

КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА

DUKE	6664
ROTHSCHILD	6598
RUSSELL	6308
CRAWFORD	5000
CURRIE	450

ПОЛІТИКО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

• ПІДРУЧНИК •

Г.П. СИТНИК, О.А.ЗУБЧИК,
М.Г.ОРЕЛ, А.Д.ШТЕЛЬМАШЕНКО

ПОЛІТИКО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

СП. СЕРІЯ ІНСТ. Д. ЗОРІАМАС
МІТ. СЕРІЯ А. Д. ПІДРУЧНИК

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА

Г. П. Ситник, О. А. Зубчик,
М. Г. Орел, А. Д. Штельмашенко

ПОЛІТИКО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

Підручник

Вінниця, 2020

УДК 342.5; 321

C41

*Рекомендовано до друку Вченою радою філософського факультету
Київського національного університету імені Тараса Шевченка
(протокол № 1 від 24 лютого 2020 року)*

Рецензенти:

- Є. О. Романенко** Доктор наук з державного управління, професор, про-
ректор Міжрегіональної академії управління персона-
лом, заслужений юрист України;
- Н. М. Корчак** доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри дер-
жавного управління Київського національного універси-
тету імені Тараса Шевченка, Заслужений юрист України;
- В. В. Колюх** доктор політичних наук, доцент, професор кафедри
політичних наук Київського національного університе-
ту імені Тараса Шевченка, народний депутат України.

Ситник Г. П., Зубчик О. А., Орел М. Г., Штельмашенко М. Г.

C41 Політико-правове забезпечення публічного управління та адміністрування:
підручник / за ред. Г. П. Ситника. Вінниця: ФОП Кушнір Ю. В., 2020. 504 с.

ISBN 978-617-7721-35-1

*У підручнику, побудованого на системно утворюючих елементах
понятійно-категоріального апарату політико-правового забезпечення
публічного управління та адміністрування, розглядаються місце та роль
політичної влади в публічному управлінні, конституційно-правові
та нормативно-правові засади його забезпечення, а також механізми
імплементції політичних рішень в публічному управлінні.*

*Підручник розрахований на здобувачів вищої освіти, які навчаються
за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» (освітній
рівень — магістр). Водночас, оскільки концептуальні та практич-
ні аспекти політико-правового забезпечення публічного управління
та адміністрування розглядаються з позицій системного підходу, він
може бути корисним для науковців, аспірантів, слухачів системи пе-
репідготовки державних службовців, усіх, хто цікавиться проблемами
становлення сучасної системи публічного управління та адміністру-
вання в Україні.*

УДК 342.5; 321

© Ситник Г. П., Зубчик О. А., Орел М. Г., Штельмашенко А. Д., 2020

© Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2020

ЗМІСТ

РОЗДІЛ 1. МІСЦЕ ТА РОЛЬ ПОЛІТИЧНОЇ ВЛАДИ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

<i>Глава 1. Системні аспекти механізму взаємодії політичної влади та публічного управління</i>	
1.1. Політична та адміністративна складова у публічному управлінні	12
1.2. Сутність, суб'єкти, об'єкти, засади, ресурси та джерела влади	19
1.3. Трансформація сутності влади та владних відносин в сучасну епоху	24
1.4. Роль політичної влади у суспільстві	33
<i>Глава 2. Вплив політико-управлінських рішень на становлення системи демократичного врядування</i>	
2.1. Технологія здійснення політичної влади	40
2.2. Механізми взаємодії політичної влади та публічного управління	46
2.3. Взаємозв'язок політичних процесів та публічного управління	51
2.4. Вплив політичної системи та політико- управлінських рішень на становлення системи демократичного врядування	57
<i>Глава 3. Ідентифікація особистості та функції і роль політичних партій в політико-управлінських процесах</i>	
3.1. Ідентифікація особистості, як передумова її залучення до політичної та управлінської діяльності	64
3.1.1. Політична ідентифікація особистості	64

3.1.2. Соціетальна ідентичність особистості	70
3.2. Політичні ідеології та функції політичних партій в політико-управлінських процесах	76
3.3. Роль політичних партій у здійсненні політико-управлінської діяльності держави	83
Питання для самоконтролю	90
Теми рефератів (контрольних робіт)	93
Рекомендована література	95

