'єкти адаптують його зміст не лише до існуючих умов, але й до власних потреб чи вимог;
- запропоновані формулювання, що визначають зміст концепції, зазвичай дуже розпливчасті та допускають багатоаспектне тлумачення;
- намагання реалізувати елементи цієї концепції іноді вимушені (наприклад, як умова надання допомоги країнам, що розвиваються), а іноді удавані (у деяких випадках про цю концепцію та її елементи частіше говорять, ніж виконують).

Трансформації концепції «Good Governance» в контексті розвитку суспільства

Завдяки різноманіттю принципів, які складають її зміст, концепція «Good Governance» здатна адаптуватися до мінливих суспільних умов, а отже, здатна гнучко реагувати на запити громадськості. Типовим прикладом є важливість принципу прозорості під час його створення та зараз, коли інформаційно-комунікаційні технології уможливили широку доступність державних даних, документів та інформації (використання порталів відкритих даних, вираження ідей через мобільні додатки). Таким же чином трансформувалася партиципація громадськості в управлінні державними справами, коли, наприклад, фізична присутність на засіданнях колективних виборних органів більше не є необхідною, оскільки сьогодні загальноприйнятою практикою є їх трансляція в прямому ефірі або зберігання у вигляді відеозапису на веб-сайтах органів державного управління (наприклад, засідання міської ради). Таким чином, інформаційно-комунікаційні технології не змінили змісту самої концепції, а скоріше трансформували спосіб застосування окремих принципів на практиці. Водночас, можна зауважити, що інформаційно-комунікаційні технології сприяли більш послідовному застосуванню згаданих принципів. Глобальна економічна криза, боргова криза, стійкість державних фінансів і постійний тиск на державні витрати з боку громадськості та їх зростаючі вимоги до якості суспільних благ і послуг змінили погляд на принцип ефективності, який сьогодні сприймається не тільки в контексті фінансової ефективності, але також з акцентом на кінцевій якості або вартості витрачених державних фінансів.

Наразі документ Ради Європи від 2018 року під назвою «**12 принципів належного демократичного урядування**» можна вважати найактуальнішою ініціативою, яка намагається узагальнити концепцію належного урядування (12 Principles of Good Democratic Governance). Документ, присвячений належному демократичному урядуванню державними справами та управління державними ресурсами, містить загалом 12 принципів, які, мабуть, є найдетальнішим опрацюванням усієї концепції «Good Governance» на сьогодні. Документ, виданий під егідою Центру експертизи реформ місцевого самоврядування (Centre of Expertise for Local Government Reform), містить принципи, які можна трактувати в контексті державного управління таким чином:

партиципація, представництво, чесна та справедлива поведінка на виборах

громадяни являються центром реалізованої діяльності державного управління, і тому всі без винятку мають бути залучені до процесу формування державної політики; ухвалені рішення повинні відображати волю більшості, але законні інтереси меншості повинні поважатися в однаковій мірі;

доступність

цілі, правила та процедури повинні бути адаптовані до законних очікувань та потреб громадськості, що дозволяє реагувати на запити громадськості та надавати державні послуги в належний час;

ефективність і дієвість

найкраще можливе рішення, ухвалене в рамках процесу належного урядування, визначається наявними ресурсами, тоді як керування

ефективністю служить державному управлінню для оцінки та підвищення ефективності і результативності надання державних послуг;

відкритість і прозорість

громадськість загалом повинна мати доступ до інформації, яка законодавством не позначена як нерозголошена, однак право на інформацію також включає інформування про прийняття рішень та реалізацію державної політики у спосіб, який дозволяє брати участь у виконанні державного управління;

законність

діяльність органів державного управління має здійснюватися відповідно до правової процедури, визначеної чинним законодавством;

етична поведінка

суспільний добробут є вищим за приватні та індивідуальні інтереси, але реалізація цієї амбіції залежить від розробки ефективних інструментів, спрямованих на боротьбу з корупцією та управління конфліктами інтересів;

компетентність і потенціал

професійні компетенції тих, хто безпосередньо впливає на процес управління підприємством з точки зору своєї посади, повинні постійно вдосконалюватися та зміцнюватися з метою постійного покращення результату та впливу державної політики; тому професіонали державного управління повинні бути мотивовані до безперервної освіти, що покращить їх продуктивність;

інноваційність та відкритість до змін

нові та інноваційні шляхи вирішення проблем підтримують впровадження нових та сучасних методів надання державних послуг; однак цього стану можна досягти лише в середовищі, яке відкрите до змін;

сталість і довгострокова орієнтація

довгострокова сталість є ключовою вже зараз, тому що вже сьогодні необхідно враховувати потреби майбутніх поколінь; мета полягає в тому, щоб поточні рішення, прийняті в рамках державної політики, не передавали проблеми екологічного, структурного, фінансового, економічного чи соціального характеру наступним поколінням;

належний фінансовий менеджмент

громадськість має бути залучена до створення багаторічних державних бюджетів, при цьому ризиками, пов'язаними із здійсненням видатків державного бюджету, слід систематично керувати та оцінювати;

права людини, культурне розмаїття та соціальна єдність

права людини повинні поважатися, захищатися та застосовуватися на практиці, тому що будь-яка дискримінація в сучасному суспільстві є

недоречною, оскільки державні послуги доступні для кожного члена суспільства з акцентом на культурному різноманітті та соціальній єдності;

особиста відповідальність

колективні та індивідуальні суб'єкти, які приймають рішення в процесі формування державної політики та в рамках діяльності державного управління, повинні нести відповідальність за свої рішення, позаяк кожне рішення має бути оголошено та роз'яснено громадськості, або у разі потреби підлягає санкції.

Практичне значення та реалізація принципів концепції «Good Governance» є питаннями, які дуже часто обговорюються на місцевому, національному, європейському та глобальному рівнях. Водночас з'являються різноманітні ініціативи, спрямовані на практичну оцінку успішності окремих урядів у світі в їх прагненні застосувати принципи концепції «Good Governance». Індекс під назвою «Індикатори глобального управління» (Worldwide Governance Indicators - WGI¹) порівнює країни світу з акцентом на такі показники, як голос громадськості та відповідальність, політична стабільність і відсутність насильства чи тероризму, ефективність уряду, якість управління та законність.

Значущість і життєздатність концепції «Good Governance» також підтверджується тенденцією до створення та подальшого поширення прикладів належної практики, пов'язаних із застосуванням окремих принципів на практиці. Оскільки самі принципи надають можливість дещо інших пояснень і, отже, дещо інших способів їх реалізації, потенціал постійного вдосконалення, безумовно, великий. Отже, держави світу можуть взаємно надихати одна одну, у такий спосіб можна прийти до більш послідовного застосування принципів концепції «Good Governance».

Належне урядування суспільством можна розглядати як певний ідеальний стан, до якого намагаються максимально наблизитися окремі демократичні та правові держави XXI століття, переслідуючи суспільні інтереси через виконання функцій державного управління.

Проте складність принципів концепції «Good Governance» потребує ґрунтовного пояснення аспектів, які пов'язані із застосуванням окремих принципів належного урядування на практиці. Саме тому наступні розділи цієї публікації, яка намагається надати комплексне та інтегроване уявлення про концепцію «Good Governance» (належного урядування), присвячені конкретним парціальним питанням, пов'язаним із застосуванням окремих принципів.

Література

¹ [Worldwide Governance Indicators](#) (WGI) – це проект, реалізований під егідою Групи Світового банку. Основна мета – створити комплексне об'єктивне уявлення про дотримання принципів належного урядування у 200 країнах світу, скількома країнами, реалізована під егідою Групи Світового банку. Показники систематично оцінюються з 1996 року.

- АДЖЕРЕ, С., 2000. *Promoting Good Governance: Principles, Practices and Perspectives*. London: Commonwealth Secretariat. ISBN 978-0-85092-629-3.
- ДАЙ, Т., 2016. *Understanding Public Policy*. London: Pearson. ISBN 978-01-3416-997-2.
- ЕРНЕКЕР, Я., ПАНА, Л., 2017. *Системні аспекти державного управління*. Чеські Будейовіце: Інститут європейських та регіональних досліджень. ISBN 978-80-7556-015-5.
- ЄВРОПЕЙСЬКА КОМІСІЯ., 2001. *European governance - A white paper*. [онлайн] [20.1.2020]
Доступно за посиланням: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52001DC0428>
- ГРАНАМ, J. та ін., 2003. Principles for Good Governance in the 21st Century. In: *Policy Brief*, № 15, с. 1-6. Ottawa: Institute On Governance. ISSN 2152-0267.
- ГАМАЛОВА, М. та ін., 2014. *Теорія, керування та організація державного управління*. Братислава: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-8168-140-0.
- ГЕНДРИХ, Д. та ін., 2014. *Наука про управління: Теорія державного управління*. Прага: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7478-562-7.
- ГОПКІНС, Б. Р., 2013. *Starting and Managing a Nonprofit Organization*. New Jersey: John Wiley & Sons. ISBN 978-11-1841-345-6.
- ГРТАНЕК, Л., 2012. Функції державного управління як предмет інтересів науки про державне управління. In: *Notitiae ex Academia Bratislavensi Iurisprudentiae*, вип. 5, № 2, с. 14-22. ISSN 1337-6810.
- ГЬЮЗ, О. Е., 2012. *Public management and administration*. New York: Palgrave Macmillan. ISBN: 978-0-2302-3126-9.
- ЖИЗ, С. та ін., 2014. Implementing Good Governance Principles for the Public Sector in Information Technology Governance Frameworks. In: *Open Journal of Accounting*, вип. 3. с. 9-27. ISSN 2169-3404.
- КЛИМОВСЬКИЙ, Д., 2010. Генезис концепції good governance та її критичний огляд у теоретичній перспективі. In: *Економічний журнал*, вип. 58, № 2, с. 188 – 205. ISSN: 0013-3035.
- КНЕЖОВА, Я., 2014. *Основи теорії державного управління*. Кошице: Університет ім. Павла Йозефа Шафарика в Кошице. ISBN 978-80-8152-061-7.
- КОНЄЧНИЙ, С. ГЕФФЕРТ, Р., 2021. Sociology, politology and public policy in development and mutual relations in Slovakia, the Czech Republic and Poland. In: *Balkan Social Science Review*, вип. 17, № 1. с. 163-185. ISSN 1857-8799.
- КОСОРИН, Ф., 1999. *Теорія і практика державного управління*. Братислава: Економіст. ISBN 978-80-225-1114.
- КОВАЧ, П. та ін., 2016. Reforming public administration in Slovenia: between theory and practice of good governance and good administration. In: *International Journal of Public Policy*, вип. 12, № 3/4/5/6, с. 130-148. ISSN 1740-0619.
- КРАЛІК, Ю., 2011. Ревіталізація деяких структурних елементів системи державного управління в Словаччині. In: *Правовий огляд Карлових Вар*, вип. 7, № 4, с. 41-60. ISSN 1801-2193.
- КРАЛІК, Ю., КУТІК, Я., 2013. *Система контролю та її підсистеми в державному управлінні*. Пльзень: Алеш Ченек. ISBN 978-80-7380-482-4.
- LAVENEX, S., 2013. Globalization and the Horizontal Challenge to Democracy. In: Kreisi, h. et al. *Democracy in the Age of Globalization and Mediatization*. New York: Palgrave Macmillan, 2013, p. 105-134. ISBN 978-1-137-29986-4.

- МАЛІКОВА, Л., ДАШКО, М., 2018. *Державна політика*. Братислава: IRIS. ISBN 978-80-8200-021-7.
- МІТАЛЬ, О., 2018. The Impacts of Globalisation Processes on the Execution of Public Administration Functions. In: *Політичні науки*, том 21, вип. 4, 2018, с. 96-117. ISSN 1335-2741.
- НЕДЕЛЬЦУ, М. І., 2010. The Functions of Public Administration in the Law on the Special Forecasts and Programming Functions and the Relationship with Citizens. In: *The Juridical Current Journal*, vol. 8, 2010, n. 2, pp. 99-107, ISSN 1224-9173.
- ПІТЕРС Б. Г., П'ЄР Дж., 2018. *The Next Public Administration: Debates and Dilemmas*. London: SAGE Publications Ltd. ISBN 978-144-625-289-5.
- ПІТЕРС, Г. Б., 2018. *American Public Policy: Promise and Performance*. Thousand Oaks: SAGE Publications. ISBN 978-1-568-0290-61.
- ПІТЕРС, Г., П'ЄР Дж., 2007. *The Handbook of Public Administration*. London: Sage Publications. ISBN 978-1-4462-9580-9.
- ПОТУЧЕК, М., 2017. *Public Policy: A comprehensive introduction*. Прага: Карлів університет в Празі. ISBN 978-80-2463-556-9.
- ПРУХА, П., 2012. *Адміністративне право: загальна частина*. Пльзень: Алеш Ченек. ISBN 978-80-7179-254-3.
- РАДА ЄВРОПИ, 2018. *12 Principles of Good Governance*. [онлайн] [20.1.2020] Доступно за посиланням: <https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles>
- РОБІНЗОН, М., 2015. *From Old Public Administration to the New Public Service: Implications for Public Sector Reform in Developing Countries*. Singapore: UNDP Global Centre for Public Service Excellence. [онлайн] [20.12.2020] Доступно за посиланням: https://www.undp.org/content/dam/undp/library/capacity-development/English/Singapore%20Centre/PS-Reform_Paper.pdf.
- САПАРНІЕН Д., ВАЛУКОНІТ І., 2012. Implementation Good Governance Principles in Local Self-government: the Case Study Siauliai City. In: *Socialiniai tyrimai Social Research*, вип. 28, № 3, с. 98–112. ISSN 2351-6712.
- СРЕБАЛОВА, М., 2012. Державна влада та державне управління. In: Врабко, М. та ін. 2012. *Матеріальне адміністративне право: загальна частина*. Братислава: С. Н. Веck, с. 3-8. ISBN 978-80-8960-303-9.
- ШКРОБАК, Я., 2012. Державне управління в організаційному розумінні. In: Врабко, М. та ін. 2012. *Матеріальне адміністративне право: загальна частина*. Братислава: С. Н. Веck, с. 9-21. ISBN 978-80-8960-303-9.
- ШКУЛТЕТИ, П., 2008. *Державне управління та адміністративне право*. Братислава: ВЕДА. ISBN 978-80-2241-023-6.
- UNESCAP., 2007. *What is Good Governance?*. [онлайн] [20.1.2020] Доступно за посиланням: <https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>
- ВРАБКО, М. та ін., 2012. *Матеріальне адміністративне право: загальна частина*. Братислава: С. Н. Веck. ISBN 978-80-8960-303-9.

2. Партиципація, ангажованість, електронна участь

Вероніка Джаткова – Катаріна Міньова

Рекомендований спосіб цитування:

ДЖАТКОВА, Вероніка та КАТАРІНА МІНЬОВА, 2022. Партиципація, ангажованість, електронна участь. In: МІТАЛЬ, О., РОВЕНСЬКА, Д., ЖУПОВА, Е. та ін. *Посібник з належного урядування для майбутніх фахівців державних установ*. Кошице: ŠafárikPress, с. 24 – 33. ISBN XXX.

Партиципація тоді і зараз

Громадянське суспільство та сама участь були предметом дослідження ще з часів античних політичних мислителів, у яких ступінь участі громадян у політичному житті держави становив центральну ідею. Концепція поділу на хороші та погані конституції відповідно до категоризації членів суспільства на правителів і керованих була предметом інтересу для Платона чи Аристотеля. Ще Локк та Гоббс наголошували на ролі людини в громадянському суспільстві з метою впливу і наближення процесу прийняття рішень окремими особами. Юм зосередив свою увагу на благо громадянина, ототожнюючи його з благом усього суспільства (Штеріг, 2007). Це дослідження було продовжено Поппером (2013), який говорив про відкрите суспільство як про основну частину демократичного суспільства і, водночас, як про протилежність так званому закритому суспільству, під яким ми розуміємо тоталітарні або авторитарні режими. Визначаючи значення громадянського суспільства, неможливо нехтувати аналізом Токвіля (2003), в якому особливу увагу він приділив причинам розвинутого існування в умовах Сполучених Штатів Америки різноманітних форм участі громадян будь-якого віку та статусу в організаціях, асоціаціях та товариствах.

Історичний розвиток розуміння громадянського суспільства завжди супроводжувався змінами, які були зумовлені як політичними трансформаціями, так і сучасним рівнем демократії.

Визначення громадянського суспільства після його так званого відродження, яке ми датуємо початком ХХ століття, пов'язують з думкою про все більш інтенсивне уникнення домінуючої позиції держави на користь громадянського суспільства, що складається із *«...сукупності неурядових інституцій, які є достатньо сильними, щоб діяти як противага державі та, залишаючи державі функції гаранта миру та арбітра фундаментальних інтересів, запобігають її атомізації решту суспільства та панування над ним»* (Геллнер, 1997, с. 10).

Вимога більшого залучення громадськості до формування державної політики також може розглядатися як зміну парадигми у поглядах на відносини між політико-адміністративною владою та громадськістю. На відміну від традиційних підходів (*traditional public administration*), а також підходів, які були пов'язані з початком нового державного менеджменту (*new public management*), пропонується, наприклад, концепція нової державної послуги (*new public service*) або концепція належного урядування (*good governance*). (Климовський, 2014)

Принципи концепції належного урядування (*good governance*), яка наразі є домінуючим підходом до управління державними справами в сучасних демократичних країнах, включають демократичність, відкритість, прозорість, участь громадськості, залучення

громади, прийняття меншин, децентралізацію влади тощо (Климовський, 2014). Основною передумовою для добре функціонуючої демократичної політичної системи є існування активного громадянського суспільства. До ключових напрямків діяльності громадянського суспільства, безперечно, належить участь громадян у державному управлінні. У цьому сенсі він являє собою своєрідний зв'язок між громадянином і державою.

Сьогодні майже всі сучасні демократії стикаються з питанням, як поглибити відношення громадянина до процесу прийняття рішень. Сучасні політичні системи апіорі побудовані таким чином, що врахування інтересів та вимог громадян, як носіїв політичної влади, становить їхню ціннісну складову. Тиск на участь громадськості у вирішенні державних справ ще більше посилювався вимогами поглиблення демократії шляхом впровадження інноваційних елементів у традиційну представницьку демократію. На національних рівнях сучасних демократичних держав сучасна суспільно-політична ситуація відкриває широкий спектр можливостей і можливостей для активізації діяльності у сфері державного управління. Зазначене є наслідком експансії сучасних інформаційно-комунікаційних технологій в окремих сферах суспільно-політичного життя особистості, за винятком державної політики та державного управління. Іншими словами, наразі не було такого широкого спектру альтернатив впливу та діяння на процес прийняття рішень.

Рівень громадянського суспільства також є уявним дзеркалом для рівня політичної партиципації, а отже, говорить про співвідношення політично активних та політично пасивних громадян.

Партиципація у практиці сучасних демократичних держав

Партиципаторна демократія – це модель, яка припускає, що суб'єкти братимуть участь у створенні державної політики. Передумовами належного залучення громадськості до формування державних політик в країні є адекватні канали впливу, постійне залучення громадськості до переговорних процесів та публічної комунікації, а також елементи, що мотивують громадськість брати участь у створенні державних політик. Завдяки співучасті не тільки зміцнюється легітимність прийнятих рішень, але й реалізується концепція громадянства та пов'язані з нею права. На користь партиципаторної демократії, яка наголошує на продуманому та етичному урядуванні, говорить можливість передачі деяких аспектів врядування суб'єктам, що діють усередині громадянського суспільства. Ці суб'єкти, як правило, здатні та готові взяти на себе важливі ролі у створенні державних політик. (Бевір, 2006; Климовський, Ґашпарік, 2020)

За ступенем співучасті ми розрізняємо різні рівні партиципації:

1. Інформування

- а. пасивне – відкритий доступ до інформації;
- б. активне – адекватна прозорість і постійне оприлюднення інформації;

2. Громадське обговорення

- а. та зв'язку між індивідуальними інтересами суб'єктів та інтересами громадськості в цілому;
- б. Консультації з громадськістю/представницькими групами;
- в. Розгляд зауважень громадськості/представницьких груп;

3. Участь у прийнятті рішень/розподіл повноважень щодо прийняття рішень

- а. спільне прийняття рішень;
- б. делегування прийняття рішень громадськості/представницьким групам;
- в. контроль прийняття рішень
- г. громадська організація – форма громадської участі, яка використовується у випадках, коли відповідна політико-адміністративна влада не забезпечує вирішення місцевої проблеми. Цей підхід виник у шістдесятих роках у промислових районах США з метою активізації потенціалу громад, щоб люди самі могли вирішувати свої проблеми.

Графічно можна уявити окремі рівні партиципації наступним чином:



Рисунок 1: Рівні партиципації

Джерело: власна розробка (за Паулініова, 2005; Климовський, Ґашпарік 2020)

Виходячи з рівня співучасті відповідно до окремих рівнів, можна виділити наступні форми партиципації:

Автентична партиципація

Громадськість має реальну, а не удавану участь у прийнятті політичних рішень. Це означає, що громадяни вже залучені до створення цілей, стратегій, політик, а часто також до впровадження та оцінки, залучення є глибоким, постійним та ефективним (учасники мають реальну можливість впливати на цілі та результати предмету) партиципації).

Технократична партиципація

Інформує про рішення, які вже погоджені, суб'єкти-учасники відносно віддалені, рішення суто адміністративні, громадяни рідко запрошуюються до прийняття рішень.

Керована партиципація

Відповідає на заклик політико-адміністративної влади, йдеться про партиципацію «згори-вниз» (top-down), це спонукана добровільна

(прохана) партиципація (наприклад, голова села, яке постраждало від повені, закликає його жителів допомогти в усуненні збитків).

Спонтанна партиципація

Протилежністю керованій партиципації є спонтанна ініціатива, що походить від самих громадян («знизу», або bottom-up). Значно зростає під час переломних моментів (напр., у 1989 р. жорстоке втручання поліції проти маршу студентів університету в Празі викликало протестні дії громадян).

(Пліхтова, Шестакова, 2018)

Форми партиципації:

	Непартиципація		Громадянська партиципація (латентно-політична)		Політична партиципація (маніфестська)		
	Активні форми (антиполітичні)	Пасивні форми (аполітичні)	Соціальна заангажованість (увага)	Громадянська партиципація (діяльність)	Традиційна політична партиципація	Позаінституційні форми політичної партиципації	
						Законні акції протесту чи діяльність	Незаконні акції протесту чи діяльність
Індивідуальні форми	Неголосування Активне уникнення політичних тем Сприйняття політики як огидної	Неголосування Сприйняття політики як нецікавої та неважливої Політична пасивність	Інтерес до політики та суспільства Сприйняття політики як важливої	Пожертвування грошей на благодійність Обговорення політики Переробка	Голосування на виборах і референдумі Звернення до державних службовців	Бойкот і політичне споживання Підписання петиції Роздача памфлетів	Громадянська непокоря Політично мотивовані напади на власність
Колективні форми	Неполітичний спосіб життя (гедонізм, споживацтво) Випадкові акти неполітичного насильства, відображення розчарування, відчуження та соціальної ізоляції	Нерефлексивний і неполітичний спосіб життя	Приналежність до групи із соціальною спрямованістю Ідентифікація з певною ідеологією чи партією Спосіб життя, пов'язаний з музикою, групою	Волонтерство (соціальна робота) Діяльність у громадських організаціях	Членство в політичній партії чи організації Волонтерська робота на користь політичної партії чи організації	Участь у страйках, протестах та інших акціях Бути частиною громадських рухів	Участь у насильницьких демонстраціях Жорстокі сутички з поліцією Саботаж, блокування доріг чи залізниць

Рисунок 2: Форми партиципації

Джерело: Екман, Амна, 2012

Одним із інструментів реалізації партиципаторних ініціатив з урахуванням нових парадигм у взаємовідносинах політико-адміністративної влади та громадськості є

партиципаторний бюджет. Світовий банк розглядає партиципаторний бюджет як процес, у якому члени громади безпосередньо вирішують, як використовуватиметься частина державного бюджету. Йдеться про інструмент прямої демократії для формування бюджету. Останній пропонує громадянам можливість дізнатися більше про діяльність уряду та розглянути, обговорити і вплинути на перерозподіл державних ресурсів. Це інструмент для навчання, залучення та розширення можливостей громадян, а також підвищення їхнього попиту на належне урядування. Підвищення прозорості та підзвітності, що забезпечується партиципаторним бюджетом, може допомогти зменшити неефективність уряду та приборкати кумівство, політичний патерналізм і корупцію. (Шаг, 2007). Із зазначеного визначення зрозуміло, що партиципаторний бюджет є інструментом прямої демократії, який використовується в умовах представницьких демократій. Це посилює партиципацію, тобто участь громадськості у прийнятті рішень щодо розподілу частини виділених ресурсів. (Грабінова та ін., 2020)

Міжнародне визначення

Партиципація громадськості є вимогою, яка також визначається на міжнародному рівні. Типовим прикладом є, так звана Оргуська конвенція від 1998 р. (Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень і доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля).

Партиципація є одним із стовпів **Ініціативи щодо відкритого урядування** (від англ. «Open Government Partnership», або «OGP»), яка є однією з найбільш динамічних міжнародних ініціатив, що розвиваються. Вона об'єднує реформаторів, які працюють в уряді, організації громадянського суспільства та громадян, які працюють разом, щоб зробити свій уряд підзвітним, прозорим і працюючим для громадян. «OGP» є однією з найбільш динамічних міжнародних ініціатив, що розвиваються. Об'єднує реформаторів, які працюють в уряді, організації громадянського суспільства та громадян, які працюють разом, щоб зробити свій уряд підзвітним, прозорим і працюючим для громадян. Її було створено 20 вересня 2011 року, коли вісім країн-засновниць (Бразилія, Індонезія, Мексика, Норвегія, Філіппіни та Південно-Африканська Республіка) підписали Декларацію відкритості парламенту та представили свої перші плани дій. (Mission and Strategy, 2021) З 2011 року 79 країн-учасниць, включаючи Словаччину та 20 місцевих органів влади, приєдналися до Ініціативи щодо відкритого урядування. Разом працюють над більш ніж 3100 зобов'язаннями, спрямованими на зміцнення принципів відкритого урядування та, таким чином, на підвищення відкритості, прозорості та підзвітності своїх урядів.

Партиципація також визначається серед основних цінностей **Європейського Союзу** у вигляді можливості брати участь у демократичному житті європейської спільноти. Партиципаторна демократія в розумінні ЄС означає, що громадяни не мають можливості приймати рішення безпосередньо (наприклад, шляхом проведення референдуму), але вони мають можливість брати участь у прийнятті рішень, наприклад шляхом залучення їх до процесу підготовки чи затвердження рішень. Відповідно до ст. 10 абз. 3 **Договору про Європейський Союз** «Кожен громадянин має право брати участь у демократичному житті Союзу. Рішення приймаються максимально відкрито і якомога ближче до громадянина». Таким чином, громадяни ЄС мають право ініціативи перед Комісією, яку вони можуть запросити подати пропозицію щодо правового акту в певній сфері (стаття 11 (4) ДЄС,

стаття 24 ДФЄС). Громадяни також можуть брати участь у політичному житті Союзу (див. статті 10, абз. 1 і 2 ДЄС):

- здійсненню виборчого права на виборах до Європейського парламенту;
- висловлюванням індивідуально чи через об'єднання думки щодо діяльності Союзу.

У разі необхідності Комісія консулює свої пропозиції із зацікавленими сторонами громадянського суспільства. З метою сприяння ефективній участі громадянського суспільства у функціонуванні Союзу інститути Євросоюзу якомога більше підтримують принципи відкритості та публічності. Відповідно до цих принципів, засідання Ради щодо проектів законодавчих актів та всі засідання Європейського парламенту є відкритими, і кожен громадянин Євросоюзу, а також фізична або юридична особа, яка постійно проживає або зареєстрована в державі-члені, має право доступу до документів установ (стаття 15 ДФЄС). (Цілі, цінності та принципи функціонування ЄС, 2021)

Партиципаторний дефіцит

Незважаючи на те, що поточний розвиток суспільства пропонує нам широкий спектр можливостей і перспектив для прийняття участі, ми не можемо використати цю пропозицію в повній мірі. Гарантовані державою громадянські та політичні права створюють умови для здійснення громадянської діяльності в різних формах, але, незважаючи на це, можна стверджувати, що гарантовані права і свободи не виконуються належним чином.

Відсутність громадянської активності та незацікавленості в участі у спільному прийнятті рішень є наслідком нинішньої кризи представницької демократії в період виборів і поза ними. Зменшення громадянської активності помітне в конкретних проявах так званого партиципаторного дефіциту в чотирьох основних категоріях:

- зниження відсоткової участі громадян у виборчому процесі;
- скорочення кількості членської бази політичних партій;
- зростання недовіри та відрази до політики та політиків;
- відчуження громадянина від політичного процесу (Воттс, 2008).

Збільшення вакууму між громадянином і державою підкріплюється зростаючим рівнем недовіри до державних інституцій і відчуженням громадянина від суспільного життя.

Усі перераховані вище виправдання існують на регіональному, національному та транснаціональному рівнях, що послаблює політичну систему як всередині, так і зовні. Питання, що впливає з вищесказаного, звучить: Яким чином можна підвищити рівень участі громадян і відновити довіру до державних інституцій? Одним із рішень, яке може покращити поточну ситуацію, є використання інформаційно-комунікаційних технологій як інструментів досягнення ефективної участі.

Електронна участь

Електронну участь можна розуміти як гібридну концепцію, в якій пов'язані різні галузі. З політологічної точки зору об'єктом інтересу є аспект участі громадськості в державному управлінні, що загалом пов'язане з демократичним принципом, у якому можна спостерігати

створення основних ідей, заснованих на суверенітеті народу, активній участі в управлінні, незважаючи на географічні та демографічні фактори. Зосереджуючись на самому визначенні та асоціації терміну, серед авторів немає єдиної думки, оскільки група авторів вважає електронну участь сферою, що належить до електронної демократії, визначаючи її як використання інформаційно-комунікаційних технологій у прийнятті демократично прийнятих рішень. Другий спектр авторів розглядає її як окрему категорію електронного урядування, що розуміється як сфера використання інформаційно-комунікаційних технологій у процесі участі в дискусіях з політичними суб'єктами (Шпачек, 2012).

Партиципаторний дефіцит або намагання його подолати, як ще одну причину зростання громадянської активності, відкрив простір для нових форм зміцнення відносин держава-громадянин, які проявилися, починаючи від використання форми публічних зібрань, дискусій з політичними суб'єктами чи експертами, аж до дебатів і консультацій, забезпечених за допомогою сучасних інформаційно-комунікаційних технологій.

Вибрані інструменти електронної участі:

- *електронні консультації* (ідентифікація інтересів та відповіді на запитання зацікавлених осіб);
- *години роботи онлайн* (засоби покращення спілкування між громадянами та обраними представниками);
- *електронні петиції* (електронна форма реєстрації бланку петицій);
- *електронна панельна дискусія* (спілкування на певну тему з чітко визначеним часовим розкладом);
- *дискусійні форуми* (онлайн-форма обговорення, яка використовується для обміну інформацією);
- *процедура електронних коментарів* (засіб надання пропозицій та зауважень до офіційних документів);
- *електронне опитування* (електронна форма оперативного отримання інформації та думки громадян з обраного питання);
- *онлайн-трансляції з переговорів* (забезпечення аудіовізуальної та звукової форми поточних переговорів);
- *блоги* (спосіб обміну інформацією, поглядами та думками обраних представників);
- *чат-кімнати* (онлайн-метод спілкування між кількома учасниками) (Торлейфсдоттір, Віммер, 2006).

Реалізація зазначених інструментів створює необхідні передумови для розвитку інформаційно-комунікаційних засобів на практичному рівні, які разом із доступністю та своєчасністю відповідають фундаментальним вимогам для їх практичного застосування. У зв'язку з існуючим станом недовіри, побоювань чи підозрливості громадян щодо інноваційних засобів, необхідно підвищити обізнаність суспільства та висвітлити позитиви та переваги, пов'язані із застосуванням окремих форм електронної участі у створенні державної політики.

Переваги електронної участі

- покращує доступ громадян до інформації про державну послугу;

- підтримує участь у процесі прийняття рішень, що впливає на соціальний добробут;
- зосереджена на прийнятті кращих рішень і таким чином збільшує переваги для решти суспільства;
- забезпечує більшу кількість учасників демократичної дискусії;
- підтримує партиципацію за допомогою різних технологій і допомагає розвивати технологічні та комунікаційні навички;
- надає швидку та доступну інформацію у формі, орієнтованій на цільову групу;
- зміцнює відносини держава-громадянин та створює зворотний зв'язок – громадяни почуті;
- зміцнює громадянське суспільство

Негативні сторони електронної участі

- партиципаторний дефіцит – спричинений централізацією влади та довготривалою відсутністю будь-якої форми політичної участі та політичної активності, що було характерним для посткомуністичних країн до 1989 року;
- дефіцит часу – викликаний затримкою в часі впровадження нових технологій у державному секторі;
- застарілі структури та практики, які все ще присутні в більшості державних установ і в процесі формування державної політики;
- сучасний стан недовіри, підозр та занепокоєння громадян щодо сучасних технологій;
- проблематика залучення громадян до державних справ у зрозумілий для них спосіб і мовою;
- втрата вільного часу;
- анонімні прояви ненависті чи ксенофобії.

Базуючись на згаданих позитивних та негативних сторонах електронної участі, необхідно підкреслити її переваги, пов'язані з посиленням громадянської активності та допомогою у вирішенні кризи представницької демократії.

Необхідно використовувати ті інструменти, які приносить нам сьогодення. Інформаційно-комунікаційні технології не покликані замінити особистий контакт між людьми. Проте для більш ефективного урядування державним управлінням та надання послуг громадянам доцільно використовувати можливості, які покращать якість життя громадян та сприятимуть розвитку громадянського суспільства як такого. Інформування, участь у створенні політики та спілкування напряму підвищують якість життя громадян у містах та селах.

У Словацькій Республіці громадська та політична партиципація є темою, яка постійно розвивається. З 2011 року в Словаччині діє Інститут уповноваженого Уряду Словацької Республіки з питань розвитку громадянського суспільства та підпорядкованого йому Управління. Відповідно

до Попереднього звіту до Постанови Уряду Словацької Республіки № 134/2011 роль уповноваженого полягає у «сприянні тому, щоб зацікавлені суб'єкти з державного сектору, підприємницького сектору, політичної сфери та засобів масової інформації, а також широка громадськість краще розуміли потребу та важливість громадянського суспільства, відчували себе його частиною та спілкувалися з ним більш інтенсивно. Водночас Інститут уповноваженого має сприяти тому, аби ці суб'єкти через партнерські відносини уможливили розвиток механізмів громадянської партиципації». Наразі Уряд реалізує Національний проект «Підтримка партнерства та діалогу у сфері партиципаторного формування державних політик», що фінансується з Європейського соціального фонду через Операційну програму «Ефективне державне управління». Результатом проекту стала реалізація дванадцяти пілотних проектів партиципаторного формування державної політики на чотирьох рівнях державного управління, декілька десятків професійних доробків у вигляді аналізів, методологій та публікацій, освітніх програм для працівників державного управління, пілотної схеми запровадження партиципаторних бюджетів на рівні середньоосвітніх шкіл, освітні продукти на тему партиципації молоді для початкової та середньої школи. (Національний проект «Партиципація», 2021)

Партиципація наразі сприймається як ключовий інструмент формування суспільної довіри до політиків та органів державного управління, а також як підвищення прозорості. Можна припустити, що в майбутньому громадськість буде все більше брати участь у створенні політик, планів, програм і законодавства. Така участь все більше сприятиме обміну інформацією та досвідом, підвищенню толерантності до інших думок, узгодженню інтересів, якості, прозорості та зрозумілості рішень. Партиципація має потенціал для створення широкого доступу до формування громадської думки, зменшення витрат на впровадження державних політик та, таким чином, оптимізації використання державних ресурсів. (Уповноважений Уряду з питань розвитку громадянського суспільства, 2021)

Література

- БЕВІР, М., 2006. Democratic Governance: Systems and Radical Perspectives. In: *Public Administration Review*, вип. 66, № 3, с. 426 – 436. ISSN 0033-3352 .
- Цілі, цінності та принципи функціонування ЄС. 2021. [онлайн] Європейський правовий центр Громадська асоціація «EUROIURIS». [цит. 2021-03-15] Доступно за посиланням: http://eu.euroiuris.sk/pre_pedagogov/ciele_hodnoty_a_zasady_fungovania_eu
- ДАГЛ, Р., 1995. *Демократія та її критики*. Прага: Victoria Publishing. ISBN 978-80-85605-81-3.
- ЕКМАН, ДЖ., АМНА, Е., 2012. Political participation and civic engagement: towards a new typology. In: *Human Affairs*, вип. 22, № 3. с. 283-300. ISSN 1337-401X.
- Г'ЕЛЛНЕР, Е., 1999. *Умови свободи (Громадянське суспільство та його суперники)*, Брно. ISBN 978-80-8595-927-5.
- ГРАБІНОВА, А. та ін. 2020., *x+1 рисунок та відповіді про партиципаторний бюджет*. [онлайн] Братислава: Інститут Уповноваженого Уряду Словацької Республіки з питань розвитку громадянського суспільства. [цит. 2021-04-12] Доступно за посиланням:

- https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/participacia/2020/publikacie/x+1%20otazok%20a%20odpovedi%20o%20participativnom%20rozpocte.pdf
- КУЛАШІК, П., 2005. *Політологія*, Глоговець: Ефект копіювання. ISBN 978-80-969280-9-0.
- КЛИМОВСЬКИЙ, Д., 2010. Генезис концепції good governance та її критичний огляд у теоретичній перспективі. In: *Економічний журнал*, вип. 58, № 2, с. 188 – 205. ISSN 2729-7470.
- КЛИМОВСЬКИЙ, Д., 2014. *Основи державного управління*. Братислава: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-8168-003-8.
- КЛИМОВСЬКИЙ, Д., ҐАШПАРИК, Й., 2020. Основні рамки партиципаторного формування державних політик та пов'язані з нею терміни. In: *Партиципаторні процеси на практиці: хрестоматія партиципаторного формування державних політик*. 2020. Климовський, Д. (вид). [онлайн] Братислава: Інститут Уповноваженого Уряду Словацької Республіки з питань розвитку громадянського суспільства. ISBN 978-80-89051-63-2, стор. 13-26. Доступно за посиланням:
https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/participacia/2020/publikacie/citanka_2.pdf
- Mission and Strategy., 2021. [online] Open Government Partnership: About. [цит. 2020-04-15]. Доступно за посиланням: [Mission and Strategy \(opengovpartnership.org\)](https://www.opengovpartnership.org)
- Національний проект «Партиципація», 2021. [онлайн] МВС СР: Уповноважений Уряду Словацької Республіки з питань розвитку громадянського суспільства: Національний проект «Підтримка партнерства та діалогу у сфері формування партиципаторних державних політик». [цит.2021-04-15] Доступно за посиланням:
https://www.minv.sk/?ros_np_participacia
- Уповноважений Уряду Словацької Республіки з питань розвитку громадянського суспільства., 2021. [онлайн] [цит. від 20.4.2021] Доступно за посиланням:
<https://www.minv.sk/?ros>
- ПАУЛІНІОВА, З., 2005. Партиципація: визначення терміну та статусу в Словаччині. In *Участь у самоврядуванні (інструмент антикорупційної політики)*. [онлайн] Пірошік, В. (вид.). 2005. Братислава: Transparency International Slovensko. ISBN 80-89041-87-6, стор. 13-18. Доступно за посиланням:
<https://media0.webgarden.cz/files/media0:5104fdff15c20.pdf.upl/participacia-v-samosprave.pdf#page=13>
- ПОППЕР, К., 2013. *The Open Society and Its Enemies*. Princeton: Princeton University Press. ISBN 978-0691158136.
- ПЛИХТОВА, Я., ШЕСТАКОВА, А., 2018. Словник основних термінів громадянської та громадської партиципації в контексті демократії. 2018. [онлайн] Братислава: Інститут Уповноваженого Уряду Словацької Республіки з питань розвитку громадянського суспільства. [цит. 202-04-21]. Доступно за посиланням:
https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/participacia/vystupy_np_parti/Slovník%20zakladnych%20pojmov%20participacie%20obcanov%20a%20verejnosti%20v%20kontexte%20demokracie.pdf
- ШТЕРІГ Г. Й., 2007. *Мала історія філософії*. Прага: Кармелітанське видавництво. ISBN 80-71-95206-0.
- ШПАЧЕК, Д., 2012. *Е-урядування: цілі, тенденції та підходи до його оцінки*. Прага: С.Н. Веск. ISBN 978-80-7400-261-8.

ТОРЛЕЙФСДОТТИР А., ВІММЕР М., 2006. Report on current ICTs to enable Participation. In: *DEMO-net: Deliverable 5.1*. [онлайн] [цит. 2021-01-15]. Доступно за посиланням: http://www.demo-net.org/what-is-it-about/research-papers-reports-1/demo-net-deliverables/pdfs/DEMO-net_D5.1.pdf/.

ТОКВІЛЬ, А., 2003. *Democracy in America*. New York: Penguin Classics. ISBN 978-01-4044-760-6.

ВОТТС, Д., *The European Union*. Edinburgh: Edinburgh University Press ISBN 978-07-4863-298-5.

3. Партиципація молоді

Вероніка Джаткова – Елішка Жупова

Одporúčaný spôsob citácie:

ДЖАТКОВА, Вероніка та Елішка ЖУПОВА, 2022. 3. Партиципація молоді. In: МІТАЛЬ, О., РОВЕНСЬКА, Д., ЖУПОВА, Е. та ін. *Посібник з належного урядування для майбутніх фахівців державних установ*. Кошице: ŠafárikPress, с. 34 – 38. ISBN XXX.

Молоді та її активному залученню та партиципації необхідно приділяти підвищену увагу, оскільки молодь – це важливий соціальний елемент, позаяк, як і інші соціальні групи, молодь також бере участь у створенні суспільства та його сукупності. Проте дослідження показують, що рівень партиципації молоді та її залучення до суспільного життя є низьким. Отже, необхідно вміти правильно визначати перешкоди для їхнього бажання брати участь у суспільному житті та вміти стимулювати їх до активної громадянської позиції, а також думати про інноваційні форми партиципації.

Молодь як соціальна група

Молодь як соціально-демографічна група, зазвичай, визначається через вікову межу, яка, однак, в різних джерелах вказується по-різному від 15 до 26 або 30 років, від 14 до 21 або 24 років. Рада Європи та Європейська комісія визначають молодих людей віком від 13 до 30 років. В умовах Словацької Республіки молодію особою вважається особа, яка досягла щонайбільше 30-річного віку (Закон про підтримку роботи з молоддю, 2008). Вказувати точну вікову межу недоцільно, навіть якщо можна домовитися про вік від 15 до 30 років, тому що це саме той період, коли молода людина здатна адекватно осмислювати соціальні аспекти своїх вчинків, себе самого. Молодь виділяється з-поміж інших соціальних груп не лише віком, а й ціннісними орієнтаціями, власними інтересами та специфічними установками та потребами. Йдеться також про біолого-психологічні та громадянсько-політичні характеристики, які характеризують її соціальне становище в суспільстві. (Махачек, 2008; Ондрейкович, 2003; Біла книга Європейської комісії, 2002; Council of Europe and European Commission Youth Research Partnership, 2004)

Партиципація як елементарна передумова функціонування демократичного інституту

Актуальний виклик більшості сучасних демократичних систем ґрунтується на пошуку ефективних способів посилення політичної участі та активної громадянської позиції в суспільстві, тобто у всіх вікових категоріях, при цьому особлива увага приділяється підтримці розвитку саме партиципації молоді.

Наближення громадянина до політичного процесу у вигляді можливості впливу на суб'єкти процесу прийняття рішень несе з собою, з одного боку, підвищення ефективності прийняття рішень, та водночас, з іншого боку, партиципація громадян у державному управлінні є однією з необхідних передумов для забезпечення демократичності, відкритості та прозорості політичної системи.

У цьому контексті ми схилиємося до точки зору, яка посилається на аналогію між рівнем партиципації та рівнем демократії. Брішка (2010, с. 96) визначає якісний і кількісний вимір патриципації наступним чином: «...збільшення кількості громадян, що беруть участь, призводить до збільшення ступеня легітимності прийняття політичних рішень (кількісний вимір партиципації), а збільшення кількості можливостей політичної участі громадян, у свою чергу, підвищує ступінь демократичності політичної системи (якісний вимір партиципації)».

У той же час ми ґрунтуємо свій позитивний погляд на партиципацію на основі точки зору Уоррена (1992), який обґрунтовує переваги активної участі в суспільному житті такими пунктами:

- політичні компетенції громадян є результатом діяльності політичних інституцій;
- збільшення можливостей самосвідомості громадянина;
- більша патриципація призводить до зростання демократії;
- участь громадян у громадських заходах призводить до зменшення конфліктності;
- громадянська активність несе з собою вищий ступінь прийнятності та спільної відповідальності за прийняті рішення.

Громадянська активність молоді як інструмент соціальних змін

Роль партиципації молоді пов'язана, серед іншого, зі способом реалізації її процесу та формування у так званій трансформаційній інструмент соціальних змін. Соціальні зміни відбуваються у разі, якщо ми виявляємо зміну структури функціонування соціальних форм та процесів у суспільстві. Під зміною в структурі ми маємо на увазі зміни, пов'язані з розміром, складом або організацією суспільства. До його супутніх рис також можна віднести реформаторський характер змін, які мають бути спрямовані насамперед на покращення ситуації в майбутньому. (Бузік, Страпцова, Земан 2008).

Основні фактори соціальних змін включають біологічні, технологічні, демографічні, законодавчі чи психологічні фактори. Для цілей підрозділу фокус звужений до біологічного та технологічного аспекту. У випадку першого чинника важливо зосередити увагу на збільшенні частки партиципації молоді у громадських заходах, оскільки йдеться про покоління, яке наразі характеризується значною мірою апатії, незацікавленості публічними подіями та політикою. У другому вибраному випадку йдеться про заклик до електронної участі та її потенціал для покращення негативного бачення політичної сфери через інноваційну форму наближення інтересу молоді до громадських справ.