РОЗДІЛ 2. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

Глава 4. Концептуальні засади публічного управління, які визначені Конституцією України

4.1. Принципи та суб'єктно-об'єктний склад публічного управління відповідно до Конституції України	100
4.1.1. Принципи публічного управління відповідно до Конституції України	100
4.1.2. Регламентація суб'єктно-об'єктного складу державного управління відповідно до Конституції України	102
4.2. Організаційно-правові засади участі громадян в публічному управлінні	109
4.2.1. Права громадськості щодо участі в публічному управлінні	109
4.2.2. Правові засади доступу громадян до публічної інформації	111
4.2.3. Демократичне виборче право, як механізм залучення громадян до участі в публічному управлінні	113
4.2.4. Пріоритети підвищення ефективності взаємодії громадянського суспільства з органами державної влади	118

**Глава 5. Президент України, Верховна Рада України
та центральні органи виконавчої влади
в системі державного управління**

5.1. Інститут Президента України в системі державного управління	123
5.2. Верховна Рада України, як суб'єкт законодавчої влади	133
5.3. Правовий статус та функції Кабінету Міністрів України, міністерств та інших органів виконавчої влади	142
5.3.1. Правовий статус Кабінету Міністрів України, його завдання та склад	142
5.3.2. Робочі органи Кабінету Міністрів України та його акти	152
5.3.3. Взаємовідносини Кабінету Міністрів України з іншими органами публічної влади	158
5.3.4. Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади та їх завдання	163

**Глава 6. Місце та роль судової системи у
правому забезпеченні публічного управління**

6.1. Концептуальні засади діяльності судової влади та судовий контроль в публічному управлінні	176
6.2. Роль судів та прокуратури у забезпеченні законності в публічному управлінні	186
6.2.1. Роль Конституційного Суду України у забезпеченні законності в публічному управлінні	186
6.2.2. Роль адміністративних судів у забезпеченні законності в публічному управлінні	194
6.2.3. Роль прокуратури у забезпеченні законності в публічному управлінні	204

*Глава 7. Організаційно-правові засади
функціонування місцевої публічної влади*

7.1. Сутність місцевого самоврядування та місцева (муніципальна) влада як форми публічної влади	213
7.1.1. Сутність місцевого самоврядування та генезис теорій муніципальної влади	213
7.1.2. Реформування системи місцевого самоврядування у Франції: досвід для України	219
7.2. Управління місцевим розвитком та інституційні засади діяльності місцевого самоврядування в Україні	223
7.2.1. Суб'єкти та об'єкти управління місцевим розвитком	223
7.2.2. Інституційні засади формування та функціонування органів місцевого самоврядування в Україні	226
7.3. Загальна компетенція сільських, селищних, міських рад	233
7.4. Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад	240
7.5. Повноваження сільського, селищного, міського голови, районних і обласних рад	252
7.6. Формування та організація роботи органів та посадових осіб місцевого самоврядування	262
Питання для самоконтролю	273
Теми рефератів (контрольних робіт)	277
Рекомендована література	279

**РОЗДІЛ 3. НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА
АДМІНІСТРУВАННЯ**

*Глава 8. Загальна характеристика нормативно-
правової системи публічного управління
та напрями щодо її вдосконалення*

8.1. Нормативно-правові акти публічного управління, їх види, форми, ієрархія та властивості та вимоги до них	284
8.1.1. Нормативно-правові акти публічного управління, їх види, форми та ієрархія	284
8.1.2. Властивості підзаконних нормативно-правових актів та вимоги до них	290
8.2. Напрями вдосконалення та планування правового забезпечення публічного управління	294

Глава 9. Правові засади забезпечення законності та відповідальності у публічному управлінні та адмініструванні