Акцентування уваги на молодому поколінні в рамках біологічного чинника є результатом кількох причин. Перший з них ґрунтується на історичній точці зору, у сенсі неодноразового виявлення та підтвердження внеску громадянських змін, у яких молоде покоління суттєво бере участь. У цьому контексті слід виділити громадянську активність молоді, яка була вагомим елементом поступового переходу до демократичного становлення після Оксамитової революції. Переваги, отримані в результаті соціально-політичного розвитку з 1989 року, мали значний вплив на формування громадянського суспільства в умовах Словацької Республіки наступним чином:

- шляхом закріплення контролю над державною владою з метою запобігання повторному встановленню авторитарного режиму;
- шляхом підтримки існування різноманітних підходів до оптимізації процесів прийняття рішень;
- шляхом підтримки громадянської активності та партиципації через активну участь у вітчизняних та іноземних організаціях з метою підтримки демократії (Бутора, Буторова, Стречанський, 2010).

Згодом події останніх років підтвердили дієвість та ефективність партиципації молоді у впливі на суб'єктів процесу прийняття рішень. Тоді як прояву активності у 2018 році суттєво допомогла мобілізація та активізація суспільства саме через інноваційні форми партиципації. Зокрема, ми маємо на увазі електронну участь, електронні консультації, електронні дебати або використання Інтернету для мобілізації та активізації його користувачів у формі участі в протесті, страйку чи іншому публічному зібранні.

Позитив громадянського суспільства та активної молоді базувався на наданні інформації, мобілізації суспільства та підтримці громадянської активності. Представники громадянського суспільства стали ключовими гравцями у розвитку демократії, оновленні демократичних політичних партій, репрезентивності на міжнародній арені та, зрештою, у поточних соціальних змінах.

Що стосується технологічного аспекту, звернення також спрямоване на молоде покоління з метою підтримки використання інноваційних технологій для співучасті та впливу на суб'єктів процесу прийняття рішень. Беручи до уваги покоління міленіалів і наступні покоління, ми говоримо про групу населення, яка щодня використовує сучасні технології. Таким чином, звернення до молоді через нові форми партиципації є невід'ємною частиною та засобом привернення її уваги до державного урядування та інтересу до суспільних процесів і явищ.

Наразі ми вважаємо використання Інтернету для вищезазначених цілей найшвидшим і найефективнішим способом поширення та обміну інформацією. Ми також спираємося на слова Даля (1995), який у своїй концепції ідеальної демократії вказував на незамінну роль надання адекватної або розумної інформації громадянам на всіх рівнях процесу прийняття рішень. Водночас ми вважаємо поінформованість та наявність достатньої кількості інформації запорукою для збільшення партиципації.

Звичайно, електронну участь не можна розглядати як так звану панацею від кризи представницької демократії, але вона має значний потенціал, завдяки якому можна підвищити обізнаність молоді. Зокрема, ми маємо на увазі перспективу використання інноваційних форм партиципації в географічному просторі Східної та Центральної Європи, де так званий партиципаторний дефіцит й досі є стійким явищем.

Сучасні перспективи та межі електронної участі молоді

Низький рівень партиципації молоді заснований на висновках про те, що, окрім усіх інших аспектів, важливу роль у покоління Y, Z та Альфа (вищезгадані міленіали) відіграє необізнаність і, відповідно, нерозуміння принципів та сенсу партиципації, відсутність знань і навичок, необхідних для здійснення участі та нездатність брати відповідальність за свої

рішення (ООН, 2018; Молодіжна рада, 2017). Нинішній стан недостатньої участі молоді в суспільному житті, чи вже мається на увазі зменшена чи концентрована форма участі, спонукає багатьох теоретиків дати відповідь на запитання: Як підвищити рівень партиципації молоді таким чином, щоб водночас зросло усвідомлення її важливості, а отже, щоб це стимулювало активну участь і в майбутньому? За останні роки потенціал участі молоді був значно збільшений завдяки масовому впливу інноваційних форм і методів партиципації, яким, як було зазначено вище, ми надаємо важливе значення.

У цьому контексті відповідь полягає в тому, як молоде покоління може підвищити рівень партиципації в громадських справах і водночас зменшити рівень партиципаторного дефіциту, виконання обраних критеріїв. Перший з них представляє критерій – *забезпечення партиципації* через використання електронної участі, в рамках якого реалізуються різні форми дискусій, дебатів чи консультацій з політичними представниками та обраними представниками на окремих рівнях. Вигода від використання інформаційно-комунікаційних технологій базується на зменшенні розриву між державою та громадянином. Їх використання є однаково корисним для швидкого поширення ідей та думок між окремими особами, групами та третім сектором на окремих рівнях процесу прийняття рішень. У наведеному контексті можна розглядати інноваційну форму партиципації, тобто електронну участь як один із потенційних варіантів підвищення громадянської активності молоді та зрештою зміцнення рівня демократизації в країні.

Після застосування дозволу на участь у формі виникає ще один критерій – *мати можливість брати участь*. Як уже зазначалося, водночас тенденції модернізації передбачають використання інноваційних форм участі. Для переважної більшості молодого покоління використання сучасних технологій є частиною кожного дня. Однак їх діяльність не спрямована на публічні заходи. З цієї причини необхідно використовувати потенціал інноваційної форми партиципації з метою її наближення до молоді. Посилаючись на слова Патнема (2000), активізація громадянства створює передумову для зустрічі індивідів зі схожими ціннісними орієнтаціями, що зрештою підвищує рівень громадянської залученості. Крім того, прояв і активність в організації чи групі має мотиваційний вплив на інших та водночас підтримує аспект подальшого об'єднання. Зрештою, ми бачимо в електронній участі спосіб досягнення ще одного критерію можливості брати участь. Варто додати до вищесказаного у формі та способі, який громадянину, у даному контексті молодому громадянину, підходить і який пов'язаний з переважаючими для нього прерогативами. Треба зазначити, для молодого покоління сучасна форма партиципації асоціюється з величезною кількістю позитивів, оскільки мова йде про те, щоб запропонувати простір, у якому можна реалізувати швидкий і ефективний обмін інформацією, що зрештою сприяє демократичним дебатам.

Третій аспект ефективної партиципації пов'язаний з ефективністю прийняття участі, тобто *наявністю реального впливу та зворотного зв'язку*. Передумовою згаданого критерію є достатній рівень знань про перспективи та межі партиципації, а також про правильне розуміння демократичного впливу суб'єктів у процесі прийняття рішень. У наведеному прикладі молоде покоління демонструє високий рівень апатії та незацікавленості громадськими справами або нерозуміння партиципації, що несе із собою негативні явища у вигляді нетолерантної поведінки у межах онлайн-активізму. Вищезазначену причину ми вважаємо найсуттєвішим негативом електронної участі разом із занепокоєнням

громадянина щодо неправомірного використання наданих персональних даних. Тим не менш, ми схилиємось до думки, що переваги електронної участі надзвичайно великі. Обґрунтування базується на тому факті, що електронна участь має потенціал для подолання бар'єру незацікавленості молоді громадськими справами, завдяки використанню нових технологій та зацікавлення суспільно-політичними питаннями у формі електронних дебатів, електронних петицій чи електронних консультацій. Зазначені форми згодом являють собою одну з багатьох форм покращення вихідного стану.

Ми поділяємо думку, що забезпечення належних умов для того, щоб урізноманітнити та прислухатися до інтересів молоді, має надзвичайний вплив на функціонування демократичної політичної системи. Виконання обраних критеріїв у формі забезпечення партиципації, створення належних умов для партиципації, володіння знанням про те, навіщо брати участь, і набуття реального впливу громадян на політичні рішення призводить до ефективності прийняття участі. У цьому контексті сформована таким чином система дає молодим людям реальний шанс бути частиною політичного процесу, внаслідок чого демонструє ознаки вищого ступеня демократії, в якій інтереси громадян почуті, рішення політичних суб'єктів є ефективнішими, а державні послуги досягають вищого рівня якості.

У випадку вибраної категорії, тобто молодого покоління, ми вважаємо інноваційну форму партиципації невід'ємним елементом підвищення та підтримки залученості молоді до суспільного життя країни, що водночас відповідає адаптації до поточного процесу модернізації державної політики.

Підсумовуючи, необхідно підкреслити не тільки необхідність існування реальних можливостей партиципації молоді, але ми вважаємо не менш важливим заохочувати та ініціювати у молоді бажання брати участь, що згодом позитивно відобразиться на загальний стан громадянського суспільства в майбутньому

Література

- БІЛА КНИГА ЄВРОПЕЙСЬКОЇ КОМІСІЇ, 2002. *Новий поштовх для європейської молоді* [онлайн] [цит. 2021-06-30]. Доступно за посиланням: <https://www.minedu.sk/data/att/2280.pdf>.
- БРИШКА та ін., 2010. *Теорія і практика державної політики*. Зволен: Bratia Sabovci. ISBN 978-80-557-0045-8.
- БУТОРА, М., БУТОВА, З., СТРЕЧАНСЬКИЙ, Б., 2010. Неурядовий сектор: множинність видів діяльності та форм, In АБРЕ та ін., *10 розділів про розвиток громадянського суспільства в Словаччині*. Братислава: PDCS o. z. ISBN 978-80-89563-07-4.
- БУЗИК, Б., СТРАПЦОВА, К., ЗЕМАН, М., 2008. *Класи та стратифікація в соціальних змінах у Словаччині*. Братислава: SAV. ISBN 978-80-8554-445-8.
- ДАГЛ, Р., 1995. *Демократія та її критики*. Прага: Victoria Publishing. ISBN 978-80-85605-81-3.
- ПІГГІНС Г. М., РІЧАРДСОН Дж. Дж., 1976. *Political Participation*. London: The Politics Association. ISBN 978-80-9503-394-3.

- МАХАЧЕК, І., 2002. *Розділи з соціології молоді*. Трнава: Університет св. Кирила та Мефодія в Трнаві, 2002. ISBN 978-80-89034-18-7.
- ОНДРЕЙКОВИЧ, П., 2003. *Основи соціології молоді*. (Молодь у дзеркалі соціології освіти та молоді). Нітра: Університет Костянтина Філософа в Нітрі. ISBN 978-80-8050-658-2.
- PARTNERSHIP BETWEEN THE EUROPEAN COMMISSION AND THE COUNCIL OF EUROPE IN THE FIELD OF YOUTH, 2020 -2021. [онлайн] [цит. 2021-06-30]. Доступно за посиланням: <https://pjp-eu.coe.int/en/web/youth-partnership/about-us>
- ПАТНЭМ, Р. Д., 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York: Simon and Schuster Paperbacks. ISBN 978-07-4320-304-3.
- МОЛОДІЖНА РАДА СЛОВАЧЧИНИ, 2017. *Політична участь молоді в країнах V4* [онлайн] [цит. 2021-06-30]. Доступно за посиланням: <http://visegrad.mladez.sk/>
- UNITED NATIONS: Youth 2030, 2018. *Working with and for young people. United Nations Youth Strategy*. [онлайн] [цит. 2021-06-30]. Доступно за посиланням: https://www.un.org/youthenvoy/wp-content/uploads/2018/09/18-00080_UN-YouthStrategy_Web.pdf
- Закон № 282/2008 Зб. «Про підтримку роботи із молоддю та про внесення змін до деяких законів зі змінами».*

4. Представництво інтересів, справедливий виборчий процес

Міхал Єсенко – Катаріна Міньова – Яна Волохова

Рекомендований спосіб цитування:

ЄСЕНКО, Міхал, Катаріна МІНЬОВА та Яна ВОЛОХОВА, 2022. Представництво інтересів, справедливий виборчий процес. In: МІТАЛЬ, О., РОВЕНСЬКА, Д., ЖУПОВА, Е. та ін. *Посібник з належного урядування для майбутніх фахівців державних установ*. Кошице: ŠafárikPress, с. 39 – 47. ISBN XXX.

У цьому розділі ми розглянемо фактори, які впливають на ступінь представництва інтересів громадян у сучасних державах. Ключовим фактором у цій сфері можна вважати забезпечення процесів справедливих виборів, які в демократичній державі являють собою чесну конкуренцію політичних суб'єктів (як представників колективних політичних інтересів) за політичну владу. У представницьких демократіях, таких як Словацька Республіка, вибори є способом передачі влади від громадян політичним діячам або їх представникам. Саме завдяки інституту виборів повноваження органів державної влади стають легітимними. Саме цей розділ хоче вказати на вищезазначене шляхом демонстрації даного питання в умовах Словацької Республіки.

Загальна декларація прав людини, прийнята на 3-ій сесії Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй (ООН) у формі резолюції № 217/III у 1948 р., у своїй статті № 21 зазначає, що кожен має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників (ст. 21 пункт 1), а також кожен має право на рівний доступ до державних послуг у своїй країні (стаття 21, пункт 2), в той же час основою державної влади має бути воля народу, виражена на регулярних і нефальсифікованих виборах на основі загального та рівного виборчого права шляхом таємного голосування або іншої еквівалентної процедури, що забезпечує свободу голосування. (стаття 21, пункт 3) (Загальна декларація прав людини, 1948) Цю декларацію доповнила **Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод** від 1950 року, яка у своєму Додатковому протоколі від 1952 року у ст. 3 зазначає про право на вільні вибори: «*Високі Договірні Сторони зобов'язуються проводити вільні вибори з розумною періодичністю шляхом таємного голосування в умовах, які забезпечуватимуть вільне вираження думки народу у виборі законодавчого органу.*» (Європейська конвенція з прав людини, 1950)

Також ст. 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, прийнятого у формі резолюції Генеральної Асамблеї ООН від 1966 року, звертає увагу на те, що кожен громадянин має право і можливість – брати участь в управлінні державними справами безпосередньо або через обраних представників, обирати і бути обраним на чергових виборах, які проводитимуться на основі загального рівного виборчого права шляхом таємного голосування із забезпеченням свободи голосування. (Ганьдіакова, 2012)

Саме через це концептуальне, теоретичне та правове визначення виборів і процесів, пов'язаних з ними, є необхідністю для побудови зрілої громадянської демократії, де політичні суб'єкти не лише створюють конкретні політики шляхом взаємної взаємодії, але й мобілізують громадян до різних форм політичної участі. Відповідно до вимог міжнародного права, усі демократичні держави зобов'язані створювати умови для проведення вільних виборів через регулярні проміжки часу. Отже, перед конституційним устроєм сучасних держав постає завдання встановити основну організацію виборів таким чином, щоб були

виконані коротко проголошені принципи виборчого права як суб'єктивного права обирати і бути обраним. З точки зору конституційного права вибори – це система інститутів, відносин, процедур, заснованих на писаних і неписаних правилах, яким є виборчий процес. Писані конституції зазвичай створюють принципи, на яких ґрунтується суб'єктивне виборче право, а також принципи виборчої системи. Конкретне регулювання проблематики виборів є питанням виборчого законодавства, виборчих звичаїв або за згодою політичних партій (Благож, Балас, Кліма, 1998).

Вибори та їх суб'єкти

Представницька демократія є основною формою участі народу в управлінні державними справами та формуванні волевиявлення держави. Її сутність представлена власним здійсненням влади та прийняттям рішень через спеціальні органи, легітимовані для таких дій шляхом виборів. Можна сказати, що народ є джерелом влади, а обрани ним органи є її носіями (Палуш, 2016).

Вибори можна визначити як створення органу певного суспільства шляхом голосування визначеною більшістю для обрання уповноваженого суб'єкта. Саме шляхом виборів в демократичних державах отримують право перебувати в органах державної влади. (Павлічек, 1998).

За Бірасом (2013), інститут виборів можна визначити як систему комплектування представницьких органів на основі голосування громадян, які мають виборче право. Він визначає їх як регулярно повторюване політичне змагання, в якому незалежні кандидати, рухи або кандидати від політичних партій змагаються за голоси виборців.

У системі представницької демократії вибори являються вирішальним процесом формування державної влади. У виняткових випадках можна зустріти вибори в абсолютистських формах правління або в диктатурах, коли вони позбавлені свого змісту та початкового значення. (Павлічек, 1998).

Вільні вибори – це вибори, на яких лише від виборця залежить, як він вирішить використати своє право балотуватися на виборні посади і наскільки він буде залучений до виборчого процесу, включаючи саме голосування. Виборець не повинен зазнавати дискримінації чи санкцій, яке б рішення він не прийняв. Негативною стороною вільних виборів часто буває висока неучасть виборців у виборах. Причиною неучасті можуть бути як політичні, так і особисті мотиви виборців. Декотрі держави й досі зберігають інститут обов'язкового голосування. За його невиконання виборцю загрожує санкція у вигляді морального осуду. У Туреччині чи Греції виборцю навіть загрожує позбавлення волі за невиконання свого виборчого обов'язку (Павлічек, 1998).

Принцип вільних виборів є вищим за інші виборчі принципи. Ми можемо говорити про вільні вибори головним чином тоді, коли принцип політичного плюралізму гарантований законодавчо, а також практично реалізований, якщо на громадян не чиниться тиск з боку влади, щоб вони голосували за конкретний суб'єкт, або не перешкоджають їм голосувати за інші суб'єкти, якщо громадянин має можливий доступ до відповідної інформації і, таким чином, створені основні передумови для кваліфікованого виборчого рішення (Молек, Шімічек, 2006).

Політичні партії представляють ключових суб'єктів сучасної демократичної політики. Вони агрегують і артикують інтереси, змагаються за голоси виборців на виборах,

намагаються зайняти політичні посади та просувати певну політику. У політичній системі політичні партії виконують декілька функцій: (1) визначають політичні цілі через ідеології та програми; (2) формулюють і агрегують суспільні інтереси; (3) мобілізують громадськість шляхом участі у виборах; (3) беруть участь у процесах політичної соціалізації; (4) рекрутують політичні еліти та формують уряд. (Глоушек, Копечек, Шедо, 2018)

При цьому ми виділяємо декілька видів політичних партій: а) *елітні партії*, що виникають в середовищі з обмеженим виборчим правом, як правило, клуби політичних еліт структуру, ряд допоміжних організацій, таких як профспілки, кооперативи тощо; в) *універсальні партії (англ. catch-all)* були створені в результаті суспільного розвитку, відображали потребу розширити виборчу пропозицію якомога ширшому колу виборців, використання загальнонаціональної без масового членства; б) *масові партії* – створювалися з розширенням виборчого права (соціал-демократи, християнські партії), утворювалися поза політичної еліти, мали міцну організаційну політичної комунікації через засоби масової інформації (напр., християнсько-демократичні та соціал-демократичні партії); г) *політичні партії картельного типу*, які дотримуються стратегії універсальних партій, але реагують на нові подразники середовища. Однак ці партії стають більш слабкими, як організації, що нагромаджують членську базу та зміцнюють свої позиції як суб'єкти, що контролюють державні установи. (Дюверже, 1959; Стрміска та ін., 2005)

За кількістю політичних партій, які змагаються за владу в політичній конкуренції в певній політичній та виборчій системі, розрізняємо:

- **монопартизм** як однопартійна система;
- **біпартизм** як двопартійна модель з типовим чергуванням двох партій з існуванням менших політичних партій, які, однак, не можуть досягти успіху;
- **багатопартійність** як багатопартійна модель з поділом кількох партій на ліво-правій шкалі політичного спектру.

Окрім політичних партій, до суб'єктів процесів представництва інтересів можна також віднести:

- **групи інтересів**, які здійснюють свій вплив і ведуть переговори з політичним представництвом з метою задоволення часткових групових інтересів через опосередковану діяльність;
- **політичні та громадські рухи**, які використовують нетрадиційні форми та методи для просування своїх інтересів, не мають фіксованої організаційної структури.

(Глоушек – Копечек – Шедо, 2018)

Проте у виборчій боротьбі беруть участь лише політичні партії чи організації.

Виборче право

Виборче право в юриспруденції та судовій юриспруденції називають *status activus*. Виборче право в **об'єктивному** розумінні являє собою сукупність усіх правових норм, які регулюють відносини, що виникають під час підготовки, організації та перебігу виборів, встановлення результатів виборів і контролю за ними.

Виборче право в **суб'єктивному** розумінні ми розуміємо як сукупність прав, що впливають із правових норм, зовнішнім вираженням яких є виборче право в об'єктивному розумінні. (Філіп 1997). Під виборчим правом у суб'єктивному розумінні мається на увазі гарантоване державою право громадян брати участь у формуванні державних органів та органів самоврядування, тобто обирати (**активне виборче право**) і бути обраним до них (**пасивне виборче право**) (Павлічек, 1998).

Виборче право має державно-громадянський характер, держава може визнавати виборче право (вона не може надавати його або ж відібрати), а його носій не може від нього відмовитися або позбутися в інший спосіб. На території Словацької Республіки виборче право походить з громадянства, однак на рівні місцевого самоврядування прив'язано до місця постійного проживання.

Конституційне регулювання виборчого права в умовах Словацької Республіки закріплено в ст. 30 Закону № 460/1992 Зб. Конституція Словацької Республіки (далі – «Конституція Словацької Республіки»). Правила та умови здійснення виборчого права регулюються в словацькій правовій системі в Законі № 180/2014 Зб. «Про умови реалізації виборчого права та про внесення змін до деяких законів» (далі – «Закон про вибори»).

У § 3 Закону про вибори граничний вік **активного виборчого права** для всіх видів виборів становить 18 років. Для виборів до Законодавчих зборів Словацької Республіки (Національна рада Словацької Республіки, далі – «НР СР») (§ 42) і Президента Словацької Республіки (§ 98) для реалізації активного виборчого права встановлюється ценз громадянства, а для виборів до органів місцевого самоврядування — ценз осілості. На виборах до Європейського парламенту, крім 18-річного віку, згідно з § 72 встановлюється умова громадянства Словацької Республіки та громадянства іншої країни-члена ЄС, а також постійного проживання на території Словацької Республіки.

Умови **пасивного виборчого права** встановлюються для окремих видів виборів. Відповідно до § 43, депутатом парламенту може бути обраний громадянин Словацької Республіки, який досяг 21-річного віку і має постійне місце проживання на території Словацької Республіки. На посаду Президента може балотуватися громадянин Словацької Республіки, який має право бути обраним до НР СР і досяг 40-річного віку. У випадку селищних і крайових рад пасивне виборче право має мешканець громади і мешканець самоврядного краю, який досяг 18-річного віку. На посаду сільського голови та голови самоврядного краю може претендувати мешканець громади та мешканець самоврядного краю, який досяг 25-річного віку.

Виборче право має чотири принципи за умови дотримання умов свободи виборів:

Загальність виборчого права

Виключає обмеження доступу до виборчого права (Maslen, 2014). Виборче право є загальним, якщо надається всім громадянам даної держави після досягнення певного мінімального віку (за умови, що жодної з перешкод у здійсненні виборчого права не виникло). Загальність виборчого права є реакцією на обмеження в минулому, коли виборче право надавалося лише вузькому колу осіб на підставі виконання певної умови, напр. майновий ценз, гендерний ценз. У сучасних демократичних державах виборець – це фізична особа, яка відповідає встановленим законом умовам (Павлічек, 1998).

Рівність

Означає, що всі громадяни, які мають право обирати, братимуть участь у виборах за рівних умов, кожен виборець має однакову кількість голосів та кожен голос має однакову вагу (Павлічек, 1998).

Прямі вибори

Вибори являються прямими, якщо виборці прямо своїми голосами висловлюються щодо запропонованих кандидатів (Павлічек, 1998). Під час прямих виборів передбачається, що виборці голосують безпосередньо за запропонованих кандидатів. Прямі вибори дозволяють встановити прямий зв'язок між виборцем і особою, якій було доручено мандат (Павлічек, 2001). При непрямих виборах волевиявлення виборців опосередковане колегією виборців, яка створюється з метою обрання іншого органу, наприклад, президентські вибори в США, або ми можемо говорити про багаторівневі вибори, в яких волевиявлення народу опосередковується, наприклад, парламент, який після обрання громадянами має право обирати інший орган чи посадову особу.

Таємне голосування

Суть цього принципу полягає в тому, що виборець висловлює своє волевиявлення на виборах без контролю, примусу, залякування та можливих наслідків чи санкцій за своє рішення. (Павлічек, 2001).

Функції виборів

Сучасний характер виборів у світі розглядається як змагання політичних партій та особистостей, як носіїв політичних ідей, програм і доктрин, які ефективними засобами оприлюднюються та впливають на громадську думку. Значення виборів однак можна сприймати у ширшому спектрі їхніх функцій.

Легітимаційна функція

Основна функція виборів. Ця функція має на увазі те, що вибори являються засобом легітимізації політичної влади та всього суспільного ладу (Бірас, 2013).

Представницька функція

На виборах це проявляється в тому, що обранцями є представники не лише політичних партій, а й усього електорату. (Філіп, 1997).

Інтеграційна функція

Суть цієї функції полягає в об'єднанні на виборах електорату, в іншому розділеного за класовою, релігійною та національною ознаками. Беручи участь у виборах, виборці висловлюють свою згоду із цінностями, на яких базується система.

Контрольна функція

Проявляється у зв'язку із принципом своєчасного урядування таким чином, що правляча більшість утверджує свою позицію або, навпаки,

стає меншістю, водночас цій меншості гарантується статус із правами опозиції. Важливим елементом виборчого права є також функція створення сильної та стабільної влади (Філіп, 1997).

Виборча кампанія

В умовах Словацької Республіки виборча кампанія відповідно до Закону № 181/2014 Зб. «Про виборчу кампанію та про внесення змін до Закону № 85/2005 Зб. «Про політичні партії та політичні рухи» визначається як будь-яка діяльність політичної партії, політичного руху, коаліції політичних партій та політичних рухів і кандидатів, за яку, зазвичай, здійснюється оплата, спрямована на популяризацію їхньої діяльності, цілей і програми з метою отримання виборної посади.

Виборча кампанія починається з дня опублікування рішення про оголошення виборів у Збірнику законів Словацької Республіки і закінчується за 48 годин до початку виборів. У цей часовий проміжок настає так званий *виборчий мораторій*, що означає заборону на проведення виборчої кампанії та здійснення впливу на виборців (особливо шляхом агітації та інформування про кандидатів у засобах масової інформації). В окремих параграфах Закону додатково визначаються умови фінансування кампанії (наприклад, верхню межу фінансування кампанії, скільки фінансування партія може отримати протягом виборчого періоду у вигляді пожертвувань/позик і кредитів) та спосіб звітування перед органами державного управління про витрати на виборчу кампанію. Закон також визначає правила контролю за виборчою кампанією та прозорістю. На трансляцію політичної реклами та дебатів в ефірі суспільного радіомовлення та телебачення партії і рухи кандидатів мають законне право. (Закон № 181/2014 Зб. «Про виборчу кампанію та про внесення змін до Закону № 85/2005 Зб. «Про політичні партії та політичні рухи» зі змінами)

Виборчі системи

Виборча система включає в себе ряд елементів, які мають істотний вплив на хід та результати виборів. Існують різні типи виборчих систем, причому ефективність виборчих систем пов'язана з соціально-політичним, ідеологічним, релігійним, етнічним, регіональним та мовним середовищем, у якому вони створені. (Нікодим, 2015).

Мажоритарна виборча система

Мажоритарна виборча система є найстарішою виборчою системою, яка й досі використовується в багатьох країнах світу. Ці виборчі системи ми поділяємо відповідно до частки голосів, необхідних для отримання мандата, відповідно до кількості кандидатів, які залишаються в грі в разі вужчого відбору, та відповідно до того, чи проводяться вибори в одномандатному або багатомандатному окрузі.

Система відносної більшості є найпоширенішою виборчою системою, для її опису також використовується термін «*система першого в фіналі*». (Chytilek et al., 2009). В одномандатному окрузі відбувається один тур голосування, і перемагає кандидат, який набрав найбільшу кількість голосів незалежно від їх кількості. За цією системою депутатом може стати кандидат, який набрав менше 50 % голосів виборців або менше загальної кількості голосів, отриманих його опонентами. Перемагає та політична партія, кандидати від

якої перемогли в найбільшій кількості округів. Система відносної більшості дає можливість виборцям обирати кандидатів незалежно від їх партійної приналежності. (Глоушек, Копечек, Шедо, 2018)

Цю систему можна спостерігати у Великій Британії та її колишніх колоніях, а також, наприклад, на національному рівні в США, Індії, Нігерії та інших країнах Африки та Карибського басейну. Недоліком цієї виборчої системи є зменшення представництва, оскільки вона призводить до створення системи двох незалежних політичних партій (біпартизм). Зазначене не залишає простору екстремістським партіям на межі політичного спектру, оскільки вони не можуть досягти достатньої концентрації виборців в одному окрузі. З іншого боку, у випадку сильно фрагментованих суспільств ця виборча система може спричинити тривале домінування одного політичного суб'єкта, в той час як остаточно переможена група може почати шукати антисистемні шляхи захоплення влади. Проблемою також є втрата значної частки голосів для кандидатів, які не пройшли, що призводить до віддалення виборців від політичних процесів і зниження легітимності обраного представництва. (Глоушек, Копечек, Шедо, 2018)

Абсолютна (двотурова) мажоритарна система характеризується тим, що вимагає більшої підтримки виборців від переможця. Якщо жоден із кандидатів у першому турі не набирає заздалегідь встановленого ліміту (переважно це 50%+1 голос), відбувається другий тур голосування. Другий тур може бути закритим (з двома найсильнішими кандидатами, де в результаті один отримує гарантовану абсолютну більшість), частково відкритим (можливість участі кількох кандидатів з першого туру відповідно до встановлених лімітів), повністю відкритим другим туром, у якому знову беруть участь усі кандидати з першого туру, і перемагає кандидат, який набрав найбільшу кількість голосів, незалежно від лімітів. Ця виборча система використовується здебільшого під час виборів президента, для цілей парламентських виборів вона використовується, наприклад, у Франції та її колишніх колоніях. (Chytilek et al., 2009)

Перевагою цієї виборчої системи є те, що переможець виборів має підтримку більшості виборців. Кандидат власне повинен вміти звернутися до виборців, для яких він не був першим вибором, оскільки лише із своїми виборцями за списком він би в цій виборчій системі не впорався. Система також працює проти антисистемних партій, які, отримавши підтримку в першому турі, навряд чи здобудуть більшість у другому. З іншого боку, недоліком цієї виборчої системи є те, що проведення другого туру збільшує витрати на організацію виборів, а також сприяє демотивації виборців брати участь у виборах. Це також може спричинити відхилення від репрезентативності результатів, оскільки виборці у другому турі часто голосують за «менше зло». (Глоушек, Копечек, Шедо, 2018)

Пропорційна виборча система

На території континентальної Європи по відношенню до пропорційної виборчої системи найчастіше можна зустрітись із пропорційною виборчою системою, де виборці обирають зі списків кандидатів від політичних партій, а потім мандати розподіляються на основі частки голосів, отриманих окремими списками. На вихідні дані впливають такі фактори: (Chytilek et al., 2009)

- **розмір виборчого округу** (чим більший округ, тим вища пропорційність);

- **метод перерахунку голосів у мандати** (багато типів математичних розрахунків, переважно використовуються два типи – виборча квота як кількість голосів, необхідна для отримання 1 мандата, або виборчий дільник – ряд чисел, які поступово ділять результати окремих партій, мандат отримує партія з найбільшою часткою в цьому розподілі);
- **частка голосів**, яку партія повинна подолати (так звана *клаузула*) для отримання права на представництво (різна кількість, різне територіальне застосування – загальнодержавне, округове тощо);
- **кількість і тип контрольних перевірок** (частина мандатів, виділених на вищому рівні з метою компенсації непропорційності);
- **можливість надання преференційних голосів, фальсифікації голосів, накопичення голосів**, ці варіанти існують лише у випадку систем, які не використовують так звані «закриті списки» кандидатів /closed list/, отже ці варіанти можна використовувати у випадку «гнучких списків» кандидатів /flexible list/, що дозволяє частково коригувати за допомогою преференційних голосів; або в системах, де можна проголосувати за списки кандидатів у «вільних списках» кандидатів /free list/, де Виборець може більш фундаментально змінювати список кандидатів обраної ним політичної партії, руху чи коаліції політичних партій, як правило, видаляючи або переписуючи кандидатів, або він може безпосередньо обирати кандидатів від різних політичних партій чи коаліцій. У Словаччині такий спосіб використовується для виборів до селищних та крайових рад (Пехачек, 2013).

Суть пропорційної виборчої системи полягає у створенні балансу між отриманими голосами та отриманими мандатами. У цій системі, завдяки математичним розрахункам, кількість втрачених голосів значно зменшується, і водночас система підтримує просування кількох політичних партій. Недоліком пропорційної виборчої системи є менший зв'язок між виборцями та обраними депутатами, а також через діяльність кількох політичних партій, створення коаліційних чи нестабільних урядів. З іншого боку, у випадку країн, ідейно та ціннісно необ'єднаних, коаліційні уряди дають змогу знайти суспільний консенсус шляхом постійного досягнення компромісів. (Нікодим, 2015). Пропорційні виборчі системи характерні для континентальної Європи і стали переважною моделлю в посткомуністичних країнах.

Таблиця 1: Виборчі системи в Європі - парламентські вибори:

Мажоритарна виборча система	Пропорційна виборча система	Змішана виборча система
Франція	Латвія, Ірландія, Мальта, Словаччина, Словенія, Іспанія, Швеція, Бельгія, Болгарія, Чехія, Данія, Естонія, Фінляндія, Нідерланди, Хорватія, Люксембург, Кіпр, Німеччина, Польща, Португалія, Австрія	Італія, Литва, Угорщина, Греція

Джерело: власна розробка (згідно Глоушек, Копечек, Шедо, 2018)

У представницьких демократіях, таких як Словацька Республіка, вибори є способом передачі влади від громадян обранцям, які стають їхніми політичними представниками. Саме завдяки інституту виборів повноваження органів державної влади стають легітимними. У цьому розділі також вказано на вищезазначене через демонстрацію даної проблеми в умовах Словацької Республіки.

Література:

- БІРАС, В., 2013. *Вибори, виборче право та виборчий обов'язок*. Доступно за посиланням: <http://www.projustice.sk/pravne-dejiny/volby-volebne-pravo-volebna-povinnost>.
- БЛАГОЖ, Ї., БАЛАШ, В., КЛІМА, К., 1998. *Порівняльне конституційне право*. Прага: CODEX Bohemia. ISBN 978-80-85963-80-9.
- ДЮВЕРЖЕ, М., 1959. *Political Parties*. London: Methuen. ISBN 978-04-7122-865-3.
- Європейська конвенція з прав людини. 1950. [онлайн] European Court of Human Rights. [цит. 13.6.2021]. Доступно онлайн за посиланням: European Convention on Human Rights (coe.int)
- ФІЛІП, Я., 1997. *Конституційне право Чеської Республіки, Частина I*. Брно: Університет ім. Масарика. ISBN 978-80-210-1792-X.
- ГАНЬДІАКОВА, Д., 2012. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права (опубл. під № 120/1976). [онлайн] Наукове правове товариство: правові документи: міжнародні договори - тексти. [цит. 10.6.2021]. Доступно за посиланням: http://www.ucps.sk/MEDZINARODNY_PAKT__o_obcianskych_a_politickych_pravach
- МІЖНАРОДНИЙ ПАКТ про громадянські та політичні права (опубл. під № 120/1976 36.) (ucps.sk)
- ГЛОУШЕК, В., КОПЕЧЕК, Л., ШЕДО, Я., 2018. *Політичні системи*. Брно: Barrister&Principal Publishing. ISBN 978-80-7485-150-6.
- ХИТІЛЕК, Р., ШЕДО, Я., ЛЕБЕДА, Т., ЧАЛОУД, Д., 2009. *Виборчі системи*. Вид. 4. Прага: Портал. ISBN 978-80-7367-548-6.
- МАСЛЕН, М., 2014. Право на участь в управлінні державними справами в рамках місцевого самоврядування. In: *Slovak Journal of Public Policy and Public Administration*, вип. 1. ISSN 1339-5637. [онлайн]. Доступно за посиланням: https://issuu.com/sjpppa/docs/sjpppa_1_2014
- МОЛЕК, П., ШІМІЧЕК, В., 2006. *Судовий розгляд виборів*. Прага: Linde Praha, a. s.. ISBN 978-80-7201-639-3.
- НИКОДИМ, Д., 2015. *Виборчі системи*. Братислава: Інститут держави і права Словацької академії наук у видавництві «Фабер». ISBN 978-80-89019-30-4.
- ПАЛУШ, І., 2016. *Політологія (Конституційне право – загальна частина)*. Кошице: Факультет державного управління Університету Павла Йозефа Шафарика в Кошице. ISBN 978-80-8129-064-0.
- ПАВЛІЧЕК, В. та ін., 1998. *Конституційне право та політологія. Частина I. Загальна політологія. 2-ге доповнене видання*. Прага: Leges. ISBN 978-80-7201-141-3.
- ПАВЛІЧЕК, В. та ін., 2001. *Конституційне право та політологія, Частина II., Конституційне право Чеської Республіки. 2-ге доповнене видання*. Прага: Leges. ISBN 978-80-7201-273-8.

- ПЕХАЧЕК, Ш., 2013. *Демонстрація як спосіб персоніфікованого обрання в рамках пропорційної виборчої системи*. Прага: Парламентський інститут. Дослідження № 1. 223. Доступно за посиланням: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=81957>
- САРТОРІ, Г., 2005. *Партії та партійні системи. Схема для аналізу*. Брно: CDK. ISBN 978-80-7325-062-1.
- СТРОМІСЬКА, М., ГЛОУШЕК, В., КОПЕЧЕК, Л., ХИТІЛЕК, Р., 2005. *Політичні партії сучасної Європи. Аналіз партійно-політичних систем*. Прага: Портал. ISBN 978- 80–7367–038–0.
- Загальна декларація прав людини. 2021. [онлайн] Інститут прав людини. [цит. 11.6.2021]. Доступно онлайн за посиланням: Загальна декларація прав людини | Інститут прав людини – Human Rights Institute (ludskeprava.sk)
- Закон № 460/1992 Зб. *Конституція Словацької Республіки*.
- Закон № 180/2014 Зб. «Про умови здійснення виборчого права та про внесення змін до деяких законів».
- Закон № 181/2014 Зб. «Про виборчу кампанію та про внесення змін до Закону № 85/2005 зб. Про політичні партії та політичні рухи зі змінами».

5. Законність у державному управлінні

Растіслав Крал

Рекомендований спосіб цитування:

КРАЛ, Растіслав, 2022. 5. Законність у державному управлінні. In: МІТАЛЬ, О., РОВЕНСЬКА, Д., ЖУПОВА, Е. та ін. *Посібник з належного урядування для майбутніх фахівців державних установ*. Кошице: ŠafárikPress, с. 48–57. ISBN **xxx**.

Державне управління є частиною виконавчої влади в державі. Через нього держава як основний суб'єкт та носій державної влади разом з іншими суб'єктами здійснює управління або керування та адміністрування обраної території. Водночас певною мірою регулює окрему сферу суспільних відносин, які виникають, змінюються та зникають у межах керованої території.

Здійснення державного управління може відбуватися як щодо території всієї країни, так і лише щодо її частини (напр., кадастрової території села, територіального району округу тощо). Можна регулювати й управляти різноманітними сферами суспільного життя – освітою, охороною здоров'я, безпекою, соціальними справами, навколишнім середовищем тощо.

Державне управління здійснюється державними органами (напр., міністерствами, муніципалітетами, районними радами), які повинні бути створені та призначені для виконання цих завдань. Відверто кажучи, їх створення, а також права та обов'язки мають бути встановлені та визначені загальнообов'язковими правовими нормами. У той же час органи державної влади повинні мати належні компетенції для виконання своєї місії (напр., компетенції вирішувати питання про права та обов'язки фізичних та юридичних осіб, компетенції здійснювати контроль або нагляд, компетенції накладати штрафи та інші санкції тощо). При цьому порядок їх дій або процесуальне прийняття рішень щодо прав, охоронюваних законом інтересів та обов'язків у державному управлінні має бути точно й чітко визначено.

Система функціонування правової держави ґрунтується на припущенні, що система правових норм є основною опорою та основою регулювання суспільних відносин. Ця система функціонує домінантно поряд із системою інших правил людської поведінки, заснованих, наприклад, на поняттях і вимогах моралі, релігії чи етики. Для діяльності органів державного управління важливе значення мають точність і ясність, які вносить правовий порядок країни, закріплюючи в правових нормах чіткі правила поведінки. Перш за все, правовий порядок привносить можливості та інструменти для забезпечення дотримання правових норм, тобто поведінки керованих суб'єктів у разі, якщо вони не дотримуються встановлених правил. *«Принцип зв'язаності органів державної влади законом вимагає, щоб усі їхні рішення та дії мали основу в правовому порядку, їхній зміст відповідав йому та підлягав ефективному виконанню.* (Кошічарова, 2014, с. 157)»

В Законі № 460/1992 Зб. Конституція Словацької Республіки (далі – «Конституція») у ст. 2 абз. 2 зазначено, що *«органи державної влади можуть діяти лише на основі Конституції, в її межах, обсязі та порядку, встановлених законом»*. При такому визначенні Конституція як правова норма найвищої юридичної сили гарантує недопустимість свавілля носіїв або виконавців державної влади при її здійсненні. Цим положенням Конституція також обмежує

зловживання публічною владою, яку в своєму розпорядженні має влада. Будь-яка дія органів влади з порушенням правових норм вважається протиправною, що тягне за собою необхідність притягнення порушників до відповідальності. У цьому випадку відповідальність покладається на державні органи або її представників, які під час прийняття незаконних дій чи рішень діяли від його імені.

Основне своє існування, свою компетенцію, усі свої права та обов'язки, а також спосіб здійснення своєї діяльності органи публічної влади мають беззастережно ґрунтувати на дійсних і ефективних положеннях Конституції та діяти в її межах. Більш точно і детально ці питання регулюються законами, як іншими формальними джерелами права, так і підзаконними нормативно-правовими актами. Тому орган державної влади не може шукати чи впроваджувати власні методи державного управління. Він завжди повинен керуватися чинним та ефективним законодавством.

Правовий порядок Словаччини складається із системи джерел права різної юридичної сили. На вершині цієї ієрархії знаходиться Конституція, яка гарантує здійснення публічної влади відповідно до чинного законодавства. Вимога законності є ключовим конституційним вихідним пунктом здійснення публічної влади. Усі джерела права нижче конституційного рівня повинні відображати цю вимогу. Цього вимагає й сама Конституція, яка в ст. 152 абз. 4 передбачає, що *«тлумачення і застосування конституційних законів, законів та інших загальнообов'язкових правових норм має здійснюватися відповідно до цієї Конституції»*.

Права та обов'язки органів державної влади встановлюються діаметрально інакше порівняно з правами адресатів державного управління. Адресати – фізичні та юридичні особи, щодо яких здійснюється державне управління. Як вже зазначалося, що згідно зі ст. 2 абз. 2 Конституції *«органи державної влади можуть діяти лише на основі Конституції, в її межах, обсязі та порядку, встановлених законом»*. Подальша ст. 2 абз. 3 Конституції виражає повноваження суб'єктів, які не є суб'єктами публічної влади. У ній проголошується, що *«кожен може робити те, що не заборонено законом, і ніхто не може бути примушений робити те, що не вимагається законом»*. Як безпосередньо видно з тексту Конституції, діяльність органів державної влади суворо і жорстко обмежена законом, тоді як для діяльності та поведінки адресатів державного управління законодавчі норми є середовищем, яке створює межі забороненого.

Кожен суб'єкт, фізична чи юридична особа зобов'язана пристосувати свою поведінку до стандартів, встановлених правовим порядком. Неправомірні дії, що порушують адміністративно-правові норми, характерні для сфери державного управління, можуть призвести до адміністративно-правової відповідальності та можливого застосування санкцій.

Законність у державному управлінні вимагається сприймати розширено та суттєво, оскільки не лише дотримання Конституції, конституційних законів і законів є необхідним для виконання належного державного управління, але не менш важливим і необхідним є дотримання підзаконних правових норм (постанови, ухвали, заходи, загальнообов'язкові постанови муніципалітетів тощо). Для діяльності органів державної влади виправдано вимагати, щоб вони також дотримувалися власних внутрішніх правил та процедур під час виконання своїх завдань (внутрішні правила, директиви, інструкції тощо). Внутрішні правила не мають прямого впливу на адресатів державного управління в сенсі надання прав чи накладення обов'язків. Внутрішні правила загалом сприяють оптимізації діяльності державного управління з організаційно-технічної точки зору.

У ряді джерел права, яких необхідно дотримуватися та керуватися ними під час виконання державного управління, не можна не згадати про транснаціональні джерела, з яких випливають зобов'язання для Словацької Республіки. Йдеться, передусім, про зобов'язання, що випливають із укладених міжнародних угод та членства Словацької Республіки в Європейському Союзі.

Принцип законності або зв'язаності правом є одним із ключових принципів концепції виконання так званого належного державного урядування, яка із 70-х років ХХ століття розвивалася Радою Європи та, у зв'язку з цими ідеями, Європейським Союзом. «6 вересня 2001 року Європейський парламент прийняв резолюцію про затвердження Кодексу належної адміністративної поведінки, якого повинні дотримуватися інституції та органи Європейського Союзу у відносинах з громадськістю. Кодекс враховує принципи європейського адміністративного права, що містяться в судовій практиці Суду ЄС, а також черпає ідеї з національних нормативних актів держав-членів Європейського Союзу. (Кошічарова, 2014, с. 22).» На рівні Європейського Союзу належна увага приділяється сфері адміністрування та урядування. Право на належне урядування, яке стало частиною Хартії основних прав Європейського Союзу, також було включено до основних прав громадян Європейського Союзу.

Не можна не погодитися з думкою, згідно з якою «принцип законності можна вважати найважливішим принципом, оскільки для державного управління, що здійснюється в умовах верховенства права, саме він визначає умови, межі та спосіб здійснення його повноважень, особливо по відношенню до осіб, якими керують. Принцип законності створює основу для застосування інших принципів, оскільки саме закон визначає їх зміст, спосіб застосування та обов'язковість. (Скулова та ін., 2020, с. 61).»

Вернарський (2009) також замислюється про можливість того, що деякі правові принципи певною мірою мають метаправовий характер, тобто вони існують у правопорядку, навіть не будучи явно вираженими в правовому регулюванні. Законність є настільки фундаментальною складовою правової соціальної системи сучасних суспільств або вимогою до її функціонування, що її постійна та тривала присутність схиляє останню до позиції вищезгаданого принципу «метаправового» характеру.

Захист законності

Отже, для того, щоб можна було гарантувати законне здійснення державного управління, у суспільстві обов'язково повинні існувати механізми, можна сказати правові інструменти, за допомогою яких можна буде здійснювати моніторинг і контроль за дотриманням законів органами державного управління. Водночас ці інструменти мають і повинні пропонувати варіанти можливості того, щоб за необхідності були/могли бути вжиті заходи щодо виправлення ситуації, або для того, щоб відповідний вид юридичної відповідальності міг бути застосований щодо суб'єкта, який вчинив протиправне діяння.

Навіть самі інструменти захисту законності повинні мати законодавчу основу. До того ж експертиза, нагляд, контроль чи можливості усунення виявлених порушень законодавства або притягнення до відповідальності та накладення санкцій повинні мати правову основу.

Існує кілька способів перевірки законності державного управління. Можна виділити дві основні групи інструментів. Першу групу складають інструменти, які створюють і закладають можливості для перевірки дотримання законності при здійсненні державного управління,

але не дозволяють негайно і безпосередньо змінити або наказати змінити виявлений незаконний стан, процедуру чи інше втручання органу державної влади. До таких методів перевірки законності можна віднести наприклад:

- прокурорський нагляд;
- механізми внутрішнього контролю в державному управлінні;
- громадський захисник прав як суб'єкт захисту законності.

Другу групу інструментів складають такі методи перевірки дотримання законності в діяльності державного управління, які дають змогу суб'єктам, що їх реалізують, окрім фактичного виявлення та встановлення того, що було здійснено порушення відповідних правових норм, безпосередньо здійснювати виправлення або в обов'язковому порядку наказувати виправляти незаконні рішення, процедури чи умови (якщо це можливо), які виникли внаслідок незаконності.

Сюди можна віднести:

- процедури перегляду в адміністративному порядку;
- адміністративне судочинство.

Прокурорський нагляд

Система прокуратури в Словаччині має свої конституційні основи. Відповідно до ст. 149 Конституції *«прокуратура Словацької Республіки захищає права та охоронювані законом інтереси фізичних та юридичних осіб і держави»*. Громадськість більш обізнана, передусім, з діяльністю прокуратури у сфері кримінального права. Крім того, прокуратура також виконує важливу функцію в так званій некримінальній сфері, де, серед іншого, наглядає за дотриманням законів у державному управлінні.

Законодавчу відправну точку для діяльності прокуратури пропонує Закон № 153/2001 Зб. *«Про прокуратуру зі змінами»*. У межах своєї компетенції прокуратура згідно з § 3 абз. 1 Закону *«Про прокуратуру» «зобов'язана в інтересах суспільства вживати заходів щодо запобігання порушенням законності, виявлення та усунення порушень законності, відновлення порушених прав і притягнення до відповідальності за їх порушення. Під час виконання покладених на неї обов'язків прокуратура зобов'язана використовувати законні засоби таким чином, щоб забезпечити послідовний, ефективний та швидкий захист прав та охоронюваних законом інтересів фізичних, юридичних осіб та держави без будь-якого впливу»*.

У рамках прокурорського нагляду у сфері державного управління § 20 абз. 1 Закону *«Про прокуратуру»* зазначається, що *«прокурор здійснює нагляд за додержанням органами державного управління законів та інших загальнообов'язкових правових актів при здійсненні державного управління в межах, встановлених цим законом. Здійснення нагляду функціонально пов'язане із здійсненням повноважень прокурора у провадженні в адміністративному суді відповідно до спеціального положення»*.

Правовими засобами нагляду за прокурором відповідно до § 22 Закону *«Про прокуратуру»* є:

- а) протест прокурора;

- б) припис прокурора;
- в) адміністративний позов та позов до адміністративного суду відповідно до Закону № 162/2015 Зб. «Кодекс адміністративного судочинства»;
- г) початок провадження в адміністративному суді відповідно до Закону № 162/2015 Зб. «Кодекс адміністративного судочинства».

Протест прокурора є засобом, за допомогою якого прокурор висловлює свою позицію щодо результатів діяльності органів державного управління – щодо адміністративних актів. Прокурор подає протест на адміністративні акти органів державного управління, які порушують закон чи інші загальнообов'язкові правові норми. Відповідно до § 21 абз. 1) літ. (а) Закону «Про прокуратуру» адміністративними актами для цілей здійснення прокурорського нагляду є: 1.) рішення органів державного управління; 2.) заходи органів державного управління; 3.) заходи органів державного управління загального характеру; 4.) постанови органів територіального самоврядування; 5.) загальнообов'язкові правові норми, видані органами державного управління. Провадження щодо протесту прокурора на окремі види адміністративних актів регулюється Законом «Про прокуратуру» в §§ 24-27.

Припис прокурора є засобом, за допомогою якого прокурор звертає увагу на виявлену ним протиправність у діяльності органу державного управління при виданні адміністративних актів або в його бездіяльності (тобто він не орієнтований на результат, як у протесті). Відповідно до § 28 абз. 1 Закону «Про прокуратуру» «*прокурор уповноважений вносити припис органу державного управління з метою усунення порушень законів та інших загальнообов'язкових правових норм, що виникли в процесі діяльності органу державного управління при виданні адміністративних актів або внаслідок його бездіяльності*».

Як протест, так припис як інструменти нагляду не можуть самі по собі усунути протиправність у державному управлінні. Прокурор не може наказати органу державного управління змінити або скасувати адміністративний акт, який він вважає незаконним. Так само він не може накладати стягнення та покладати зобов'язання у разі виявлення протиправності в діяльності органу державного управління або у разі його бездіяльності. Обидва інструменти також пропонують органу державної влади можливість оцінити експертну аргументацію прокурора, викладену в протесті чи приписі, а також самостійно, з власної ініціативи підтримати протест та змінити чи скасувати незаконний адміністративний акт (його незаконну частину) або самостійно вжити заходів щодо усунення протиправності в діяльності органу державного управління чи застосувати заходи щодо усунення його бездіяльності.

Можна зробити висновок, що в контексті конституційного права на судовий та інший правовий захист прокурорський нагляд має своє місце в системі правоохоронних органів Словаччини. Відповідно до ст. 46 абз. 1 Конституції, власне, «*кожен має право звертатися за захистом своїх прав в незалежний та неупереджений суд, а у випадках, встановлених законом, до іншого органу Словацької Республіки*». До таких «інших» органів відноситься прокуратура. Причому в некримінальній сфері виконує завдання з охорони законності в державному управлінні.

Інші два згадані інструменти, які складаються з можливості подання адміністративного позову або можливості прокурора розпочати провадження в адміністративному суді, пов'язані із захистом законності в державному управлінні шляхом здійснення

адміністративної юстиції. Маються на увазі ситуації, коли саме адміністративний суд розпочинатиме провадження і прийматиме рішення щодо нелегітимності. Прокурор матиме статус учасника процесу в судочинстві в адміністративному суді та пов'язані з цим процесуальні права, якими він повинен користуватися для захисту законності та суспільних інтересів. Тема адміністративної юстиції є предметом тлумачення в наступному тексті.

Особливе місце в ієрархії органів прокуратури займає Генеральний прокурор, який також володіє інструментами захисту законності в державному управлінні. Йдеться про:

- а) повноваження генерального прокурора подавати позов, засіб правового захисту та висновок відповідно до Закону № 162/2015 Зб. «Кодекс адміністративного судочинства»;
- б) повноваження Генерального прокурора при поданні щорічного звіту про діяльність прокуратури Національній раді Словацької Республіки, у звіті також виражається обізнаність прокуратури про стан законності, якщо предметом оцінки законності є:
- в) постанова, ухвала чи захід центрального органу державної управи, іншого державного органу чи іншої юридичної особи, уповноваженого спеціальним нормативним актом видавати загальнообов'язковий правовий акт;
- г) загальнообов'язковий правовий акт органу місцевої державної адміністрації,
- г) загальнообов'язкова постанова органу територіального самоврядування.

Як зазначає Алман (2014, с. 55), *«компетенція прокуратури Словацької Республіки у сфері державного управління, включаючи місцеве самоврядування, так звана некримінальна її частина, є одним із найбільш обговорюваних інститутів з точки зору теорії держави і права, конституційного права або порівняльного конституційного права. (Палуш та ін., 2018, с. 207)»*. На даний момент статус і повноваження прокуратури в словацькій системі контролю за законністю в державному управлінні розглядаються як одного з її правових основ. Алман (2014, с. 55) далі висловлює думку з цього приводу, що *«... прокуратура Словацької Республіки являє собою органічну ланку в системі правових гарантій законності в демократичній та правовій державі»*.

Механізми внутрішнього контролю в державному управлінні

Існує кілька механізмів, доступних органам державної влади для внутрішнього контролю своїх процесів. Вони можуть бути зосереджені на управлінні власністю, контролі за діяльністю органів державної влади або на інших сферах їх діяльності, в яких дотримання чинного законодавства є ключовим елементом. Суть цих механізмів полягає в тому, щоб мінімізувати виникнення недоліків, які утворюються в результаті порушення чинного законодавства діями чи рішеннями органів влади. При цьому необхідно забезпечити своєчасне усунення виявлених недоліків (у разі, якщо це можливо). На підставі можливих висновків органи влади повинні вжити заходів для запобігання повторенню таких самих чи подібних помилок у майбутньому.

Розглянемо більш детально спеціальні інструменти контролю законності в умовах територіального самоврядування. У кожному населеному пункті та вищій територіальній одиниці в обов'язковому порядку створюється самостійний контрольний орган – головний контролер муніципалітету та головний контролер самоврядного регіону. Основні правила щодо створення даної посади, умови виконання функції контролера, визначення осіб, які

підлягають контролюючим повноваженням контролера, його заробітна плата, обсяг контрольної діяльності та інші деталі для головного контролера муніципалітету регулюються Законом № 369/1990 Зб. «Про муніципальне утворення зі змінами» (далі також іменується як «Закон про муніципальне утворення»), а для головного контролера вищої територіальної одиниці – Законом № 302/2001 зб. «Про самоврядування вищих територіальних одиниць в редакції» (далі – «Закон про самоврядні регіони»).

Контрольна діяльність головного контролера муніципалітету згідно з § 18 d абз. 1 «Закону про муніципальне утворення», а також головного контролера вищої територіальної одиниці згідно з § 19 с абз. 1 «Закону про самоврядні регіони» означає (серед іншого) контроль за законністю, дієвістю, економічністю та дієвістю в управлінні та розпорядженні майном і майновими правами муніципалітету (регіону), а також майном, яке муніципалітет (регіон) використовує відповідно до спеціальних правил.

Очевидно, що контролер також перевіряє відповідність процедур муніципалітету (регіону) чинному законодавству при здійсненні своєї діяльності, тобто перевіряє дотримання законності діяльності муніципалітету (регіону) щодо його майна, його майнових прав чи майна, яким він користується відповідно до спеціальних правил.

Якщо порівнювати моніторинг ознаки законності, наприклад, з прокурорським наглядом, то це вказує на те, що, окрім перевірки законності, контролер муніципалітету (регіону) зосереджується також на інших особливостях діяльності самоврядування. Мається на увазі, наприклад, господарське управління майном, ефективність цього управління чи його ефективність. Прокурор приділяє свою увагу лише і винятково відповідності процедур або рішень муніципалітету (регіону) закону. Господарювання чи ефективність прокуратурою не контролюються.

У випадку, якщо контролер муніципалітету чи регіону виявляє порушення законодавства, він не має можливості прийняти рішення про притягнення до відповідальності та накладення санкцій на підконтрольну установу (напр., на муніципальну установу, навчальний заклад як бюджетну організацію або будинок культури – неприбуткову організацію). Обов'язком контролера є звернути увагу на можливу протиправність у звіті щодо результатів перевірки, який він подає до муніципальної або обласної ради.

У разі, якщо порушення правових зобов'язань тягне за собою підозру у вчиненні адміністративного або кримінального правопорушення, контролер зобов'язаний негайно повідомити про це відповідні адміністративні або правоохоронні органи. Водночас він повинен надати їм документи, які вказують або підтверджують даний факт, та, у разі необхідності, забезпечити їм співпрацю на наступних етапах. Згодом ці органи відповідно до своїх повноважень перевірятимуть підозри щодо порушень правових норм, вживатимуть необхідних заходів та забезпечуватимуть подальше досудове провадження.

Громадський захисник прав як суб'єкт захисту законності

Система суб'єктів державної влади поклала компетенцію контролю за законністю на суб'єктів, основною ознакою та принципом існування яких є незалежність та неупередженість. Свою діяльність вони будують на високому рівні кваліфікації. Вони займають особливе становище в організації публічної влади в державі і стоять поза системою органів державного управління. Тому при здійсненні своєї діяльності ми говоримо про так

званий зовнішній контроль державного управління, оскільки його контролюють суб'єкти поза його структурою. До них ми відносимо, наприклад, громадського захисника прав.

Інститут громадського захисника прав або скорочено омбудсмена – інститут, який увійшов до правового ладу Словацької Республіки у 2001 році. Його статус та повноваження визначені Конституцією у восьмому розділі та другому розділі. Детальне правове регулювання міститься в Законі № 564/2001 Зб. «Про громадського захисника прав» в чинній редакції.

Відповідно до ст. 151а Конституції *«громадський захисник прав є незалежним органом Словацької Республіки, який в обсязі та в порядку, встановленому законодавством, захищає основні права та свободи фізичних і юридичних осіб у провадженні в органах державного управління та інших органах державної влади, якщо їхні дії, рішення чи бездіяльність суперечать правопорядку».*

«Незалежність громадського захисника прав означає, що жоден орган державної влади не має жодних повноважень видавати накази, які могли б вплинути на рішення громадського захисника прав щодо того, чи виконувати свої повноваження, чи спосіб, у який він їх виконуватиме. Незалежність має принципове значення для існування конституційного інституту громадського захисника прав (Дргонец, 2015, с. 1572).»

Діяльність громадського захисника прав має бути спрямована на захист прав і свобод суб'єктів державного управління. Власне для захисту від незаконності, спричиненої діяльністю чи процедурою прийняття рішень або бездіяльністю органів, які здійснюють державне управління.

«Кожен, хто вважає, що дії, рішення чи бездіяльність органу державного управління порушують основні права та свободи всупереч правовому порядку чи принципам демократичної та правової держави, може звернутися до громадського захисника прав» (§ 11, абз. 1 Закону «Про громадського захисника прав»). Кожен може звернутися до нього у разі, якщо порушення стосувалося його власних суб'єктивних прав або навіть якщо він усвідомлює, що було порушено права іншої особи. Також існує ймовірність, що громадський захисник прав буде діяти з власної ініціативи, якщо дізнається про порушення прав з інших джерел або з власної діяльності тощо.

Громадський захисник прав не має власної компетенції змінювати, скасовувати або накладати санкції на органи державного управління за рішення чи процедури, які спричинили втручання в суб'єктивні права чи свободи, та які, на думку громадського захисника прав, суперечать чинному і діючому законодавству. Його дії повинні ґрунтуватися на серйозності та повазі до його позиції в суспільстві. В основному зазначене базується на навичках спілкування, пояснення та аргументації, коли під час розгляду скарги він спілкується з органом державного управління. При цьому громадський захисник прав вивчає ситуацію та звертає увагу на факти, що мають обґрунтовані ознаки протиправності в діяльності даного органу державної влади.

Детальний порядок роботи громадського захисника прав при розгляді скарги регулюється § 14-22 Закону „Про громадського захисника прав».

Одним із важливих завдань громадського захисника прав є подання звіту про діяльність, який подається до Національної ради Словацької Республіки. У звіті викладаються висновки щодо дотримання органами державного управління основних прав і свобод фізичних та

юридичних осіб, а також надаються пропозиції та рекомендації щодо усунення виявлених недоліків.

Ревізійні процедури в рамках в адміністративного судочинства

В адміністративному судочинстві органи державної влади вирішують питання про права, охоронювані законом інтереси та обов'язки фізичних і юридичних осіб. Спеціальні види провадження впливають на широке коло суспільних відносин (провадження будівельної діяльності, провадження у цивільних справах, провадження у справах про правопорушення, кадастрове провадження тощо). Навіть у діях та прийнятті рішень адміністративними органами трапляються ситуації, коли процедура чи рішення самого органу можуть суперечити закону. У разі протиправності в провадженні адміністративного органу мова йде переважно про бездіяльність адміністративного органу. У разі можливої неправомірності рішень, як актів застосування права, створюються правові інструменти, що дозволяють переглядати рішення, тобто здійснювати його повторний розгляд та оцінку. Йдеться про систему так званих засобів правового захисту.

Типовий інструмент боротьби з бездіяльністю адміністративного органу пропонує закон № 71/1967 Зб. Закон «Про адміністративну процедуру» (Кодекс про адміністративні правопорушення) в чинній редакції (далі – «Кодекс про адміністративні правопорушення») у ст. 50. Мається на увазі інститут притягнення, коли орган наступного вищого рівня «передає» собі повноваження діяти та вирішувати питання у разі, якщо уповноважений діяти орган бездіяльний, тобто не діє взагалі, хоча й має діяти або не діє у встановлені законодавством строки. Але це має бути така справа, яка за своєю природою притягнення допускає.

У випадку рішень, які також можуть свідчити про незаконність як недолік, приймається до уваги використання одного із засобів правового захисту. Можуть бути використані належні засоби правового захисту – оскарження (ст. 53 та наступні Кодексу про адміністративні правопорушення) або розпуск (ст. 61 Кодексу про адміністративні правопорушення). У випадку належних засобів правового захисту ми також стикаємося з можливістю того, що орган першої інстанції (орган, який виніс оскаржене рішення) може задовольнити апеляцію або анулювати повністю та скасувати чи змінити своє початкове рішення. Цей механізм «самовиправлення» також називають самокорекція (autoremedura – прим. перекладача).

Якщо засіб правового захисту не буде застосовано, буде виявлено двоінстанційний характер словацької адміністративного провадження, коли засіб правового захисту вирішуватиме вищий адміністративний орган, тобто орган найближчого вищого рівня.

У рамках надзвичайних засобів правового захисту існують інструменти, за допомогою яких можна оскаржити і таким чином висловити спробу скасувати чи змінити юридично обов'язкове рішення, тобто рішення, яке, здавалося б, має бути остаточним та незмінним. При перевірці законності чинного рішення адміністративного органу можна звернутися до інституту перегляду рішення поза процедурою оскарження (ст. 65 та наступні Кодексу про адміністративні правопорушення). Варто погодитися з думкою, що *«можна сказати, що за допомогою інституту перегляду рішення поза процедурою оскарження державне управління «очищається» від незаконних рішень, проти яких вже неможливо*

використати інший засіб правового захисту з будь-яких причин... (Врабко та ін., 2013, с. 257). »

Адміністративне судочинство

Подальшою формою гарантії та захисту законності в державному управлінні є перегляд незалежними судами його процедур і результатів діяльності з прийняття рішень. Суди становлять самостійну владу в державі, яка стоїть поза виконавчою владою. У своїй діяльності щодо прийняття рішень вони абсолютно незалежні від діяльності органів державного управління.

Передумови для здійснення адміністративного судочинства містяться в Конституції в ст. 146 абз. 1, яка передбачає, що *«суди виносять рішення у цивільних і кримінальних справах; суди також перевіряють законність рішень органів державного управління та законність рішень, заходів чи інших втручань органів державної влади, якщо це передбачено законодавством»*.

Про втручання судів у сферу перевірки законності діяльності органів державного управління також можна зробити висновок на основі формулювання ст. 46 абз. 1 Конституції, якою встановлюється основне право на судовий та інший захист, а саме: *«кожен може у порядку, встановленому законом, захистити своє право в незалежному та неупередженому суді, а у випадках, передбачених законодавством, в іншому органі Словацької Республіки»*. Виходячи з цього, 2-ий абзац виражає пряму можливість захисту суб'єктивних прав від незаконного втручання державного управління таким чином, що *«той, хто стверджує, що за рішенням органу державного управління його було позбавлено прав, може звернутися до суду з позовом про перевірку законності такого рішення, якщо інше не встановлено законодавством. Проте перегляд рішень, що стосуються основних прав і свобод, не повинен бути виключений з юрисдикції суду»*.

Моліторіс (Якаб, Моліторіс, Юрко, 2014, с. 230) визначає мету та функцію адміністративного судочинства наступним чином: *«Мета або функція адміністративного судочинства вбачається у здійсненні специфічної форми зовнішнього контролю державного управління, яка є незалежною та неупередженою і через яку реалізується право на судовий захист публічних суб'єктивних прав»*.

Конституція включає Найвищий адміністративний суд до системи судів і, таким чином, пропонує гарантії інституційної безпеки діяльності адміністративного судочинства в Словаччині.

Відповідно до Закону № 162/2015 Зб. Кодекс адміністративного судочинства в чинній редакції (надалі «КАС»), згідно із ст. 2 абз. 1 *«в адміністративному судочинстві адміністративний суд здійснює захист прав або охоронюваних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері державного управління та приймає рішення з інших питань, встановлених цим Законом»*.

Кодекс адміністративного судочинства надає право кожному, хто стверджує, що його права чи охоронювані законом інтереси були порушені або безпосередньо постраждали внаслідок прийнятого рішення органу державного управління, заходу органу державного управління, бездіяльністю органу державного управління чи іншого втручання органу державного управління, за умов, встановлених цим Законом, вимагати захисту в Адміністративному суді (ст. 2 абз. 2 КАС).

«Адміністративні суди в адміністративному судочинстві перевіряють на підставі позовів законність прийнятих рішень органів державного управління, заходів органів державного управління та інших втручань органів державного управління, забезпечують захист від бездіяльності органів державного управління та приймають рішення щодо інших питань, передбачених цим Законом. (ст. 6 абз. 1 КАС)»

Захист законності є одним із принципів судочинства в адміністративних судах, який прямо виражений у КАС. У редакції ст. 5 абз. 3 КАС *«адміністративний суд, ухвалюючи рішення, дбає про захист законності та суспільних інтересів»*.

В умовах Словацької Республіки адміністративними судами є Вищий адміністративний суд, регіональні суди, а у випадках, встановлених законодавством, також районні суди.

Адміністративні суди в адміністративному судочинстві є інстанцією, яка перевіряє дотримання законності органами державного управління лише після того, як було вичерпано всі допустимі механізми перегляду, дозволені спеціальними правовими нормами. Відповідно до ст. 7 літ (а) КАС *«адміністративні суди не переглядають чинні рішення органів державного управління та заходи органів державного управління, якщо сторона процесу не вичерпала всі належні засоби правового захисту, використання яких дозволено спеціальним нормативним актом, до набрання ними законної сили; зобов'язання вичерпати всі належні засоби правового захисту не поширюється на прокурора та зацікавлену громадськість, якщо громадськість не була уповноважена подати належний засіб правового захисту»*.

Державне управління здійснюється державними органами (напр., міністерствами, муніципалітетами, районними радами), які повинні бути створені та призначені для виконання цих завдань. Отже, для того, щоб можна було гарантувати законне виконання державного управління, у суспільстві обов'язково повинні існувати механізми, за допомогою яких можна буде здійснювати моніторинг і контроль за дотриманням законодавства органами державного управління.

Література

- АЛМАН, Т., 2014. Прокуратура Словацької Республіки як орган державної влади. In: *Державне управління та суспільство*, вип. 15, ч. 2, с. 50-56. ISSN 1335-7182.
- ДРґОНЕЦ, Я., 2015. *Конституція Словацької Республіки. Теорія і практика*. Братислава: С.Н.ВЕСК. ISBN 978-80-89603-39-8.
- ЯКАБ, Р., МОЛІТОРІС, П., ЮРКО М., 2014. *Адміністративне процесуальне право*. Кошице: Університет ім. Павла Йозефа Шафарика в Кошице. ISBN 978-80-8152-150-8.
- КОШІЧІАРОВА, С., 2014. *Державне управління та право на справедливий судовий розгляд*. Краків: Товариство словаків у Польщі. ISBN 978-83-7490-790-3.
- ПАЛУШ та ін., 2018. *Форми реалізації муніципального самоврядування*. Кошице: Університет ім. Павла Йозефа Шафарика в Кошице. ISBN 978-80-8152-663-3.
- СКУЛОВА, С. та ін., 2020. *Адміністративне процесуальне право*. 4-е видання. Пльзень: Алеш Ченек. ISBN 978-80-7380-830-3.
- ВЕРНАРСЬКИЙ, М., 2009. *Процесуальні засади податкового провадження*. Кошице: Університет ім. Павла Йозефа Шафарика в Кошице. ISBN 978-80-7097-762-0.

ВРАБКО та ін., 2013. *Адміністративне процесуальне право. Загальна частина.* 1-е видання.
Братислава: С.Н. ВЕСК. ISBN 978-80-89603-13-8.

6. Відповідальність

Ондрей Міталь – Мартіна Канторова

Рекомендований спосіб цитування:

МІТАЛЬ, Ондрей та Мартіна КАНТОРОВА 2022. 6. Відповідальність. In: МІТАЛЬ, О., РОВЕНСЬКА, Д., ЖУПОВА, Е. та ін. *Посібник з належного урядування для майбутніх фахівців державних установ*. Кошице: ŠafárikPress, с. 58 - 66. ISBN XXX.

Відповідальність є важливою частиною впровадження належного урядування, оскільки йдеться про якісний атрибут корпоративного управління, який можна тлумачити в багатьох значеннях. В першу чергу відповідальна поведінка оцінюється як добра і правильна, тоді як безвідповідальна навпаки, як погана і неправильна. Дії, поведінка та прийняття рішень характеризуються двовимірністю, яка пов'язана з рішенням між правильною та соціально прийнятною поведінкою та, з іншого боку, неправильною та соціально небажаною поведінкою. У повсякденній практиці ми можемо легко визначити ситуації, в яких ми можемо чітко розрізнити, що є правильним, а що неправильним, але комплексність сучасного суспільства спричиняє змішування цих протилежностей і стирання відмінностей між цими, очевидно, різними антагонізмами (Фішер, 2015). Для сфери державного управління насамперед правильним і бажаним є те, що міститься в чинних і діючих правових нормах. Проте водночас дії, поведінка та прийняття рішень у середовищі державного управління регулюються й іншими стандартами, тоді як в сучасних демократичних і правових державах ця роль забезпечується, зокрема, нормами етичного характеру.

Вимога громадськості діяти правильно ще ретельніше контролюється при прийнятті рішень органами державного управління, діях службовців, які працюють в державному управлінні, і створенні публічної політики. У цьому сенсі відповідальність є ключовим феноменом, який має допомогти забезпечити виконання більш широких суспільних вимог. Отже, комплексність сучасного суспільства вимагає, щоб відповідальності в будь-якому сенсі було приділено достатньо уваги. Наступна частина тексту зосереджена насамперед на правовому та етичному вимірі відповідальності в діяльності органів державного управління.

Етичний вимір відповідальності

Для сфери державного управління насамперед правильним та бажаним є те, що міститься в чинних і діючих правових нормах. Як нормативна система право є відносно самостійним і автономним, а його суспільний резонанс, ефективність та легітимність насамперед залежать від його тлумачення (Гарванек, Стейскал, 2010). Водночас, однак, необхідно усвідомлювати існування інших нормативних систем, які, окрім права, забезпечують індивідів нормами поведінки, що визначають суспільно бажану поведінку. Правові, моральні, релігійні та інші типи соціальних норм являють собою засоби, за допомогою яких здійснюється регуляція поведінки і взаємодії людей, а в кінцевому підсумку виражають об'єктивну необхідність організації взаємин членів суспільства через необхідні правила (Кліма, 2016). Окрім правових норм, поведінка, дії та прийняття рішень індивідів, які займаються професійною діяльністю в державному управлінні, в основному регулюються етичними нормами та вимогами.

В адміністративному просторі Європейського Союзу важливість етичної нормативної системи та її співвідношення із законами часто обговорюється як теоретично, так і практично. Етика – це нормативна система, яка завдяки своїй різноманітності та комплексності цілком застосовна до сучасного суспільства (Зінгер, 2011). Етична нормативна система відрізняється від інших регулятивних систем тим, що вона є певною мірою саморегульованою, оскільки її мають розділяти та спільно створювати члени певного суспільства (Бродер, 2016). Таким чином, амбіції сучасних демократичних і правових держав XXI століття полягають в тому, щоб вимагати відповідальності за стандарти не лише правового, але й етичного характеру.

Комплексність суспільства, безсумнівно, є одним із важливих факторів, чому етичному виміру відповідальності надається все більше значення в сучасних процесах управління суспільством. Розширення діяльності державного управління та збільшення компетенцій вимагає все більших вимог до відповідальності, однак самі працівники також повинні мати достатньо простору для креативного та ефективного виконання своєї професії (Брегер, 1996). Що власне ми розуміємо під відповідальністю в етичному сенсі?

У найширшому розумінні відповідальність розуміється як набір процесів та інструментів в організаціях, спрямовані на здатність відповідати на будь-які запитання щодо індивідуальних кроків індивіда у виконанні повсякденної діяльності органів державного управління та управління суспільством (Ондрова, 2016). Відповідальність пов'язана із важливістю контролю та, частково, управління поведінкою у сфері державного управління, оскільки це середовище, в якому потрібен певний рівень «пояснюваності» дій зовнішнім органам влади (Дубнік, 2003). Виходячи з наведених вище визначень, відповідальність тісно пов'язана з необхідністю та можливістю контролювати дії, поведінку та прийняття рішень індивідів в управлінні державними справами.

У зв'язку із визначенням відповідальності необхідно також зазначити, що державне управління – це внутрішньо структурована система, що складається з різних типів організації. Тут постає питання, хто має нести відповідальність за суспільно недоцільні та протиправні дії? Чи має це бути організація (орган державного управління), існування та діяльність якої переслідує певну конкретну суспільну мету, чи це має бути службовець (особа), який безпосередньо та щоденно виконує свої завдання?

У цьому сенсі необхідно розрізнити два основні виміри відповідальності, якими є організаційна та індивідуальна відповідальність. Організаційна відповідальність сприймається як здатність організацій державного управління керувати власною діяльністю та людськими ресурсами відповідно до вимог, які генеруються в середовищі за межами організації державного управління (Робертс, 1991; Ромзек, Дубнік, 1987). Індивідуальну відповідальність можна охарактеризувати як здатність кожного службовця державного управління нести відповідальність за свої дії, бути спостережуваним і оціненим іншими індивідами на основі його внеску в діяльність організації, що впливає з його офіційної посади (Бовенс, 2007; Ферріс та ін., 1995). Водночас необхідно додати, що організаційна та індивідуальна відповідальність доповнюють одна одну, оскільки, як стверджують Ліндквіст та Ллевелін (2003), організаційний рівень завжди має певний вплив на індивідуальну відповідальність особи.

Складності всієї проблеми відповідальності не сприяє й подальша додаткова багатозначність поняття відповідальність. Передусім, необхідно розрізнити відповідальність у значенні «responsibility» та «accountability», але не всі мови розрізняють ці два англійські

еквіваленти. Відповідальність у сенсі «responsibility» пов'язана з обов'язками, які впливають з офіційної посади індивіда в організації, тоді як відповідальність у сенсі «accountability» вказує на здатність особи бути відкритою для будь-яких прохань відповісти на запитання щодо її дій (Ондрова, 2016; Бовенс, 2007).

В окресленому значенні етичну нормативну систему слід сприймати не як продукт подальших правил, а скоріше як матеріалізацію багаторічних перевірених загальнолюдських етичних цінностей та етичних принципів, які необхідно застосовувати у світлі актуальних проблем практики державного управління. У цьому сенсі етичний вимір відповідальності нерозривно пов'язаний з юридичною відповідальністю, оскільки органи державного управління виконують суспільні інтереси, що містяться в правових нормах.

Правовий вимір відповідальності

Кожна особа (фізична та юридична) повинна відповідати за свою поведінку, передусім у випадку, якщо вона суперечить закону. Правовий вимір відповідальності має неминуче значення.

Юридична відповідальність об'єктивним правом визначається як здатність суб'єкта права нести правові наслідки своїх дій, що суперечать закону. Поняття юридичної відповідальності має своє специфічне змістове наповнення, яке включає передбачувані несприятливі правові наслідки (той, хто не виконує правовий обов'язок, буде обтяжений передбачуваними правовими наслідками конкретного характеру) та елемент державного примусу (який є специфічною ознакою правової норми і тим самим якісно вирізняє її від інших типів соціальних норм).

У праві ми розрізняємо різні види відповідальності за різними критеріями, наприклад, за юридичною підставою, за співвідношенням відповідальності та вини, за галузями права тощо.

Відповідно до правової підстави юридичну відповідальність можна розділити на відповідальність за договором та відповідальність за законом. У той час як юридична відповідальність за договором настає на підставі протиправного діяння, що полягає в порушенні обов'язку, встановленого зобов'язанням, юридична відповідальність за законом безпосередньо впливає із прямої дії норми права (*ex lege*) або іншого правового акту, а саме протиправними діями, що полягають у порушенні правових обов'язків, встановлених цим правовим актом.

За співвідношенням відповідальності та вини розрізняють суб'єктивну та об'єктивну юридичну відповідальність. Суб'єктивну юридичну відповідальність називають також відповідальністю за винне правопорушення. Полягає у здійсненні винних правопорушень або винному порушенні обов'язків. Суб'єктивна відповідальність характеризується чотирма елементами: протиправна дія (що полягає в активних протиправних діях або у невиконанні обов'язку діяти, тобто в порушенні заборони певної поведінки або в порушенні порядку певної поведінки), протиправний наслідок (порушення або загроза охоронюваному законом інтересу), причинний зв'язок між протиправним діянням та протиправним наслідком (явище, без якого інше явище не виникло б або не виникло б у такий спосіб) та винуватість. У разі суб'єктивної відповідальності допускається екскульпація, тобто звільнення від відповідальності шляхом виправдання, якщо особа доведе, що протиправні наслідки

сталися не з її вини. Об'єктивною юридичною відповідальністю також називають відповідальність незалежно від вини, відповідальність за ризик або нещасний випадок. На відміну від суб'єктивної відповідальності, вона не вимагає винуватості. Це відповідальність за результат, тобто за створену протиправну ситуацію. Особа може бути звільнена від об'єктивної відповідальності з певних підстав, передбачених законодавством: звільнення від відповідальності (наприклад, через втручання так званих форс-мажорних обставин (*vis maior*) – неминучої обставини, якій неможливо запобігти навіть при застосуванні всіх зусиль, які можуть бути обґрунтовано необхідними (наприклад, у разі стихійного лиха)). Відповідальність незалежно від винуватості, але без можливості звільнення від відповідальності, від якої особу не може бути звільнено жодним чином, називається абсолютною об'єктивною відповідальністю.

За галузями права ми визнаємо конституційну відповідальність, кримінальну відповідальність, адміністративну відповідальність, а також трудову відповідальність, цивільну відповідальність, господарську відповідальність тощо.

Протиправну поведінку зазвичай також називають правопорушенням. Правопорушення не утворюють однорідної групи, найчастіше їх класифікують на дві групи, а саме делікти приватні та делікти публічні. Приватні делікти відрізняються від публічних деліктів головним чином способом захисту об'єкта, якому загрожує або який порушує особа, що діє протиправно або порушує певні зобов'язання, та відповідним характером і способом реалізації примусу. Створюють відносини відповідальності між правопорушником, з одного боку, і потерпілою стороною, з іншого. Вимагання покарання правопорушника доступне для потерпілої сторони, але воно відбувається через третю особу, наприклад, через суд, арбітра, третейського суддю тощо. Здебільшого йдеться про правопорушення майнового характеру, так само, як і санкції, які також мають переважно майновий характер: наприклад, останні спрямовані на репарацію (відшкодування, компенсацію) або реституцію (відновлення порушеного стану). Приватні делікти входять до, наприклад, Цивільного кодексу, Господарського кодексу, Кодексу законів про працю. До числа приватних деліктів ми зараховуємо й цивільні правопорушення. У випадку публічних деліктів існують відносини відповідальності правопорушника щодо суб'єкта, який не є потерпілою стороною. Таким суб'єктом виступає держава в особі державного органу або іншого органу державної влади. Майновий характер правопорушення тут не так явно виражений, як у приватних деліктах. На першому місці стоїть репресивна санкція, метою якої є насамперед покарання, накладення санкцій на правопорушника, що, водночас, також має превентивну дію, у сенсі запобігання протиправним діям, як у формі індивідуальної профілактики (тобто профілактики проти конкретного правопорушника), так і у формі загальної профілактики (тобто профілактика проти потенційних правопорушників або проти суспільства в цілому). В основному до деліктів публічних ми відносимо кримінальні правопорушення та адміністративні правопорушення.

Для сфери державного управління правильним та пріоритетним є те, що міститься переважно в чинних і діючих конституційних, адміністративних і кримінальних правових нормах.

У конституційному праві існує два види відповідальності, а саме: конституційно-правова відповідальність та політична відповідальність. У сфері конституційного права загалом застосовується відповідальність, яка не є відповідальністю за протиправні дії, але

відповідальністю політичною. Політична відповідальність суворіша за конституційно-правову з точки зору вимог до поведінки та її оцінки. Її носій несе відповідальність за поведінку, яка не полягає в прямому порушенні юридичних обов'язків, а є результатом порушення позаправових норм (політичних, моральних тощо). Конституційно-правова відповідальність, на відміну від політичної, пов'язана з порушенням юридичних обов'язків, які для окремих суб'єктів конституційного права впливають із норм конституційного права (напр., згідно із ст. 104 абз. 2 Конституції Словацької Республіки відмова обраного кандидата в Президенти від присяги або його присяги із застереженням має наслідком недійсність виборів Президента тощо).

У кримінальному праві застосовується кримінальна відповідальність. У Словацькій Республіці кримінальні правопорушення (іноді їх також називають кримінальними або судовими злочинами) містяться в Кримінальному кодексі, Закон № 300/2005 Зб. в чинній редакції. Кримінальний кодекс регулює основи кримінальної відповідальності, види покарань, види запобіжних заходів, їх призначення та факти злочинних діянь. Відповідно до ст. 8 Кримінального кодексу кримінальним правопорушенням є протиправне діяння, ознаки якого визначені цим Законом, якщо інше не передбачено цим Законом. Кримінальні злочини поділяються на проступки та злочини. Проступком є будь-який злочин, вчинений через необережність. Одночасно проступок – це умисне злочинне діяння, за яке Кримінальний кодекс у спеціальній частині передбачає покарання у вигляді позбавлення волі з максимальним покаранням, що не перевищує п'яти років (не вважається проступком, якщо з огляду на спосіб вчинення діяння та його наслідки, обставини вчинення діяння, ступінь винуватості та мотиви винного його тяжкість є незначною для повнолітньої особи та невеликою для неповнолітньої особи). Злочин – це умисне кримінальне правопорушення, за який Кримінальний кодекс у спеціальній частині передбачає покарання у вигляді позбавлення волі з максимальним покаранням понад п'ять років. Виконавцем злочину може бути як фізична, так і юридична особа на умовах, встановлених Кримінальним кодексом та Законом № 91/2016 Зб. «Про кримінальну відповідальність юридичних осіб та про внесення змін до деяких законів зі змінами та доповненнями».

В адміністративному праві йдеться про адміністративну відповідальність. Адміністративні правопорушення (іноді їх також називають позасудовими правопорушеннями) містяться в більш ніж двох сотнях законів, що регулюють діяльність державного управління в окремих розділах. Через суперечливе правове регулювання сам термін адміністративне правопорушення тривалий час не був законодавчо визначений у правовій системі Словаччини. У теорії переважало визначення, згідно з яким адміністративним правопорушенням є протиправне діяння фізичної або юридичної особи, ознаки якого встановлено законом і за яке адміністративний орган накладає санкцію (покарання – найчастіше штраф), встановлені нормою адміністративного права. Лише з прийняттям Адміністративно-процесуального кодексу, Закон № 162/2015 Зб. у редакції пізніших нормативних актів цей термін було визначено, згідно з яким адміністративними правопорушеннями є проступки, штрафи, дисциплінарні та інші адміністративні правопорушення. Відповідальною особою, залежно від виду адміністративного правопорушення, може бути фізична або юридична особа за умови її кримінальної дієздатності.

Відповідальність держави за шкоду, заподіяну органами державної влади при здійсненні державного управління, а також відповідальність муніципалітету і вищої територіальної одиниці (територіального самоврядування) за шкоду, заподіяну органами територіального самоврядування при здійсненні місцевого самоврядування регулюється Законом № 514/2003 Зб. «Про відповідальність за шкоду, завдану при здійсненні владних повноважень та про внесення змін до деяких законів зі змінами».

Взаємодоповнюваність етичної та правової нормативної системи в контексті належного урядування

Взаємодоповнювальну дію¹ правової та етичної нормативної системи можна охарактеризувати як стан, характерний для сучасних розвинених демократій (Біласова, 2009). Однак практичне застосування до посткомуністичних суспільств уже було запропоновано раніше чеським юристом і соціологом Пржібаньом (2001), згідно з яким ці країни після зміни режиму тривалий час віддавали перевагу виключно правовим та справедливим засобам покарання, лише для того, щоб виявити, що такі інструменти, на його думку, навіть не спроможні. Хоча можна сказати, що йдеться про вкрай негативний погляд, адже важко оцінити, наскільки і чи відбулися очевидні зміни на даний момент. Згодом можна використати ідею Гефферта (2015), що ми живемо в час, коли переоцінюється важливість права, яке підноситься до позиції абсолютної та єдино правильної нормативної системи. Необхідність взаємодоповнювальної дії обох нормативних систем також можна підкреслити словами М. Дюранте (2017) у тому сенсі, що окремі системи взаємодіють одна з одною, перетинаються, а в деяких випадках юридичні терміни повинні бути пояснені за допомогою інших нормативних систем, причім цей факт є основною причиною того, що нормативно-правова система не може існувати та діяти самостійно у XXI столітті. Саме тому взаємодія та взаємодоповнюваність права та етики є дуже важливою в окресленому сенсі, а також у контексті застосування принципів «Good Governance».

З боку громадськості з'являються вимоги, які законодавство містить, юридична теорія може задовільно аргументувати, але найкраще їх інтерпретувати у своїй повноті саме через піддисципліну прикладної етики, якою є етика державного управління. Передусім це стосується сфери боротьби з корупцією, мобінгу на робочому місці, конфлікту інтересів, отримання подарунків та інших переваг, вимоги щодо підвищення прозорості або забезпечення дотримання високих стандартів доброчесності та особистої відповідальності. Багато держав Європи та Європейського Союзу, без винятку, часто не спроможні забезпечити виконання кількох ідеалів відповідальності (Марковська, Солдатенко, 2021). Наведений демонстративний розрахунок вимог, які суттєво сприяють функціонуванню правового виміру публічно-управлінської діяльності, більш послідовно описано саме

¹ Зміст терміну «комплементарність» полягає у взаємному нерозривному доповненні двох явищ, які без взаємної взаємодії не могли б характеризуватися такими корисними для суспільства властивостями, як це має місце саме у випадку їх взаємовпливу.

фахівцями, що давно займаються питаннями перехресчування державного управління та етики. Завдяки цьому право може виконувати свої соціальні функції, а тому держава має підтримувати моральне оновлення суспільства та підвищувати морально-етичні стандарти до рівня партнерства з правом (Кралік, Кутік, 2013). Тут варто додати, що згадані ідеї не

можна сприймати в сенсі применшення значення законодавства, його позиції та ролі в сучасному суспільстві та практиці державного управління. У цьому сенсі етична нормативна система має виступати як доповнення, що впливає насамперед із перевірених людських цінностей, незмінність яких може сприйматися позитивно щодо майбутнього стабільного розвитку суспільства.

У той же час відповідальність часто обговорюється в контексті інших принципів та ідеалів, пов'язаних з управлінням суспільством та застосуванням концепції «Good Governance». Взаємозв'язок і взаємодоповнюваність правового та етичного аспектів відповідальності в умовах державного управління можна розглядати як корисні в контексті належного урядування. Відповідальність часто є синонімом ясності, прозорості та юридичної відповідальності, але також вона є частиною більш широких соціальних концепцій, таких як партиципація і залучення громадськості (Бовенс, 2007). В цілому можна зазначити, що відповідальність в етичному сенсі допомагає організаціям досягти соціально прийнятної поведінки, яка відповідає не тільки зростаючим вимогам громадян щодо прозорості, але й вимогам громадськості щодо державного управління загалом (Гілберт, Раше, 2007).

Відповідальність у контексті всіх згаданих вище значень, таким чином, не залежить лише від виключного дотримання правил, але має бути розміщена в ширшому контексті належного урядування. Відповідальність тісно пов'язана з іншими принципами концепції «Good Governance», передусім з прозорістю та партиципацією (Рис. 1). Прозорість важлива з точки зору відповідальності, насамперед у сенсі видимості правил, про які інформується принаймні група визначених суб'єктів або в ідеалі вся громадськість. Партиципація, з іншого боку, важлива ще й тому, щоб стандарти, які регулюють сферу відповідальності, були узгоджені саме тими, на кого стандарти та зобов'язання, що містяться в них, впливають і згодом ними регулюються. Водночас, прозорість є ключовою з точки зору інформування про результати, досягнуті за допомогою стандартів. На основі цього зв'язку згодом можна змінити початкові стандарти, якщо поставлена мета не була досягнута. Окреслені відносини не можна розглядати лише як одноразову діяльність, але радше як постійно повторюваний процес, який сприяє вдосконаленню в суспільстві та певною мірою децентралізації механізмів відповідальності в управлінні державними справами.



Рисунок 1: Як прозорість та партиципація сприяє відповідальності

Джерело: власна розробка згідно Пашке та ін., 2018

Безумовно, норми і стандарти є основою, яка регулює поведінку працівників органів державного управління, але вони мають постійно вдосконалюватись завдяки громадськості. Водночас, важливим є, щоб громадськість мала доступ до цих стандартів і норм, на основі яких приймаються державно-політичні рішення. Після виконання цих умов громадськість сама зможе згодом оцінити, чи відповідає поведінка, дії та прийняття рішень у державному управлінні вимогам і стандартам, які вона допомагає створювати.

З огляду на вищевикладене, відповідальність у середовищі державного управління необхідно сприймати як комплексну вимогу до функціонування органів державного управління, а також важливо якісний атрибут поведінки, прийняття рішень і дій службовців. Етичний вимір відповідальності нерозривно пов'язаний із юридичною відповідальністю, яку можна конкретизувати більш детально у спосіб, що виходить за межі права, оскільки саме етичні норми можуть обмежувати соціально небажані способи поведінки, що не містяться в законодавстві. Паралельно, однак, необхідно сприймати той факт, що саме правові норми є вирішальними з точки зору побудови відповідальності в середовищі державного управління, оскільки органи державного управління виконують публічний інтерес, що міститься в правових нормах.

Взаємодія та взаємодоповнюваність права та етики, таким чином, є вирішальними з точки зору відповідальності у державному управлінні в окресленому сенсі, а також у контексті застосування принципів «Good

Governance», ключових і безпосередньо необхідних для сучасного суспільства XXI століття.