9.1. Концептуальні засади та гарантії (передумови) забезпечення законності публічного управління та адміністрування	304
9.1.1. Сутність законності в публічному управлінні та адмініструванні та її компоненти	304
9.1.2. Законність як принцип, правовий режим та метод публічного управління та адміністрування	308
9.1.3. Гарантії (передумови) забезпечення законності публічного управління та адміністрування	312
9.2. Юридична (правова) відповідальність суб'єктів публічного управління та адміністрування	317
9.2.1. Сутність, цілі, функції та види юридичної (правової) відповідальності в публічному управлінні та адмініструванні	317

9.2.2. Особливості забезпечення правової відповідальності суб'єктів публічного управління та адміністрування	322
9.3. Конституційно-правова відповідальність Президента України	327
9.4. Конституційно-правова відповідальність Верховної Ради України	335
9.5. Конституційно-правова відповідальність Кабінету Міністрів України, органів та посадових осіб місцевого самоврядування	341
9.5.1. Конституційна відповідальність Кабінету Міністрів України	341
9.5.2. Органи та посадові особи місцевого самоврядування як суб'єкти конституційно-правової відповідальності	344
9.6. Юридична (правова) відповідальність державних службовців	346
Глава 10. Складові профілактики та боротьби з корупцією в Україні та інших країнах	
10.1. Складові профілактики та боротьби з корупцією	355
10.1.1. Політична складова профілактики та боротьби з корупцією	355
10.1.2. Соціально-економічна складова та морально-етичні аспекти профілактики та боротьби з корупцією	359
10.2. Досвід протидії проявам корупції в розвинених країнах	366
10.3. Шляхи удосконалення механізмів запобігання та протидії політичній корупції в Україні	377
Питання для самоконтролю	389
Теми рефератів (контрольних робіт)	392
Рекомендована література	394

РОЗДІЛ 4. МЕХАНІЗМИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ПОЛІТИЧНИХ РІШЕНЬ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

Глава 11. Поняття та складові механізму імплементції політичних рішень у публічному управлінні

- | | |
|--|-----|
| 11.1. Спільне та відмінне у проблемному полі формування публічної та державної політики | 398 |
| 11.2. Взаємозумовленість цілей публічного, політичного та державного управлінням | 407 |
| 11.3. Критерії ідентифікації (класифікації) управлінських рішень органів державної влади України у контексті їх компетенцій | 418 |
| 11.4. Ідентифікація (класифікація) управлінських рішень органів державної влади України (на прикладі сфери політичної безпеки) | 424 |
| 11.4.1. Ідентифікація (класифікація) управлінських рішень Президента України у сфері політичної безпеки | 424 |
| 11.4.2. Ідентифікація (класифікація) управлінських рішень Верховної Ради України у сфері політичної безпеки | 427 |
| 11.4.3. Ідентифікація (класифікація) управлінських рішень Кабінету Міністрів України у сфері політичної безпеки | 433 |
| 11.4.4. Ідентифікація (класифікація) рішень Конституційного Суду, РНБО України та центральних органів виконавчої влади у контексті забезпечення політичної безпеки | 436 |
| 11.5. Сутність, проблемні питання та складові імплементції політичних рішень у публічному управлінні | 438 |
| 11.5.1. Сутність імплементції політичних рішень у публічному управлінні | 438 |

11.5.2. Проблемні питання імплементації політичних рішень у публічному управлінні	441
11.5.3. Особливості імплементації політичних рішень у публічному управлінні з позиції політичного менеджменту	444
11.5.4. Складові механізми імплементації політичних рішень у публічному управлінні	445
<i>Глава 12. Підходи щодо формування та оцінювання механізмів імплементації політичних рішень в ЄС</i>	
12.1. Підходи щодо формування та трансформації механізмів імплементації політичних рішень в ЄС	449
12.2. Оцінювання механізмів імплементації політичних рішень у публічному управлінні	455
12.2.1. Методологічні аспекти оцінювання результативності та ефективності механізмів імплементації політичних рішень	455
12.2.2. Чинники підвищення результативності та ефективності механізмів імплементації політичних рішень	458
Питання для самоконтролю	463
Теми рефератів (контрольних робіт)	464
Рекомендована література	465
Список використаних джерел	468
Глосарій (основні поняття)	488