Література

- БИЛАСОВА, В., 2009. Вплив інтеграції та глобалізації на суспільну етику в Словаччині. In: Кральова, Л. (ред.), *Генезис і створення державної політики в Словаччині*. Пряшів: KM-Systém, ISBN 978-80-85357-07-3.
- БОВЕНС, М., 2007. New Forms of Accountability and EU-Governance. In: *Comparative European Politics*, вип. 5, № 1, с. 104-120. ISSN 1472-4790.
- БРЕГЕР, В. Дж., 1996. *Government Accountability in the Twenty-First Century*. [онлайн] Доступно за посиланням:
<https://scholarship.law.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=1307&context=scholar>
- БРОДЕР, М., 2016. Public Policy Analysis and Management at the Crossroads: An Epistemological Investigation of Ethics and Public Actions. In: Conteh, Ch., Roberge, I., (eds.). *Canadian Public Administration in the 21st Century*. Boca Raton: CRC Press, p. 173-188. ISBN 978-1-4665-9172-1.
- БРЬОСТЛЬ А., ДОБРОВІЧОВА Г., КАНАРИК, І., 2013. *Теорія права*. Пльзень: Алеш Ченек. ISBN 978-80-7380-425-1.
- ДУБНИК, М. Дж., 2003. Accountability And Ethics: Reconsidering the Relationships. In: *International Journal of Organization Theory and Behavior*, вип. 6, № 3, с. 405-441. ISSN 1093-4537.
- ДЮРАНТЕ, М., 2017. *Ethics, Law and the Politics of Information: A Guide to the Philosophy of Luciano Floridi*. Springer: Dordrech. ISBN 978-94-024-1148-5.
- ФЕРРИС, Г. Р., 1995. Accountability in human resource systems. In: Ferris, G. R. et al. (Eds.), *Handbook of human resource management*. Oxford, U.K.: Blackwell Publishers. ISBN 978-15-578-6719-3.
- ФІШЕР, А., 2015. Bioethics after Finnis. In: Keown, J., George, R. P. (eds.). *Reason, Morality, and Law: The Philosophy of John Finnis*. Oxford: Oxford University Press, s. 269-289. ISBN 978-0-19-873810-7.
- ГЕФФЕРТ, Р., 2015. Постмодерна цивілізація та міраж прав людини з особливою увагою до соціальних прав. Ти ще крокуєш, демократіє? In: Ешток, Г., Гефферт, Р. Бзділова, Р. (вид.), 2015. *Права людини: Куди крокуєш, демократіє*, с. 97-104. ISBN 978-80-8152-380-9.
- ГІЛБЕРТ Д. У., РАШЕ А., 2007. Discourse ethics and social accountability -The ethics of SA 8000 In: *Business Ethics Quarterly*, вип. 17, с. 187 - 216. ISSN 1052-150X.
- ГАРВАНЕК, Я., СТЕЙСКАЛ, Я., 2010. Держава і право в епоху постмодерної комунікації. In: *Журнал юридичної науки і практики*, Брно: Університет Масарика, юридичний факультет, 2010, вип. 18, № 2, с. 111–117. ISSN 1210-9126.
- ГАРВАНЕК, Я та колектив, 2013. *Теорія права*. Пльзень: Алеш Ченек. ISBN 978-80-7380-458-9.
- ГЕНЦОВСЬКА М., ЕСЕНКО М., 2010. *Теорія права для навчальної програми «публічне управління»*. Кошице: Університет ім. Павла Йозефа Шафарика в Кошице. ISBN 978-80-7097-839-9.

- ІВОР, Я., ПОЛАК, П., ЗАГОРА, Я., 2016. *Матеріальне кримінальне право I. Загальна частина*. Братислава: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-8168-509-5.
- ІВОР, Я., ПОЛАК, П., ЗАГОРА, Я., 2016. *Матеріальне кримінальне право I. Загальна частина*. Братислава: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-8168-509-5.
- КРАЛІК, Ю., КУТІК, Я., 2013. *Система контролю та її підсистеми в державному управлінні*. Пльзень: Алеш Ченек. ISBN 978-80-7380-482-4.
- ЛІНДКВІСТ Л., ЛЛЕВЕЛІН С., 2003. Accountability, responsibility and organization. In: *Scandinavian Journal of Management*, вип. 19, № 2, с. 251-273. ISSN 0956-5221.
- МАХАЙОВА, Й. та ін., 2007. *Загальне адміністративне право*. Братислава: Радник підприємця. ISBN 978-80-88931-71-3.
- МАРКОВСЬКА, А. СОЛДАТЕНКО, І., 2021. Understanding the Dynamics of White-Collar Criminality in Ukraine. In: Лорд, Н. та ін. (вип.) *European White-Collar Crime: Exploring the Nature of European Realities*. Брістоль: Bristol University Press, с. 143-162. ISBN 978-1-5292-1235-8.
- ОНДРОВА, Д., 2016. Appeal of Ethical Accountability in Public Administration. In: *Щорічник Державного Управління*, вип. 2016, № 2, с. 395-410. ISSN 2449-7797.
- ПАЛУШ, І. та ін., 2016. *Конституційне право Словацької Республіки*. Кошице: Університет ім. Павла Йозефа Шафарика в Кошице. ISBN 978-80-8152-442-4.
- ПАШКЕ, А. та ін., 2018. Increasing transparency and accountability in national pharmaceutical systems. In: *Bulletin of the World Health Organization*, вип. 96, № 11, с. 782 - 791. ISSN 0042-9686
- ПРЖІБАНЬ, Ї., 2001. *Розмовне право та спілкування: Есе про постмодерну невизначеність, справедливість у праві та політичну пам'ять*. Прага: G plus G. ISBN 978-80-86103-36-6.
- РОБЕРТС, Дж., 1991. The possibilities of accountability. In: *Accounting, Organizations and Society*, вип. 16, № 4, с. 355-368. ISSN 0361-3682.
- РОМЗЕК, Б. С. - ДУБНІК, М. Дж. 1987. Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy. In *American Society for Public Administration*, вип. 47, № 3, с. 227-238. ISSN - 0033-3352.
- ЗІНГЕР, П., 2011. *The Expanding Circle: Ethics, Evolution, and Moral Progress*. Princeton: Princeton University Press. ISBN 978-0-691-15069-7.
- ВЕЧЕРА, М., ҐЕРЛОХ, А., ШЛОССЕР, Г., БЕРАН, К., РУДЕНКО, С., 2013. *Теорія права*. Братислава: Eurokódex. ISBN 978-80-8155-001-0.
- ВРАБКО, М. та ін. 2018. *Адміністративне матеріальне право. Загальна частина. 2-е видання*. Братислава: С. Н. Beck. ISBN 978-80-8960-368-8.

7. Доброчесність етичної поведінки

Ондрей Міталь

Рекомендований спосіб цитування:

МІТАЛЬ, Ондрей, 2022. Цілісність етичної поведінки. In: МІТАЛЬ, О., РОВЕНСЬКА, Д., ЖУПОВА, Е. та ін. *Посібник з належного урядування для майбутніх фахівців державних установ*. Кошице: ŠafárikPress, s. 67 – 75. ISBN XXX.

Сучасна теорія і практика державного управління, з точки зору вітчизняних та зарубіжних експертів, все частіше обговорюється в контексті етичного аспекту виконання функцій державного управління. Часто повторюване явище, яке протягом останніх років інтенсивно аналізувалося на місцевих, національних і міжнародних форумах, – це доброчесність державного управління, що найчастіше пов'язана з етичним виміром виконання функцій державного управління. У зв'язку із комплексністю сучасного суспільства етика та доброчесність все частіше обговорюються як один із викликів сучасного світу, який у своїй частині, що розвивається, але також його розвиненій частині, не робить належного акценту на етиці та доброчесності (Фурі, Кімаро, 2020). Постійно зростаючий акцент, який приділяється високим стандартам доброчесності в середовищі державного управління, є результатом відображення їх (не)дотримання в сучасних демократичних і правових державах XXI століття.

Таким чином, у наступному матеріалі буде запропоновано кілька точок зору на значення та визначення терміну доброчесність. Одночасно необхідно пояснити, чому доброчесність важлива для сучасних демократичних і правових держав, державного управління і, зрештою, для всього суспільства. Також буде розглянуто різні підходи до впровадження правил доброчесності у важливі документи на національному та міжнародному рівнях.

Доброчесність державного управління

Доброчесність можна вважати якісним атрибутом управління суспільством, який є відносно новим порівняно з іншими ідеалами. Тим не менш, доброчесність є настільки складним предметом інтересу для експертів, що її можна аналізувати з кількох точок зору, насамперед соціальної, філософської, етично-моральної, публічно-правової, а також економічної (Гейвуд та ін., 2017). Власне через свою складність поняття доброчесності є більш широким суспільним феноменом. Загалом, доброчесність являє собою концепцію, яка не тільки нерозривно пов'язана з функціонуванням державного управління та управління суспільством органами державного управління. Концепція доброчесності стала популярною як у державному, так і в приватному секторах, особливо за останню чверть століття (Герасим'юк та ін., 2020).

Дуже важко точно визначити зміст поняття доброчесності, а окремі фахівці з різних галузей науки не завжди сходяться на думці, що саме під доброчесністю можна розуміти. Фахівці та експерти в різних країнах світу по-різному бачать зміст поняття доброчесності, але найпоширенішим спільним аспектом є його боротьба з корупційною поведінкою та підвищення суспільної довіри (Мартінова, Еваровіч, 2020; Гокстра, Цвейгерс, 2016; Ондрова, 2016; Паллаї, 2012). Доброчесність є настільки складним явищем, що дуже важко створити точне, особливо законодавче, його визначення (Д'Альтеріо, 2017). Ймовірно, найбільш

релевантне та вичерпне визначення того, що таке доброчесність державного управління, пропонує документ Організації економічного співробітництва та розвитку під назвою «Рекомендації Ради ОЕСР щодо громадської доброчесності» (2017), де зазначено, що: «це послідовна відповідність дій загальним етичним цінностям, принципам і нормам для сприяння та визначення пріоритету суспільних інтересів над приватними інтересами в державному секторі». Що включає в себе доброчесність та яке її значення для сучасного суспільства в цілому, на думку авторів з різних галузей науки?

Визначення доброчесності в середовищі державного управління

Розпочати спробу визначення поняття доброчесності ми можемо з часткових вимог до поведінки службовців державного управління, які часто асоціюються з поняттям доброчесності в державному управлінні. Доброчесність часто ототожнюють із чесністю, надійністю, повагою, але також із легітимністю, відповідальністю, дотриманням суспільних інтересів та суспільної довіри (Ротштайн і Сорак, 2017). Доброчесність часто обговорюється з прихильністю та тенденцією до боротьби з корупцією, яка зазвичай являє собою набір інструментів і механізмів, таких як кодекси етики, політика конфлікту інтересів і декларації майна (Дженкінс та ін., 2015). В окресленому розумінні доброчесність державного управління тісно пов'язана з мінімізацією антигромадської поведінки в середовищі державного управління.

Мінімізація негативних явищ в державному управлінні безперечно важлива, адже державне управління має служити всім громадянам. Для сфери державного управління доброчесність представляє стан, коли органи державного управління виконують свої функції відповідно до інтересів суспільства. Однією з основних передумов доброчесності в середовищі державного управління є загальноприйняті правила поведінки, які базуються на ідеї, що приватний інтерес не може суперечити політичній та адміністративній відповідальності (Губертс, 1998). У зазначеному розумінні доброчесність державного управління тісно пов'язана з ключовим завданням функціонування державного управління, яким є досягнення суспільних інтересів.

Застосування та вимога доброчесності державного управління також часто розглядається як підхід до забезпечення поставлених цілей у намірах боротьби з корупцією, підвищення громадської довіри, дотримання суспільних інтересів та багато іншого. Тому тенденцію дотримуватись високих стандартів доброчесності державного управління часто називають підходом, спрямованим на забезпечення дотримання бажаних стандартів поведінки, дій і прийняття рішень. **Доброчесність як підхід до етичного управління в організації** використовує механізми внутрішнього контролю, спрямовані на стимулювання поведінки, такі як навчання та освіта, тоді як, з іншого боку, підхід, заснований на відповідності, базується на зовнішньому контролі поведінки через закони та нормативні акти. (Лоутон та ін., 2013; Лоутон, Маколей, 2009).

Ідеальною моделлю для застосування етичної доброчесності з точки зору управління етичним аспектом діяльності організацій державного управління є спрямування уваги на визначення основних принципів і створення гармонійного середовища з почуттям спільної відповідальності. (Пейн, 1994). З іншого боку, у контексті етичної доброчесності Лоутон (2004) вважає важливою таку поведінку співробітника, яка відповідає високим професійним стандартам. Той факт, що етична доброчесність має виходити зі свідомості індивіда, що також підтверджено Кіллінгером (2010), оскільки йдеться про безкомпромісну та

передбачувану схильність підносити етику, етичні принципи та етичні цінності понад усе. В окреслених контекстах доброчесність державного управління в основному перевищує рівень особистості.

У цьому сенсі виникає питання про те, хто в кінцевому підсумку має гарантувати дотримання доброчесності державного управління. Чи це має бути конкретний працівник органу державного управління чи сам орган державного управління, чи державне управління в цілому? Доброчесність можна сприймати у зазначеному сенсі на кількох рівнях суспільного життя, тоді як згідно з дослідженням А. Гурзавської (2015), доброчесність має **три основні виміри**, такі як:

- **особистісна доброчесність** (традиційне сприйняття доброчесності як відповідної та адекватної поведінки, куди ми можемо включити узгодженість між заявами та фактичними діями; індивідуум набув послідовних цінностей, які керують його прийняттям рішень і діями);
- **організаційна доброчесність** (доброчесність існує також на рівні організацій, відповідно ми також можемо сприймати доброчесність усього державного управління як систему, коли доброчесність забезпечує правильне функціонування інституцій відповідно до їх призначення, але також підтверджує легітимність цілої системи);
- **доброчесність інституцій** (відноситься до соціальних норм і кодексів, включаючи законодавство, яке зобов'язує поведінку індивідів).

Важливо розуміти як індивідуальний, так і організаційний аспекти доброчесності в їхніх взаємозв'язках, оскільки вони впливають один на одного (Гребе, Верманн, 2011). Доброчесність має супроводжувати кожного індивіда на кожному кроці, оскільки йдеться про спосіб мислення, який включає справедливе ставлення, чесність, а також відповідальність із почуттям правильної та законної мети (Філд, 2012). Застосування доброчесності значною мірою залежить від самоконтролю, який здійснюють самі службовці органів державного управління, водночас воно сильно базується на моральній оцінці та моральному характері індивіда (Лі, 2014; Месхальк, 2005). Таким чином, індивідуум повинен нести повну відповідальність за свої дії відповідно до найвищих стандартів доброчесності. Водночас необхідно сприймати той факт, що індивід в кінцевому підсумку є членом організації або представником певної професії. Цінності, моделі та принципи, яких дотримуються під час застосування високих стандартів етичної доброчесності, встановлюються певним професійним співтовариством, при цьому вони повинні мати позитивний вплив, який є досяжним, перевіреним і реалізованим (Санду, 2016). Тому навіть здалеку у випадку доброчесності державного управління мова **не може і не йде про абстрактні стандарти** поведінки, дії та прийняття рішень, а навпаки, йдеться про детальний посібник із складних ситуацій, які можуть виникнути в середовищі державного управління практично щодня.



Рисунок 1: Доброчесність державного управління – поведінкові аспекти

Джерело: власна розробка згідно ОЕСР, 2018

Таким чином, доброчесність непомітно містить у собі кілька принципів належного урядування одночасно. Виходячи з вищенаведеного, доброчесність можна чітко тлумачити в контексті таких принципів, як прозорість, відкритість, відповідальність або партиципація. Поняття доброчесності в державному управлінні є, з одного боку, основним критерієм, за яким державне управління може виконувати свою місію моніторингу суспільних інтересів і загального блага, але з іншого боку, доброчесність можна розглядати як інструмент завдяки якому державне управління може протистояти порушенням правових норм і ризикам, що загрожують його функціональності (Даргай, 2019).

Значення доброчесності для сучасного суспільства та держави

Незважаючи на те, що увага вищезазначеного тексту зосереджена насамперед на доброчесності державного управління, необхідно також вказати на його ширший суспільний вплив. Отже доброчесність також має сприйматися в ширшому суспільному контексті, оскільки як така вона стосується організацій приватного сектору, громадянського суспільства та засобів масової інформації (Гурзавська, 2015). Можна підкреслити роль громадянського суспільства, оскільки існування життєздатного та активного громадянського суспільства, яке вимагає відповідальності службовців державного управління, може бути ключовим фактором у підтриманні високих стандартів доброчесності. (Розенбаум, 2006).

Таким чином, можна лише погодитися зі словами Андронічану (2009) про те, що доброчесність у контексті належного суспільного урядування має бути обов'язковою не лише для органів державного управління, але й для підрозділів приватного сектору суспільства, оскільки важко покращити доброчесність державного сектору, доки ті самі правила не поважаються приватним сектором і навпаки. Водночас необхідно враховувати той факт, що на сприйняття високих стандартів доброчесності значний вплив має суспільство, однолітки, сусіди чи колеги (ОЕСР, 2018). Підсумовуючи словами А. Лоутона та ін. (2013) можна стверджувати, що доброчесність вимагає від працівника органу державного управління високого рівня самоконтролю та самовладання, який, однак, також має

відбуватися відповідно до допоміжних принципів, встановлених всередині організації та в суспільстві. Тому створення та дотримання стандартів доброчесності в державному управлінні є, зрештою, результатом ціннісних установок всього суспільства.

Зважаючи на ширшу суспільну важливість доброчесності державного управління, не можна забувати саму суть демократичної та правової держави. Окрім того доброчесність є ключовою з точки зору суспільного договору між владою та її громадянами, позаяк держава в цілому втрапить легітимність у разі, якщо органи державного управління та їхні представники не зможуть чесно та відповідально виконувати покладені на них функції. спосіб (Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit, 2012). У цьому сенсі доброчесність можна прирівняти до поведінки згідно відповідних загальноприйнятих в суспільстві моральних цінностей, стандартів, норм та правил. (Колтгофф та ін., 2007). Поведінка службовця органу державного управління відповідно до принципів доброчесності – це така поведінка, яка вважається морально правильною значною більшістю людей (Гейвуд та Роуз, 2015). Проте варто додати, що це норми та ціннісні установки суспільства в конкретному часі та просторі, оскільки, як і суспільство, суспільний інтерес поступово змінюється та трансформується.

У контексті належного урядування доброчесність сприймається як частина етичної поведінки співробітників органів державного управління під час урядування державними справами відповідно до функцій державного управління (Герасим'юк та ін., 2020). У цьому сенсі можна вказати на результати аналізу, які лише підтверджують ширшу суспільну значимість доброчесності державного управління. Держави, в яких громадяни відчують вищий рівень дотримання принципів доброчесності та кращого управління суспільством, є державами, які, незважаючи на фінансову та боргову кризу, зберегли високий рівень суспільної довіри (Мунгіу-Піппіді, 2015). У випадку функціональної системи доброчесності в державному управлінні та суспільстві в цілому застосовується принцип, що, якщо окремі органи державного управління та інші сектори функціонують ефективно, вони створюють таку здорову та міцну систему національної доброчесності, яка згодом здатна не лише боротися з корупцією, але й захищатися від зловживань владою та інших серйозних антигромадських дій (Рено, 2012). В інтересах процесів глобалізації, що нині тривають, навіть у контексті доброчесності в державному управлінні можна помітити намагання створити універсальний та загальнозначущий зміст розглянутого явища.

Різноманітність ініціатив, спрямованих на доброчесність державного управління – теорія та практика

Вимагання та моніторинг високих стандартів доброчесності в середовищі державного управління, виходячи з вищезазначеного, можна визначити як у рекомендаційних, так і в обов'язкових документах. Саме документи міжнародних організацій або вузькоспеціалізованих національних установ пропонують практичне розуміння самого змісту доброчесності в державному управлінні. Короткий огляд документів різного характеру, прийнятих різними національними установами в розвинених країнах, виявляє наступне.

Через призму Комітету зі стандартів суспільного життя, який діє у Сполученому Королівстві Великої Британії та Північної Ірландії, доброчесність важлива в контексті уникнення ситуацій, коли це може будь-яким чином вплинути на виконання трудових

обов'язків. Ба більше, особи, які професійно працюють в органах державного управління, повинні демонструвати свої інтереси та стосунки належним і заздалегідь визначеним чином (Committee on Standards in Public Life, 2013)

У Федеративній Республіці Німеччини правила доброчесності розроблені дуже детально на федеральному рівні в документі, основною метою якого є створення чіткої та зрозумілої презентації правил, спрямованих на запобігання та боротьбу з корупцією, при цьому важливо не тільки мати встановлені правила, але вкрай важливо, щоб правила, встановлені державним управлінням, дотримувалися під час виконання довірених функцій (Federal Ministry of Interior, 2014). Королівство Нідерландів також має набір правил поведінки на центральному рівні державного управління, які, серед іншого, визначають доброчесність через незалежність, неупередженість, підзвітність, турботу та особисту відповідальність (Ministry of the Interior and Kingdom Relations, 2016). Дещо інакше доброчесність державного управління визначається в умовах Австралії, де дотримання найвищих стандартів доброчесності гарантується дотриманням двох ключових документів, що забезпечують ефективну основу інституційної доброчесності, а саме: Цінності державної служби Австралії та Етичний кодекс державної служби Австралії (Australian Government 2021; Australian Government, 1999). Діяльність в суспільних інтересах, уникнення конфлікту інтересів, діяльність згідно із законодавством та не зловживання службовим становищем є основними аспектами визначення доброчесності, викладеного в документі «Цінності та етичний кодекс для державного сектору в Канаді». (Government of Canada, 2011).

В середовищі Європейського Союзу можна визначити шляхи покращення доброчесності державного управління за допомогою ініціативи під назвою «Пакти про доброчесність»¹, яка протягом поточного програмного періоду реалізується в 11 країнах-членах. Метою Пактів про доброчесність є підвищення прозорості, підзвітності та належного урядування в державних закупівлях, зміцнення довіри до органів державного управління, а також покращення економічної конкуренції за рахунок ефективності витрат держави та економії від державних закупівель (Європейська Комісія, 2021). Принципи державних послуг для державної послуги ЄС (2012) з акцентом на принципі доброчесності вимагають, щоб урядовці своєю поведінкою відповідали найсуворішим вимогам громадського контролю, якому недостатньо просто дотримуватись законів.

Організація економічного співробітництва та розвитку регулярно публікує, напевно, найскладніші та найактуальніші документи, аналізи та дослідження доброчесності державного управління. Найважливішим поточним документом є вищезазначена Рекомендація Ради ОЕСР щодо громадської доброчесності, яка містить рекомендовану основу для доброчесності державного управління. (Рисунок № 2). Суть предмета полягає в рекомендаціях, спрямованих на необхідність створення системного підходу до доброчесності державного управління, зосереджених на поведінці працівників органів державного управління, націлених на мінімізацію ризиків та ризикованих ситуацій, а також наголошуючи на підвищенні культури доброчесності в суспільстві загалом (ОЕСР, 2017).

¹ В рамках Європейського Союзу реалізується проект «Integrity Pacts – Civil Control Mechanism for Safeguarding EU Funds», головна мета якого мінімізувати корупцію під час використання коштів Європейського Союзу. Докладніше про Пакти доброчесності та країни, які беруть участь у цьому проекті та згодом поширюватимуть переваги цього проекту можна знайти: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/integrity-pacts/.



Рисунок 2: Доброчесність державного управління

Джерело: Рекомендації Ради ОЕСР щодо суспільної доброчесності, 2017

Вищезазначена рекомендована структура суспільної доброчесності, запропонована ОЕСР, чітко підтверджує вищезазначені думки фахівців щодо складності доброчесності в середовищі державного управління, а також її важливість для сучасного суспільства. Доброчесність державного управління є, перш за все, вирішальною з точки зору виконання функцій державного управління, як на індивідуальному, так і на інституційному рівні. Загальне ставлення та усвідомлення суспільством самих стандартів доброчесності в державному управлінні є, однак, не менш важливим, оскільки в кінцевому підсумку йдеться про відображення потреб та інтересів громадян, які законним і легітимним чином трансформуються в державну політику, суспільні інтереси, суспільні блага та послуги. Боротьбу з корупцією, відповідальне підвищення довіри суспільства до держави та державного управління на благо всього суспільства та практично кожного окремого члена суспільства можна вважати відображенням поточних умов та необхідності встановлення пріоритету суспільних інтересів. Наші міркування про доброчесність у державному управлінні можна завершити ідеєю Зінгера (2016), яка була відома вже стародавнім європейським народам і яка вказує на те, що слідування власним інтересам веде до життя, яке, окрім власного чи особистого задоволення, не має іншого сенсу, а тим більше сенсу загальносуспільного.

Підсумовуючи, про доброчесність державного управління можна сказати, що його значення в діяльності органів державного управління поступово зростає. Сьогодні доброчесність стає всеохоплюючою та позитивною концепцією, суспільне забезпечення якої має потенціал для зниження рівня корупції в суспільстві, і водночас впливає на довіру суспільства до уряду, а отже, і на всю систему державного управління. (Богата, 2019). Беручи до уваги інтерес до доброчесності державного управління, який є очевидним серед урядів окремих держав, в академічному середовищі, з боку міжнародних організацій, а також з боку окремих органів державного управління, не можна очікувати, що цій темі в майбутньому не буде присвячено належної уваги.

Література

- АНДРОНИЧАНУ, А., 2009. An Overview on Ethics and the Basic Concepts in Different European Countries. In: Suwaj, J. P., H. J. Rieger (eds.), *Public Integrity Theories and Practical Instruments*. Братислава: NISPAcee, с. 19-108. ISBN 978-80-89013-42-5.
- AUSTRALIAN GOVERNMENT, 2021, Values APS. [онлайн] [20.1.2021] Доступно за посиланням: <https://www.apsc.gov.au/working-aps/information-aps-employment/aps-values>
- AUSTRALIAN GOVERNMENT, 1999, Code of Conduct APS. [онлайн] [20.1.2021] Доступно за посиланням: <http://www.comlaw.gov.au/ComLaw/Management.nsf/current/bytitle/2B1A7B9F7929EE9DC A256F71000717D7?OpenDocument&VIEW=compilations>
- БОГАТА, М. 2019. Етика та доброчесність державного управління Чеської Республіки. In: *Scientific papers of the University of Pardubice. Series D, Faculty of Economics and Administration*, вип. 47, с. 16-27. ISSN 1211-555X.
- COMMITTEE ON STANDARDS IN PUBLIC LIFE., 2013. *The Seven Principles of Public Life*. [онлайн] Доступно за посиланням: <https://www.gov.uk/government/publications/the-7-principles-of-public-life>
- Д'АЛЬТЕРІО, Е. 2017. Integrity of the public sector and controls: A new challenge for global administrative law? In *Institutional Journal of Constitutional Law*, вип. 15, № 4, с. 1013-1038. ISSN 1474-2640.
- ДАРГАЙ, Е., 2019. The Implementation and Experience of Integrity Management in Public Administration. In: *Academic and Applied Research in Military and Public Management Science*, вип. 18, № 2, с. 17-29. ISSN 2498-5392.
- DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT., 2012. Improving Integrity in Public Administration. [онлайн] [20.1.2020] Доступно за посиланням: <https://d-nb.info/1097423298/34>.
- ЄВРОПЕЙСЬКА КОМІСІЯ, 2021. *Integrity Pacts*. [онлайн] [20.12.2020] Доступно за посиланням: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/integrity-pacts/
- ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ОМБУДСМЕН, 2012. *Public Service Principles for the EU Civil Service*. [онлайн]. [20.2.2022] Доступно за посиланням: https://www.ombudsman.europa.eu/showResource?resourceId=1340001538815_Public%20service%20principles_EN.pdf&type=pdf&download=true&lang=en
- FEDERAL MINISTRY OF INTERIOR., 2014. *Rules of Integrity*. [онлайн] [20.1.2021] Доступно за посиланням: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/EN/publikationen/2014/rules-on->

- integrity.pdf;jsessionid=8A67D4005D2597139ECF42FACCB478A6.2_cid295?__blob=publicationFile&v=3
- ФУРІ Д., КИМАРО Дж., 2020. The Interrelationship Between Ethics and Integrity in Public Administration. In: *Administration Publica*, вип. 28, № 2, с. 76-93. ISSN 1015-4833.
- GOVERNMENT OF CANADA., 2011. *Values and Ethics Code for the Public Sector*. с. 14. ISBN 978-1-100-20021-7. [онлайн] Доступно за посиланням: <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol-cont/25049-eng.pdf>
- ГУРЗАВСЬКА, А., 2015. Principles and Approaches in Ethics Assessment: Institutional Integrity. [онлайн] Доступно за посиланням: <https://satoriproject.eu/media/1.e-Institutional-Integrity.pdf>
- ГЕРАСИМ'ЮК К. та ін., 2020. Principles of Integrity and Good Governance in Public Administration. In: *International Journal of Management*, вип. 11, № 4, с. 545-555. ISSN 0976-6502.
- ГЕЙВУД, П., РОУЗ, Дж., 2013. Political science approaches to integrity and corruption. In: *Human Affairs*, вип. 23, № 2, с. 148-159. ISSN 1337-401X.
- ГЕЙВУД, П. та ін., 2017. *Integrity and Integrity Management in Public Life*. [онлайн] Доступно за посиланням: <http://anticorrrp.eu/publications/integrity-and-integrity-management-in-public-life>
- ГЕКСТРА, А., ЦВИГЕРС, М., 2016. The Dutch national integrity office: Supporting public integrity. In: Huberts, L., A. Hoekstra (eds.), *Integrity management in the public sector: The Dutch approach*. Hague: BIOS, с. 53-62. ISBN 978-90-824816-0-0.
- ГЬЮБЕРТС, Л. У. ДЖ. С., 1998. What can be done against public corruption and fraud: Expert views on strategies to protect public integrity. In: *Crime, Law and Social Change*, вип. 29, с. 209-224. ISSN 1573-0751.
- ДЖЕНКІНС, С. Р. та ін., 2015. The Effects of Discrete-Trial Training Commission: Errors on Learner Outcomes: An Extension. In: *Journal of Behavioral Education*, вип. 24, с. 196-209. ISSN 1053-0819.
- КІЛЛІНГЕР, Б., 2010. *Integrity: Doing the Right Thing for the Right Reason*. Montreal: McGill-Queen's University Press. ISBN 978-0-7735-3752-1.
- КОЛЬТОФФ, Е. та ін., 2007. The Ethics of New Public Management: Is Integrity at Stake? In: *Public Administration Quarterly*, вип. 30, № 3-4, с. 399-439. ISSN 0734-9149.
- ЛОУТОН, А., МАКОЛЕЙ, М., 2009. Ethics Management and Ethical Management. In: Cox, R. W. (ed.), *Ethics and Integrity in Public Administration: Concepts and Cases*. с. 107-120. ISBN 978-07-65623-11-9.
- ЛОУТОН, А. та ін., 2013. *Ethics and Management in the Public Sector*. Abingdon: Routledge. ISBN 978-0-415-57760-1.
- ЛОУТОН, А., 2004. Developing and Implementing Codes of Ethics. In: *Viešoji politika ir Administrativimas*, vol. 3, n. 7, pp. 94-101. ISSN 1648-2603.
- ЛІ, С., 2014. Ethics in Public Administration: Are We Teaching What Can't be Taught? [онлайн] [20.7.2021] Доступно за посиланням: <https://www.csc.gov.sg/articles/ethics-in-public-administration-are-we-teaching-what-can-t-be-taught>
- МЕСХАЛЬК, Й., 2005. The use of the ethical climate questionnaire in the public sector: an empirical assessment. [онлайн] [20.3.2021] Доступно за посиланням: https://soc.kuleuven.be/io/pubpdf/IO01061010_Maesschalck.pdf

- МАРТИНОВА, С. Е., ЕВАРОВИЧ, С. А., 2020. Professional Development as a Tool for Forming Service Orientation of Civil Servants. In: *Karelian Scientific Journal*, 2020, вип. 9, № 4, с. 69-75, ISSN 9608-9372.
- MINISTRY OF THE INTERIOR AND KINGDOM RELATIONS., 2016. *Code of Conduct for Integrity in the Central Public Administration 2016*. [онлайн] [20.1.2020] Доступно за посиланням: <https://www.government.nl/documents/decrees/2017/02/10/code-of-conduct-for-integrity-in-the-central-public-administration-2016>
- МУНГІУ-ПІПІДІ, А., 2015, *The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption*. Cambridge: Cambridge University Press. ISBN 978-1-107-11392-3.
- ОЕСР, 2018. *Behavioural Insights for Public Integrity: Harnessing the Human Factor to Countercorruption*. Paris: OECD Publishing, с. 64. ISBN 978-92-64-29705-0. [онлайн] [20.1.2021] Доступно за посиланням: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/behavioural-insights-for-public-integrity_9789264297067-en
- ОЕСР, 2017. *OECD Recommendation of the Council on Public Integrity: Public Integrity*. [онлайн] Доступно за посиланням: <https://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-Public-Integrity.pdf>
- ОНДРОВА, Д., 2016, Public Administration, Ethical Integration and Globalization. In: *European Integration Studies*. 2016, vol. 12, n. 1, pp. 54-63. ISSN 1588-6735.
- ПЕЙН, Л. С., 1994. Managing for Organizational Integrity. In: *Harvard Business Review*., vol. 72, n. 2, pp. 106-117. ISSN 0017-8012.
- ПАЛЛАЙ, К., 2012. *Integrity and integrity management*. [онлайн] [20.1.2020] Доступно за посиланням: [http://corruptionprevention.gov.hu/download/8/f2/90000/Integrity%20and%20integrity%20management%20\(Katalin%20Pallai\).pdf](http://corruptionprevention.gov.hu/download/8/f2/90000/Integrity%20and%20integrity%20management%20(Katalin%20Pallai).pdf)
- РЕНО, Г., 2012. Norway's Integrity System - Not quite Perfect? [онлайн] Доступно за посиланням: http://transparency.no/wp-content/uploads/engelsk_versjon_av_NIS-1.pdf
- РОЗЕНБАУМ, А., 2006. Cooperative service delivery: the dynamics of public sector-private sector-civil society collaboration. In: *International Review of Administrative Sciences*, вип. 72, № 1, 43-56. ISSN 0020-8523.
- РОТШТАЙН, Б., СОРАК, Н., 2017. Ethical codes for the public administration. In: *QoG Working Paper Series*, вип. 12., с. 2-53, ISSN 1653-8919.
- САНДУ, А., 2016. Integrity as Ethical Operational Value in Public Administration. In: *Revista Românească pentru Educație Multidimensională*, вип. 8, № 2. с. 57-67. ISSN 2067 – 9270.
- ЗІНГЕР, П., 2016. *Ethics in the Real World: 82 Brief Essays on Things That Matter*. Princeton: Princeton University Press. ISBN 978-0-691-17247-7.

8. Права людини

Міхал Єсенко – Яна Волохова

Рекомендований спосіб цитування:

JESENKO, Michal a Jana VOLOCHOVÁ, 2022. Ľudské práva. In: MITAĽ, O., ROVENSKÁ, D., ŽUPOVÁ, E. a kol. *Manuál dobrého spravovania pre budúcich expertov verejných inštitúcií*. Košice: ŠafárikPress, s. 76 – 84. ISBN XXX.

Демократія та права людини є основою нинішнього верховенства права. Права людини регулюють наше повсякденне життя. Їх можна охарактеризувати як основні права і свободи, які кожна людина набуває при народженні, незалежно від раси, статі, релігії, етнічного походження, національності чи громадянства. Права людини є невід'ємними, невідчужуваними, непорушними та не мають строку позовної давності. Що це означає? Права людини ні в кого не можуть бути відібрані, вони не можуть бути передані комусь іншому, не мають строку позовної давності, їхня тривалість в часі є необмеженою, і, передусім, вони існують незалежно від волі законодавця, який може лише визнавати і захищати їх і не може їх скасувати.

У цьому розділі ми більш детально зупинимося на: концептуальному визначенні прав людини, класифікації прав людини, універсальній системі захисту прав людини та європейській системі захисту прав людини.

Права людини - концептуальне визначення

Термін "права людини" відображає цілу низку різних за змістом та якістю прав та свобод індивіда. Це поняття є універсальним поняттям, що виражає відносини між державою та особою. У сучасному громадянському суспільстві держава відіграє незамінну роль у захисті та забезпеченні реалізації прав людини, так само очевидно є участь громадян у державній владі. Права людини – це найширший термін, який включає основні права та свободи, закріплені в міжнародних конвенціях та інших джерелах міжнародного права (договорах, пактах, протоколах, хартіях тощо), проте в цих міжнародно-правових та політичних документах ми не знайдемо єдиної термінології, яка регулює права людини (Strážnická a kol., 2013).

Фрідріх і кол. зазначають, що основні права і свободи людини формують ядро основних прав і свобод. Права людини можна розуміти як права та повноваження людини, які гарантують людську свободу та гідність і які захищені інституційними гарантіями і, в тій чи іншій формі, є моделями людської поведінки, необхідними для збереження життя індивідів.

Основні права і свободи людини - це права природно-правового характеру, які ґрунтуються на принципі універсальності, виражаючи в істотних ознаках місце людини в природі, суспільстві та державі. Вони характеризують людину як людську істоту і водночас гарантують їй її приватний простір. Вони відображають рівність усіх людей-універсальну значимість, об'єктивність та міжнародний аспект (Balog, 2017).

Права людини та їх існування в об'єктивному сенсі були б малокорисними для людей, якби вони не існували також у формі суб'єктивного права. Саме переведення права з об'єктивної реальності у форму суб'єктивного права є основою передумовою захисту прав

людини. У формі суб'єктивного права їх збереження гарантується, як і будь-яка інша правова вимога, примусовою силою держави, тому основні засади захисту прав людини пов'язані також із загальними принципами захисту права, якими, зокрема, є:

- правозастосування,
- універсальність,
- індивідуальність,
- відкритість (Svák, 2011).

Управління Верховного комісара ООН з прав людини (УВКПЛ) визначило деякі з найважливіших характеристик прав людини:

- права людини ґрунтуються на повазі до гідності та цінності кожної людини,
- права людини є універсальними, тобто застосовуються однаково і без дискримінації щодо всіх людей,
- права людини є невідчужуваними – ніхто не може бути позбавлений своїх прав, за винятком особливих ситуацій, наприклад, право на свободу може бути обмежене, якщо особу було визнано винною у вчиненні злочину,
- права людини є неподільними, взаємопов'язаними та взаємозалежними, з тієї причини, що неможливо дотримуватися одних прав, а інших - ні. На практиці порушення одного права вплине на дотримання інших прав (УВКПЛ, 2001).

Розвиток міжнародного права призвів до загального визнання того, що захист основних прав і свобод людини від порушень державними органами забезпечується особам на основі міжнародного права. Сукупність його конкретних інструментів – документів, механізмів та інституцій називається міжнародним правом прав людини.

Класифікація прав людини

У фаховій та науковій літературі ми зустрічаємо кілька критеріїв (аспектів) поділу прав людини.

Таблиця 1: Критерії поділу прав людини

Аспект (критерій) поділу	Поділ
філософсько-правовий	природно-правовий підхід, позитивно-правовий підхід
за предметом	особисті права та свободи, громадянські права, політичні права та свободи, економічні, соціальні та культурні права, права меншин, права, пов'язані із застосуванням прав людини
за суб'єктом	фізичні особи, юридичні особи, громадяни, іноземці, спеціально визначені суб'єкти
статусний принцип	status negativus, status positivus, status activus
юридична обов'язковість	недоторканні, умовні, допоміжні, опосередковані

Джерело: власна розробка

Важливим критерієм поділу прав людини є аспект історичного розвитку, на основі якого ми виділяємо три групи основних прав і свобод, які називаються "поколіннями прав людини".

Перше покоління прав людини

До цього покоління прав людини ми відносимо, зокрема, основні права людини, які були встановлені під час буржуазних революцій. Це покоління суб'єктивних прав є поколінням громадянських і політичних прав. Були розроблені ідеї та концепції держави, політичної влади, права і свободи. Виникла боротьба проти монархічного абсолютизму, яка знайшла своє вираження в документах, що мали юридичну силу: Велика хартія вольностей (1215 р.), Білль про права (1689 р.), Декларація незалежності (1776 р.), Декларація прав людини і громадянина (1789 р.) (Cornescu 2009.)

Основні права першого покоління включали: право на життя, принцип формальної рівності, право на свободу та особисту недоторканність і право на власність. У цих перших документах були закріплені громадянські та політичні права: свобода слова, право на об'єднання, право на збори, право голосу (Svák 2011).

Відповідно до міжнародного мінімального стандарту громадянські права включають, перш за все, основні права, які стосуються особистої та моральної недоторканності особи та мають абсолютний характер: Заборона катувань, нелюдського та такого, що принижує гідність, поводження або покарання, заборона рабства та примусової праці, заборона зворотної дії кримінального права (Strážnická a kol. 2014).

Друге покоління прав людини

Це покоління прав людини пов'язане з появою лівих політичних партій, які почали заявляти про себе в другій половині XIX ст. Можна сказати, що процес застосування прав цього покоління все ще не завершений, оскільки їх забезпечення значною мірою залежить від економічних можливостей держави (Svák 2011). До цієї категорії прав належать:

- економічні права (право на працю, право на вільний вибір професії, право на ведення підприємницької діяльності, право на належний рівень життя, право на справедливу та рівну винагороду за працю)
- соціальні права (право на медичне обслуговування, право на соціальне та пенсійне забезпечення, право на достатній життєвий рівень)
- культурні права (право на освіту, право на участь у культурному житті).

Ці права впливають не тільки з національних правових систем демократичних держав, а й з міжнародного права (Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права). Їх дотримання потребує значних зусиль з боку держави. Держава повинна за допомогою

законодавства створити інституційну систему, що дозволить реально забезпечувати ці права (Cornescu 2009).

Третє покоління прав людини

У другій половині ХХ століття з'явилися прагнення захистити людину від тиску епохи постмодерну та постіндустріального суспільства. З цією метою пов'язане третє покоління прав людини. Права цього покоління є переважно колективними (Svák 2011).

Їх також можна назвати правами солідарності, які можуть бути реалізовані лише колективно. До цієї категорії прав належать: право на мир, право на розвиток, право на безпечне довкілля, право на користування природними ресурсами та ін.

Універсальна система захисту прав людини

Інтернаціоналізація захисту прав людини в період розробки та прийняття основних універсальних міжнародних документів стала революційним проривом навіть у доктрині міжнародного права. У міжнародному праві панувало припущення, що міжнародне право регулює традиційні відносини між державами та іншими суб'єктами міжнародного права, до яких не належать окремі особи (Strážnická a kol., 2013).

До середини 20 століття захист прав людини був національною справою. Фундаментальним принципом міжнародного права та основою для побудови інтеграційних угруповань у повному обсязі він став лише після Другої світової війни. Поступово почали створюватись універсальні, а також регіональні (європейські, американські, африканські) системи захисту прав людини (Svák, 2011). Наразі до джерел захисту прав і свобод людини належить цілий комплекс міжнародних договорів та інструментів (Strážnická a kol., 2013).

Універсальні системи захисту прав людини відрізняються від регіональних систем не лише глобальним охопленням, а й якістю (обсягом і змістом) прав людини. Системи захисту прав людини, сформовані в рамках глобальних організацій, також відрізняються одна від одної (Svák, 2011).

Основною універсальною системою захисту прав людини є система, побудована в рамках Організації Об'єднаних Націй (ООН), яка об'єднує 193 держави. Саме ООН розгортає найбільш інтенсивну діяльність у глобальному масштабі, яка спрямована на забезпечення та захист прав людини. ООН має 4 основні цілі, які визначені в Статуті ООН (стаття 1):

- підтримувати міжнародний мир і безпеку,
- розвивати дружні відносини між народами,
- реалізовувати міжнародне співробітництво шляхом вирішення міжнародних проблем,
- бути центром координації зусиль націй у досягненні спільних цілей.

Статутом ООН засновано 6 основних органів: Генеральна Асамблея, Рада Безпеки, Економічна і соціальна рада, Рада з опіки, Міжнародний суд і Секретаріат.

У рамках своєї діяльності організація розробила низку правових документів щодо захисту прав людини, основою яких є Статут ООН (прийнятий у 1945 р.) та Загальна декларація прав людини (прийнятий у 1948 р.).

Таблиця 2: Універсальна система захисту прав людини

Документ	Рік	Наглядний орган
Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації (ICERD)	1966	Комітет з ліквідації расової дискримінації
Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок (CEDAW)	1979	Комітет з ліквідації дискримінації жінок
Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання (CAT)	1984	Комітет проти катувань
Конвенція про права дитини (CRC)	1990	Комітет з прав дитини
Міжнародна конвенція про захист прав усіх трудящих-мігрантів та членів їх сімей (ICRMW)	1990	Комітет із захисту прав усіх трудящих-мігрантів та членів їх сімей
Конвенція про права осіб з інвалідністю (CRPD)	2006	Комітет з прав осіб з інвалідністю
Міжнародна конвенція про захист усіх осіб від насильницьких зникнень (CPED)	2006	Комітет з насильницьких зникнень
Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права (ICESCR)	1966	Комітет з економічних, соціальних та культурних прав
Міжнародний пакт про громадянські та політичні права (ICCPR)	1966	Комітет з прав людини

Джерело: власна розробка

Європейська система захисту прав людини

Наразі з-поміж регіональних систем захисту прав людини європейська система є найдосконалішою, найпотужнішою, найрозвинутішою та найефективнішою. Як зазначає Стражніцка та кол. (Strážnická a kol., 2013, s. 128) „Це досить складна система, оскільки в Європі функціонує кілька важливих міжнародних організацій, які займаються питаннями захисту прав людини. Співіснування окремих та незалежних організацій створює у контексті сучасних міжнародних відносин простір для взаємозбагачення, впливу, але також для можливих зіткнень між різними правовими інструментами, прийнятими цими організаціями.“

Для Європи характерний високий рівень міжнародного співробітництва. Європейська система захисту прав людини складається з: Ради Європи, Організації з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ) та Європейського Союзу (ЄС).

Рада Європи

Рада Європи є найстарішою міжнародною політичною організацією європейських держав. Вона була заснована 05.05.1949 у Лондоні на основі міжнародного договору,

підписаного 10 державами-засновниками, з метою розвитку європейської безпеки на принципах демократії, верховенства закону та захисту прав людини (Strážnická a kol., 2013).