**РОЗДІЛ 1.
МІСЦЕ ТА РОЛЬ
ПОЛІТИЧНОЇ ВЛАДИ
В ПУБЛІЧНОМУ
УПРАВЛІННІ**

Глава 1. Системні аспекти механізму взаємодії політичної влади та публічного управління

1.1. Політична та адміністративна складова у публічному управлінні

Під системою публічного управління розуміється сукупність органів державного управління та місцевого самоврядування, що справляють організуючий вплив на суспільні відносини шляхом реалізації управлінських функцій у межах визначеної компетенції на підставі законодавства, а також взаємовідносин між цими органами¹. Організаційно-функціональна структура цієї системи складається із *політичної* та *адміністративної (виконавчо-управлінської) компоненти*.

Основними функціями суб'єктів політичної компоненти є напруцювання та прийняття політичних рішень, обґрунтування державної політики, організація публічного обговорення та комунікацій із громадськістю тощо. Тому, політичне рішення є визначальною компонентою державного управління. Воно визначає цілі, основні підходи і механізми щодо реалізації інтересів учасників політичних процесів та форму закріплення цього рішення в нормативно-правових документах. Як правило, політичне рішення є результатом політичного вибору однієї з альтернатив, передбачає визначення завдань для її реалізації та приймається суб'єктами політичного процесу для розв'язання проблеми в конкретній політичній ситуації².

Головною функцією суб'єктів адміністративної компоненти є впровадження політичних рішень, яке реалізується у процесі адмі-

¹ Публічне управління: термінол. слов. / уклад.: В. С. Куйбіда, М. М. Білинська, О. М. Петроє та ін.; за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петроє. — Київ: НАДУ, 2018. — С. 163.

² Тас само. С. 121.

ністрування, під яким розуміється діяльність суб'єктів управління, наділених спеціально визначеними повноваженнями. Ця діяльність пов'язана з реалізацією директивних функцій щодо керівництва певними об'єктами управління, регламентована законами та іншими нормативно-правовими актами, а також забезпечується відповідними адміністративно-розпорядчими документами, інструкціями, регламентами та процедурами, що видаються органами управління, установами та організаціями³.

Отже, у публічному управлінні можна виокремити взаємозумовлені політико-управлінську та адміністративно-управлінську складові, які зумовлюють політичний та адміністративно-управлінський вид діяльності суб'єктів вказаного управління.

Метою політичного виду діяльності суб'єктів системи публічного управління є прийняття політичних рішень, а адміністративно-управлінського — державно-управлінських рішень, які мають статус загальнодержавних та власне управлінських рішень. При цьому, останні охоплюють широке коло питань. Йдеться, наприклад, про рішення на рівні центральних органів виконавчої влади, які не є загальнодержавними, надання адміністративних послуг окремим громадянам, вирішення питань організації життєдіяльності місцевих громад тощо. Тому, існують суттєві відмінності у функціональних завданнях тих чи інших суб'єктів системи публічного управління, а відтак між політичними та адміністративними посадами.

В теорії публічного управління та адміністрування під посадою розуміється визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу та його апарату, на яку покладено коло службових повноважень, встановлене нормативними актами, тобто це поняття включає організаційну та правову характеристики⁴.

В організаційному аспекті посада, характеризується тим, що вона встановлюється компетентним органом держави, включається в штатний розпис, є первинною одиницею державного органу чи його апарату, за якою закріплюється повноваження, які є досить стабільними. У правовому аспекті посада характеризується повноваженнями, правами і обов'язками, які встановлюються нормативно-правовими актами і є частиною прав та обов'язків державного органу.

З огляду на викладене, *політична посада* — це визначена чинним законодавством України посада в органах державної влади, яка

³Там само. С. 12.

⁴Там само. С. 125.

обіймається внаслідок обрання на неї народом, або шляхом призначення обраними носіями державної влади на визначений термін, для реалізації тієї чи іншої політичної програми. При цьому, політичний характер зазначеного виду посад визначається не лише партійністю особи, яка займає цю посаду. Особливості її статусу виявляються у її ключових ознаках, а саме: в особливому порядку призначення на посаду та звільнення з неї та в особливих рисах відповідальності, яка має ознаку публічної відповідальності за наслідки діяльності (перед главою держави, парламентом, а також в певних формах — перед населенням країни)⁵.