Метою Ради Європи, як зазначено у статті 1 її Статуту, є досягнення більшої єдності між її членами для захисту та реалізації ідеалів та принципів, які є їхньою спільною спадщиною, та сприяння їхньому економічному та соціальному розвитку.

Відповідно до ст. 3 Статуту кожен член Ради Європи визнає принципи верховенства права та гарантує всім особам, які перебувають під його юрисдикцією, дотримання прав людини та основних свобод і співпрацює у досягненні її цілей, викладених у ст. 1.

Інституційна структура Ради Європи щодо захисту прав людини:

- Комітет міністрів,
- Парламентська асамблея,
- Конгрес місцевої та регіональної влади,
- Генеральний секретар,
- Комісар Ради Європи з прав людей,
- Європейський суд з прав людини.

Інструментами захисту прав людини в Раді Європи є система конвенцій про права людини та основні свободи. Двома основними конвенціями є Європейська конвенція про захист прав людини та основоположних свобод (ЄКПЛ) та Європейська соціальна хартія. Ці дві конвенції доповнюються іншими конвенціями, які уточнюють та конкретизують окремі права та забезпечують їх конкретними механізмами захисту. Сфера діяльності Ради Європи дуже широка, як і спектр інструментів, що використовуються та які включають рішення Європейського суду з прав людини і необов'язкові рекомендації комітетів (Dufek, Smekal a kol., 2014).

Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод була прийнята в 1950 році і набула чинності в 1953 році. До тексту Конвенції були внесені зміни та доповнення протоколами № 11, 14, 15 та сімома додатковими протоколами № 1, 4, 6, 7, 12, 13 і 16.

Формально права людини, визначені в ЄКПЛ та протоколах до неї, можна розділити на права і свободи окремих осіб (в основному ФО, але деякі також застосовуються до ЮО) та заборони, які Європейська конвенція накладає на держави. Текст Конвенції та Протоколів 1, 4, 6 та 7 містить каталог прав людини, які є основою європейського стандарту. Протоколи 2, 3, 5, 8 та 11 містять лише зміни процедурного характеру, і вони були включені безпосередньо до тексту Європейської конвенції. Протокол № 9 втратив свою актуальність після прийняття Протоколу № 11. Найбільш суттєві зміни до механізму контролю були внесені протоколами № 11, 12 та 13. Саме Протоколом № 11 було створено Європейський суд з прав людини як єдиний постійно діючий судовий орган.

Організація з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ)

Це міжнародна організація надрегіонального характеру зі сферою інтересів на європейському континенті, яка прагне до стабільності, миру та демократії. Об'єднує 57 країн

Європи, Центральної Азії, Росію, США та Канаду. Країни співпраці: Алжир, Єгипет, Ізраїль, Йорданія, Марокко, Туніс, Японія, Південна Корея, Таїланд, Афганістан і Монголія.

ОБСЄ базується на повній імплементації Гельсінських принципів і зобов'язань, що впливають з Паризької хартії для нової Європи 1990 року та Хартії європейської безпеки 1999 року (Strážnická a kol., 2013).

Інституційна структура ОБСЄ

○ *Органи прийняття рішень:*

- Парламентська асамблея ОБСЄ,
- Зустріч на найвищому рівні,
- Рада Міністрів,
- Постійна Рада,
- Форум зі співробітництва у сфері безпеки,
- Чинний Голова/ Головування,
- Трійка,
- Особисті та спеціальні представники чинного Голови

○ *Виконавчі структури:*

- Генеральний секретар / Секретаріат (Відень),
- Бюро демократичних інститутів і прав людини (Варшава),
- Представник з питань свободи засобів масової інформації (Відень),
- Верховний комісар у справах національних меншин (Гаага).

Сфери діяльності ОБСЄ

ОБСЄ просуває комплексний підхід до безпеки, який включає три виміри: військово-політичний, економічний та екологічний, а також вимір прав людини. Окремі підрозділи ОБСЄ спільно підтримують держави-учасниці у зміцненні довіри та створенні вільної, демократичної, спільної та неподільної євроатлантичної та євразійської спільноти безпеки.

В рамках своєї діяльності ОБСЄ займається: кібербезпекою, свободою та розвитком засобів масової інформації, контролем над озброєннями, національними меншинами, економічною діяльністю, виборами, запобіганням та вирішенням військових конфліктів, освітою, боротьбою з контрабандою людей, ефективним управлінням, ромами та синітами, гендерною рівністю, демократизацією, міграцією, толерантністю та недискримінацією, реформами та співпрацею в секторі безпеки, верховенством права, транснаціональними загрозами, управлінням азартними іграми, боротьбою з тероризмом та поліцейським управлінням, правами людини, заходами по охороні довкілля та молоддю.

Європейський Союз (ЄС)

Стаття 2 Договору про Європейський Союз (ДЄС) передбачає, що Європейський Союз (ЄС) заснований на цінностях поваги до людської гідності, свободи, демократії, рівності, верховенства права та поваги до прав людини, включаючи представників національних меншин.

Система захисту прав людини в ЄС розвивалася інноваційно і її створення не було результатом законодавчої діяльності органів тодішнього Співтовариства. Початкова редакція установчих договорів трьох співтовариств не містила переліку основних прав і свобод людини, так само як і зобов'язань їх органів щодо дотримання цих прав і свобод. В інтересах економічної інтеграції та інших цілей вони відмовилися брати до уваги основні права людини, гарантовані конституційними нормами держав-членів (Strážnická a kol. 2014). Автори установчих договорів вважали, що суто економічні цілі не можуть суперечити правам людини. Однак практика Суду ЄС вже протягом перших років показала протилежне, а саме, що основні права можуть застосовуватися до будь-якої діяльності інституцій ЄС, в тому числі в області економічних відносин (Alman, 2018). Держави-члени Співтовариств, а згодом ЄС, брали участь як сторони ЄКПЛ у механізмі колективного гарантування Радою Європи прав людини та основних свобод. Проте подальші події в Європейському Союзі показали, що захист прав людини також вимагає належного закріплення їх гарантій у законодавстві ЄС (Strážnická a kol., 2014).

Інституційні рамки захисту прав людини у ЄС

До основних інституцій ЄС належать Рада, Комісія, Європейський парламент та Суд ЄС, іншими органами є Агентство Європейського Союзу з основних прав, Європейський омбудсмен та Європейський інспектор із захисту персональних даних.

Пріоритети ЄС у сфері захисту прав людини можна розділити на кілька напрямків: боротьба зі смертною карою, запобігання катуванням, захист дітей у збройних конфліктах, захист правозахисників, діалог із третіми країнами, боротьба з насильством щодо жінок, боротьба з усіма формами дискримінації та дотримання міжнародного та гуманітарного права (Strážnická a kol., 2014).

Хартія основних прав ЄС

Хартія була проголошена Парламентом, Радою та Комісією в Ніцці в 2000 році і мала програмний характер. Після внесення змін вона була повторно проголошена у 2007 році. Повної юридичної сили Хартія набула з набранням чинності Лісабонського договору 1 грудня 2009 року. Відповідно до ст. 6 абз. 1 ДЄС з цього дня вона стала обов'язковим джерелом первинного права і має таку ж юридичну силу та обов'язковість, що й установчі договори.

З ухваленням Хартії ЄС завершив створення комплексного та унікального каталогу громадянських, політичних, економічних та соціальних прав, які є обов'язковими для інституцій, органів, інститутів та агентств ЄС, а також для держав-членів (тільки якщо вони застосовують законодавство ЄС). Хартія не поширюється на застосування національного законодавства (Alman, 2018).

Незважаючи на те, що Хартія базується на ЄКПЛ та інших європейських і міжнародних документах, вона є прогресивною в кількох моментах, передусім тому, що визначила аспекти інвалідності, віку, сексуальної орієнтації як неприпустимі підстави для дискримінації. Вона також закріпила доступ до документів, захист даних і ефективне управління як основні права, які вона підтверджує (Marzocchi, 2021).

Хартія складається з преамбули та семи розділів, які включають 54 статті. Права, свободи та принципи, пов'язані з правами людини, розділені до семи частин: Розділ I "Гідність",

Розділ II "Свободи", розділ III "Рівність", розділ IV "Солідарність", розділ V "Права громадян", розділ VI "Правосуддя", розділ VII "Загальні положення, що регулюють тлумачення та застосування Хартії".

За допомогою Хартії ЄС чітко заявляє, що його метою є сприяння збереженню та розвитку спільних цінностей при повазі до різноманітності культур і традицій європейських народів, а також національної самобутності держав-членів та організації їх органів публічної влади на центральному, регіональному та місцевому рівнях (Alman, 2018).

У цьому розділі детально розглянуто концептуальне визначення прав людини, класифікацію прав людини, універсальну систему захисту прав людини та європейську систему захисту прав людини.

Література

- ALMAN, T., 2018. *Ústavné právo Európskej únie*. Košice: Fakulta verejnej správy, UPJŠ v Košiciach. ISBN 978-80-8152-602-2.
- BALOG, B., 2017. Končia ľudské práva človekom? In: *Ľudské práva včera a dnes*. Pôvod a význam ľudských práv a ochrana v právnej terminológii a praxi. Banská Bystrica: Belanium. ISBN 978-80-557-1322-9.
- CORNESCU, A. V., 2009. The generations of human's rights. In: *Dny práva – 2009 – Days of Law: The conference proceedings*, I. edition. Brno: Masarykova univerzita. ISBN 978-80-210-4990-1.
- DUFEK, P., SMEKAL, H. a kol., 2014. *Lidská práva v mezinárodní politice*. Praha: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7478-720-1.
- FRIDRICH, B. a kol., 2013. *Ústavné garancie ľudských práv*. Bratislava: Univerzita Komenského. ISBN 978-80-7160-338-2.
- MARZOCCHI, O., 2021. *Ochrana hodnôt podľa článku 2 ZEÚ v EÚ*. [online] Dostupné na: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/sk/sheet/146/ochrana-hodnot-podla-clanku-2-zeu-v-eu>.
- STRÁŽNICKÁ, V. a kol., 2013. *Medzinárodná a európska ochrana ľudských práv*. Bratislava: Eurokódex. ISBN 978-80-89447-95-4.
- SVÁK, J., 2011. *Ochrana ľudských práv v troch zväzkoch*. I. zväzok. Bratislava: Eurokódex. ISBN 978-80-89447-44-2.
- UN Office of the high commissioner for human rights (OHCHR), 2001. *Human rights. A basic handbook for UN staff*. United Nations.
- Štatút Rady Európy*

9. Відкритий доступ до інформації

Міхал Єсенко – Катаріна Міньова – Яна Волохова

Рекомендований спосіб цитування:

JESENKO, Michal, Katarína MIŇOVÁ a Jana VOLOCHOVÁ, 2022. Otvorený prístup k informáciám. In: MITAL, O., ROVENSKÁ, D., ŽUPOVÁ, E. a kol. *Manuál dobrého spravovania pre budúcných expertov verejných inštitúcií*. Košice: ŠafárikPress, s. 85 – 91. ISBN XXX.

Для нормального функціонування демократичної системи в державі необхідно забезпечити та підтримувати принципи верховенства права, до яких ми також відносимо вільний доступ до інформації. Громадяни повинні мати доступ до широкого кола інформації, щоб брати ефективну участь в управлінні. Оскільки державна влада в демократичній державі походить від влади народу, у цьому контексті державні органи від імені народу зберігають інформацію і в контексті її надання вона має бути повністю доступною для громадськості. (Freedom of Information, 2021) Таким чином, законодавство про вільний доступ до інформації відображає основну передумову про те, що вся інформація, якою володіють уряди та державні установи, в принципі є загальнодоступною і може бути прихована лише за наявності законних підстав для цього.

У сучасному розумінні практики сучасних демократичних держав можна говорити про дві частини права на доступ до інформації:

1. Проактивне право - зобов'язання органів державної влади надавати, публікувати, поширювати інформацію про свою основну діяльність, бюджети, політику і плани, щоб громадськість могла брати участь у державних справах і водночас контролювати діяльність органів державної влади

2. Реактивне право – вимагати від державних посадових осіб інформацію про їх діяльність і право мати доступ до документів, що знаходяться в їх розпорядженні. Сюди також включаємо право на відповідь. Більшість інформації, якою володіють державні органи, має бути доступною, але є випадки, коли ця інформація приховується з міркувань конфіденційності, національної безпеки чи комерційних інтересів. (What is the Right to Know?, 2021)

Розвиток концепції права на вільний доступ до інформації

Ініціатива щодо кодифікації права на доступ до інформації виникла на міжнародному рівні, де міжнародні стандарти та судова практика підтвердили, що інформація належить громадськості. Міжнародне право включає в себе ряд договорів, що гарантують основні права і свободи людини. Найбільш значущими вважаються:

- Загальна декларація прав людини,
- Міжнародний пакт про громадянські та політичні права,
- Хартія основних прав Європейського Союзу,
- Європейська конвенція про захист прав людини та основоположних свобод.

Вільний доступ до інформації був спочатку кодифікований як частина базового права людини на свободу вираження поглядів, яке закріплене в міжнародному праві з 1946 року резолюцією № 59 Генеральної Асамблеї ООН. (Freedom of Information, 2021)

Однак в цьому відношенні й досі найбільше значення має **Загальна декларація прав людини** 1948 року, в статті 19 якої йдеться: «Кожна людина має право на свободу переконань і на вільне їх виявлення. Це право включає свободу безперешкодно дотримуватися своїх переконань та свободу шукати, одержувати і поширювати інформацію та ідеї будь-якими засобами і незалежно від державних кордонів.»(Všeobecná deklarácia ľudských práv, 1948)

На сесії ООН у 1966 році було прийнято **Міжнародний пакт про громадянські та політичні права**, гарантією дотримання якого став *Комітет по правах людини*, який відповідно до статті 28 цього пакту гарантує будь-якому громадянину держави-учасниці, який вважає, що його політичні права та права людини були порушені, і він використав усі доступні засоби правового захисту в своїй державі, право подати скаргу на свій уряд. Цей комітет щорічно звітує про стан прав людини в країнах-членах. Міжнародний пакт у своїй статті 19 регулює право безперешкодно дотримуватися своїх поглядів; право на вільне вираження поглядів; свободу шукати, одержувати та поширювати будь-яку інформацію та ідеї незалежно від кордонів будь-якими способами на власний вибір. Водночас вищезазначений пакт регулює зобов'язання та відповідальність, і тому на нього можуть поширюватися певні обмеження, які, однак, передбачені законом і необхідні для поваги до прав чи репутації інших осіб, для захисту національної безпеки чи громадського порядку, або для охорони здоров'я та моральності населення. (Haňdiaková, 2012)

Іншою опорою вільного доступу до інформації в міжнародному праві є **Європейська конвенція про захист прав людини та основоположних свобод**, яка є частиною європейської системи захисту прав людини, гарантованої Радою Європи. Вона була підписана у 1950 році, і кожна держава-член Ради Європи є її учасником. Стаття 10 Конвенції під назвою «Свобода вираження поглядів» говорить: «Кожен має право на свободу вираження поглядів. Це право включає свободу дотримуватись своїх поглядів, одержувати і передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів. Ця стаття не перешкоджає державам вимагати ліцензування діяльності радіомовних, телевізійних або кінематографічних підприємств. Здійснення цих свобод, оскільки воно пов'язане з обов'язками і відповідальністю, може підлягати таким формальностям, умовам, обмеженням або санкціям, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі, для захисту репутації чи прав інших осіб, для запобігання розголошенню конфіденційної інформації або для підтримання авторитету і безсторонності суду». (Európsky dohovor o ľudských právach, 1950) Цей стовп доповнює судову практику **Європейського суду з прав людини**. У рамках діяльності Ради Європи вільний доступ до інформації є предметом регулювання кількох резолюцій, рекомендацій та рішень Європейської комісії з прав людини, які пов'язують це право з правом на свободу вираження поглядів та інформації. Хоча вони не є обов'язковими для держав-членів, проте вони суттєво сприяють підтриманню єдиного європейського стандарту загальних норм адміністративного права. (Machajová, 2010)

Ще одним європейським стовпом у цій сфері є **Хартія основних прав Європейського Союзу**, проголошена в 2000 році. З включенням Хартії до **Лісабонського договору**, вона набула юридичної сили і стала актом первинного права Європейського Союзу. Хартія гарантує систему та захист основних прав і свобод для всіх громадян Європейського Союзу. Стаття 11 «Свобода вираження поглядів і право на інформацію» визначає, що «кожна людина має право на свободу вираження поглядів, що включає свободу дотримуватись своїх поглядів та одержувати і поширювати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів, при дотриманні свободи та плюралізму засобів масової інформації». (Charta základných práv Európskej únie, 2000) В умовах держав-членів ЄС Хартія є юридично обов'язковою та застосовною в практиці національних органів держав, тому Хартія має характер рекомендаційного нормативного акту, який також застосовується у випадках реалізації права на доступ до інформації (Dobrovičová, Jánošíková, 2012).

Хвиля легітимізації права на доступ до інформації на міжнародному рівні спричинила інституціоналізацію цього права і на рівні окремих національних держав. За останнє десятиліття ряд країн визнали право на інформацію, прийнявши власні закони щодо вільного доступу до інформації. Наразі 98 країн світу прийняли закони, які дозволяють вільний доступ до інформації, а 50 з них конституційно закріпили це право як основне право людини. (Freedom of Information, UNESCO, 2021).

З історичної точки зору, однією з найважливіших віх стало саме визначення та розширення рамок цього права в Центральній та Східній Європі, де відсутність інформаційної свободи призвело до великого та скоординованого громадянського бунту проти інформаційного контролю тодішніх авторитарних режимів за так званою "залізною завісою". Це громадянське невдоволення поступово призвело до законної вимоги права на вільний доступ до інформації, яка поступово переросла в утвердження цього права на пострадянському європейському просторі у вигляді основоположного права людини. Поступово і в цій частині Європи все більшого поширення набуває думка про те, що вільний доступ до інформації, яка становить суспільний інтерес, сприяє розвитку демократичних цінностей у виборних органах, органах виконавчої влади та державного управління, дозволяючи людям контролювати законність та ефективність їхніх дій. Поступово в усіх колишніх соціалістичних країнах, які з 2004 по 2013 роки стали членами Європейського Союзу (Словацька Республіка стала членом ЄС у 2004 році), виникла конституційно підтверджена концепція вільного доступу до інформації. (Darbishire, 2015)

Першим обов'язковим міжнародно-правовим документом, що визнає загальне право доступу до офіційних документів, що знаходяться в розпорядженні органів державного управління, стала **Конвенція про доступ до офіційних документів**, яку у 2009 році підписали 12 держав-членів Ради Європи: Бельгія, Естонія, Фінляндія, Грузія, Угорщина, Литва, Чорногорія, Норвегія, Сербія, Словенія, Швеція та колишня Югославська Республіка Македонія. Стаття 2 цієї Конвенції містить зобов'язання всіх залучених сторін гарантувати право кожному, без дискримінації за будь-якою ознакою, на доступ, за вимогою, до офіційних документів, що знаходяться в розпорядженні державних органів. У зв'язку з цим кожна сторона повинна вжити необхідних заходів, щоб у своєму національному законодавстві впровадити положення щодо доступу до офіційних документів, передбачених цією Конвенцією. Таким чином, згідно з Конвенцією, всі офіційні документи, в принципі, є публічними. Конвенція встановлює мінімальні стандарти, які мають застосовуватись під час

розгляду запитів на доступ до офіційних документів, процедури розгляду рішень. Обмеження права доступу до офіційних документів допустимі лише з метою захисту певних законних інтересів, таких як національна безпека, оборона, приватне життя тощо. Конвенція встановлює мінімальну загальну основу стандартів, що впливають із дуже різноманітного досвіду та практики 47 держав-членів Ради Європи, і характеризується гнучкістю, необхідною для того, щоб національне законодавство цих країн могло спиратися на цю основу та забезпечувати ще більший доступ до офіційних документів. (Konferencia ministrov spravodlivosti Rady Európy..., 2009)

У 2011 році виник новий глобальний альянс демократичних країн, який створив так зване **Партнерство «Відкритий уряд»** (Open Government Partnership), яке базується на принципах сприяння прозорості, відповідальності та участі. Оскільки в цій ініціативі беруть участь 78 країн світу, то можна стверджувати, що відбувається активізація глобального громадянського суспільства. Таким чином, глобальне громадянське суспільство стає концепцією, яка поєднує прозорість з активістами, журналістами та громадськістю, відкриваючи глобальний діалог про успішні процеси отримання інформації, а також діалог про перешкоди та виклики, з якими стикається суспільство у зв'язку з впровадженням права на вільний доступ до інформації. (Mission and Strategy, 2021)

З огляду на вищезазначені події, уряди по всьому світу прийняли виклик відкритості для громадськості, повністю визнаючи ідею права громадськості контролювати спосіб здійснення влади як необхідної умови функціонування демократії в 21 столітті.

Таким чином, доступ до своєчасної та актуальної інформації і даних, пов'язаних із здійсненням державної влади, які є безкоштовними та доступними у відкритому, машинозчитуваному, легкому для пошуку та зрозумілому форматі, що дозволені для повторного використання та поширення, став ефективним та законним інструментом заохочення участі громадськості в ефективному державному управлінні, а також здійсненні громадського контролю.

Вільний доступ до інформації в умовах практики державного управління Словачької Республіки

Філософію відкритої інформації закріплено у словацькому правопорядку у статті 26 Конституції Словачької Республіки, яка у пункті 1 говорить: "Свобода слова та право на інформацію гарантуються". Відповідно до першого речення пункту 2 статті 26 Конституції Словачької Республіки «Кожна людина має право висловлювати свою думку словом, шрифтом, друком, зображенням або іншим способом, а також вільно шукати, приймати та поширювати ідеї та інформацію незалежно від кордонів держави». Право на доступ до інформації детально регулює Закон № 211/2000 Зб.зак. про вільний доступ до інформації та про внесення змін та доповнень до деяких законів у наступних редакціях (надалі – «Закон про вільний доступ до інформації»).

Концепція відкритих даних базується на припущенні, що центральні органи державної влади збирають і управляють великими обсягами відкритих даних у різних галузях (транспорт, культура, фінанси, наука та дослідження, навколишнє середовище тощо), а також різними статистичними даними. Активне надання публічних даних (тобто дозволених законом) у відкритому форматі органами державної влади та публічними установами,

підтримує та стимулює бізнес-середовище, активність, творчість академічної та наукової спільноти, неприбуткових організацій та окремих громадян, тим самим підтримуючи розвиток економіки, заснованої на даних.

Ключовими аспектами області відкритих даних та інформації є:

- **відкритість** (стандарты відкритості: дані мають бути безкоштовними, доступними у відкритому, машинозчитуваному, легкому для пошуку та зрозумілому форматі дані мають, що дозволені для вживання та повторного використання),
- **доступність** (дані, якими володіють органи державного управління та відповідають критеріям відкритості, мають бути доступні на державному порталі відкритих даних),
- **підтримка використання опублікованої інформації** (державні інституції співпрацюють одна з одною та з відповідними суб'єктами з академічних кіл, громадянського суспільства, неурядових організацій, бізнес-сектору та громадськості та підтримують ефективне використання опублікованих даних та інформації з метою покращення надання державних послуг) (Міністерство внутрішніх справ 2021 р.).

Відкрита інформація та дані є частиною тем, якими займається **Офіс уповноваженого представника Уряду СР з питань розвитку громадянського суспільства** в рамках *Ініціативи відкритого уряду з 2011 року*. З того ж року Словацька Республіка бере участь у міжнародній ініціативі відкритого уряду - **Open Government Partnership (OGP)**. У рамках цієї ініціативи Уповноваженому представнику Уряду Словацької Республіки з питань розвитку громадянського суспільства було доручено координувати створення та впровадження планів дій OGP у Словацькій Республіці.

Партнерство «Відкритий Уряд» — Open Government Partnership – це глобальне партнерство, яке об'єднує урядових реформаторів та лідерів громадянського суспільства для розробки планів дій. Ці плани дій роблять уряди більш відкритими, доступними та підзвітними. Усі плани дій контролюються Механізмом незалежного звітування – Independent Reporting Mechanism – з метою забезпечення дотримання зобов'язань урядами (Звіт про підготовку та створення плану дій на 2019-2021 роки).

У 2016 році уряд Словаччини долучився до принципів відкритого уряду та міжнародної ініціативи OGP у своїй програмній заяві. Він зобов'язався сприяти застосуванню принципів відкритого уряду, підвищувати прозорість державного управління та судової системи, сприяти участі широкого загалу фахівців у розробці державної політики, сприяти зручності використання інформації, що є у розпорядженні державного управління. Підписавшись під принципами OGP, Уряд Словацької Республіки висловив бажання інституціоналізувати та посилити боротьбу з корупцією (Міністерство внутрішніх справ Словацької Республіки).

План дій містить конкретні, реалістичні та амбітні зобов'язання країн-учасниць Ініціативи «Відкритий уряд» на два роки, за допомогою яких вони розвивають принципи відкритого уряду. Словацька Республіка наразі розробила чотири таких плани дій. Офіс Уповноваженого представника Уряду Словацької Республіки з питань розвитку громадянського суспільства з партнерами з державного управління та громадянського суспільства в рамках планів дій

(період 2013-2013, період 2015, період 2017-2019 та період 2020-2021), а також у рамках інших заходів розвиває, зокрема:

- залучення всіх відповідних зацікавлених сторін у процесі державної політики,
- відкрита інформація,
- відкрита освіта,
- відкрита наука,
- відкрите правосуддя,
- практика застосування (Міністерство внутрішніх справ Словацької Республіки).

План дій Ініціативи «Відкритий уряд» у СР на 2020-2021 роки є четвертим планом дій відкритого уряду в Словацькій Республіці. Це продовження попереднього плану дій за 2017-2019 роки.

Цей план дій та пропозиції щодо його створення збиралися постійно, а також цілеспрямовано під час двох регіональних зустрічей з неурядовими некомерційними організаціями та зацікавленою громадськістю. Також були враховані рекомендації Механізму незалежного звітування OGP від окремих залучених міністерств та інших центральних державних органів, рекомендації робочих груп, рекомендації двосторонніх зустрічей та оцінки Офісу Уповноваженого представника Уряду Словацької Республіки з питань розвитку громадянського суспільства (Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti 2019).

План дій на 2020-2021 роки містить менше завдань, ніж попередній План дій, і зосереджений, насамперед, на цих напрямках:

- підвищення доступності та зрозумілості інформації про роботу уряду Словацької Республіки,
- сприяння використанню та творенню науки в Словацькій Республіці,
- стратегічний розвиток відкритої науки в Словацькій Республіці,
- сприяння навчанню працівників органів державного управління щодо використання інструментів участі,
- партисипативне створення державної політики у вибраних департаментах,
- створення простору для розвитку функціонального партнерства в програмному періоді Європейських структурних та інвестиційних фондів на 2021-2027 роки,
- спільне редагування Звіту про громадську участь.

У плані дій на 2020-2021 роки зазначається, що одним із інструментів підвищення довіри громадян до органів державного управління є надання можливості громадськості та громадянам дізнатися про діяльність окремих інституцій державного управління. У контексті OGP це, перш за все, міністерства та інші центральні органи державного управління, діяльність яких базується на виконанні завдань, прийнятих на основі постанови Уряду Словацької Республіки (Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti, 2019).

Дотеперішній розвиток у сфері вільного доступу до інформації вказує на зростаючу важливість просування принципу прозорості на всіх рівнях державного управління та громадянського життя. Фундаментальну роль у цьому процесі відіграє саме громадянське суспільство, яке продемонструвало здатність переконувати політичних діячів та представників організацій державного управління не лише у необхідності самого права на доступ до інформації, а й у необхідності створення відповідного допоміжного законодавства та інституційних рамок, які повинні слугувати для впровадження в практиці державного управління. Однак, цей розвиток досі не завершений успішно. Концепція вільного доступу до інформації має ще низку невирішених питань. Практичний досвід органів державного управління вказує на проблему хибної заміни вільного доступу до інформації інструментальним наданням адміністративної інформації громадянам як виборцям і платникам податків. Тому в багатьох країнах право на доступ до інформації досі не розуміється повною мірою як право, що є проявом суверенітету громадськості (народу) над правлячою політичною елітою..

Подальший розвиток ефективного впровадження відкритого доступу до інформації залежатиме від того, наскільки вдасться забезпечити дотримання принципу прозорості як базової та самоочевидної риси будь-якого сучасного відкритого уряду, а також від того, як демократичні суспільства впораються з новими викликами та тенденціями, такими як технологічний прогрес, оцифрування, соціальні мережі, кібербезпека, захист приватного життя або питання визначення самого терміну "інформація".

Literatúra

- Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na roky 2020-2021, 2019. [online] Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti, 2019. [cit. dňa 7.5.2021] Dostupné na: https://www.minv.sk/?ros_ogp_spravy&sprava=akcny-plan-iniciativy-pre-otvorene-vladnutie-na-roky-2020-2021-schvaleny-vladou-sr
- DARBISHIRE, H., 2015. Ten Challenges for the Right to Information in the Era of Mega-Leaks. In: *The United Nations and Freedom of Expression and Information Critical Perspectives*. [online] Universiteit van Amsterdam. [cit. 10.5.2021]. Dostupné na: [CriticalPerspectivesonRightofAccessstoInfo_HelenDarbishire.pdf \(access-info.org\)](#)
- DOBROVIČOVÁ, G., JÁNOŠÍKOVÁ M., 2012. Ústava Slovenskej republiky a primárne právo Európskej únie. In: Orosz, L., Breichová Lapčáková, M., Majerčák, T. (eds). *20 rokov Ústavy Slovenskej republiky – 1. ústavné dni. Zväzok I*. Košice: UPJŠ v Košiciach. 2012. ISBN 978-80-8152-000-6.
- Európsky dohovor o ľudských právach, 1950. [online] European Court of Human Rights. [cit. 13.6.2021]. Dostupné na: [European Convention on Human Rights \(coe.int\)](#)
- Freedom of Information, 2021. [online] United Nations: United Nations and the Rule of Law. [cit. 10.6.2021]. Dostupné online na: [Freedom of Information - United Nations and the Rule of Law](#)

- Freedom of Information, 2021. [online] United Nations Educational, Scietific and Culutral Organization: Communication and Information. [cit. 16.6.2021]. Dostupné na: Freedom of Information | United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (unesco.org)
- HAŇDIAKOVÁ, D., 2012. Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach (publ. pod. č. 120/1976). [online] Učená právnická spoločnosť: právne dokumenty: medzinárodné zmluvy-texty. [cit. 10.6.2021]. Dostupné na: UČPS - MEDZINÁRODNÝ PAKT o občianskych a politických právach (publ. pod č. 120/1976 Zb.) (ucps.sk)
- Konferencia ministrov spravodlivosti Rady Európy – dvanásť členských štátov Rady Európy podpísalo Dohovor o prístupe k úradným dokumentom. 2009. [online] Mosty inklúzie: Projekt podporený Ministerstvom práce sociálnych vecí a rodiny SR. [cit. 10.6.2021]. Dostupné na: Konferencia ministrov spravodlivosti Rady Európy - dvanásť členských štátov Rady Európy podpísalo Dohovor o prístupe k úradným dokumentom - Internetový časopis Mosty inklúzie (nrozp-mosty.sk)
- MACHAJOVÁ, J. et. al., 2010. *Všeobecné správne právo*. 2009. Bratislava: EuroKódex. ISBN 978-80-8944-705-3.
- Mission and Strategy, 2021. [online] Open Government Partnership: About. [cit. 10.5.2021]. Dostupné na: Mission and Strategy (opengovpartnership.org)
- Nezávislý hodnotiaci mechanizmus (IRM): Slovensko – Správa o príprave a tvorbe akčného plánu na roky 2019-2021. 2019. [online] Open Government Partnership. [cit. dňa 7.5.2021] Dostupné na: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/10/Slovakia_Design_Report_2019-2021_SVK.pdf
- Všeobecná deklarácia ľudských práv, 2021. [online] Inštitút ľudských práv. [cit. 11.6.2021]. Dostupné na: Všeobecná deklarácia ľudských práv | Inštitút ľudských práv – Human Rights Institute (ludskeprava.sk)
- What is the Right to Know: About Acces to Information, 2021.[online] Acces Info Europe: Toolkits & Resources. [cit. 10.5.2021]. Dostupné na: What is the Right to Know? – Access Info Europe (archive.org)
- Zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.*
- Zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky*

10. Прозорість та відкритість

Ондрей Міталь

Рекомендований спосіб цитування:

MITAL, Ondrej, 2022. Transparentnosť a otvorenosť. In: MITAL, O., ROVENSKÁ, D., ŽUPOVÁ, E. a kol. *Manuál dobrého spravovania pre budúчих expertov verejných inštitúcií*. Košice: ŠafárikPress, s. 92 – 103. ISBN XXX.

Значення прозорості у рамках застосування концепції Good Governance є безсумнівним. Таке ж місце в ієрархії цінностей і застосовуваних принципів мала б займати і відкритість. Прозорість і відкритість можна вважати ключовими стовпами, які допомагають формувати відповідальність та довіру, які необхідні для функціонування сучасних демократичних держав і ринкового механізму, а також для впровадження принципів демократії та захисту прав людини (Gurria, 2021; Dror, 2000). З точки зору якісного аспекту управління суспільством, це два взаємопов'язані та взаємодоповнюючі принципи, які мали б бути максимально представлені в належним чином організованому суспільстві.

Громадськість повинна володіти якомога більшим обсягом об'єктивної та актуальної інформації, яку, згідно (Lucey, 2005), можна визначити як знання, і водночас як відомості, які громадянин може використати, які зменшують невизначеність, а також пропонують одержувачу щось, чого він до отримання інформації не знав або не міг припустити. З точки зору концепції Good Governance, важливо, щоб громадськість мала вільний і безперешкодний доступ до інформації, різноманітних документів і планованих заходів, але не менш важливо, щоб громадяни мали змогу брати участь в управлінні суспільством та здійсненні публічних політик на основі доступної інформації. Прозорість і відкритість часто обговорюються в різних контекстах і мають багато значень. Тому давайте детальніше розглянемо, чому застосування прозорості та відкритості є важливим не лише для громадян, а й для самого публічного управління.

Прозорість як основа доступу громадськості до інформації

За найпростішим визначенням, яке дає Кембриджський тлумачний словник, прозорість – це **властивість, яка дозволяє речам ставати видимими** або легко проглядати крізь них. Такі властивості ми приписуємо передусім різноманітним матеріалам, які оточують нас щодня. Водночас, здатність бачити та слідкувати за діяльністю органів державного управління та створення публічних політик стала важливим фактором якості державного управління. Однак у середовищі державного управління прозорість державного управління є складним ідеалом, досягнення якого вимагає комплексного погляду на саме значення прозорості.

На початку розділу ми зазначили, що прозорість пов'язана з доступністю інформації для громадськості. Дійсно, у контексті доступу до інформації прозорість часто сприймається як ліки від корупції, незадоволених і недовірливих громадян (Guy, Ely, 2018). Ще одним аспектом, за допомогою якого можна пояснити та зрозуміти прозорість, є той факт, що вона часто асоціюється з особистою відповідальністю працівників державного управління або з

відповідальністю державного управління загалом, наприклад, тих самих обраних представників (Ball, 2009).

Концепція Good Governance з точки зору державного управління, функціонування держави та управління суспільством являє собою, серед іншого, систему правил і принципів, яка створює простір і дозволяє незацікавленим сторонам оцінити внутрішню обізнаність, процеси, продуктивність та рішення конкретної організації (Matheus, Janssen, 2020; Glassey, 2017; Grimmelhuijsen, Welch, 2012). Прозорість також вважається ключовим атрибутом належного управління суспільством, оскільки вона мала б віддзеркалюватися у щоденній діяльності органів державного управління, відображатися в стратегічних документах і концепціях, а також систематично оцінюватися (Piotrowski, 2010). Таким чином, прозорість пов'язана з функціонуванням державного управління як у короткостроковій, так і в довгостроковій перспективі.

Комплексність і складність визначення транспарентності на теоретичному та практичному рівні спонукала фахівців до виділення кількох типів прозорості. Таким чином, прозорість можна вважати багатовимірним явищем, яке може набувати різних форм (Lowatcharin, Menifield, 2015). Автори М.Р.Йоганнессен і Л.Бернтцен (Johannessen, Berntzen 2018) виділили 6 типів прозорості, які можна ідентифікувати в діяльності органів державного управління:

Прозорість документації

доступ до урядових документів та документів державного управління, які є значимими з точки зору процесу прийняття рішень, причому, важливим аспектом є також ефективний спосіб доступу до таких документів,

Прозорість переговорів

орієнтований на доступ до переговорів і зустрічей, де приймаються принципи рішення,

Прозорість процесу

описує доступ до інформації, яка визначає спосіб та процес прийняття рішень, а також можливості та способи залучення громадськості,

Прозорість порівняльного аналізу

ключовим є доступ до даних та інформації, завдяки яким можна здійснити бенчмаркінг одиниць державного управління подібного типу (наприклад, міста і села, міністерств),

Прозорість осіб, що приймають рішення

орієнтована на інформацію, що стосується економічних та інших інтересів осіб, які приймають рішення,

Прозорість оприлюднення

ключовим є право ставити запитання та отримувати інформацію, яка не міститься в документах або не є змістом публічних переговорів.

Спираючись на усе вищезгадане, прозорість можна вважати невід'ємною частиною діяльності органів державного управління в сучасних розвинутих демократичних і правових державах світу. Однак, в контексті сучасної демократії прозорість належить сприймати також

крізь призму партисипативної та представницької демократії. Якщо у представницькій демократії, заснованій на принципі обраних представників, які представляють групи людей, індивіди можуть моніторити та обговорювати результати державних політик, у випадку демократії участі весь процес державної політики базується на спільному створенні цінностей та визначенні напрямку, а також функціонування усєї політичної системи самими громадянами (Hogan et al., 2017). Належне врядування обов'язково передбачає участь громадськості, залучення якої може відбуватися, наприклад, за посередництва визначених законом установ чи організацій третього сектору (Herasymiuk a kol., 2020).

Прозорість часто ототожнюють з антикорупційною діяльністю влад окремих держав. Загалом, чим прозоріше держава намагається діяти в управлінні державними справами, тим менше простору у такій функціонуючій системі залишається для корупції та іншої подібної небажаної поведінки. Оцінку прозорості з акцентом на корупційну поведінку в глобальному масштабі вже більше двох десятиліть здійснює організація «Transparency International»¹, яка складає визнаний Індекс сприйняття корупції (Corruption Perception Index)². Можна лише погодитися з авторами З.С.Альзамілем і М.А.Васархелі (Alzamil i Vasarhelyi, 2019) та їх думкою про те, що прозорість може допомогти мінімізувати нецільове використання державних ресурсів, оскільки моніторинг роботи працівників державного управління є менш терпимим до помилок та неточностей. Водночас, автори додають, що необхідно встановити оптимальний рівень прозорості, оскільки це може вплинути на прийняття рішень працівниками та обраними представниками. Підсумовуючи, можна погодитися зі словами А.Мейєра (Meijer, 2015), який вважає, що сучасну демократію можна охарактеризувати як демократію участі, яка пов'язана із широким доступом до державної документації, даних та інформації, що в подальшому дає можливість не лише здійснювати контроль влади громадськістю, але також створює простір для участі та співпраці при формуванні державних політик та цінностей, важливих для суспільства.

Принципи державної служби для державних служб ЄС (2012) формулюють прозорість у незначному поєднанні з принципом підзвітності, оскільки вони наголошують на вимозі належного ведення документації, яка служить, окрім іншого, для підтвердження правильності дій працівника та рішення в контексті можливого публічного контролю.

Аналогічним є формулювання, що міститься в Рекомендації Ради ОЕСР (1998), згідно з яким процес прийняття рішень має бути прозорим і водночас відкритим для контролю. Посилаючись на принцип відкритості в сенсі, який міститься у Семи принципах публічного життя (2013), державне управління має характеризуватися відкритістю та прозорістю в контексті своєї діяльності та прийняття рішень. Прозорість детально розглядається в Посібнику обов'язків посадових осіб Європейського Парламенту (2008), в якому цей принцип розробляється насамперед стосовно адміністративних процедур. Принцип прозорості також можна конкретизувати так, як це зробили творці Кодексу належної офіційної процедури (2001), який інструктує працівника захищати особисту інформацію та робочу таємницю, регулює конфіденційність у разі кримінального провадження та встановлює обов'язок

¹ «Transparency International» – це міжнародна неурядова організація глобального характеру, яка має свої філії у більш ніж 100 країнах світу та її метою є мінімізація несправедливості шляхом усунення корупції, сприяння прозорості, відповідальності та цілісності державного управління.

² Індекс сприйняття корупції (Corruption Perception Index) уже більше 20 років розраховує організація «Transparency International» на основі даних за рік. Цей індекс відображає погляд міру сприйняття корупції в окремих країнах світу на основі комплексної багатокритеріальної оцінки.

поважати конфіденційний характер інформації. Принцип прозорості набуває кількох конотацій у своєму практичному застосуванні, причому імпліцитно можна знайти положення, що описують переваги, пов'язані з використанням та захистом інформації. Згідно з К. Страньовою (Staroňová, 2014), зобов'язання щодо недопущення зловживання конфіденційною інформацією повинно застосовуватися в цілому, що попереджатиме навіть виникнення загрози суспільним інтересам.

Наразі щодо прозорості переважає думка, яку відстоює в тому числі й С. Й. Пьотровські. Прозорість вважається ключовим атрибутом ефективного врядування і має відобразитися в щоденній діяльності організації, стратегічних документах і систематично оцінюватися (Piotrowski 2010). Якщо не вказувати на важливість прозорості в управлінні державними справами, громадськості буде дуже важко визначити, чи поведуться працівники державного управління та державні службовці відповідно до встановлених етичних вимог. Прозорість, посиляючись на слова Д. П. Лунггольма (D.P. Ljungholma, 2015), прямо пов'язана з якістю та законністю, які є відповідним запитом громадськості. Саме завдяки прозорості можна досягти вищого рівня участі громадськості, з чого й випливає потенціал для кращого задоволення громадських інтересів.

Але якою ж насправді є практична причина та у чому полягає значення того, щоб громадськість мала змогу бачити, як функціонують державні органи? Посилаючись на фахову літературу, можна виділити кілька передумов, які неминуче впливають на саму прозорість. Однак, з іншого боку, ми також можемо говорити про вплив самої транспарентності на функціонування та організацію суспільства. Спираючись на наявні дослідження, автори Р.Матеус та М.Янссен (Matheus a Janssen, 2020) роблять висновок щодо впливу прозорості на управління суспільством, викликаного публікаціями даних через веб-сайти та різні типи порталів (Таблиця № 1). Цей вплив може бути позитивним або негативним, або ж, позитивним і негативним одночасно. З точки зору використання інформаційно-комунікаційних технологій у сучасних демократичних і правових державах, факторами прозорості можна вважати, наприклад, вільний доступ до інформації, рішення open access, своєчасність інформації, точність інформації, зручність використання інформації чи законодавчі та технічні можливості, причому вони у подальшому впливають на результати та ефект прозорості в управлінні суспільством.

Таблиця 1: Результати прозорості

Результат	Опис	Вплив
Відповідальність	Прозорість має сприяти більшій відповідальності влади за свою діяльність. Відповідальність і прозорість часто згадуються як взаємопов'язані та необхідні принципи.	Позитивний
Довіра і достовірність	Прозорість може сприяти більшій довірі, надійності, достовірності та законності. Але, як це не парадоксально, іноді результатом є зниження довіри населення саме через знання того, як управління суспільством (не)працює.	Позитивний і негативний
Громадська ангажованість та партисипація	Прозорість веде до створення комунікаційних платформ для обміну інформацією, яку громадяни можуть використовувати для кращої участі та залучення.	Позитивний
Ефективність	Прозорість може підвищити ефективність і зменшити витрати, особливо у сфері державних закупівель та алокації державних	Позитивний

	коштів. Проте більша прозорість також потребує й певних інвестицій.	
Управління та участь у виборах	Вдосконалення організації виборів та більш висока явка виборців є одним із результатів прозорості. Однак, зараз це питання часто стає предметом дискусій у зв'язку з дезінформацією.	Позитивний
Боротьба з корупцією і шахрайством	Зменшення корупції, відсутність зловживань політичною владою та державними ресурсами мають бути логічним результатом прозорості.	Позитивний
Усунення інформаційної асиметрії	Усунення інформаційної асиметрії нерозривно пов'язане з прозорістю. З іншого боку, не всі опубліковані дані повинні бути точними, також ними можуть маніпулювати.	Позитивний і негативний
Захист конфіденційності	Прозорість також пов'язана із захистом конфіденційності та захистом даних, тому необхідно знайти золоту середину між тим, що повинно чи не повинно бути доступним для громадськості.	Позитивний

Джерело: власна розробка за даними Р.Матеус та М.Янссен (Matheus, Janssen, 2020)

З відкритістю до створення можливостей впливу на державне управління та державну політику

Паралельно з прозорістю експерти з державного управління все більше наголошують на відкритості державного управління. Взаємозв'язок прозорості та відкритості більш ніж бажаний, хоча інколи визначення цих двох термінів досить виразно перегукуються між собою. Тому, відкритість не можна розглядати як ізольований принцип, оскільки він так само пов'язаний з інформацією та даними, які надаються громадськості. Відкритість важлива в контексті інформації, яку державне управління надає та ділиться з громадськістю. Державне управління повинно ділитися інформацією про свою діяльність, активно надаючи широкий спектр інформації (Erkkilä, 2012). Однак термін «відкритість» є ширшим порівняно з терміном «прозорість». Отже, яким чином необхідно розрізнити такі змістовно пов'язані між собою принципи, як прозорість і відкритість?

Як зазначив Б.Бугарік (Bugaric 2004), принцип відкритості в державному управлінні має дві основні складові, а саме, **право доступу громадськості до документів державного управління, а також формування та прийняття різних форм участі громадськості** в процесі прийняття рішень державного управління. Таким чином, відкритість базується не лише на звичайній публікації інформації, а радше на активних зусиллях органів державного управління надавати дані таким чином, щоб підтримувати залучення та партисипацію громадськості у створенні державної політики (Jаско, 2017). Разом із прозорістю відкритість є ключовою насамперед у двох контекстах – це якнайшвидше залучення зацікавленого кола громадськості з метою захисту їхніх прав, а також, досягнення особистої відповідальності та етичної поведінки з боку осіб, які працюють у державному управлінні (Ковач, 2016). Отже, в окресленому контексті ми можемо розглянути інший пов'язаний принцип відповідальності, який лише підтверджує комплексність прозорості та відкритості державного управління в сучасних демократичних і правових державах.

Як і у випадку прозорості, відкритість також потрібно тлумачити в контексті реальних і практичних позитивних впливів на функціонування державного управління та управління суспільством. Отже, яким чином відкритість може сприяти належному управлінню суспільством? Загалом відкритості також приписують потенціал підвищення довіри людей до держави та публічного управління. Саме відкритість разом із відчуттям громадянами

права на самовираження сильно впливає на їхню довіру, зміцнюючи водночас довіру державного управління до громадськості, оскільки державне управління надає необхідні дані та інформацію, що впливають на державну політику (Schmidhuber et al., 2020). Відкритість державного управління дає також змогу не лише брати участь у підготовці державної політики для суспільства в цілому, а й підтримувати залучення окремих груп, які переслідують свої специфічні інтереси, наприклад, організацій неприбуткового сектору чи груп та осіб з середовища громадянського суспільства (Schmidt, Wood, 2019).

Відкритість та прозорість є дуже важливою для сучасних демократичних держав. Це принципи, які розвиваються разом із суспільством. Їх практичне застосування змінюється в часі та просторі, оскільки навіть на цей вимір управління суспільством значною мірою впливає розвиток цього суспільства.

Прозорість та відкритість у контексті використання інформаційно-комунікаційних технологій

Сучасне суспільство знаходиться під впливом використання інформаційних технологій, що проявляється також на можливостях і способах інформування громадськості. Без широкого доступу до інформаційних технологій не існувало б цих нових способів, а їх вигляд значною мірою визначається запитами суспільства, які пов'язані з активнішим використанням сучасних технологій у повсякденному житті. Водночас, це зростання та привабливість інформаційних технологій зумовлені також підвищенням інтересу до участі в управлінні державними справами саме таким інноваційним і відносно комфортним способом.

Практично на все суспільство впливає безперервне розширення використання інформаційних і комунікаційних технологій, що також створює тиск на формування нових рішень для механізмів, які раніше використовувалися активно (Kawka, Śliwa, 2021). Управління у цьому сенсі не може бути і не є винятком. В окресленому аспекті можна також погодитися з міркуванням І.Мергель (Mergel, 2012) про те, що інформаційні технології підвищують прозорість, відкритість і дозволяють впроваджувати нові форми участі та залучення громадськості. Експерти обговорюють позитивні, негативні та суперечливі наслідки використання інформаційних технологій, однак, всі вони погоджуються в одному: роль інформаційних і комунікаційних технологій є незамінною (Cigu et. al, 2020; Ručinská, Fečko, 2020). Як ніколи раніше в історії людства, інтернет робить інформацію доступнішою для широкого кола людей незалежно від відстані та часу (Faini, Palmirani, 2018). Зважаючи на поєднання переваг електронного урядування, соціальних медіа, інтернету і мобільних технологій, та у зв'язку із зацікавленістю громадян у ефективнішому управлінні суспільством можна ідентифікувати як можливість, яку можна охарактеризувати як покращення в контексті відкритості, прозорості, ефективності та економічності державного управління (Bertot a kol., 2010). Використання інформаційних технологій можна охарактеризувати як взаємовигідне як для суспільства, так і для державного управління.

З вищевикладеного випливає, що при наданні інформації використовуються нові способи інформування громадськості. Інформаційно-комунікаційні технології уможливили обмін великою кількістю даних та інформації (бюджети, протоколи засідань, проекти прийнятих документів), і громадяни самостійно можуть вирішувати, коли і де ознайомлюватись з цією інформацією (безпосередньо на засіданні міської ради, у прямому

ефірі через лайфстрім або пізніше з доступного опублікованого відеозапису), а також обирати спосіб обміну інформацією (анкета, дискусійний форум, соціальні мережі) (David et al., 2018). Одночасна взаємодія між громадськістю та державним управлінням поступово збагачується та змінюється від традиційної розмови в офісах до спілкування в соціальних мережах, від традиційного спілкування віч-на-віч до безпосереднього онлайн-спілкування (Kowalik, 2021). В даний час відбуваються зміни в традиційних аспектах організації суспільства, які не є безпосередньо змінами належного управління, а швидше використанням нових можливостей, які пропонує використання інформаційно-комунікаційних технологій.

Оприлюднення інформації за допомогою інформаційних технологій сьогодні є невід'ємною частиною діяльності організації державного управління. В принципі, можна стверджувати, що будь-який інструмент, за допомогою якого можна надати суспільству відповідну інформацію необхідної якості, може сприяти більш ефективній участі громадян і таким чином залучити їх до управління державними справами. На думку Дж. В. Денхардта та Р. Б. Денхардта (J. V. Denhardt a R. B. Denhardt, 2015), залучення громадськості сьогодні не базується на традиційних механізмах участі, але на автентичному діалозі, в рамках якого очевидним є позитивний вплив на процес прийняття рішень, громадянство та управління.

Результатом ретельної продуманості використання інформаційних технологій стає те, що інформаційне табло існує як офіційний канал інформації навіть в електронному вигляді. Відповідно до закону № 305/2013 Зб. з. Про електронну форму здійснення повноважень органів державної влади та про внесення змін і доповнень до деяких законів, електронне інформаційне табло – це електронне сховище, до якого надсилаються та на якому оприлюднюються електронні документи, якщо це передбачено законом, при цьому оприлюднення на електронному офіційному табло не замінює зобов'язання оприлюднювати або розміщувати інформацію відповідно до спеціальних норм, якщо спеціальними нормами не передбачено інше. Органи територіального самоврядування по-різному підходили до обов'язку оприлюднювати інформацію через електронне офіційне табло. Деякі муніципалітети використовують лише метод створення окремої секції на власному веб-сайті під такою ж назвою. Водночас, необхідно брати до уваги той факт, що в той час як деякі муніципалітети можуть самостійно керувати своїм веб-сайтом, пов'язаними з ним справами і, отже, електронним офіційним табло, значна частина органів територіального самоврядування забезпечує цей обов'язок через зовнішнього постачальника.

У контексті легітимності висування пропозицій і різноманітних подань існує платформа, яку часто називають дискусійним форумом. Частота використання інформаційних технологій сприяла створенню дискусійного форуму у формі електронного сервісу, який часто законно обумовлена реєстрацією чи верифікацією особи. Слід зазначити той факт, що хоча електронний сервіс і вимагає верифікації та перевірки, однак такий сервіс знижує рівень безпосереднього спілкування громадськості з органами державного управління.

Одним із останніх варіантів обміну інформацією між одиницями територіального самоврядування та громадськістю є повідомлення для голови. Суть цього комунікаційного каналу полягає в отриманні інформації від мешканців та отримання їхніх безпосередніх вимог до самих міст та сіл. Таким чином, цей інструмент можна сприймати як двосторонню платформу для спілкування, яка вимагає активності обох партнерів по спілкуванню, тобто

організації державного управління та громадянина. Громадськість використовує цей засіб обміну інформацією насамперед для вказівки на певні недоліки на даній території. Як правило, двостороння комунікація рефлектує інтерактивний спосіб вирішення запитів громадськості, коли доповідач може стежити за станом вирішення поданої ініціативи.

Сучасним та інноваційним способом інформування є мобільні додатки, які почали впроваджуватися в умовах місцевого самоврядування лише в останні роки. Як і у випадку з електронним інформаційним табло, додатки забезпечуються власними силами або через зовнішнього постачальника. У деяких випадках мова йде лише про певну модифікацію платформи для міського голови, яка служить для інформування громадськості про певні ініціативи. Однак, з іншого боку, деякі муніципалітети мають високоякісні додатки, які дозволяють надавати комплексні та практичні інформаційні послуги. Частим явищем є програмне рішення, в рамках якого до одного додатку залучено кілька міст і муніципалітетів, а адресність самої інформації визначається вибором громадянина як активного користувача.

При управлінні суспільством в контексті ідеалів прозорості та відкритості реалізуються нові складні механізми, такі як відкриті дані, open government чи спілкування через офіційні профілі в соціальних мережах. Намір використання відкритих даних полягає не лише у використанні інновацій, а й у тому, щоб за допомогою вільно опублікованої інформації підвищити відповідальність державного управління, підтримати участь громадськості у створенні державної політики, а також, щоб досягти економічних, соціальних і політичних вигод (Reggi, Daves, 2016). Подібним чином соціальні медіа як теоретично, так і практично асоціюються з прозорістю, відкритістю, а також з участю та залученням громадськості. Соціальні медіа, завдяки своїй перевазі негайного інформування мас людей, допомагають покращити комунікацію між державним управлінням та громадськістю (Eom et al., 2018; Lee, Reed, 2015).

Соціальні мережі можна вважати одним із найфундаментальніших викликів, що стосуються комунікації територіального самоврядування з громадськістю. Міста та муніципалітети різною мірою використовують соціальні мережі. Використання соціальних мереж органами територіального самоврядування фактично відображає їх популярність у суспільстві. З цієї причини найбільш використовуваними соціальними мережами є Facebook та Instagram, але офіційні профілі міст і муніципалітетів також можна знайти, наприклад, у соціальних мережах Twitter або YouTube. Зміст і обсяг інформації визначається взаємодією та реакцією самих громадян, але водночас вони повинні систематично моніторитись самими органами місцевого самоврядування. Проте, варто відзначити один важливий парадокс, що стосується соціальних мереж. Незважаючи на те, що офіційні акаунти все частіше використовуються містами та муніципалітетами, існування цих каналів по суті не залежить від волі самих міст та муніципалітетів. Незважаючи на це, соціальні мережі, що працюють на технологіях Web 2.0, мають потенціал для скорочення витрат і досягнення більшої ефективності не тільки в реалізації, але й у формуванні державної політики. Однак, можна водночас погодитися і з думкою А. Р. Шарка (A. R. Shark, 2015) про те, що соціальні мережі висувають завищені вимоги до забезпечення об'єктивності, актуальності інформації та, звичайно, безпеки. Підсумовуючи, можна зробити висновок, що навіть якщо існування соціальних мереж є явищем, яке значно перевищує вимір державного управління, не можна нехтувати їхнім потенціалом у збагаченні управління державними справами.

Взаємозв'язок феноменів електронної участі громадськості, прозорості та відкритості державного управління набуває нових якісних вимірів у контексті інтенсифікації використання інформаційних технологій, які ще недостатньо досліджені. Тим не менш, підсумовуючи вищезазначені ідеї, ми вважаємо, що більш ретельний аналіз проникнення обраних нерозривних складових сучасних демократичних держав має потенціал сприяти формулюванню інноваційних рекомендацій, завдяки яким можна збагатити управління державними справами.

Підводячи підсумок, можна лише погодитися з думкою Паулін (Paulin, 2019), що електронізація управління в цьому сенсі є чудовою візією майбутнього, у якому громадськість може скеровувати та контролювати управління державними справами через кіберпростір, і таким чином впливати на надання послуг, обрані органи влади, їх політику чи багато інших питань. Громадяни все більше безпосередньо залежать від кіберпростору з власною віртуальною реальністю, оскільки вони використовують його як ресурс для збору, отримання та використання інформації (Žurová, 2019). Однак необхідно зважати не лише на переваги, а й на певні ризики, які практично постійно несе з собою використання інформаційних технологій. Не можна не погодитися з цінною думкою К.Міньової (Miňová, 2020), що головним ризиком є не лише втрата та подальше неправильне використання державних даних, але й непрямі негативні наслідки, про які часто забувають, та які, однак, криються у змінах індивідуальної поведінки та прийнятті рішень на основі дезінформації. Саме тому державне управління, виходячи з інтересів динамічного розвитку суспільства, має мінімізувати можливі негативні наслідки використання інформаційно-комунікаційних технологій у контексті застосування принципів відкритості та прозорості, оскільки використання нових та інноваційних методів комунікації необхідне насамперед громадянам.

Прозорість і відкритість державного управління можна сукупно сприймати як ідеали, адекватного застосування яких у діяльності державного управління неможливо досягти самотійно. Наступність принципів ефективного врядування стає відчутною насамперед у тому сенсі, що лише завдяки належному об'єму та якості інформації громадяни будуть достатньо поінформовані про діяльність та функціонування державного управління та держави, а отже, можна говорити про прозоре державне управління. Однак, оприлюднення поточної, актуальної та об'єктивної інформації тісно пов'язане з принципом відповідальності, який детально описано в попередньому розділі в його правовому та етичному аспектах.

Відкрите управління суспільством можна ідентифікувати лише за наявності способів і можливостей для громадськості використовувати отриману інформацію, залучатися, брати участь і впливати на функціонування та діяльність державного управління та держави, а також на розробку державної політики. У цьому контексті прозорість і відкритість можуть бути нерозривно пов'язані з участю та залученням громадськості, незалежно від віку, статі, національності, релігії чи будь-яких інших людських характеристик. За словами Л. Лунггольма (Ljungholma, 2015), прозорість безпосередньо пов'язана з якістю та законністю, яких вимагає громадськість.

Саме за допомогою прозорості та відкритості можна досягти вищого рівня участі громадськості, з чого випливає потенціал для кращого задоволення суспільних інтересів.

Проте сама громадськість перебуває в певній інформаційній невигоді, оскільки не завжди має інформацію належної якості, кількості та в належний час. Перш за все, прозорість допомагає усунути цю невідповідність і дозволяє громадськості бачити, як здійснюється управління суспільством (Matheus, Janssen, 2020). У той же час, за словами Іосіфідіса та Вілера (Iosifidis a Wheeler, 2016), можна стверджувати, що адекватно поінформовані громадяни здатні брати ефективну участь у політичних і громадських справах. Завершімо наші міркування про прозорість і відкритість, а тому давайте почнемо з припущення, що лише поінформована громадськість може ефективно брати участь та бути ангажованою в управлінні державними справами, які фундаментально впливають на неї. Тому застосування принципів прозорості та відкритості є важливим і більш ніж бажаним з точки зору управління суспільством відповідно до концепції Good Governance.

Література

- ALZAMIL, Z. S., VASARHELYI, M. A., 2019. A new model for effective and efficient open government data. In: *International Journal of Disclosure and Governance*, роč. 16, s. 174–187. ISSN 1746-6539.
- BALL, C., 2009. What Is Transparency? In: *Public Integrity*, роč. 11, č. 4, 293-308. ISSN 1558-0989.
- BERTOT, J. C. a kol., 2010. Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies. In: *Government Information Quarterly*. роč. 27, č. 3, s. 264-271. ISSN 0740-624X.
- BUGARIC, B., 2004. Openness and transparency in public administration: challenges for public law. In: *Wisconsin International Law Journal*, роč. 22, č. 3, s. 483-521. ISSN 0743-7951.
- CIGU, E. a kol., 2020. The Nexus between Financial Regulation and Green Sustainable Economy. In: *Sustainability*, 12(21), 8778. ISSN: 2071-1050.
- DAVID, N. a kol., 2018. Smart Cities, Transparency, Civic Technology and Reinventing Government. In: Rodríguez Bolívar, M. P. (eds.) *Smart Technologies for Smart Governments, Public Administration and Information Technology*, роč. 24, s. 19-34. ISBN 978-3-319-58576-5.
- DENHARDT, J. V., DENHARDT, R. B., 2015. *The New Public Service: Serving, Not Steering*. New York: Routledge. ISBN 978-1-138-89125-8.
- DROR, Y., 2020. Transparency and Openness of Quality Democracy. In: Kelly, M. (ed.) *Openness and Transparency in Governance: Challenges and Opportunities*. Bratislava: NISPAcee, s. 62-71. ISBN 80-89013-01-5.
- EOM, J. S. et al., 2018. Can social media increase government responsiveness? A case study of Seoul, Korea. In: *Government Information Quarterly*, роč. 35, č. 1, pp. 109-122. ISSN 0740-624X.
- ERKKILÄ, T., 2012. *Government Transparency: Impacts and Unintended Consequences*. London: Palgrave Macmillan. ISBN 978-0-230-30005-7.
- EURÓPSKY OMBUDSMAN, 2012. *Public Service Principles for the EU Civil Service*. [online]. [cit. 2016-12-1]. Dostupné na:

- https://www.ombudsman.europa.eu/showResource?resourceId=1340001538815_Public%20service%20principles_EN.pdf&type=pdf&download=true&lang=en
- GLASSEY, O., 2017. Proactive Transparency and Open Data: A Tentative Analysis, In: M. Janssen et al. (eds.): *International Conference on Electronic Government: eGov 2017. Conference proceedings*. Cham: Springer, Cham, s. 314–323. ISBN 978-3-319-64676-3.
- GRIMMELIKHUIJSEN, S., WELCH, E. W., 2012. Developing and Testing a Theoretical Framework for Computer-Mediated Transparency of Local Governments. In: *Public Administration Review*, roč. 72, č. 4, s. 562-571. ISSN 1540-6210.
- GURRÍA, A., 2021. *Openness and Transparency - Pillars for Democracy, Trust and Progress*. [online] [cit. 2020-12-8]. Dostupné na: <https://www.oecd.org/about/secretary-general/opennessandtransparency-pillarsfordemocracytrustandprogress.htm>
- GUY, M. E., ELY, T. L., 2018. *Essentials of Public Service: An Introduction to Contemporary Public Administration*. Irvine: Melvin & Leigh. ISBN 978-0-99923590-4.
- HERASYMIUK, K. a kol., 2020. Principles of Integrity and Good Governance in Public Administration. In: *International Journal of Management*, roč. 11, č. 4, s. 545-555. ISSN 0976-6502.
- HOGAN, M. a kol., 2017. Governance, Transparency and the Collaborative Design of Open Data Collaboration Platforms: Understanding Barriers, Options, and Needs, In: Ojo, A. Millard, J. (eds.). 2017. *Government 3.0 – Next Generation Government Technology Infrastructure and Services, Public Administration and Information Technology*, roč. 32. s. 299-332. ISBN 978-3-319-63741-9.
- JACKO, T., 2017. *The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe. Capacity Building of NAPA for Open Local Governance Transparency, Openness, Intelligibility*, 45 s. ISBN 978-80-89013-89-0. [online] Dostupné na: http://www.nispa.org/files/publications/training/Transparency_Openness_IntelligibilityENG.pdf
- JOHANNESEN, M. R., BERNTZEN, L., 2018. The Transparent Smart City How City Councils and City Administrations Can Apply Smart Technology for Increased Transparency—With Case Evidence from Norway. In: Rodríguez bolívar, M. P. (eds.) *Smart Technologies for Smart Governments, Public Administration and Information Technology*, roč. 24, s. 67-94. ISBN 978-3-319-58576-5.
- KOVAČ, P., 2016. Openness and Transparency in (Slovene) Administrative Procedures as Fundamental European Principles. In: *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, roč. 9, č. 2, s. 49-67. ISSN 1337 9038.
- KOWALIK, K., 2021. Social media as a distribution of emotions, not participation. Polish exploratory study in the EU smart city communication context. In: *Cities*. ISSN: 0264-2751.
- LEE, J., REED, B. J., 2015. From Paper to Cloud. In: Guy, M. E., Rubin, M. M. (eds.) *Public Administration Evolving: From Foundations to the Future*. New York: Routledge, pp. 158-191. ISBN 978-0-7656-4326-1.
- LJUNGHOLM, D. P., 2015. The Impact of Transparency in Enhancing Public Sector Performance. In: *Contemporary Readings in Law and Social Justice*, vol. 7, n. 1, pp. 172–178. ISSN 1948-9137.
- LOWATCHARIN, G., MENIFIELD, CH. E., 2015. Determinants of Internet-enabled Transparency at the Local Level: A Study of Midwestern County Web Sites. In: *State and Local Government Review*, roč. 47, č. 2, s. 102-215. ISSN 0160-323X.

- LUCEY, T., 2005. *Management Information Systems*. London: Thomson Learning. ISBN 978-1-84480-126-8.
- MATHEUS, R. JANSSEN, M., 2020. A Systematic Literature Study to Unravel Transparency Enabled by Open Government Data: The Window Theory. In: *Public Performance & Management Review*, роč. 43, č. 3, s. 503-534. ISSN 1530-9576 .
- MEIJER, A., 2015. Government transparency in historical perspective: from the ancient regime to open data in The Netherlands. In *International Journal of Public Administration*, роč. 38, č. 3, s. 189–199. ISSN 0190-0692.
- MERGEL, I., 2012. *Social Media in the Public Sector: Participation, Collaboration, and Transparency in the Networked World*. San Francisco: Jossey-Bass. ISBN ISBN: 978-1-118-10994-6.
- MIŇOVÁ, K., 2020. Moral Aspects of the Security of Individuals in the Hyper-connected Society. In: Ušiak, J., Kollár, D. (eds.). *Security Forum 2020 - 13th Annual International Scientific Conference February 12th- 13th, 2020 at Matej Bel University in Banská Bystrica, Slovakia, Conference Proceedings*. Banská Bystrica: Interpolis, s. 179-191. ISBN 978-80-973394-3-2.
- OECD, 1998. *Recommendation of the OECD Council on Improving Ethical Conduct in the Public Service*. [online] [cit. 2020-11-8]. Dostupné na: <https://www.oecd.org/gov/ethics/Principles-on-Improving-Ethical-Conduct-in-the-Public-Service.pdf>
- PIOTROWSKI, S. J., 2010. *Transparency and Secrecy: A Reader Linking Literature and Contemporary Debate*. Lanham: Lexington Books. ISBN 978-0-7391-2751-3
- RADA EURÓPSKEJ ÚNIE, 2001. *Code of Good Administrative Behaviour for the General Secretariat of the Council of the European Union and its Staff in Their Professional Relations with the Public*. [online] [20-3-2019]. Dostupné na: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001D0705\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001D0705(01)&from=EN)
- RADA EURÓPSKEJ ÚNIE, 2001. *Code of Good Administrative Behaviour for the General Secretariat of the Council of the European Union and its Staff in Their Professional Relations with the Public*. 2001. [online] [cit. 2020-12-1]. Dostupné na: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001D0705\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001D0705(01)&from=EN)
- REGGI, L. ,DAWES, S., 2016. Open Government Data Ecosystems: Linking Transparency. In: Scholl, H. J. a kol. (eds.): *EGOV: International Conference on Electronic Government 2016*. Cham: Springer, s. 74–86, ISBN 978-3-319-44421-5.
- RUČINSKÁ, S. A FEČKO, M., 2020. eServices as a Challenge for Small Municipalities: Slovak Republic Experiences. In: Hemker, T. a kol. (eds.). *Central and Eastern European eDem and eGov Days 2020: Conference Proceedings*. Wien: Facultas Verlag, s. 383-392. ISBN 978-37-089-1956-0.
- SHARK, A. R., 2015. *Technology and Public Management*. Routledge: New York. ISBN 978-1-138-85265-5.
- SCHMIDT, V., WOOD, M., 2019. Conceptualizing throughput legitimacy: Procedural mechanisms of accountability, transparency, inclusiveness and openness in EU governance. In: *Public Administration*, роč. 97. č. 4, s. 727-740. ISSN 1467-9299.
- SCHMIDTHUBER, L. a kol., 2020. Government Openness and Public Trust: The Mediating Role of Democratic Capacity. In: *Public Administration Review*, роč. 81, č. 1, s. 91-109. ISSN 1540-6210.

- KAWKA, I., ŚLIWA, R., 2021. Very high capacity connectivity in European Union electronic communications law. In: *Dialog intercultural polono-moldovenesc*, roč. 4, č. 3, s. 160-163. 978-9975-76-207-6.
- STAROŇOVÁ, K. a kol., 2014. *Systémy štátnej služby: Koncepty a trendy*. Bratislava: Vydavateľstvo Univerzity Komenského. ISBN. 978-80-223-3783-0.
- Zákon číslo 305/2013 Z. z. o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov.*
- ŽUPOVÁ, E., 2019. *Sociologické aspekty verejnej správy*. Košice: ŠafárikPress. ISBN 978-80-8152-827-9.

11. Професійні компетентності

Деніса Ровенска – Елішка Жупова

Рекомендований спосіб цитування:

ROVENSKÁ, Denisa a Eliška ŽUPOVÁ, 2022. Profesionálne kompetentnosti. In: MITAL, O., ROVENSKÁ, D., ŽUPOVÁ, E. a kol. *Manuál dobrého spravovania pre budúcných expertov verejných inštitúcií*. Košice: ŠafárikPress, s. 104 – 119. ISBN XXX.

Принципи ефективного державного управління включають професійні компетентності тих, хто бере участь у цьому управлінні. Трансформація знань та відомостей у потенціал та здатність досягати особистих, організаційних та суспільних цілей є показником успіху особистості. Таким чином, якість професійних компетентностей є складовою успіху в трудовому середовищі і, звичайно, має вплив на особисте життя. Перш ніж перейти до окремих професійних компетентностей, необхідно визначити сам термін «компетентність».

Проривом у визначенні та подальшому використанні поняття "компетентність" вважається стаття американського психолога Д.Макклелланда, яка була опублікована 1973 року та охарактеризована в той час як спірна. У статті під назвою «*Testing for competence rather than for intelligence*» автор відкидав оцінювання інтелекту як найкращого показника успішності в роботі працівників, закликаючи відбирати їх на основі компетентностей. Згодом у 1982 році поняття компетентності було популяризоване Р.Бояцісом у публікації «*The competent manager*», де автор вперше всебічно охарактеризував і пояснив поняття компетентності як «*здатність людини вести себе відповідно до вимог роботи в рамках параметрів, заданих середовищем організації, і таким чином приносити бажані результати*» (Boyatzis, 1982, ст. 13). З того часу інші автори також зробили низку визначень поняття компетентності (див. Greeno, Riley, 1984; Mühleisen, Oberhuber, 2008; Cohen-Scali, 2012).

Бути компетентним означає бути обізнаним, повноправним, кваліфікованим (Akademický slovník cudzích slov, 2005). Компетентність – це «*здатність особи виконувати свої компетенції якісно, а отже, компетентно, на певному вимірюваному рівні. Це внутрішня якість людини, яка дозволяє їй досягати необхідних результатів*» (Porvazník, Ljudvigová, Skorková, 2016, s. 29). Ф. Ле Дайст та Дж.Вінтертон (Le Deist, Winterton, 2005) визначають компетентність як когнітивні (наприклад, знання та вміння), афективні (наприклад, погляди та цінності) та поведінкові (наприклад, навички) характеристики та здібності людини, які притаманні їй та дозволяють ефективно діяти в конкретних ситуаціях. Таким чином, компетентність можна розглядати як сукупність кількох необхідних якостей. Наприклад, І.Турек (Turek, 2014) стверджує, що компетентність складається з чотирьох атрибутів, зокрема: (1) вміння (від англ. "ability"; здібності до виконання певної діяльності), (2) знання (від англ. "knowledge"; набута, зрозуміла і засвоєна інформація), (3) навички (від англ. "skill"; на «що» людина здатна, схильність перетворювати знання на дії) і (4) установки (від англ. "attitude"; відносно постійна тенденція реагувати певним чином на певні стимули).

Як уже згадувалося, компетентність – це здатність виконувати певну діяльність компетентно. Це підводить нас до лексичного вузла, оскільки в практиці робочого середовища часто плутають два, начебто, однакових слова - **компетентність** і **компетенція**. Проте слід зазначити, що це терміни із різними значеннями. Ян Порвазнік (Porvazník, 2011) характеризує компетентність (від англ. "competency") як здатність, з іншого боку, компетенцію (від англ. "competence") він розуміє як обов'язок, повноваження та відповідальність. Компетенція

описує те, що потрібно людям для досягнення оптимальних результатів, для доброго виконання своєї роботи. Компетентність визначається поняттями, що стосуються тих вимірів, які відображають компетентне виконання, оскільки вони визначають, як люди поведуться в процесі своєї роботи (Armstrong, In: Moore, Mei-I Cheng, Dainty, 2002). Таким чином, компетентність - це наша кваліфікованість, здатність і компетенція пов'язані з нашими повноваженнями в рамках певної класифікації посад, це наш дозвіл на виконання певної роботи.

Наприклад, громадський захисник прав - омбудсмен:

- він має **компетенцію** захищати основні права і свободи фізичних і юридичних осіб у провадженнях в органах державного управління та інших органах державної влади (іншими словами, він уповноважений здійснювати цю діяльність на підставі закону, отримує повноваження, що випливають із цієї посади; в певному сенсі, йдеться про посадові обов'язки);
- він має **компетентність** обіймати цю посаду, оскільки є достатньо зрілою особистістю, має розвинений емоційний інтелект, відстоює моральні принципи та цінності демократичної та правової держави, є відповідальним, орієнтується в законах тощо (іншими словами, він здатний виконувати дану функцію, оскільки має відповідні вміння, знання, навички та установки).

! Однак не варто забувати, що якщо особа має компетенцію (тобто повноваження для виконання певної роботи), це не є автоматичною гарантією наявності у неї компетентності (тобто здатності виконувати цю роботу) !

Професійна компетентність - це соціальний конструкт значущої та корисної освіти для потреб виконання роботи в реальних умовах робочого середовища. Вона здобувається не тільки через формальну освіту, але також через самостійне пізнання та навчання у практичному трудовому житті (Ducci, 1997).

На основі аналізу потреб ринку праці Г.Белз і М.Зіґріст (Belz a Siegrist, 2001) першими комплексно визначили структуру ключових компетентностей, а саме компетентності по відношенню до власної особистості, соціальні компетентності і компетентності у сфері методів. Теорія Г.Белза і М.Зіґріста стала поштовхом для подальшого вивчення питання іншими авторами (наприклад, Мюлейзен, Оберхубер, 2008, Віртанен, 2002, Нордеграф, 2010). Стромайер, Боннштеттер і Вентворт (Strohmeier, Bonnstetter i Wentworth, 1993) називають ці професійні компетентності «*Великою вісімкою*» („Big 8“):

1. **міжособистісні** (наприклад, самосвідомість, мотивація, відповідальність, гнучкість);
2. **комунікативні** (наприклад, вербальне/невербальне спілкування, письмове мовлення, навички презентації, активне слухання, зворотний зв'язок, переконування);
3. **технічні** (наприклад, комп'ютерна грамотність, проектний менеджмент, фінансова грамотність);
4. **вирішення конфліктів** (наприклад, аналітичні навички, ведення переговорів, асертивність, управління стресом, пошук рішень);
5. **керування часом** (наприклад, здатність організувати та розподіляти завдання, прокрастинація);
6. **постановка цілей** (наприклад, мотивація, прийняття рішень, планування, бачення, розстановка пріоритетів);

7. підготовка до роботи в сфері менеджменту (наприклад, менеджмент у сфері людських ресурсів, стратегічне мислення, менторство, формування команди);
8. розвиток управлінських навичок (наприклад, огляд соціальної сфери, креативне мислення, антикризовий менеджмент, інтуїція, лідерство).

У наступній частині ми детальніше розглянемо окремі компетентності «Великої вісімки».

Міжособистісні компетентності

Міжособистісні компетентності вказують на рівень вміння діяти в різних соціальних ситуаціях, розвивати та підтримувати соціальні взаємодії та відносини. Ключовим елементом міжособистісних компетентностей є **емоційний інтелект**.

«Емоційний інтелект — це здатність мотивувати себе і не здаватися перед обличчям складних ситуацій і розчарувань, здатність контролювати свої імпульси та відкладати задоволення на потім, здатність контролювати свій настрій і запобігати тривожності або нервозності, здатність впливати на якість мислення або здатність співпереживати ситуації іншої людини і не втрачати надії навіть у важкі моменти» (Goleman, 1997, ст. 42).

«Емоційний інтелект — це здатність розпізнавати або контролювати власні емоції, а також емоції інших людей. Саме від нього залежить, наскільки людина самоствердиться в соціальному середовищі завдяки своїм вмінням і навичкам. Він включає в себе такі якості, як знання власних почуттів, здатність співпереживати іншим людям і направляти почуття таким чином, щоб поліпшити якість власного життя» (Rovenská, 2020, ст. 89).

У рамках концепції емоційного інтелекту можна виділити 5 основних областей (Goleman, 1997, ст. 50):

1. самосвідомість

свідоме розпізнавання власних емоцій; уміння слідкувати за власними почуттями та усвідомлювати їх є важливим для розуміння самого себе, тому що, якщо ми не можемо зрозуміти власні почуття, ми беззахисні перед ними. Люди, які розуміють свої переживання і впевнені в них, можуть краще приймати рішення у своєму житті;

2. самоконтроль

вміння справлятися з емоціями; здатність відповідно працювати зі своїми власними емоціями. Люди, у яких ця здатність слабо розвинена, постійно відчують почуття тривоги і занепокоєння, на відміну від тих, хто має достатньо розвинений самоконтроль і здатний ефективніше справлятися з різними стресовими ситуаціями в житті;

3. мотивація

вміння мотивувати себе; на тлі творчості та бажання досконало працювати навіть з емоціями, відкладаючи винагороду чи задоволення та придушуючи метушливість, нерозважливість;

4. емпатія

чутливість до емоцій інших людей; основна людська якість, яка розкриває нам, чого хочуть інші, про що вони мріють, що їм потрібно, це вміння слухати і дивитися серцем на навколишній світ;

5. мистецтво міжособистісних відносин

здатність конструктивно взаємодіяти з людьми, співпрацювати з ними, подібатися їм, бути лідером, співпереживати іншим і відповідно до цього адаптувати свою поведінку та дії.

Перші три області емоційного інтелекту належать до виміру власного Я, останні дві належать до виміру, що стосується інших.

Постійний розвиток та вдосконалення емоційного інтелекту має стати головною життєвою місією та метою кожної людини, тому що емоційний інтелект – це суть якісного особистого чи професійного життя. Наслідки нехтування ним можуть бути фатальними, вони призводять до емоційної безграмотності, з якою може бути пов'язана низка життєвих невдач, перешкод та провалів.

! Подібно до того, як ми завдяки новим знанням та відомостям постійно розвиваємо свій власний рівень IQ, не забуваймо також через навчання серцем, пізнання себе, людей і реалізацію власного людського потенціалу розвивати свій рівень EQ!

Комунікативні компетентності

Комунікація – це процес обміну інформацією між двома або більше суб'єктами. Забезпечуючи обмін інформацією між людиною та її соціальним оточенням, комунікація пов'язує людину і суспільство. Спілкування є складовою процесу взаємодії (*примітка: процес взаємодії має три складові: соціальне сприйняття та пізнання, спілкування, поведінка та дія*). У фаховій літературі представлено низку публікацій, присвячених питанню комунікації, від теоретичного закріплення даного поняття до практичних рекомендацій щодо розвитку комунікативних здібностей.

У цьому підрозділі ми не будемо розглядати традиційні визначення та концепції комунікації, але познайомимо читача з трьома основними процесами, що відбуваються в комунікації: (1) надання інформації, (2) активне слухання, (3) зворотній зв'язок.

Надання інформації стосується використання вибраного каналу комунікації при передачі повідомлення. Успіх інформації, що передається, залежить від комунікативної компетентності комунікатора, оскільки спосіб передачі повідомлення важливіший, ніж його зміст. Людина повинна вміти спілкуватися як на предметному рівні (словниковий запас, навички аргументації), так і на емоційному (поняття емоційного інтелекту, самоконтроль, вираження своїх почуттів, емпатія) а також на тілесному рівні (невербальне спілкування). Оскільки спілкування відбувається через різноманітні взаємодії, природно, що ми також використовуємо різні мовні реєстри, адаптовані до типу взаємодії. Н.Гейс (Hayes, 1998) 1998) виділяє 5 типів мовних реєстрів:

1. **декламаційний** - використовується в офіційних промовах, фактичних письмових повідомленнях;
2. **формальний** - робить акцент на граматиці та виборі слів, оскільки використовується під час спілкування з авторитетними особами;
3. **інформативний** - зазвичай використовується в контакті з незнайомцями (наприклад, надання інформації щодо відправлення поїзда);
4. **фамільярний** - вживається у спілкуванні з хорошими знайомими, друзями (так званий сленг);

5. **інтимний** - використовується при взаємодії з дуже близькими друзями, членами сім'ї (основою спілкування тут є спільна життєва історія і спогади, на основі яких згодом з'являються спеціальні вирази і посилання).

Активне слухання - це слухання, яке є неосудним, приймаючим, з намаганням побачити проблеми з погляду іншої людини, надавача інформації. Активне слухання – це спосіб досягти змін у структурі особистості людини, покращити міжособистісні стосунки та саме спілкування. Воно передбачає наявність кількох специфічних умінь і навичок (Hajová, Pogubčanová, Bilčík, 2020):

- здатність концентруватися протягом тривалого періоду часу;
- навичка розуміти погляди та позицію мовця;
- слухати мовця без заздальних визначеної, апріорної, оціночної позиції;
- бажання слухати.

У контексті активного слухання розрізняють:

- **слухання з розумінням** - незамінна форма слухання при отриманні інформації; вимагає високої здатності до концентрації уваги, хорошої пам'яті, прагнення до розуміння та щирого інтересу (постановка відповідних запитань, використання зворотного зв'язку);
- **емпатичне слухання** - слухання з намаганням співпереживати мовцеві, без засудження, з позитивною підтримкою; діє на підвищення самооцінки, підтримує віру у власні сили, зміцнює міжособистісні стосунки, створює позитивну атмосферу між комунікантами;
- **критичне слухання** - передбачає розуміння та оцінку отриманої інформації; негативним і частим явищем є висловлювання критики до того, як мовець закінчить свою думку.

! Слід розрізняти, коли ми слухаємо і коли ми чуємо, отримуючи лише подразники, що діють на відповідний рецептор. Те, що ми чуємо, свідчить виключно про здоровий стан наших органів слуху. І тільки слухання демонструє, наскільки ми сприймаємо мовця та концентруємося на тому, чим він хоче з нами поділитися!

Зворотний зв'язок є важливою складовою спілкування. У спілкуванні важливо не тільки те, що ми говоримо і чи сприймаємо співрозмовника під час спілкування, але й те, як ми реагуємо на почуте. Як зазначає Оравцова (Oravcová, 2004), якість зворотного зв'язку відображається в цих факторах:

конкретність

вона повинна стосуватися конкретних проявів поведінки та вчинків і не може бути загально спрямована на особистість людини. Якщо ми даємо зворотній зв'язок, де через один вчинок висловлюємось про уся особистість людини, цілком ймовірно, що ця людина поводитиметься зневажливо і не сприйме цей зворотний зв'язок (наприклад, якщо співробітник не виконає поставлене завдання вчасно, його начальник повинен сформулювати зворотний зв'язок наступним чином: «Ви не

виконали завдання вчасно, і ваші дії сповільнили наш проект», а не у формі: «Ви непослідовний, ви - поганий працівник»);

опис, а не оцінка

Моралізування, оцінка не мають місця у зворотному зв'язку і пов'язані з попереднім пунктом, тобто ми висловлюємо своє ставлення, реагуємо на певний аспект поведінки та вчинку, а не оцінюємо особистість людини;

висловлювання у формі «Я»

Ефективно давати зворотній зв'язок, висловлюючи власні думки, почуття, ставлення, вживаючи при цьому займенник «Я» та уникаючи слів і виразів «ми», «усі люди», «інші» тощо.;

пряма верифікація

Зворотній зв'язок має стосуватися вчинків, поведінки, що відбувається тут і зараз, у конкретній соціальній ситуації. Верифікованість означає, що він відноситься до дій, які можна безпосередньо спостерігати;

функціональна відкритість

Небажано включати у зворотний зв'язок багато фактів. Важко відразу обробити та оцінити велику кількість інформації, тому доцільно, щоб зворотний зв'язок був коротким та чітким.

На завершення слід зазначити, що ефект зворотного зв'язку залежить не тільки від того, ким і як він надається, а й від одержувача цього зворотного зв'язку. Якщо людина відкрита, має бажання постійно розвиватися, є творчою та керується в житті смиренням, а не гордістю, то конструктивний зворотний зв'язок, висловлений з повагою та гідністю щодо людини, може мати позитивний вплив. Інакше це будуть лише слова, які загубляться в потоці інших соціальних взаємодій.

Технічні компетентності

Концепція технічних компетентностей почала розвиватися зовсім недавно разом з розвитком технологій та цифровізацією світу, що нам відомо як Індустрія 4.0. Як виявилось, Індустрія 4.0 — це не лише цифрова революція, яка вказує на потужність машини, але й вимагає людину, яка розвиватиме свій потенціал у нових напрямках.

Технічні компетентності презентують знання, навички та досвід, необхідні для конкретної посади, і визначають застосування цих знань і навичок, необхідних для ефективної роботи на конкретній посаді. Іншими словами, цей вид компетентностей тісно пов'язаний із так званим ноу-хау, необхідним для успішної роботи. Найчастіше це такі компетентності, як кодування та програмування, проектний менеджмент, цифровий маркетинг, виробництво відео чи кібербезпека. Наприклад, А.А.Ісмаїл та Р.Хассан (Ismail i Hassan, 2019) на основі свого наукового дослідження визначили три ключові технічні компетентності: (1) аналіз, інтерпретація та документування даних, (2) розуміння та оптимізація процесу, (3) введення обладнання в експлуатацію, усунення несправностей та обслуговування обладнання.

Оскільки технічні компетентності дуже специфічні та стосуються конкретної посади, їх важко описати детально. Тому пропонуємо читачеві опис етапів розвитку технічних

компетентностей з метою досягнення високого рівня технічної професійності, які описує Чиказький державний університет на своєму сайті (2021):

1-й етап

- отримання необхідної академічної кваліфікації в контексті технічних навичок і знань, що стосуються обраної посади, але без помітного рівня досвіду;
- виконання основних або рутинних завдань (під наглядом);
- сприяння теоретичному розумінню професійних термінів, концепцій і методик

2-й етап

- отримання належного досвіду з виконання різноманітних завдань, обов'язків і функцій технічного спрямування;
- набуття глибоких практичних знань про процедури, визнані принципи, підходи, методологічні засади і теорії належної практики;
- виконання технічних завдань, необхідних на посаді (в основному самостійно);
- пошук інших експертів та спеціалістів для потреб співпраці з інноваційного застосування технічної професійності.

3-й етап

- проведення наукових досліджень, оцінювання, порівняння з іншими посадами технічного напрямку;
- активний обмін ідеями, перевіреними практиками та прикладами хорошої практики;
- використання великого досвіду, отриманого в різних контекстах роботи, і його впровадження в подальшу практику;
- визнання з боку колег, експертів або власної робочої групи за глибину технічних знань, навичок і лідерства, зокрема;
- виконання складних завдань у професійних сферах без супроводу;
- управління робочими групами при виконанні технічних завдань у складних ситуаціях;
- досягнення офіційного визнання відповідності вимогам посади.

«Технології заповняють робочі місця, заміняють людей, які виконують цю роботу у виробничому процесі, майбутнє може настати дуже швидко. Штучний інтелект дозволить заощадити мільйони доларів на оплаті праці. Дехто починає вірити, що найкраща організація — це та, у якій працює небагато людей. Інші, навпаки, вважають, що метою технологій є підвищення продуктивності, а не скорочення зайнятості. Найскладнішими завданнями в організаціях, пов'язаних з автоматизацією сучасних технологій, є ті, які включають управління та розвиток компетентностей співробітників, і ті, які використовують здібності у сфері прийняття рішень, планування та творчої роботи» (Szejniuk, 2019, ст. 74).

Вирішення конфліктів

Усі професійні компетентності перевіряються в соціальній взаємодії, тобто в ситуаціях, коли є контакт з іншою особою чи особами, будь то члени сім'ї, друзі, колеги чи випадкові люди на вулиці. На кожен соціальну взаємодію впливає низка факторів, від особистісних рис

людини, характеру ситуації, до якості спілкування, рівня емоційного інтелекту тощо. Соціальна взаємодія – це динамічний процес, який не обов'язково втілює в собі гармонійне поле діяльності, іноді в рамках цього процесу може розвиватися соціальний конфлікт. Ми можемо визначити конфлікт як ситуацію, коли людина вважає, що її інтереси протистоять інтересам іншої людини (Wall, Callister, 1995). В.В.Вілмот та Дж.Гокер (Wilmot a Hockeroová, 2004) розглядають конфлікт як вираження незгоди між принаймні двома взаємозалежними сторонами, які бачать (1) несумісні цілі (тобто конфліктуючі сторони можуть бажати того самого і тому боротися за позицію або, навпаки, їхні цілі відрізняються одна від одної, що призводить до боротьби у відносинах за те, хто приймає рішення), (2) брак ресурсів (тобто влади та самоповаги - людина зазвичай вважає, що у неї занадто мало влади та самоповаги, а в іншої сторони, навпаки, занадто багато) та (3) втручання інших у досягнення власних цілей (тобто людина, яка опинилася у конфлікті, часто вважає, що інша людина навмисно заважає задоволенню її потреб).

! Під соціальним конфліктом у суспільстві часто розуміють щось негативне, що завдає шкоди фізичній і психологічній стороні особистості людини та порушує стосунки. Це не завжди так. Хоча конфлікт, і особливо його врегулювання, вимагає часу, психологічної енергії, він не завжди повинен мати руйнівні наслідки!