Отже, владні повноваження політичним особам, як правило, делегує суспільство за підсумками парламентських або президентських виборів, партія, виборчий блок партій, урядова коаліція в парламенті або Президент (у президентській республіці). Політичними посадами, зокрема, є посади Президента України, народних депутатів України, членів Кабінету Міністрів України, заступників міністрів, голів державних адміністрацій. Разом з тим варто акцентувати увагу на функціональних відмінностях у діяльності публічних політиків і державних політичних посадовців, які зумовлені їх місцем у політичній системі та характером рішень, які вони приймають.

Публічний політик зазвичай уособлює певний політичний напрям у суспільстві, цінності та ідеологічні (партійні) цілі певної партії або світогляду. Тому, зміст та характер рішень, які він приймає зумовлені політичною доцільністю в деякому інтервалі політичного часу. Отже, публічний політик репрезентує певний ідеологічний або політичний напрям у суспільстві та набуває легітимного статусу в системі публічної влади за підсумками парламентських (президентських) виборів, у результаті чого суспільство делегує йому владні повноваження.

Державний політичний посадовець має реалізувати державну політику в певній сфері життєдіяльності суспільства та держави у контексті програмних цілей політичної сили, яка перебуває при владі. Тому, він приймає відповідні управлінські рішення у контексті реалізації визначеної державної політики. Вказані посадовці набувають владні повноваження від суб'єктів політичного процесу для реалізації певного політичного курсу (доктрини, програми, тощо). Очевидно,

⁵Ткаченко Є. В. Основні характеристики політичних посад в органах публічної влади // Форум права. 2016. № 4. С.295–303 [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://nduv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2016_4_48.pdf

реалізуючи державну політику політичні посадовці повинні приймати управлінські рішення в інтересах усього суспільства. Тому, стійкість та легітимність публічної влади значною мірою залежить не тільки від дотримання встановлених процедур щодо формування органів державної влади, а й від адекватності потребам суспільного розвитку управлінських рішень, прийнятих державними політичними посадовцями.

Що ж до *адміністративних посад*, то це посада, визначена структурою та штатним розписом первинна структурно-функціональна одиниця організації, основні завдання та функції якої полягають у виконанні нормативно-правових актів та реалізації організаційно-розпорядчих повноважень⁶. Тому, чинним законодавством визначено, що посада державної служби — визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу з установленими відповідно до законодавства посадовими обов'язками у межах повноважень щодо⁷:

- аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, у тому, числі розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів;
- забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів;
- забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг;
- здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства;
- управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням;
- управління персоналом державних органів;
- реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством.

Отже, правовий статус *адміністративних посад* на державній службі передбачає політично неупереджену діяльність осіб, які на ній перебувають при виконанні ними завдань і функцій держави. Громадяни,

⁶Публічне управління: термінол. слов. / уклад.: В. С. Куйбіда, М. М. Білинська, О. М. Петрое та ін.; за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петрое. — Київ: НАДУ, 2018. — С. 11.

⁷Закон України «Про державну службу» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 4, ст. 43) // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.

які перебувають на цих посадах мають статус державних службовців й щодо них існують встановлені на рівні законодавства певні обмеження та заборони стосовно виконання політичних функцій. Тобто, статус цих посад включає вимогу до осіб, які її обіймають, керуватися державними інтересами, захищати права та свободи людини (індивіда) та не використовувати своє посадове становище для реалізації політичних інтересів.

Вступ, проходження та припинення діяльності щодо практичного виконання завдань і функцій держави на адміністративних посадах в системі державної служби в Україні регулюється Законом України «Про державну службу»⁸. До таких посад, зокрема, належать посади керівників департаментів (управлінь, відділів, служб тощо) в центральних органах виконавчої влади їх заступників, спеціалістів. При цьому, особи, які займають ці посади, повинні зберігати інституційну пам'ять, організаційний досвід, забезпечувати стабільну роботу органів державної влади.