Конфлікт може стимулювати креативність, підтримувати зміни та інновації, через конфлікт можна розвивати процес прийняття рішень у робочому середовищі, знаходити альтернативні рішення проблеми та нові підходи до розгляду конфлікту або покращувати продуктивність як окремої людини, так і групи. Дж.Кольрізер (Kohlrieser, 2018) виокремлює 6 принципів, які можуть перетворити конфлікт на ефективний інструмент для розвитку та успіху окремих людей і груп у робочому середовищі:

Встановіть і підтримуйте зв'язок з іншою стороною

Ставтеся до іншої сторони як до союзника, а не ворога, знайдіть місце для взаємної поваги, вдячності та співпраці. Здатність відокремлювати особистість іншої сторони від самої проблеми дозволяє уникнути негативної реакції на нападки на власну персону;

Почніть діалог для врегулювання конфлікту

Діалог вимагає високого рівня самосвідомості, тобто усвідомлення власних сильних і слабких сторін. Природно, що конфлікт у людини провокує неприємні відчуття, такі як страх, що йому доведеться вступити у взаємодію з іншою стороною, або побоювання, чи зможе він успішно з цим впоратися. Однак, важливо подолати свій страх і налагодити діалог з іншою стороною, з якою ви конфліктуєте. Діалог і переговори створюють ефективний обмін знаннями, досвідом і почуттями, які спрямовані на досягнення спільної мети. Тож основою є комунікація з усіма її процесами – надання інформації, активне слухання та зворотний зв'язок;

Визначіть проблему

Відкрито і чітко визначте, що відбувається, чому виник конфлікт і в чому полягає проблема. Якщо виникає конфлікт, його потрібно визнавати, не

можна його відсувати на задній план, бо це не означатиме його відсутність, скоріше навпаки. Якщо конфлікт придушується протягом тривалого часу, він загострюється, стає більш серйозним, і його наслідки можуть бути більш трагічними, ніж якби він був вирішений відразу після виникнення. Необхідно, щоб конфліктуючі сторони зіткнулися з проблемою і вирішили її. Тільки так вони досягнуть взаємовигідного результату;

Пам'ятайте про причину конфлікту

Потрібно зрозуміти, чому все сталося саме так і чому виник конфлікт. У цій площині це може бути особистий конфлікт, який відноситься до якості поведінки з людиною в процесі прийняття рішення, або це може бути проблемно-орієнтований конфлікт, коли мова йде про невідповідність у змісті проблеми або завдань, які необхідно виконати. Враховуйте власні інтереси та потреби і відкрито обговорюйте інтереси та потреби іншої сторони;

Дійте на основі взаємності

Взаємність є основою співпраці та взаємодії. Готовність відповідати взаємністю прихована в ступені емоційного інтелекту, а саме в ступені емпатії. Сприймайте іншу сторону, спробуйте зрозуміти, що вона переживає, і водночас висловіть свої почуття та думки. Шляхом взаємного обміну конфліктуючі сторони відкривають можливості для діалогу і нових, більш конструктивних шляхів врегулювання конфлікту;

Підтримуйте гармонійні стосунки протягом усього конфлікту

Підтримка позитивних стосунків означає розуміння, повагу та усвідомлення думки та ставлення іншої сторони. Навіть якщо ви не згодні з ідеєю чи поведінкою, покажіть, що приймаєте іншу сторону як людину. Знайдіть баланс між власним розумом і почуттями, проаналізуйте свої думки і відчуйте емоції, які відбуваються всередині вас під час конфлікту. Тільки якщо ви розумієте себе, ви зможете зрозуміти іншу сторону і сам конфлікт.

Наприкінці характеристики цієї професійної компетентності все ж бажано описати самі можливості, або методи вирішення конфліктів. Загалом, методи розв'язання конфлікту можна розділити на два полюси відповідно до (а) ступеня власних інтересів (вирішення конфлікту, яке переважно задовольняє власні пріоритети) або (б) ступінь турботи про інших (необхідність переконатися, що конфлікт буде вирішено так, як уявляє інша сторона) (Rahim, 1983). Виходячи з цих двох параметрів, В.В.Вілмот та Дж.Гокер (Wilmot a Hockerová, 2004) виділяють 5 способів врегулювання конфлікту:

Уникання (низький інтерес до себе, низький інтерес до інших)

Заперечення конфлікту, ухилення, зміна теми або уникнення певних тем, жарти замість розібратися в конфлікті. Хоча в деяких ситуаціях уникнення може дати час на роздуми про альтернативний спосіб вирішення

конфлікту, зазвичай це дозволяє конфлікту загостритися і готує основу для подальшого спалаху гніву;

Конкуренція (великий інтерес до себе, низький інтерес до інших)

Характеризується поведінкою від напористої до агресивної, відмовою від співпраці, просуванням власних інтересів за рахунок інших. Використовуються такі тактики, як критика, неприйняття, ворожість або відмова від відповідальності;

Компроміс (невизначений спосіб)

Це шлях, який призводить як до вигод, так і до втрат для конфліктуючих сторін. Компроміс часто плутають зі співпрацею, яка вимагає творчих рішень і гнучкості. Компроміс, навпаки, вимагає поступок і обмінів. Використовуються такі тактики тактики, як заклик до справедливості, розробка угоди, максимізація прибутку та мінімізація втрат. Скориставшись компромісом, конфліктуючі сторони програють, тому що вони багатьом пожертвували і розчаровані;

Адаптація (низький інтерес до себе, високий інтерес до інших)

У цьому випадку людина не відстоює свої індивідуальні потреби, а віддає перевагу гармонізуючому підходу, відсуваючи власні потреби заради задоволення іншої сторони. Використовується тактика відмови, відступання або заперечення власних потреб;

Співпраця (високий інтерес до себе, високий інтерес до інших)

Спільний конфлікт не буде вирішений до тих пір, поки конфліктуючі сторони не стануть задоволеними і не зможуть підтримати знайдене рішення. Стиль кооперативний, ефективний і орієнтований на командну роботу, партнерство або спільні цілі. Тактика співпраці включає неупереджені заяви, що аналізують конфлікт, пояснення, розуміння, прийняття і відповідальність.

Керування часом/тайм-менеджмент

У роботі та діяльності кожної людини організація часу є основою успіху – як особистого, так і професійного. Суть організації часу полягає в максимально раціональному використанні часу (Vetráková, Seková, 2004). Правильне керування часом означає отримання загального уявлення про поточну та майбутню діяльність і пріоритети, а також свідомий контроль, обмеження або навіть усунення стресу. Все вищесказане направлено на розширення вільного часу і отримання простору для творчості і нестандартних рішень. Негативні наслідки неправильної організації часу (див. також так звані викрадачі часу - Rasovský, 2006; Brenner, Brenner, 2008) - невміння визначити пріоритети у вирішенні завдань, невміння розрізнити важливість і терміновість завдань, відкладати завдання та дії на потім (так звана прокрастинація), намагання впоратися з усім, що виникає, можливо навіть виконання неправильних завдань та дій, відсутність самодисципліни, прийняття поспішних рішень, нездатність діяти інтуїтивно, неефективний відбір інформації тощо (Reháková, 2010; Lojda, 2011). Початковими кроками для тайм-менеджменту є діагностика поточного управління часом, виявлення викрадачів часу, визначення власного доступного часу та ефективне

використання технік/інструментів часу - генерація часу, рейтинг пріоритетів, принцип Ейзенхауера, правило Парето, Айві Лі - структурування часу, діаграма Ганта, метод погляду з перспективи, метод слона/різання саямі, метод ABC тощо (детальніше Reháková, 2010; Olexová, Bosáková, 2008; Folwarczná, 2010)

! Тайм-менеджмент також тісно пов'язаний з самоменеджментом - самоконтролем. Це процес, що складається з дій і заходів, за допомогою яких кожна людина ставить перед собою робочі та особисті цілі, планує і організовує їх виконання, оцінює їх досягнення.

Вищесказане можна висловити загальноновизнаним правилом: « той, хто не може контролювати себе, не може контролювати й інших » !

Самоконтроль – це не підсвідомий саморегуляційний процес і не інстинктивний. Навпаки, це цілеспрямований процес, який вимагає мобілізації сил для успішного досягнення мети в найкоротші терміни, тобто самоорганізації. З цим тісно пов'язані такі якості, як старанність, завзятість, наполегливість і систематичність. Самоорганізація має відбуватися постійно і передбачає певну ступінь самозречення. Важливим є також те, що правильний тайм-менеджмент включає самопланування, тобто визначення цілей і розробка часового плану їх виконання. Самопланування залежить від соціальної зрілості та фаховості людини і є інструментом контролю часу. Мета - це запланована програма дій, яку не потрібно ніде публікувати, важливо її виконати. Дуже важливим аспектом є постановка реалістичних цілей, тобто таких, для реалізації яких у нас є умови та можливості, і при цьому відбувається якісне зростання особистості.

Визначення цілей

Однією з основних передумов успішної людини в повсякденному житті, робочому процесі, а також у виконанні суспільних справ і для досягнення результатів є мотивація. Мотивація вивчається на двох рівнях, а саме на суб'єктивному (це «внутрішній потяг» людини) і на об'єктивному (здатність спонукати інших людей до певної діяльності). Ідеальним є представлення обох рівнів, оскільки мотивувати інших може лише внутрішньо мотивована особистість (Bělohávek, 2005). Кожна людина має свій мотиваційний профіль, який характеризує інтенсивність дій і спрямованість на успіх і зусилля для досягнення мети. Ефективне досягнення цілей можливе завдяки плануванню.

Планування є важливим моментом в діяльності особистості, оскільки за допомогою плану людина встановлює цілі та шляхи їх досягнення. Вибір відповідної та правильної цілі вважається найважливішим рішенням при плануванні (Župová, 2018). Однак головною передумовою визначення цілей є наявність місії та бачення. Місія визначає причину існування діяльності, а бачення встановлює напрямок і майбутній стан, до якого рухається індивід. Бачення – це дуже особистий та суб'єктивний погляд на майбутнє. Цілі набагато зрозуміліші, ніж бачення. Якщо у нас є чітко визначена місія та бачення, то, за аналогією, наступний крок – розглянути та вирішити, чи є у нас необхідні ресурси та можливості для її досягнення. Прийняття рішень є важливою діяльністю особистості. Це вольова діяльність, заснована на свідомому розпізнаванні та оцінці ситуації (Adair, 2005; Plamínek, 2008).

Приймаючи рішення, кожен вибирає з кількох варіантів найкращий. Прийняття рішень - це процес, який включає в себе точно визначені кроки і дії - від формулювання проблеми до

визначення мети, яка повинна бути досягнута за допомогою рішення, від вибору варіанту рішення до самого рішення. Кожна людина, незалежно від її роботи чи особистої діяльності, повинна приймати та виконувати рішення. Саме прийняття рішень Я.Долежал (Doležal, 2016) вважає ключовим фактором успіху в плануванні. Формулювання цілей і стратегій (які ведуть до досягнення цих цілей) має відповідати певним принципам: цілі повинні бути регулярно контрольовані, вони повинні бути сформульовані таким чином, щоб можна було оцінити ступінь їх досягнення, цілі повинні бути реальними і відомими, щоб можна було визначити, який варіант вирішення є найбільш прийнятним - нечітке формулювання цілей означає невизначеність. Планування зменшує невизначеність, змушуючи людину дивитися вперед і розмірковувати про зміни, оцінювати їх вплив.

При постановці цілей необхідно дотримуватися певних критеріїв (параметрів, принципів), які гарантують гарне визначення мети, і які описані в науковій літературі аббревіатурою (Doran, 1981; Krüger, 2004; Yemm, 2012). Окремі літери аббревіатури фактично виражають ознаки заявленої цілі (наведені в наступній Таблиці 1). Відповідно до цієї методики, ціль має бути:

Таблиця 1: Ознаки цілі за SMART

S – специфічна, конкретна (specific) Необхідно знати «чого» саме ви хочете досягти.
M - вимірна (measurable) Необхідно знати, чи була визначена ціль досягнута на основі квантифікації окремих кроків і завдань.
A – прийнятна (agreed) Для реалізації цілі необхідна згода всіх зацікавлених сторін. У літературі також вказується досяжність мети (achievable), тобто чи сформульована ціль співрозмірна здібностям людини (не надто складно і не надто легко).
R - реалістична (realistic) Мета є досяжною та здійсненою. В іншій літературі також згадується про таку характеристику, як релевантність (relevant), коли людина повинна розуміти зв'язок між виконуваним нею завданням та досягненням бажаної мети.
T – обмежена часом (timed) Кожна мета має бути обмежена за часом - це також інструмент для перевірки виконання поставлених завдань.

Джерело: власна розробка

Протилежністю вищевказаного методу є метод DUMB, який описує ті цілі, яких слід уникати (D – defective – недосконалі; U – unrealistic – нереалістичні; M – misdirected – неправильно спрямовані; B – bureaucratic – бюрократичні) (детальніше див. Lojda 2011; Doležal 2016; Lasko 2016).

Підготовка до роботи в сфері менеджменту

Сучасний світ можна охарактеризувати динамічністю не тільки повсякденного життя, але і робочого середовища. Гнучкість і вміння реагувати на зміни – це цінність кожної людини. Важливою здатністю особистості, яка виражається в мистецтві досягнення цілей руками і головою інших, є управління плановою, організаційною, кадровою та контрольною діяльністю, спрямованою на досягнення цілей організації. Формулювання стратегічного спрямування, постановка довгострокових цілей та створення місії організації є одними з домінуючих навичок людини, яка прагне стати менеджером.

Успіх організації на ринку, але і саме її існування залежить (окрім іншого) від людського фактора. Якість людських ресурсів відображається в їхніх знаннях і навичках, результатом чого є продуктивність працівника та результативність діяльності організації (Armstrong, 2008). Найкращий спосіб зрозуміти результативність — це спостерігати за тим, що люди роблять для досягнення успіху, а не покладатися на їхній інтелект, який є важливим для набуття теоретичних знань, розуміння та навчання (Mühleisen, Oberhuber, 2008).

Дуже важливим для практичного виконання завдань можна віднести навички, яким можна навчитися і натренувати їх.

Делегування є одним із тих видів діяльності, які дозволяють людині зосередитися на виконанні основних завдань. Делегування дозволяє людині ефективно використовувати свій час. Воно може розглядатися як формальне (засноване на формальному керівному становищі працівника в організації – тоді використовується формальне лідерство) або як здатність використовувати роботу інших та мотивувати їх. У другому сенсі делегування вимагає навичок, яким потрібно вчитися (Žurová, 2018). Спрямування інших людей для отримання знань і навичок, необхідних для виконання нової роботи, називається менторство. Це професійне партнерство, в якому ментор дає поради підопічному про те, як впоратися з усіма професійними, міжособистісними, адміністративними проблемами, з якими людина стикається в своєму особистому і професійному житті (наприклад, на ранніх етапах своєї кар'єри) (Brumovská, Seidlová-Málková, 2010). Ментором може стати будь-хто, хто має досвід роботи у сфері, в якій працює. Однак ця умова недостатня для якісного рівня майстерності ментора. Важливо, щоб людина, яка прагне бути ментором, виявляла інтерес до того, що вона робить, і, передусім, до підопічного, оскільки ментор буде з ним відносини взаємної довіри. У літературі (Bartoníčková, 2007; Jonson, 2008) перераховані інші важливі вимоги до здібностей наставника: він повинен вміти ставити цілі, бути чуйним, мотивувати, слухати і вміти надавати зворотний зв'язок, працювати із запереченнями і переконувати.

! Я.Ветешка (Veteška, 2010) виразив якісну сторону ментора у думці, що відмінний працівник не обов'язково повинен бути відмінним ментором!

Розвиток менеджерських компетентностей

Цей набір здібностей (або ж професійних компетентностей) складається зі здібностей, які дозволяють застосовувати професійні знання, розробляти творчі та оригінальні рішення, розпізнавати зв'язки. Основою професійної компетентності є освіта як базовий набір знань для ефективного виконання роботи. Менеджерські здібності включають здатність творчо вирішувати проблеми за допомогою нових підходів (Žurová, 2018). Креативність особистості – це цінне вміння, яке користується великим попитом на ринку праці. Сьогоднішній світ-це світ інновацій, унікальності і несхожості, він вимагає такої людини, яка генерує ідеї, рішення і підходи, які ніколи раніше не створювалися і не випробовувалися.. Креативне мислення – це творчий процес створення нових цінностей, чогось оригінального та значущого. Йдеться про здатність людини формувати свої думки адаптивно та оригінально (Čavoјová, Табаčková, 2014). Креативне мислення — це навичка, яка також потребує постійного вдосконалення та тренування. Тренувати таку навичку допомагають різноманітні техніки, зокрема мозковий штурм, мапа думок, капелюхи мислення (детальніше див. Mikulášťik, 2007; De Bono, 2017).

Професійні знання є передумовою розвитку менеджерських здібностей. Однак бути хорошим лідером набагато складніше, ніж бути хорошим фахівцем. М.Армстронг (Armstrong,

2008) стверджує, що менеджери повинні бути лідерами, а лідери зазвичай, але не завжди, є менеджерами. Основну різницю між менеджером і лідером автор вбачає саме у підходах, які застосовує менеджер і лідер. Менеджери займаються досягненням цілей за допомогою менеджерських функцій (планування, організація, керівництво, контроль, мотивація, комунікація), використовуючи всі ресурси процесу трансформації (кадрові, економічні, технічні, інформаційні), а людські ресурси є лише одним із елементів, які менеджер регулює. Лідер зосереджується на найважливішому ресурсі, який приводить у рух усі інші ресурси – на людях. З вищесказаного можна виділити важливість лідерства як процесу впливу на співробітників таким чином, що їх діяльність сприяє досягненню групових і організаційних цілей.

При управлінні співробітниками в стандартних і кризових ситуаціях застосовується багато конкретних процедур і прийомів, як формалізованих, так і менш формальних. На їх вибір впливатимуть такі фактори, як стиль керування менеджера, характер завдання, але й рівень співробітників, їхнє ставлення до завдань та організації тощо. Кризова ситуація істотно змінює умови виконання завдань. Кризова або надзвичайна ситуація вимагає конкретних вимог до поведінки керівника, менеджера, керівника кризового штабу. Кризова ситуація являє собою такий поточний стан або такий розвиток зовнішніх і внутрішніх умов існування системи (організації, підприємства, громади, суспільства), що унеможлиблює її нормальне функціонування, і у разі нерозв'язання призводить до розпаду системи, заподіяння шкоди життю людей, знищенню майна тощо. Це може бути викликано стихійним лихом, великою техногенною аварією, вибухом, пожежею, а також соціальними факторами, терористичним актом, військовою агресією тощо (Hančovská, 2009; Gozora, 2000; Vodáček, Vodáčková, 2006).

Специфіка кризового менеджера з точки зору керування людьми полягає в тому, що кризовий менеджер повинен вміти керувати діяльністю професійно підготовлених фахівців, координувати роботу великої кількості людей і, як правило, наражається на великий інтерес (навіть тиск) з боку громадськості, різних організацій та ЗМІ. При прийнятті ним рішень суперечливо пропагується сильний етичний аспект, рішення не є ідеальними, часто доводиться вибирати між двома поганими варіантами рішення. Керування людьми в кризових ситуаціях вимагає, з одного боку, рішучості і авторитетності, з іншого - чутливості і розуміння. У кризових ситуаціях проявляють себе менеджери з досвідом і знаннями, які мають авторитет, діють впевнено та рішуче, та можуть змусити людей виконувати термінові завдання (Tureckiová, 2007).

Перераховані професійні компетентності "Великої вісімки" визначені таким чином, щоб допомогти як у професійному, так і в особистому житті кожного з нас. Вони можуть бути використані в різних умовах і в різних професіях. Вони є універсальними.

Література

- ADAIR, J., 2005. *Jak řídit druhé i sám sebe*. Brno: Computer press. ISBN 80-251-0784-1.
- ARMSTRONG, M., 2008. *Management a leadership*. Praha: Grada Publishing. ISBN 978-80-247-2177-4.
- BARTONÍČKOVÁ, M., 2007. *Kariérový koučink*. Praha: Alfa Publishing. ISBN 978-80-868-5151-8.
- BĚLOHLÁVEK, F., 2005. *Jak vést a řídit lidi*. Brno: Cp. Books. ISBN 80-251-0505-9.

- BELZ, H., SIEGRIST, M., 2001. *Klíčové kompetence a jejich rozvíjení*. Praha: Portál. ISBN 80-7178-479-6.
- BOYATZIS, E. R., 1982. *The competent manager: A model for effective performance*. New York: John Wiley & Sons. ISBN 0-471-09031-X.
- BRENNER, D., BRENNER, F., 2008. *Poznejte své silné a slabé stránky*. Praha: Grada Publishing. ISBN 80-247-2691-5.
- BRUMOVSKÁ, T., SEIDLOVÁ-MÁLKOVÁ, G., 2010. *Mentoring*. Praha: Portál. ISBN 978-80-7367-772-5.
- COHEN-SCALI V., 2012. *Competence and Competence Development*. Leverkusen Germany: Barbara Budrich Publisher. ISBN 978-3-866-49-462-6.
- ČAVOJOVÁ, V., TABAČKOVÁ, K., 2011. *Psychológia tvorivosti v rôznych kontextoch*. Nitra: Univerzita Konštantína Filozofa v Nitre: Equilibria. ISBN 978-80-558-0732-4.
- DE BONO, E., 2017. *Six Thinking Hats*. London: Pengum. ISBN 978-0-12-375036-5.
- DOLEŽAL, J., 2016. *Projektový management: komplexně, prakticky a podle světových standardů*. Praha: Grada Publishing. ISBN 978-80-247-5620-2.
- DORAN, G. T., 1981. There's a S.M.A.R.T. Way to Write Management's Goals and Objectives. In: *Management Review*, roč. 70, č. 11, s. 35-36. ISSN 2198-1639.
- DUCCI, M. A., 1997. *El enfoque de competencia laboral en la perspectiva internacional. Formación basada en competencia laboral*. Montevideo: Cinterfor/ILO.
- FOLWARCZNÁ, I., 2010. *Rozvoj a vzdělávání manažerů*. Praha: Grada Publishing. ISBN 978-80-247-3067-7.
- GOLEMAN, D., 1997. *Emoční inteligence*. Praha: Columbus. ISBN 978-80-735-9334-6.
- GOZORA, V., 2000. *Krízový manažment*. Nitra: SPU. ISBN 978-80-713-7802-X.
- GREENO, J., RILEY, M., 1984. Conceptual competence and children's counting. In: *Cognitive Psychology*, roč. 16, č. 3, s. 93-143. ISSN 0010-0285.
- HANČOVSKÁ, E., 2009. Osobnosť manažéra a zvládanie náročných situácií v manažmente. In: *Sociálne a politické analýzy*, 3/2009, s. 49-72. ISSN 1337-5555.
- HASAJOVÁ, L., PORUBČANOVÁ, D., BILČÍK, A., 2020. *Vybrané kapitoly z pedagogickej komunikácie v odbornom vzdelávaní*. Dubnica nad Váhom: VŠ DTI. ISBN 978-80-8222-015-8.
- HAYES, N., 1998. *Základy sociální psychologie*. Praha: Portál. ISBN 978-80-7367-639-1.
- CHICAGO STATE UNIVERSITY., 2021. *Competency Dictionary* [online] [cit. 2021-09-16]. Dostupné na: <https://www.csu.edu/humanresources/empdev/competencyDictionary.htm>.
- ISMAIL, A. A., HASSAN, R., 2019. Technical competencies in digital technology towards industrial revolution 4.0. In: *Journal of Technical Education and Training*, roč. 11, č. 3. ISSN 2229-8932.
- JONSON, K. F., 2008. *Being an Effective Mentor*. Thousand Oaks: Sage Publications. ISBN 978-14-129-4062-7.
- KOHLRIESER, G., 2018. How to manage conflict: Six Essentials. *International Institute for Management Development* [online] [cit. 2021-09-14]. Dostupné na: <https://www.imd.org/research-knowledge/articles/how-to-manage-conflict-six-essentials/>.
- KRÜGER, W., 2004. *Vedení týmů: Jak sestavit, organizovat a povzbuzovat pracovní tým*. Praha: Grada. ISBN 978-80-247-0780-2.
- LACKO, B. a kol., 2012. *Projektový management podle IPMA*. Praha: Grada, 2012. ISBN 978-80-247-4275-5.
- LE DEIST, F. D., WINTERTON, J., 2005. What Is Competence?. In: *Human Resource Development International*, roč. 8, č. 1, s. 27-46. ISSN 1367-8868.
- LOJDA, J., 2011. *Manažérské dovednosti*. Grada Publishing. ISBN 978-80-247-3902-1.

- MCCLELLAND, D., 1973. Testing for competence rather than for intelligence. In: *American Psychologist*, roč. 28, s. 1-14. ISSN 0003-066X.
- MIKULÁŠTIK, M., 2010. *Tvořivost a inovace v práci manažéra*. Praha: Grada Publishing. ISBN 978-80-247-2016-6.
- MOORE, D. R., MEI-I CHENG, DAINITY, A. R. J., 2002. Competence, competency and competencies: Performance assessment in organisations. In: *Work Study*, roč. 5, č. 6, s. 314-319. ISSN 0043-8022.
- MÜHLEISEN, S., OBERHUBER, N., 2008. *Karrierefaktor Soft Skills*. Freiburg: Rudolf Haufe Verlag. ISBN 978-80-247-2662-5.
- NOORDEGRAF, M., 2000. Professional sense-makers: managerial competencies amidst ambiguity. In: *The International Journal of Public Sector Management*, roč. 13, č. 4, s. 319-332. ISSN 0951-3558.
- OLEXOVÁ, C., BOSÁKOVÁ, M., 2008. *Manažér a čas*. Bratislava: Ekonóm. ISBN 978-80-225 2625-8.
- ORAVCOVÁ, J., 2004. *Sociálna psychológia*. Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici. ISBN 978-80-8055-980-5.
- PACOVSKÝ, P., 2006. *Člověk a čas*. Praha : Grada Publishnig. ISBN 80-247-1701-8.
- PLAMÍNEK, J., 2008. *Řešení problému a rozhodování*. Praha: Grada publishing. ISBN 978-80-247-2437-9.
- PORVAZNÍK, J., 2011. *Celostný manažment*. Bratislava: Sprint 2. ISBN 978-80-8893-150-8.
- PORVAZNÍK, J., LJUDVIGOVÁ, I., SKORKOVÁ, Z., 2016. *Požiadavky na zamestnaneckú a manažérsku kompetentnosť pracovníkov verejnej správy*. Bratislava: Ekonóm. ISBN 978-80-225-4326-2.
- REHÁKOVÁ, H., 2010. Manažment času: Nakoľko visíte na svojom čase? In: *Manažment*, roč. 57, č. 2, s. 43-44. ISSN 1336-7137.
- ROVENSKÁ, D., 2020. Emocionálne inteligentná verejná správa - je to len Utópia?. In: *Verejná správa a spoločnosť*, roč. 21, č. 1, s. 88-103. ISSN 1335-7182.
- ROVENSKÁ, D., ŽUPOVÁ, E., 2018. Konflikty a stratégie riešenia konfliktov. In: *Verejná správa a spoločnosť*, roč. 19, č. 1, s. 23-36. ISSN 1335-7182.
- STROHMEIER, S. O., BONNSTETTER, B., WENTWORTH D. K., 1993. *Mentoring for success*. Scottsdale, AZ: Target Training, Intl. ISBN 978-0974885902.
- SZEJNIUK, A., 2019. Management 4. 0. - requirements, challenges, development trends. In: *Verejná správa a spoločnosť*, roč. 20, č. 2. ISSN 1335-7182.
- TURECKIOVÁ, M., 2007. *Klíč k účinnému vedení lidí*. Praha: Grada publishing 2007. ISBN 978-80-247-0882-9.
- TUREK, I. 2014., *Didaktika*. Bratislava: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-8078-322-8.
- VETRÁKOVÁ, M., SEKOVÁ, M., 2004. *Manažérska komunikácia*. Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela. ISBN 978-80-8055-974-0.
- VETEŠKA, J., 2010. *Kompetence ve vzdělávání dospělých*. Praha: Univerzita Jana Amose Komenského. ISBN 978-80-86723-98-3.
- VIRTANEN, T., 2000. Changing competences of public managers: tensions in commitment. In: *The International Journal of Public Sector Management*, roč. 13, č. 4, s. 333 - 341. ISSN 0951-3558.
- VODÁČEK, L., VODÁČKOVÁ, O., 2006. *Moderní management v teorii a praxi*. Praha: Management Press. ISBN 978-80-7261-143-7.
- WALL, J. A., CALLISTER, R. R., 1995. Conflict and its management. In: *Journal of Management*, roč. 21, č. 3, s. 515-558. ISSN 0149-2063.
- WILMOT, W. W., HOCKER, J. L., 2004. *Interpersonálny konflikt*. Bratislava: Ikar. ISBN 978-80-5510-832-3.

- YEMM, G., 2012. *The Financial Times essential guide to leading your team: how to set goals, measure performance and reward talent*. New York: Pearson. ISBN 978-02-737-7242-2.
- ŽUPOVÁ, E., 2018. *Sociálne kompetentnosti starostov obcí na Slovensku*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. ISBN 978-80-8152-620-6.

12. Сталий розвиток

Луція Рожова

Рекомендований спосіб цитування:

ROŽOVÁ, Lucia, 2022. Trvalo udržateľný rozvoj. In: MITAĽ, O., ROVENSKÁ, D., ŽUPOVÁ, E. a kol. *Manuál dobrého spravovania pre budúчих expertov verejných inštitúcií*. Košice: ŠafárikPress, s. 120 – 126. ISBN XXX.

Сталий розвиток – це комплексна, багатовимірна та синергетична парадигма, концепція, стратегія, яка є частиною трансформації суспільства в усіх його сферах і на різних рівнях (Klímková, 2017). Нині не лише у сфері державного управління ми все частіше зустрічаємося з поняттями сталості та сталого розвитку, які є невід’ємною частиною управління. Сталість відіграє важливу роль при розгляді питань довгострокового планування, справедливості між поколіннями, збереження ресурсів та зниження ризиків під час адміністративного планування. Питання в тому, чи відповідають цілі сталого розвитку практиці державного управління. Концепція сталого розвитку має широке застосування у державному секторі, чи то у сфері забезпечення житлом, транспорту, захисту навколишнього середовища тощо (Leuenberger, 2006).

Концепція сталого розвитку глибоко вкоренилася в європейському проекті та є однією з основних цілей європейської політики. Європейський Союз разом з ООН запропонував загалом 17 Цілей сталого розвитку (*Sustainable Development Goals - SDGs*), які є частиною Порядку денного на період до 2030 року і поділяються на 169 підцілей, за допомогою яких мають бути досягнуті структурні, політичні, соціальні та економічні перетворення в країнах світу. Важливо зазначити, що саму сталість важко визначити кількісно, а тому оцінювати окремі явища та процеси в суспільстві в контексті сталого розвитку значною мірою важко.

Мета цієї глави – спробувати відкрити простір для міждисциплінарного обговорення концепції сталого розвитку та її реалізації в контексті державного управління в Словаччині.

Сталий розвиток – передісторія Порядку денного на період до 2030 року

Сотні визначень сталого розвитку у багатьох випадках різняться, але їх поєднує спільна основна ідея: *задоволення потреб нинішніх поколінь без загрози виживанню майбутніх поколінь*. Сталий розвиток являє собою довготривалий складний процес, який впливає на різні аспекти життя на всіх рівнях (глобальному, регіональному чи локальному) і спрямований на створення такої моделі суспільства, яка якісно задовольняє потреби та інтереси людей, обмежуючи при цьому загрозливі та шкідливі умови та форми життя, не обтяжує країну, розумно використовує її ресурси та захищає природну та культурну спадщину (Vláda SR, 2001).

Ця концепція почала формуватися в 1970-х роках, коли у першій доповіді Римського клубу «*The Limits to Growth*» з'явилося одне з перших визначень поняття «*sustainability*». У ній під сталістю розуміли стан глобальної рівноваги, при якому населення Землі та капітал підтримуються на постійному рівні, а тенденції, що викликають їх зниження або збільшення, повинні контролюватися. Лише на Конференції ООН з питань навколишнього середовища та

розвитку (що проходила в Ріо-де-Жанейро 3-14 червня 1992 року) було закладено основи нового підходу до вирішення проблеми сталого розвитку, а також розпочато глобальне вирішення проблем сталого розвитку та прийняття його принципів у вигляді концептуального документа - *Порядку денного на XXI століття*. З 1992 року *Порядок денний на XXI століття* був включений у всі сфери життя та застосований у європейській політиці. Ще одним документом, який було прийнято у вересні 2015 року і який наразі є найповнішим каталогом глобальних пріоритетів, є *Порядок денний на період до 2030 року*, який не має обов'язкової юридичної сили, але є природним зобов'язанням для розвинених країн (Offertálerová, Dashöfer 2017).

Сталий розвиток базується на т.зв. «Tripple bottom line», балансі трьох сфер і їх цілей – економічної, соціальної та екологічної (також відомий як 3P - profit, people, planet). Досягаючи цілей в одній сфері, необхідно думати і про інші дві. Розвиток, який сприяє кращим умовам праці, інноваціям і вирішує проблеми, пов'язані із забрудненням і відновлюваними ресурсами, є з погляду довгострокової перспективи – сталим. Такий підхід також дозволить уникнути того, щоб поточне споживання поставило під загрозу можливості майбутніх поколінь (Klarin, 2018).

Цілі сталого розвитку та вимірювання сталості реалізуються за допомогою набору показників, які можна розділити на 4 основні групи та які утворюють т.зв. стовпи сталого розвитку (див. таблицю 1).

Таблиця 1: Чотири стовпи сталого розвитку

Аспект	Що оцінює	Приклади індикаторів
Екологічний	приділяє особливу увагу оцінці природного потенціалу території та природних ресурсів	Викиди оксидів азоту Утилізація побутових відходів Споживання води в домогосподарствах на 1 мешканця Утилізовані побутові відходи в кг на мешканця
Економічний	оцінює економічні передумови розвитку – зайнятість, економічний потенціал, технічну інфраструктуру	ВВП Прямі закордонні інвестиції Торговий баланс товарів і послуг Річне споживання енергії на 1 мешканця
Інституціональний	оцінка якості регіонального та місцевого самоврядування, участі громадян в ефективному державному управлінні	Витрати, спрямовані на дослідження та розробки, Кількість працівників, які працюють у сфері науки і техніки
Соціальний	оцінка людських ресурсів – демографічний потенціал, освітня структура населення	Рівень бідності Рівень безробіття Густота населення

Джерело: Mederly, 2001; Mederly et al., 2003

У наукових колах точні теоретичні та методологічні основи сталого розвитку ще не є чітко з'ясованими та закріпленими. Проблематичною є також теорія та методологія індикаторів сталого розвитку, а отже, і їх інтерпретація у взаємній синергії. Економічні та соціальні показники піддаються відносно точній кількісній оцінці, але той факт, що деякі екологічні

показники можуть мати свої значення (навіть якщо вони перебувають у допустимих межах), є проблематичним.

Ще однією проблемою при оцінці сталості розвитку з використанням встановлених показників є їхня вага, а отже, ступінь їхньої важливості в загальному результаті оцінювання. Ми вважаємо, що всі показники мають однакову вагу, але це припущення може стати проблематичним як у часі, так і в просторі, що призведе до викривлення оцінки реальності. Наступний спрощений приклад узагальнює вищезгадані проблеми створення єдиної точної моделі для кількісної оцінки сталого розвитку (Huttmanová, 2011).



Малюнок 1: 17 Цілей сталого розвитку

Джерело: власна розробка за даними Організації Об'єднаних Націй

У наступному тексті будуть детальніше охарактеризовані конкретні цілі, зокрема № 4, 8, 11, 16, які стосуються саме державного сектора.

Ціль № 4: Якісна освіта

Метою цілі № 4 є забезпечення якісної, справедливої та інклюзивної освіти та сприяння навчанню впродовж життя для всіх. Освіту можна вважати одним із найефективніших заходів, які можна використовувати для досягнення сталого розвитку. Вирішальними індикаторами в цій галузі досліджень, які можуть найбільш точно описати її рівень, є, наприклад, рівень передчасного припинення шкільного навчання (% населення віком 18-24 роки), рівень участі в навчанні впродовж життя (% населення віком 25-64 роки) і рівень закінчення вищої освіти (% населення віком 30-34 роки).

Ціль № 8: Гідна праця та економічне зростання

Сприяння сталому і поступальному економічному зростанню шляхом повної, продуктивної зайнятості та забезпечення гідної роботи для всіх є ключовим завданням цілі № 8. Індикаторами, що відстежуються в рамках цієї цілі, насамперед є ВВП на душу населення, рівень безробіття серед молоді у віці 15-24 років, рівень зайнятості серед людей віком 20-64 років, рівень довгострокового безробіття, а в нашому контексті як національний показник було обрано рівень економічної активності серед людей віком 15-64 років.

Ціль 11: Сталий розвиток міст та громад

Ціль полягає в тому, щоб перетворити міста на безпечні, життєздатні та відкриті. У рамках цієї цілі можна відслідковувати кілька індикаторів, які стосуються, насамперед, забруднення повітря твердими частинками, рівня переробки побутових відходів, що, окрім зменшення кількості відходів, які накопичуються на звалищах, також сприяє створенню нових робочих місць. Іншим показником є доступність громадського транспорту для мешканців, що також має значний вплив на економічне зростання і, таким чином, дозволяє користуватися не тільки економічними, а й соціальними можливостями.

Ціль 16: Справедливість та сильні інституції

Головною темою цієї цілі Порядку денного на період до 2030 року є досягнення миру, справедливості та міцних інституцій, забезпечення рівного доступу до правосуддя для всіх та ефективна розбудова прозорих та ефективних інституцій на всіх рівнях. У цій сфері також можна виділити кілька індикаторів, наприклад, кількість жертв злочину вбивства, що значною мірою дає уявлення про рівень безпеки в країні. Іншим показником є, наприклад, довіра до інституцій, що вказує на рівень державного управління в країні та є відображенням урядових програм, політики чи законів. Тривала недовіра до державних інституцій може призвести до невизначеності та водночас до спаду економіки (Štatistický úrad, 2016).

Сталий розвиток та Словаччина

Поняття сталого розвитку в Словацькій Республіці закріплено в § 6 Закону № 17/1992 Зб. Про навколишнє середовище. Відповідно до цього закону, це *«розвиток, який зберігає можливість для нинішнього та майбутніх поколінь задовольняти свої основні життєві потреби, не зменшуючи при цьому різноманітності природи та зберігаючи природні функції екосистем»*.

Відповідальність за реалізацію Порядку денного на період до 2030 року у Словаччині поділено між Міністерством закордонних та європейських справ Словацької Республіки та Міністерством інвестицій, регіонального розвитку та інформатизації Словацької Республіки. У 2017 році Уряд Словацької Республіки своєю постановою прийняв *Концепцію реалізації Порядку денного на період до 2030 року* в міжнародному середовищі і в тому ж році

затвердив *Проект процедури національної реалізації Порядку денного на період до 2030 року*, який має сприяти кращій координації та ефективнішому вирішенню комплексних проблем, які належать до компетенцій декількох державних установ. У 2018 році постановою також було затверджено національні пріоритети щодо реалізації Порядку денного на період до 2030 року, для яких визначено вимірювані стратегічні цілі, національні індикатори та матеріали для реалізації. Сталий розвиток у Словаччині координується Управлінням віцепрем'єр-міністра Словацької Республіки з питань інвестицій та інформатизації, а Статистичне управління Словацької Республіки координує та контролює досягнення національних цілей до 2030 року. Таким же чином, у 2020 році уряд своєю постановою затвердив *Звіт про досягнуті результати за національними пріоритетами реалізації Порядку денного до 2030 року*, метою якого є надання інформації про результати, досягнуті в рамках національних пріоритетів у період 2018-2020 років (Agenda, 2030).

Словацька Республіка, як досить невелика економіка, не має достатніх ресурсів, щоб однаково охопити всі глобальні цілі, тому необхідно було розставити пріоритети з точки зору нагальності вирішення проблем. Таке визначення пріоритетів ґрунтувалося на процесі участі, в якому були задіяні, зокрема, співробітники Словацької академії наук та експерти аналітичних підрозділів центральних органів державного управління. Результатом стала збірка із 6 національних пріоритетів та 29 основних завдань:

- **Освіта для гідного життя** (зміцнення статусу вчителів, застосування принципів суспільства знань, забезпечення рівних можливостей для всіх учнів та студентів, створення якісних можливостей працевлаштування для всіх, подолання структурної нерівності між пропозицією робочої сили та попитом на ринку праці).
- **Прагнення до заснованої на знаннях та екологічно стійкої економіки в умовах демографічних змін і мінливого глобального середовища** (перехід до вітчизняних досліджень, розробок, інновацій, зміцнення економічної самодостатності регіонів, розвиток низьковуглецевої енергетичної економіки, генерування державних доходів для підтримки соціальних послуг держави в умовах старіння населення).
- **Зниження рівня бідності та соціальна інтеграція** (зменшення економічної та соціальної нерівності, посилення принципу солідарності при перерозподілі ресурсів).
- **Сталі поселення, регіони та ландшафти в контексті зміни клімату** (спільне територіальне та стратегічне планування, зниження забруднення всіх компонентів довкілля, охорона природи).
- **Верховенство права, демократія та безпека** (прозоре, професійне, ефективне здійснення державного управління на всіх рівнях, викриття серйозних випадків корупції).
- **Добре здоров'я** (пропаганда здорового способу життя, забезпечення якісного медичного обслуговування для всього населення).

У наступній таблиці наведено приклади національних показників щодо пріоритетних областей, які ілюструють відставання Словаччини від середнього рівня ЄС у цих сферах (Таблиця 2)

Таблиця 2: Національні показники для пріоритетних областей Словацької Республіки

Пріоритетна область	Освіта для гідного життя
Індикатор	рівень закінчення вищої освіти (% населення віком 30-34 роки)
2017 рік	СР: 34,3% ЄС: 39,9%
Індикатор	Витрати на дослідження та розробки (% ВВП)
2016 рік	СР: 0,8% ЄС: 2%
Пріоритетна область	Зниження рівня бідності та соціальна інтеграція
Індикатор	Частка завершених муніципальних орендних квартир в СР
2016 рік	СР: 2,3% ЄС: ?
Пріоритетна область	Сталі поселення, регіони та ландшафти в контексті зміни клімату
Індикатор	Населення, що піддається впливу підвищених концентрацій шкідливих речовин PM2.5 у повітрі (% населення)
2015 рік	СР: 19% ЄС: 14,5%
Пріоритетна область	Верховенство права, демократія та безпека
Індикатор	Незалежність судової системи - незалежність судової системи сприймається як дуже або досить добра (% населення)
2017 рік	СР: 23% ЄС: 55%
Пріоритетна область	Добре здоров'я
Індикатор	Здорові роки життя при народженні - жінки (кількість)
2016 рік	СР: 57 років ЄС: 64,2 роки

Джерело: Najvyšší kontrolný úrad SR, 2018

Глобальне порівняння країн показує, що Словаччина посідає достатньо високу сходинку у світовому рейтингу сталого розвитку (у 2020 році Словаччина посіла 27 місце зі 166 країн за індексом ЦСР). Порівняно із сусідніми країнами, Словаччина за цим показником поступається Чехії (8 місце) і Польщі (23 місце), проте випереджає Угорщину (29 місце). Словаччина досягає найкращих результатів у вирішенні національного завдання "Зниження рівня бідності та соціальна інтеграція" і продовжує стикатися з постійними викликами в таких сферах, як "Освіта для гідного життя" та "Прагнення до заснованої на знаннях та екологічно стійкої економіки в умовах демографічних змін і мінливого глобального середовища". На основі Звіту про досягнуті результати за національними пріоритетами реалізації Порядку денного до 2030 року, який був підготовлений у вересні 2020 року Міністерством інвестицій, регіонального розвитку та інформатизації Словацької Республіки, можна далі констатувати, що Словаччина постійно відстає від середнього рівня ЄС у переході до заснованої на знаннях та екологічно стійкої економіки, як за показниками переробки відходів, так і за

витратами та людськими ресурсами на дослідження та розробки, а також за часткою відновлюваних джерел енергії у загальному валовому споживанні. Словаччина також має проблеми з якістю повітря, яка гірша за середній показник по ЄС, а також зі зниженням довіри громадян до поліції та незалежності судової системи (Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie SR, 2020).

Література:

- AGENDA, 2030. *Politický kontext* [online] [cit. 2021-08-17]. Dostupné na: <https://agenda2030.statistics.sk/Agenda2030/politicky-kontext/>
- HUTTMANOVÁ, E., 2011. Vybrané aspekty a problémy hodnotenia udržateľného rozvoja. In: *Zborník vedeckých prác katedry ekonómie a ekonomiky ANNO 2011* [elektronický zdroj].- Prešov: Prešovská univerzita v Prešove, s. 133-140. ISBN 978-80-555-0415-5.
- KLARIN, T., 2018. The Concept of Sustainable Development: From its Beginning to the Contemporary Issues. In: *Zagreb International Review of Economics and Business*, vol.21, no.1, pp. 67-94. ISSN 1849-1162.
- KLIMKOVÁ, A., 2017. Udržateľnosť a udržateľný rozvoj ako magický symbol v matici verejnej správy. In: *QUAERE 2017*, s. 300-309. ISBN 978-80-87952-20-7.
- LEUENBERGER, D., 2006. *Sustainable Development in Public Administration: A Match with practice?* [online] [cit. 2021-07-30]. Dostupné na: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1087724X06287496>
- MEDERLY, P., 2001. *Indikátory trvalo udržateľného rozvoja*. Bratislava: REC Slovensko [online] [cit. 2021-06-19]. Dostupné na: http://www.tur.sk/doc/Indikatory_final.pdf.
- MEDERLY, P. et al., 2003. *Miestna Agenda 21 na Slovensku*. Bratislava: Regionálne environmentálne centrum pre krajiny strednej a východnej Európy – REC Slovensko. ISBN 97-80-968850-7-3.
- MINISTERSTVO INVESTÍCIÍ, REGIONÁLNEHO ROZVOJA A INFORMATIZÁCIE SR, 2020. *Správa o dosiahnutých výsledkoch v národných prioritách implementácie Agendy 2030*. [online] [cit. 2021-07-30]. Dostupné na https://www.mirri.gov.sk/wp-content/uploads/2020/12/SK_Sprava_dosiahnute_vysledky_A2030.pdf
- NAJVYŠŠÍ KONTROLNÝ ÚRAD SR, 2018. *Záverečná správa. Preverenie pripravenosti krajiny na plnenie cieľov udržateľného rozvoja Agendy OSN 2030* [online] [cit. 2021-07-30]. Dostupné na: <https://www.nku.gov.sk/documents/10157/c62e3174-d682-415e-bf8f-ee5e44904095>
- OFFERTÁLEROVÁ, M., DASHÖFER, V., 2017. *Trvalo udržateľný rozvoj ako kľúčový nástroj na zabezpečenie ochrany a vysokej kvality života a životného prostredia* [online] [cit. 2021-06-30]. Dostupné na https://www.enviro.sk/33/trvalo-udrzatelny-rozvoj-ako-klucovy-nastroj-na-zabezpecenie-ochrany-a-vysokej-kvality-zivota-a-zivotneho-prostredia-uniqueiduchxzASYZNbdCMBzlaYfeJDoly23THTI_frG6ZKvSQ4/
- OSN, 2021. *Sustainable development goals* [online] [cit. 2021-06-30]. Dostupné na: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>

- ŠTATISTICKÝ ÚRAD SR, 2016. *Slovenská republika a ciele udržateľného rozvoja Agendy 2030*. [online] [cit. 2021-06-25]. Dostupné na:
https://slovak.statistics.sk/wps/wcm/connect/43d59763-5c43-4a14-8abc-3a7addb0a80b/Slovenska_republika_a_ciele_udrzatelneho_rozvoja_Agendy_2030.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=43d59763-5c43-4a14-8abc-3a7addb0a80b
- VLÁDA SR, 2001. *Národná stratégia trvalo udržateľného rozvoja*. [online] [cit. 2021-06-17]. Dostupné na: <https://www.minzp.sk/files/dokumenty/strategicke-dokumenty/narodna-strategia-trvalo-udrzatelneho-rozvoja.pdf>

13. Раціональний фінансовий менеджмент

Ева Віростова

Рекомендований спосіб цитування:

VÝROSTOVÁ, Eva, 2022. Správne finančné riadenie. In: MITAL, O., ROVENSKÁ, D., ŽUPOVÁ, E. a kol. *Manuál dobrého spravovania pre budúcich expertov verejných inštitúcií*. Košice: ŠafárikPress, s. 127 – 140. ISBN XXX.

Розділ присвячено раціональному фінансовому менеджменту (*angl. sound financial management*)¹, метою якого є економічне, ефективне, результативне та доцільне використання державних фінансів. Дотримання принципу раціонального фінансового менеджменту в державному управлінні забезпечить планування, управління та ефективне використання державних ресурсів відповідно до поставлених цілей державної політики. Основними інструментами є відповідальне та прозоре бюджетне планування, ефективне управління державними ресурсами та належна система фінансового контролю та аудиту.

Рада Європи (Council of Europe, 2008) включає принцип раціонального фінансового менеджменту до дванадцяти принципів належного урядування місцевими органами влади та визначає його як передбачливість в управлінні фінансами, підготовку багаторічних бюджетних планів після консультації з громадськістю, встановлення зборів, які не перевищують вартість наданих послуг, правильну оцінку ризиків і управління ними, а також заходи, спрямовані на солідарність між муніципалітетами (наприклад, системи балансування, міжмуніципальне співробітництво, взаємовплив ризиків). Ефективність, результативність, вимірювання продуктивності та аудит визначені Радою Європи як окремий принцип.

У цьому розділі ми спиратимемось на ширше розуміння раціонального фінансового менеджменту, включаючи аспекти, пов'язані з ефективністю та продуктивністю, як це визначено Європейським союзом. Принцип раціонального фінансового управління щодо коштів ЄС регулюється Регламентом Європейського парламенту та Ради № 2018/1046 про бюджетні правила, в якому зазначено вимогу щодо імплементації бюджетних коштів згідно з принципами економічності, ефективності та результативності (т. зв. «3E – economy, efficiency, effectiveness») з акцентом на продуктивність та мету.

Управління фінансами

Менеджмент, управління державними фінансами (*англ. "public financial management"*; УДФ) включає широкий спектр правил, процесів та інструментів. М.Канджіано, Т.Каррістайн і М.Лазаре (Cangiano, Curristine a Lazare, 2013) зазначають, що метою УДФ є:

- стала фіскальна позиція,
- ефективний розподіл ресурсів,
- ефективне забезпечення суспільними благами та послугами.

¹«Sound financial management» зазвичай перекладається на словацьку як «riadne finančné hospodárenie», «riadne finančné riadenie» або «správne finančné hospodárenie» (Slovník pojmov EŠIF, 2018).

Управління фінансами включає комплекс взаємопов'язаних і взаємозалежних заходів, за допомогою яких забезпечується фінансова стабільність і ліквідність організацій державного управління (Bobáková, Sedláková, 2012).

Спрощений погляд на систему УДФ представлений на малюнку 1, який базується на традиційному бюджетному циклі.



Малюнок 1: система УДФ

Джерело: Sangiano, 2017 - опрацьоване

Детальніший погляд на зміст УДФ пропонує PEFA² (2020a, 2020b), яка розробила стандартну методику для оцінки системи управління фінансами на основі семи компонентів:

1. **надійність бюджету** – бюджет реалістичний, виконується відповідно до плану.

2 The Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) – це Програма державних витрат і фінансової підзвітності, яка була запущена в 2001 році сімома міжнародними партнерами: Європейською комісією, Міжнародним валютним фондом, Світовим банком, урядами Франції, Норвегії, Швейцарії та Великобританії. З 2019 року партнерами стали Словаччина та Люксембург.

2. **прозорість державних фінансів** – інформація про УДФ є комплексною, послідовною та доступною, застосована бюджетна класифікація, бюджетна документація та фінансові звіти є доступними, система трансфертів є прозорою, також доступною є інформація про продуктивність (плани, досягнуті результати та оцінка продуктивності),
3. **управління фінансами та зобов'язаннями** – забезпечує співвідношення ціни та якості державних інвестицій, включає управління активами, моніторинг фіскальних ризиків, а також управління державним боргом,
4. **фіскальна стратегія та бюджетування** – включає макроекономічне та фіскальне прогнозування, затвердження фіскальної стратегії, середньострокове планування державних витрат, підготовку бюджету та законодавчі аспекти затвердження бюджету та його коригування,
5. **передбачуваність та контроль виконання бюджету** – бюджет виконується ефективно, якщо застосована система стандартів, процесів і внутрішнього контролю. Цей компонент включає управління державними доходами та ризиками, пов'язаними з ними, моніторинг заборгованості, облік доходів, управління готівкою, державні закупівлі, аудит фонду заробітної плати, внутрішній контроль за іншими видатками і внутрішній аудит,
6. **облік та звітність** – ефективне управління державними фінансами вимагає точної, своєчасної та надійної інформації, яка також є основою довіри та підзвітності. Цей компонент включає фінансові звіти для зовнішнього аудиту та інформацію, що надається громадянам,
7. **зовнішній контроль та аудит** – вони важливі для того, щоб виконавча влада несла відповідальність за реалізацію бюджетної політики. Державні фінанси контролюються незалежною аудиторською установою, а аудиторські звіти підлягають контролю з боку законодавчого органу. Як приклад, таким органом в рамках Словаччини є Вищий контрольний орган, у випадку ЄС - це Європейський суд аудиторів, який здійснює аудиторську перевірку доходів та витрат ЄС, у випадку підозри в шахрайстві повідомляє про це Європейському управлінню з питань запобігання зловживанням та шахрайству (ОЛАФ), а також готує звіт для Європейського парламенту та Ради ЄС. Потім Парламент вирішує, чи схвалити використання Європейською комісією коштів (т.зв. остаточне схвалення; *англ. granting discharge*), використання яких має відповідати принципу раціонального фінансового менеджменту, тобто принципам економії, ефективності та результативності.

У Словацькій Республіці управління фінансами визначається Законом про фінансовий контроль та аудит, згідно з яким управління фінансами - це "сукупність процедур органу державного управління щодо керування ризиками, відповідального планування, бюджетування, використання, забезпечення, обліку, звітності про державні фінанси, фінансового контролю та аудиту, метою яких є економічне, ефективне, результативне та доцільне використання державних коштів" (§ 2 zákona č. 357/2015 Z. z.).

Принципи економічності, ефективності та результативності

Концепцію «3Е» можна описати як виконання правильних дій (доцільність, результативність) за розумною ціною (економічність) і правильним способом (ефективність). Оптимальний результат може бути досягнутий тільки в тому випадку, якщо дотримання принципів 3Е розглядається як єдине ціле.

Економічність (англ. "economy") відноситься до вхідних ресурсів, вимірюваних витратами. Під нею розуміють витрачання державних коштів на здійснення діяльності, придбання товарів, послуг або робіт у потрібний час, у необхідній кількості та належної якості за найкращою ціною (див. Nariadenie 2018/1046, Zákon o finančnej kontrole č. 357/2015 Z. z.). У державному секторі економічність забезпечується, передусім, за рахунок *державних закупівель*, які повинні забезпечувати придбання товарів і послуг на найбільш вигідних умовах. Відповідно до ОЕСР (2015), система державних закупівель повинна відповідати принципам прозорості, непорушності, доступу потенційних учасників торгів до участі в державних закупівлях, повинна підтримувати прозору та ефективну участь зацікавлених сторін, впроваджувати процедури для підвищення ефективності державних закупівель при задоволенні потреб влади та громадян, використовувати цифрові технології та електронні інструменти закупівель, забезпечувати кваліфіковану робочу силу для державних закупівель, застосовувати стратегії управління ризиками, адекватні механізми контролю та оцінки ефективності системи державних закупівель. ОЕСР (2015) також зазначає, що використання системи державних закупівель для досягнення вторинних політичних цілей має бути збалансовано з основною метою державних закупівель. Державні закупівлі мають бути інтегровані в УДФ, бюджетування та процес надання послуг. Для досягнення економічності у використанні державних фінансів також доцільно використовувати різноманітні інструменти *управління витратами*, які запозичені від приватного сектору, такі як центри витрат, калькуляція витрат та бенчмаркінг видатків або ж витрат (детальніше: Balážová, 2006; Výrostová, 2012).

Ефективність³ (англ. *efficiency*) означає найкраще співвідношення між досягнутими результатами та використаними державними коштами. Вона вимірюється співвідношенням надходжень і витрат, тому методи оцінки ефективності державних витрат називаються методами "витрати-випуск".

Досягнення найвищого співвідношення ціни і якості (англ. *value for money*) у державному секторі можливе завдяки використанню **сучасних аналітичних інструментів**, до яких М.Філко, Ш.Кішш та Л.Одор (Filko, Kišš and Odór, 2016) відносять огляд витрат, пов'язаних з державною політикою, аналіз витрат та вигод з використанням методів "витрати-випуск" та бенчмаркінгу. Оцінка повинна бути як попередньою (ex ante), так і постфактум (ex post).

Огляд державних видатків (англ. *spending review*) має надавати уряду рекомендації та пропозиції щодо підготовки бюджету, економії державних фінансів, покращення державних послуг, результатів, кращої алокативної ефективності (перенесення видатків на інші області) тощо. Пропозиція щодо економії може бути реалізована за підходом «зверху вниз»

³ У деяких публікаціях "efficiency" перекладається як ефективність, у деяких - продуктивність.

(управління уряду або міністерства визначають їх для окремих міністерств), «знизу вгору» (економія пропонується міністерствами) або спільними зусиллями (Filko, Kišš, Odórg, 2016).

Методи "витрати-випуск" (також звані методами оцінки "витрат та вигод") можуть використовуватися для оцінки програм витрачання коштів, проектів, державних послуг та оцінки тендерів при державних закупівлях. Кожен з однокритеріальних методів (оцінка ефективності базується на одному критерії) має свої переваги і обмеження та підходить для певного типу оцінювання або ж типу проектів (див.малюнок 2).

Метод	СМА	СЕА	СУА	СВА
Назва методу	Аналіз мінімізації витрат (<i>Cost-Minimizing Analysis</i>)	аналіз витрати–ефективність (<i>Cost-Effectiveness Analysis</i>)	аналіз витрати-корисність (<i>Cost-Utility Analysis</i>)	аналіз витрати-вигоди (<i>Cost-Benefit Analysis</i>)
Критерій оцінки	мінімум витрат	мінімальні витрати на одиницю продукції (<i>cost-effectiveness ratio</i>) (наприклад, вартість 1 км автомагістралі)	мінімальні витрати на один якісний рік життя (<i>cost-utility ratio</i>) або максимальна ефективність на одиницю витрат (QALY/C)	Частка вигод та витрат (B/C), чиста поточна вартість (<i>Net Present Value</i>) ⁴ , внутрішня норма прибутку (<i>Internal Rate of Return</i>) ⁵ , термін окупності інвестицій
Оцінює	лише витрати	витрати в грошових одиницях і вигоди в натуральній формі	витрати в грошових одиницях і вигоди в скоригованих натуральних одиницях (QALY ⁶)	витрати та вигоди в грошових одиницях
Передумови	якісні та кількісні порівнювані результати, які зазвичай визначаються стандартом	однотипні результати, якісно порівнювані	вимірювання корисності в скоригованих натуральних одиницях	вираження входів та виходів (вигод) у грошових одиницях
Використання	коли вимірювання результатів	коли вигоду неможливо оцінити	якщо взяти до уваги якісну	його не можна використовувати, якщо

4 Чиста поточна вартість (NPV) – це різниця між поточною вартістю всіх доходів та витрат. Проект прийнятний у державному секторі, якщо значення NPV не є від’ємним. Найвигіднішим вважається проект з найбільшим NPV.

5 Внутрішня норма прибутку (IRR) - це ставка, за якої NPV проекту дорівнює 0. Проект є прийнятним, якщо внутрішня норма прибутку вища за необхідну норму прибутку. Перевага внутрішньої норми прибутку в тому, що не потрібно вирішувати задачу визначення дисконтної ставки. Однак проблема може полягати в тому, що рівняння є поліноміальним і IRR не враховує часовий профіль вигод і витрат (Výrostová, 2011)

6 В галузі охорони здоров'я використовується показник QALY (якісні роки життя, англ. "Quality-Adjusted Life Years"). Вважається, що 1 рік життя в повному здоров'ї має вартість 1 QALY. Величина корисності зазвичай визначається шляхом дослідження на вибірці респондентів із використанням різних методів (детальніше: Medved' a kol., 2005; Ochrana, 2005).

	неможливе або не має сенсу	кількісно у грошових одиницях, метод не може бути застосований до різних видів вигод	сторону наслідків, то програми мають широкий спектр різноманітних вигод	вигоди важко виразити в грошах і коли ступінь неточності дуже великий
Застосовність	експлуатаційні витрати, реорганізація робочих місць...	освіта, охорона здоров'я...	охорона здоров'я, екологія...	інвестиційні проекти

Малюнок 2: Однокритеріальні методи оцінки ефективності у державному секторі
 Джерело: власна розробка (за даними Ochrana, 2005; Tetřevová, 2008; Filko, Kiřš a Odór, 2016)

Багатокритеріальні методи дозволяють проводити оцінку на основі декількох критеріїв. Прикладом може бути метод лексикографічного упорядкування, який упорядковує критерії за важливістю, або метод балів (метод зважених балів), де ваги для кожного критерію відображають його важливість. Складніші методи вимірювання ефективності включають метод стохастичного граничного аналізу (SFA) і аналіз оболонки даних (DEA). Спільним для обох методів є те, що оцінка ефективності розглянутих одиниць здійснюється з урахуванням ефективності інших одиниць, і обидва працюють з пороговим значенням, розрахунок якого, однак, відрізняється.

SFA (англ. stochastic frontier analysis) — це параметричний метод, який порівнює ефективність контрольованих одиниць із межею ефективності, оціненою економетрично на основі набору даних про всі одиниці. Його перевагою є стійкість до відхилень, що виникають внаслідок недосконалих вимірювань та невизначеності, а також можливість включення декількох пояснювальних змінних (Filko, Kiřš a Odór 2016).

DEA (англ. data envelopment analysis) відноситься до непараметричних методів, створених на застосуванні лінійного програмування. Метод використовується для оцінки технічної ефективності виробничих одиниць (одиниця прийняття рішень, англ. decision making units, DMU), які мають кілька входів і виходів. Ефективність розуміється як відношення зваженої суми результатів і зваженої суми витрат. DMU з найвищим значенням ефективності утворюють границю ефективності, а неефективні знаходяться під нею. Таким чином, метод дозволяє визначити контрольні показники, на основі яких можна порівнювати ці неефективні одиниці. Основою DEA є модель М.Фаррелла (1957), яку розширили А.Чарнез, Е.Роуд і У.Купер (1978), розробивши т.зв. модель ССР, яка базується на постійній віддачі від масштабу, та Банкер, Чарнс і Купер (1984), які створили т.зв. модель ВСС, яка базується на умовах змінної віддачі від масштабу. На думку Філко, Кішша та Одора (Filko, Kiřš a Odór, 2016), перевагою DEA є більша незалежність від теоретичних припущень, а також те, що її можна використовувати для вимірювання відносної ефективності організацій в одному секторі. Відповідно до К.Кочишової (Kořiřova, 2012), моделі DEA можна сформулювати як орієнтовані на вхід, тобто ефективність - це здатність використовувати мінімальну кількість вхідних ресурсів для отримання заданого виходу або орієнтовані на вихід, де ефективність - це здатність виробляти максимальну кількість виходів при заданому обсязі вхідних ресурсів.

Бенчмаркінг - це порівняння з кращою альтернативою в країні (з іншими організаціями або всередині організації) та за кордоном (наприклад, середні значення ЄС, ОЕСР) на основі обраних показників, які можуть бути вхідними, вихідними та підсумковими. На думку Медведя та кол. (Medved' a kol., 2005), його слід використовувати, передусім, коли немає визначених стандартів. Можна порівнювати управління, продуктивність, процеси та діяльність. У сфері фінансового менеджменту використовують різні індикатори, наприклад, податкову потужність, рівень самофінансування, рівень фінансової самодостатності (наприклад, Rožová, 2019). Згідно з Чепеловою (Čerelová, 2017), бенчмаркінг є активною частиною менеджменту якості.

Результативність/доцільність (англ. "effectiveness") відноситься до корисності результатів, вона виражає здатність досягти поставленої мети. Хоча деякі автори ототожнюють терміни "результативність" та "доцільність", їх необхідно розрізняти. Відповідно до Закону про фінансовий контроль та аудит № 357/2015 Зб.зак. *результативність* визначається як "виконання встановлених цілей та досягнення запланованих результатів щодо використаних державних коштів" (§ 2 zákona č. 357/2015 Z.z.). Результативність виражає ступінь досягнення цілей. *Доцільність* являє собою «співвідношення між передбачуваною метою використання державних коштів та фактичною метою їх використання» (§ 2 zákona č. 357/2015 Z.z.). Вимірювати результативність у державному секторі важко, оскільки саме визначення цілей і кількісна оцінка ступеня їх досягнення є складними процесами (Medved' a kol. 2005). Постановка цілей має відповідати вимогам SMART, тобто цілі мають бути **конкретними, вимірними, досяжними, актуальними та обмеженими за часом. Прогрес у досягненні цілей слід відстежувати за допомогою показників продуктивності.**

На завершення зазначимо, що в рамках державної економіки також використовується поняття економічної ефективності, яка складається з двох типів ефективності (наприклад, Tetřevová, 2008; Medved' a kol., 2005):

- **алокативна ефективність** визначається за допомогою ефективності Парето, тобто певний економічний механізм є ефективним, якщо не може відбутися зміна, за якої хтось би міг отримати вигоду без втрати іншої вигоди. Основне питання полягає в тому, як розподілити ресурси для досягнення максимальної вигоди або ж розподілити ресурси відповідно до пріоритетів суспільства,
- **технічна ефективність** означає досягнення максимального результату при заданих вхідних даних або при використанні заданої технології та виробничих факторів, йдеться про виробництво продукції з мінімальними витратами. Технічна ефективність означає економне та ефективне використання ресурсів.

Раціональне управління бюджетом

Згідно з Р.Алленом і Д.Томмасі (Allen, Tommasi 2001), важливими інструментами раціонального управління бюджетом є підзвітність, транспарентність, передбачуваність і партисипація, які також розглядаються як стовпи належного урядування (англ. «good governance»).

Фінансова або бюджетна підзвітність (англ. "accountability") визначається законодавством. Що стосується Словаччини, це, зокрема, закон про бюджетні правила державного управління, закон про бюджетні правила територіального самоврядування та конституційний закон про бюджетну підзвітність, який був прийнятий для досягнення довгострокової стабільності економіки СР⁷. Цей закон регулює фіскальні правила та прозорість:

1. **бюджетну підзвітність** через ліміт боргу державного управління⁸, ліміт державних витрат⁹ та показник довгострокової стійкості державних витрат,
2. **бюджетну транспарентність** шляхом створення дорадчих органів Міністерства фінансів (Комітет податкового прогнозування та Комітет макроекономічного прогнозування) та оприлюднення даних (бюджет державного управління, бюджетні дані, прогнози, стратегія управління державним боргом, підсумковий річний звіт),
3. **створення Ради з питань бюджетної підзвітності (РБП)**, яка з 2012 є незалежним органом з моніторингу та оцінки розвитку економіки Словацької Республіки та дотримання правил бюджетної підзвітності. Установи подібного типу можна знайти в інших країнах, наприклад, США (Congressional Budget Office, 1974), Швеції (Finanspolitiska rådet, 2007), Німеччині (Stabilitätsrat, 2010), Чехії (Národní rozpočtová rada, 2017), Франції (Le Haut Conseil des finances publiques, 2013), Італії (L'Ufficio parlamentare di bilancio, 2014) та інші. Ці незалежні установи не лише контролюють виконання національних правил, а й у випадку держав-членів ЄС - європейських фіскальних правил.

Фіскальні правила встановлюють тривалі обмеження фіскальної політики, винятком можуть бути виняткові події, т. зв. клаузули можливості відмови (наприклад, унаслідок кризи, спричиненої COVID-19, було дозволено тимчасове недотримання правил без застосування санкцій як у ЄС, так і в Словаччині). Європейська комісія (Európska komisia, 2021) зазначає, що для зміцнення бюджетної дисципліни, кращої політичної координації між різними рівнями влади та зменшення невизначеності щодо майбутнього розвитку фіскальної політики необхідно:

7 Довгострокова стабільність визначена ст. 2 Конституційного закону № 493/2011 Зб.зак. (станом на вересень 2021 р.) як «досягнення такого стану економіки Словацької Республіки, при якому сальдо бюджету державного управління та боргу державного управління гарантує, що навіть очікувана зміна доходів державного управління та видатків державного управління відповідно до основного сценарію у наступні 50 років не призведе до збільшення боргу державного управління вище верхньої межі боргу державного управління».

8 Станом на 1.09.2021 року верхня межа валового державного боргу становить 50% ВВП.

9 У конституційному законі про бюджетну підзвітність також згадуються ліміти видатків, але наразі вони не були застосовані у Словаччині, їх застосування залежить, передусім, від політичної волі.

- чітко визначати фіскальні правила (постійний характер, чітка специфікація щодо загального показника фіскальної продуктивності¹⁰ та встановлення числової межі або цілі),
- забезпечити моніторинг та дотримання правил,
- підтримувати правила сильними політичними зобов'язаннями.

Числові фіскальні правила застосовуються в кожній країні ЄС, їхній огляд можна знайти на сайті Європейської комісії: https://ec.europa.eu/info/publications/fiscal-rules-database_en. Простого існування правил без їх суворого дотримання недостатньо. В умовах Словацької Республіки, незважаючи на існування фіскальних правил, довгострокова стабільність державних фінансів почала слабшати в 2019 році, а криза COVID-19 у 2020 рік ще більше погіршила ситуацію¹¹.

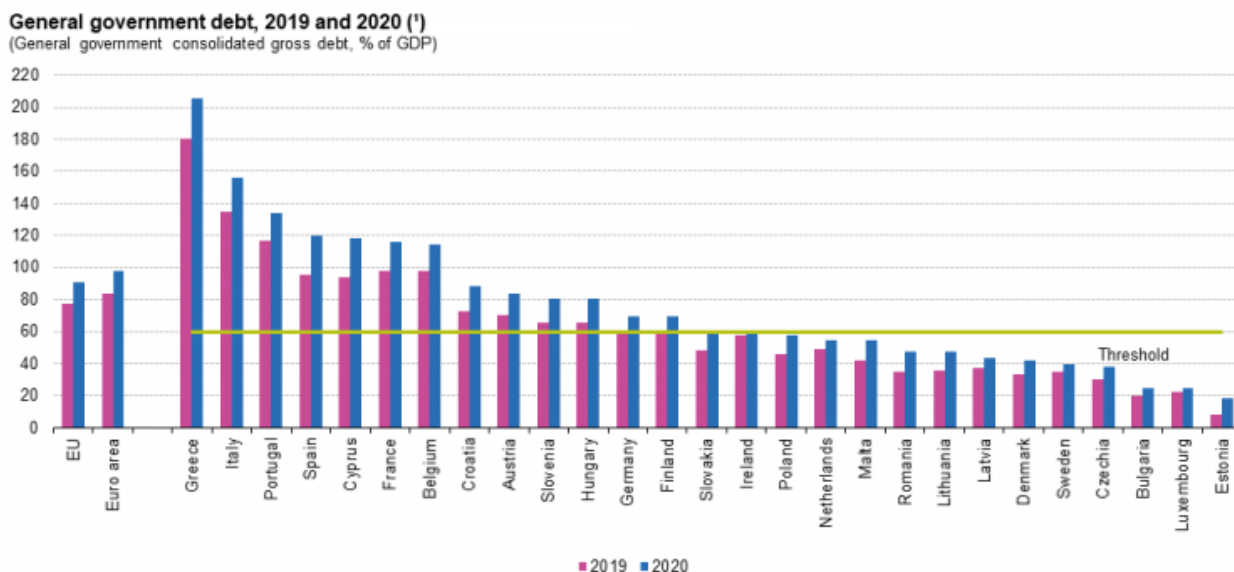
Європейські фіскальні правила закріплені в Пакті про стабільність і зростання та стосуються, передусім:

1. дефіциту, який не повинен перевищувати 3% ВВП,
2. державного боргу, який не повинен перевищувати 60% ВВП за ринковими цінами.

Пакт стабільності та зростання включає два компоненти: нагляд за станом бюджету та економічною політикою, що регулюється Постановою Ради (ЄС) № 1466/97 (т.зв. превентивний компонент) та процедуру при надмірному дефіциті, що регулюється Постановою Ради (ЄС) № 1467/97 (т.зв. коригуючий компонент), який описує порядок дій у разі порушення європейських фіскальних правил. Санкції за порушення правил були посилені після світової фінансової кризи та боргової кризи в 2011 Регламентом Європейського Парламенту та Ради № 1173/2011. У 2020 році Словаччина порушила обидва основні фіскальні правила ЄС, оскільки державний борг досяг 60,6% ВВП, а дефіцит державних фінансів сягнув 6,2% ВВП. Як ми можемо бачити з малюнка 1, поріг державного боргу в 60% ВВП був перевищений 14 державами - членами ЄС, причому Греція досягла найвищого рівня - понад 205%. З малюнка видно, що внаслідок пандемічної кризи державний борг зріс у всіх країнах ЄС, що могло бути спричинено не лише збільшенням державних витрат і зменшенням доходів, а й зниженням ВВП. Середній дефіцит державних фінансів в ЄС за 2020 рік досяг 6,9%, що більш ніж удвічі перевищує межу, встановлену Пактом стабільності та зростання. У 2020 році усі країни ЄС, за винятком Данії, порушили цей критерій.

10 Показниками бюджетної продуктивності можуть бути валовий державний борг, чистий державний борг, дефіцит державного бюджету, державні витрати, державні доходи, податки і т. д.

11 У 2021 році Рада з питань бюджетної підзвітності СР зазначила, що державні фінанси є нестійкими в довгостроковій перспективі, вони знаходяться в зоні високого ризику (на рівні 6,1% ВВП, що означає, що для збереження валового боргу державного управління нижче верхньої межі 50% ВВП, необхідно було б покращити сальдо управління державними фінансами на суму 6,3 млрд євро.



(1) Data extracted on 21.04.2021
Source: Eurostat (gov_10dd_edpt1)

eurostat

Малюнок 3: Державний борг, 2019 та 2020

Джерело: Eurostat, 2021

Інші європейські фіскальні правила закріплені в Договорі про стабільність, координацію та управління в Економічному та валютному союзі, який Словаччина імплементувала у новелі до Закону про бюджетні правила державного управління в 2014 р. Згідно з цим договором, при перевищенні контрольного ліміту в 60% ВВП країна зобов’язана зменшити це перевищення темпами, які в середньому відповідають контрольному значенню, встановленому на рівні однієї двадцятої на рік. Договором було розширено фіскальні правила, які включили правило збалансованого структурного бюджету та застосування механізму корекції у разі значного відхилення від цього правила. *Структурно збалансований бюджет* оцінюється на основі структурного сальдо (різниця між видатками та доходами державних фінансів, скоригована на циклічну складову та одноразові ефекти). Досягненням середньострокової бюджетної мети (англ. *medium-term budgetary objective, МТО*) вважається структурний дефіцит у розмірі максимумно 0,5% ВВП¹². У разі значних відхилень від середньострокової мети або процедури, що веде до цієї мети, за винятком виняткових подій, автоматично застосовується механізм коригування з метою здійснення заходів для усунення відхилень протягом визначеного періоду. Це дозволяє державам-членам повернутися до обачнішої фіскальної політики та уникнути процедури при надмірному дефіциті (коригувальний компонент Пакту стабільності та зростання). Міністерство фінансів Словацької Республіки оцінює правило збалансованого бюджету не тільки відповідно до структурного сальдо, але і відповідно до правила витрат, тобто темп зростання витрат за вирахуванням статей витрат, непідконтрольних уряду, дискреційних

12 У випадку, якщо борг державного управління значно нижчий за 60% ВВП і існує низький ризик довгострокової стабільності державних фінансів, структурний дефіцит може бути максимумно 1% ВВП за ринковими цінами.

заходів щодо доходів, разових впливів і методологічні коригування, повинні приблизно відповідати потенціалу зростання економіки (MF SR, 2021).

Боргова криза 2011 року призвела до прийняття додаткових законодавчих актів для забезпечення бюджетної дисципліни, запобігання новій кризі та посилення бюджетного нагляду. Фінансовій підзвітності в рамках ЄС сприяє також посилення координації за допомогою *Європейського семестру*, необхідність виконання умов для витрачання коштів з фондів ЄС та посилення тиску для оцінки продуктивності витрачання коштів. Європейський семестр запроваджено з 2011 р. Він являє собою шестимісячний цикл, що збігається з першою половиною календарного року, протягом якого країни-члени щороку координують свою бюджетну, макроекономічну та структурну політику (Úrad vlády SR 2011). Бюджетну підзвітність в рамках ЄС забезпечують Європейський суд аудиторів, який контролює кошти ЄС, і ОЛАФ, який забезпечує боротьбу з шахрайством.

З метою покращення розподілу ресурсів, підвищення відповідальності та дотримання принципу раціонального фінансового управління багато країн впроваджують сучасні методи формування бюджету, такі як, бюджетування ефективності (наприклад, Австрія, Нідерланди, Швеція, Ірландія) та програмне бюджетування (наприклад, США, Австралія, Словаччина).

Бюджетування, орієнтоване на результат (англ. *"performance budgeting"*)— це механізм, що пов'язує бюджетне фінансування з вимірюваними результатами, використовуючи інформацію про продуктивність для підвищення економічності, ефективності та результативності. Ширше визначення включає також аналіз державних витрат, оцінку програм і підготовку бюджету на основі використання інформації про продуктивність (Smetanková, Krček, 2019).

Програмне бюджетування – це система, заснована на плануванні завдань і заходів відповідно до пріоритетів і розподілі наявних ресурсів за програмами з акцентом на результати і ефективність витрачання бюджетних коштів (MF SR, 2004). Бюджет розподіляє видатки за окремими програмами, які включають підпрограми, проекти, елементи, завдання, цілі та вимірювані показники. Програмне бюджетування включає постійний моніторинг виконання бюджету та оцінку результатів програм, надає рекомендації щодо ефективнішого та прозорішого управління державними ресурсами в державному секторі. Проте впровадження багаторічного бюджетування та програмного бюджетування на основі вимірювання результатів призводить також до збільшення обсягу бюджетної документації, кількості необхідної інформації та потреби у кваліфікованих працівниках (Knežová, Výrostová, 2008). Імплементация програмного бюджетування вимагає контролю за його виконанням та усунення недоліків. У Словацькій Республіці, зокрема на рівні місцевого самоврядування, де програмне бюджетування було запроваджено пізніше (як обов'язкове з 2009 року), зустрічаються недоліки, які необхідно ліквідувати (див. Žiprová, 2013).

Фіскальна прозорість (англ. *transparency*) лежить в основі бюджетної підзвітності і допомагає досягти фінансової та економічної стабільності. Це означає, що фінансова інформація має бути доступна органам виконавчої і законодавчої влади та громадськості (детальніше див. розділи 9 і 10). Кодекс фіскальної прозорості (IMF, 2019) містить наступні вимоги:

- фіскальні звіти повинні надавати комплексний, релевантний, своєчасний і достовірний огляд фінансової ситуації та продуктивності дій уряду. Вони повинні бути складені відповідно до міжнародних стандартів, публікуватися регулярно та вчасно, інформація повинна бути порівнянною на міжнародному рівні, внутрішньо та історично послідовною, надійною і підлягати зовнішньому контролю,
- бюджети та пов'язані з ними фіскальні прогнози повинні забезпечувати чітко визначені бюджетні цілі та політичні наміри уряду - має бути

дотримана бюджетна єдність; бюджетні прогнози повинні ґрунтуватися на макроекономічних прогнозах; інвестиційні проекти мають бути аналізовані методом СВА; повинні застосовуватися середньострокові бюджетні рамки; бюджетний процес, включно з внесенням поправок до бюджету, повноваження та відповідальність мають бути визначені в законодавстві; законодавчий орган повинен мати достатньо часу для перегляду та затвердження бюджету; бюджетна документація повинна надавати інформацію про цілі та результати; економічні та фінансові прогнози повинні бути надійними,

- уряди повинні спостерігати, оприлюднювати, аналізувати та керувати ризиками, які стосуються державних фінансів, включно з ризиками, пов'язаними з активами та зобов'язаннями, гарантіями, з екологічними ризиками, обов'язками, що виникають у результаті державно-приватного партнерства тощо; проводити довгостроковий аналіз фінансової стійкості; аналізувати, координувати та оприлюднювати фінансові відносини та результати діяльності,
- управління державними доходами, отриманими від використання природних ресурсів, повинно бути відкритим та прозорим.

Передбачуваність (англ. "predictability") в бюджетному управлінні означає, що менеджери повинні заздалегідь знати обсяг ресурсів, виділених на програми. Передбачуваність витрат і фінансової позиції значною мірою залежить від макроекономічної стабільності. Це дає важливі сигнали приватному сектору для прийняття рішень щодо виробництва, маркетингу чи інвестицій (Allen, Tommasi, 2001).

Партисипація (англ. "participation") необхідна для належного формування програм видатків, у створенні яких мали б брати участь державні службовці та працівники, а також інші зацікавлені суб'єкти (стейкхолдери) (детальніше див. розділи 2 та 3). Одним із підходів у фінансовому менеджменті є т. зв партисипативне планування, яке в Словаччині в рамках територіального самоврядування стає дедалі популярнішим. Завдяки партисипативному бюджету жителі можуть вирішувати, куди буде спрямована частина державних ресурсів. Попри свої позитивні моменти, цей вид бюджетування має певні негативні сторони та загрози. На думку Д.Кореньової (Koreňová, 2019), у випадку Словаччини йдеться, передусім, про відсутність інтересу з боку населення до громадських справ, підтримку проектів, які є вигідними вузькому колу адресатів, відсутність методики, проблеми з голосуванням і не до кінця видимим результатом реалізованих проектів. А.Ковачікова вважає (Kováčiková, 2020), що партисипативне бюджетування також є формою інклюзивної демократії, оскільки в Бразилії воно стало інструментом боротьби з нерівністю та соціально-просторовою поляризацією. Таким чином, партисипативне планування підтримує **принцип рівності та інклюзивності** (див. Розділ 1). Проте в Європі зародження цього планування пов'язане з необхідністю «оживити демократичну участь населення, зміцнити громадянське суспільство, модернізувати державні послуги і боротися з корупцією» (Kováčiková, 2020, ст. 8).

На рівні ЄС принцип раціонального фінансового менеджменту також безпосередньо пов'язаний із принципом **законності** (*верховенство права, правовладдя, англ. "rule of law"*) (детальніше див. розділ 5). Верховенство права є однією з фундаментальних цінностей ЄС, яка регулюється статтею 2 Договору про Європейський Союз. Цей принцип має гарантувати достатній захист коштів ЄС у країнах-членах. Раціональне управління фінансами може бути забезпечене лише тоді, коли органи державної влади діятимуть відповідно до правових норм, якщо їхні порушення будуть ефективно переслідуватись, а рішення підлягатимуть ефективному судовому розгляду незалежними судами та Судом ЄС (Európska komisija, 2019). З 1.01.2021 р. Регламентом Європейського Парламенту та Ради №2020/2092 передбачено, що у випадку, якщо буде доведено порушення принципів верховенства права в державі-члені, яке може загрожувати або порушити раціональне управління фінансами ЄС або захист фінансових інтересів Союзу, ЄС може прийняти заходи для захисту свого бюджету. Ці заходи включають напр. призупинення платежів, заборону на укладення нових кредитних угод, призупинення затвердження програм, призупинення зобов'язань, зменшення зобов'язань, скорочення попереднього фінансування тощо.

Раціональне управління фінансами і бюджетом означає застосування загальноприйнятих принципів, інструментів та інновацій при підготовці, виконанні, моніторингу та оцінці бюджету. Раціональний фінансовий менеджмент пов'язаний з іншими принципами good governance, такими як підзвітність, прозорість, партисипація або цілісність. Його метою є управління державними коштами відповідно до принципів економічності, ефективності, результативності та доцільності. На даний момент існує низка інновацій у сфері УДФ, які сприяють досягненню цієї мети. Багато з них є невід'ємною частиною New Public Managementu. У цьому розділі наведено базовий огляд інструментів, які включають методи оцінки ефективності, багаторічне бюджетування із встановленням середньострокових цілей, бюджетування, орієнтоване на результат, та програмне бюджетування, партисипативне бюджетування, фіскальні правила та створення незалежних фіскальних рад. Як ми вже згадували, сфера фінансового менеджменту широка і включає управління фінансовими ризиками, управління cash flow, управління боргом, фінансовий контроль і аудит, які не можуть бути успішно реалізовані без інфраструктури, що забезпечує інформацію та процеси, особливо з обліку та бюджетування.

Література

- ALLEN, R., TOMMASI, D. (Eds.), 2001. *Managing Public Expenditure: A reference book for transition countries*. Paris: OECD Publishing. ISBN 978-92-64-18653-0.
- BALÁŽOVÁ, E., 2006. *Benchmarking služieb miestnej samosprávy na Slovensku*. Bratislava: Transparency International Slovensko. ISBN 978-80-89244-09-2.
- BANKER, R. D., A. CHARNES, COOPER, W.W., 1984. Some models for estimating technical and scale inefficiencies in data envelopment analysis. In: *Management science*, роč. 30, č. 9, s. 1078-1092. ISSN 0025-1909.

- BOBÁKOVÁ, V., SEDLÁKOVÁ, S., 2012. *Finančné riadenie*. Košice: UPJŠ. ISBN 978-80-7097-938-9.
- CANGIANO, M., 2017. *What is Public Financial Management?* [online]. Rome, 6-8.2.2017 [cit. 2021-09-24]. Dostupné na: https://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Comunicazione/Workshop-e-convegna/Seminario_2017-02-6_8/01_-_What_is_PFM_-_Cangiano.pdf
- CANGIANO, M., T. CURRISTINE, LAZARE, M., 2013. *Public financial management and its emerging architecture*. International Monetary Fund. ISBN 978-14-7553-109-1.
- ČEPELOVÁ, A., 2017. Metódy hodnotenia verejných služieb a meranie ich kvality. In: *Aktuálne otázky trvalo udržateľného rozvoja miest a obcí*, 19.5.2017. Košice: UPJŠ, s. 40-47. ISBN 978-80-8152-529-2.
- CHARNES, A., W.W. COOPER, RHODES, E., 1978. Measuring the efficiency of decision making units. In: *European journal of operational research*, roč. 2, č. 6, s. 429-444. ISSN 0377-2217.
- COUNCIL OF EUROPE, 2008. *12 Principles of good democratic governance* [online]. Centre of expertise for local government reform [cit. 2021-09-24]. Dostupné na: <https://rm.coe.int/12-principles-of-governance-poster-a2/1680787986>
- EURÓPSKA KOMISIA, 2019. *Sound financial management and the rule of law* [online] [cit. 2021-09-24]. Dostupné na: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/about_the_european_commission/eu_budget/mff_ruleoflaw_april2019.pdf
- EURÓPSKA KOMISIA, 2021. *Numerical fiscal rules in EU member countries* [online] [cit. 2021-09-24]. Dostupné na: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/fiscal-governance-eu-member-states/numerical-fiscal-rules-eu-member-countries_en
- EUROSTAT, 2021. *Government finance statistics and EDP statistics database* [online] [cit. 2021-09-24]. Dostupné na: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/database>
- FARRELL, M. J., 1957. The measurement of productive efficiency. In: *Journal of the Royal Statistical Society: Series A (General)*, roč. 120, č. 3, s. 253-281. ISSN 0964-1998.
- FILKO, M., Š. KIŠŠ, ODÓR, Ľ., 2016. *Najlepší z možných svetov. Hodnota za peniaze v slovenskej verejnej politike* [online]. [cit. 2021-09-24]. Dostupné na: <https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=sites&srcid=ZGVmYXVsdGRvbWFpbXxuYWpsZXBzaXptb3pueWNoc3ZldG92fGd4OjRiM2U0YmY2ZDViYTk1ZTg>
- IMF, 2019. *The Fiscal Transparency Code* [online] [cit. 2021-09-24]. Dostupné na: <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/Code2019.pdf>
- KNEŽOVÁ, J., VÝROSTOVÁ, E., 2008. Moderné metódy rozpočtovania vo verejnej správe ako súčasť reformy riadenia verejných financií v SR. In: *Genéza a tvorba verejnej politiky na Slovensku*. Prešov: KM-System, s. 283-318. ISBN 978-80-85357-06-6.
- KOČIŠOVÁ, K., 2012. Aplikácia DEA modelov pri analýze technickej efektívnosti pobočiek komerčnej banky. In: *Ekonomický časopis*, roč. 60, č.02, s. 169-186. ISSN 0013-3035.
- KOREŇOVÁ, D., 2019. Participatívny rozpočet v kontexte modernej územnej samosprávy. In: *Vedecká mozaika 2019*. Prešov: Bookman, 2019, s. 96-108. ISBN 978-80-8165-376-6.
- KOVÁČIKOVÁ, A., 2020. *Právne ukotvenie participatívnych rozpočtov vo vybraných krajinách sveta* [online]. Kancelária Národnej rady SR, Odbor Parlamentný inštitút. Edícia: Porovnávacie analýzy 18/2020 [cit. 2021-09-24]. Dostupné na: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/Download.aspx?DocID=488127>

- MEDVEĎ, J., J. NEMEC, M. ORVISKÁ, ZIMKOVÁ, E., 2005. *Verejné financie*. Bratislava: Sprint. ISBN 978-80-89085-32-2.
- MF SR, 2004. *Úplné znenie Metodického pokynu Ministerstva financií Slovenskej republiky na usmernenie programového rozpočtovania č. 5238/2004-42 v znení Dodatku č.1 a Dodatku č. 2*
- MF SR, 2021. *Plnenie pravidla vyrovnaného rozpočtu za rok 2020* [online] [cit. 2021-09-24]. Dostupné na: https://www.mfsr.sk/files/sk/financie/institut-financnej-politiky/strategicke-materialy/fiskalny-kompakt/fiskalny_kompakt_2020_predbezne_hodnotenie.pdf
- Nariadenie EP a Rady č. 2020/2092 o všeobecnom režime podmienenosti na ochranu rozpočtu Únie.*
- Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, Euratom) 2018/1046 z 18. júla 2018 o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Únie.*
- OCHRANA, R., 2005. *Nákladové užitočné metódy vo verejnom sektore*. Praha: Ekopress. ISBN 978-80-86119-96-3.
- OECD, 2015. *OECD recommendation of the council on public procurement*. Directorate for Public Governance and Territorial Development [online]. [cit. 2021-09-24]. Dostupné na: <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf>
- PEFA, 2020a. *2020 Global Report on Public Financial Management* [online]. [cit. 2021-09-24]. Dostupné na: <https://www.pefa.org/global-report-2020/data/Report.pdf>
- PEFA, 2020b. *The 2016 PEFA framework indicators* [online]. [cit. 2021-09-24]. Dostupné na: <https://www.pefa.org/global-report-2020/report/what-is-pefa>
- ROŽOVÁ, L., 2019. Financial management of Self-Governing Regions in Slovakia and their Financial Self-Sufficiency. In: Gizicki, W. a S. Konečný (eds.): *Socio-Political Perspectives of Regionalism in the Modern World*. Lublin: Towarzystwo naukowe KUL, s. 61-77. ISBN 978-83-7306-860-5.
- Slovník pojmov EŠIF*, 2018 [online]. Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie SR [cit. 2021-09-24]. Dostupné na: <https://www.mirri.gov.sk/wp-content/uploads/2018/11/Slovník-pojmovv5.021.docx>
- SMETANKOVÁ, D., KRČEK, T., 2019. *Performance budgeting* [online]. Parlamentní Institut. Srovnávací studie č. 2.113 [cit. 16.9.2021]. Dostupné na: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=81920>
- TETŘEVOVÁ, L., 2008. *Veřejná ekonomie*. Příbram: Professional Publishing. ISBN 978-80-86946-79-5.
- ÚRAD VLÁDY SR, 2011. *Európsky semester* [online] [cit. 16.9.2021]. Dostupné na: <http://eu2020.gov.sk/europsky-semester/>
- Ústavný zákon č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti.*
- VÝROSTOVÁ, E., 2011. Hodnotenie efektívnosti verejných projektov prostredníctvom CBA analýzy. In: *Ekonomické aspekty v územnej samospráve*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2011, s. 153-162. ISBN 978-80-7097-863-4.
- VÝROSTOVÁ, E., 2012. Alternatívne prístupy k riadeniu nákladov v podmienkach územnej samosprávy. In: *Ekonomické aspekty v územnej samospráve II*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, s. 74-82. ISBN 978-80-7097-932-7.
- Zákon č. 357/2015 Z.z. z 10. novembra 2015 o finančnej kontrole a audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov.*
- Zákon č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy.*
- Zmluva o stabilite, koordinácii a správe v hospodárskej a menovej únii.*

ŽUPOVÁ, E., 2013. Programové rozpočtovanie Prešovského samosprávneho kraja, nedostatky a návrhy na zlepšenie. In: *Trendy v podnikání 2013*. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni. ISBN 978-80-261-0321-9.

ПОСІБНИК З НАЛЕЖНОГО УРЯДУВАННЯ ДЛЯ МАЙБУТНІХ ЕКСПЕРТІВ ДЕРЖАВНИХ УСТАНОВ

Університетський посібник

Автори: PhDr. Ондрей Міталь, PhD., PhDr. Елішка Жупова, PhD. та колектив авторів

Видавник: Університет ім. Павла Йозефа Шафарика в м. Кошице

Видавництво ŠafárikPress

Рік видання: 2024

Кількість сторінок: 157

Обсяг: 11,5 АН

Видання: перше



ISBN 978-80-574-0345-6 (електронне видання)