Отже, організаційна структура органів державної влади завжди містить політичний та адміністративний блоки, які відображають політичні та адміністративні аспекти їх діяльності.

Політичний блок виступає концептуальним творцем державної політики, бере участь у розробці законодавчих актів, спрямованих на посилення інституціональної спроможності органу влади. Адміністративний блок відповідає за окреслення шляхів досягнення цілей політики, здійснює експертизу документів, їх підготовку, управляє ресурсами, необхідними для досягнення цих цілей.

Незважаючи на те, що публічна політика й управління тісно пов'язані між собою в реалізації державної влади, між політичними й адміністративними складовими системи державного управління існують суттєві функціональні відмінності⁹.

Серед характерних ознак політичної складової системи державного управління (політичних органів):

- формується згідно з політичними процедурами, які визначені Конституцією;
- керівний склад підбирається за політичними ознаками лояльності до провідних політичних сил;

⁸Закон України «Про державну службу» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 4, ст. 43) // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>

⁹Концептуальні засади взаємодії політики й управління: навч. посіб. / авт. кол.: Е. А. Афонін, Я. В. Бережний, О. Л. Вальєвський та ін.; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. А. Шахова, В. В. Голубь, В. М. Козакова. — К.: НАДУ, 2010. — С. 16–17.

- зміна керівного складу відбувається за результатами парламентських або президентських виборів;
- у системі політико-управлінських відносин виступає носієм державного суверенітету та національних інтересів;
- не має вищестоящого органу управління, підзвітний та підконтрольний представницькому органу (парламенту);
- самостійно визначає складові своєї організаційної структури;
- приймає політичні рішення, які спрямовані на реалізацію загальнодержавних інтересів;
- несе переважно політичну відповідальність за результати своєї діяльності.

Серед характерних ознак адміністративної складової системи державного управління (адміністративних органів):

- формується згідно з визначеними у законодавстві адміністративними процедурами;
- керівний склад формується за ознаками професіоналізму та компетентності;
- зміна кадрового складу відбувається на умовах контракту або з міркувань кар'єрного зростання;
- в системі управлінських відносин виступає суб'єктом реалізації державної політики;
- підконтрольний та підзвітний вищестоящому адміністративному органу управління;
- організаційну структуру затверджує вищестоящий адміністративний орган згідно з чинним законодавством та визначеними нормами;
- приймає адміністративні рішення, які спрямовані на вирішення конкретних проблем у певній галузі економіки або соціальної сфері;
- несе адміністративну відповідальність за свою діяльність, форми якої визначені у законодавстві і чинними нормами.

В Україні організаційно-правові засади формування політичної та адміністративної складових системи державного управління та організації їх взаємодії досить часто змінюються, що негативно позначається на ефективності вказаного управління (постійної зміни до Закону України «Про державну службу» за останні роки є підтвердженням сказаного). Крім того, згідно Конституції України політичні сили, які складають парламентську більшість, безпосередньо формують виконавчі органи влади. При цьому, застосовується

партійно-квотний принцип, тобто ключові посади розподілялися між політичними силами, які утворили парламентську більшість. Проте, застосування цього принципу породжує небезпеки депрофесіоналізації державної служби, оскільки кар'єра державних службовців більшою мірою залежить від їх політичної лояльності, а не професійних якостей.

У посттоталітарних (перехідних) суспільствах завжди існує значна проблема щодо пошуку оптимальних шляхів формування політичної та адміністративної складових системи державного управління та організації їх ефективної взаємодії. Так, Д. Кумбс акцентує увагу на наступних складнощах публічного врядування у контексті посткомуністичного транзиту¹⁰.

По-перше, захоплення західними політико-управлінськими підходами може призвести до зменшення ролі парламенту та негативно впливати на роботу виконавчої влади. Це зумовлено тим, що співвідношення між державним адмініструванням (управлінням) і політичним процесом залежить як від законодавчого механізму забезпечення нейтральності і захисту прав чиновника, так і від політичного контексту, в якому ці відношення формуються. Тому, ті, хто надає пріоритет нейтральності державного управління, як способу запобігання змішуванню політичних функцій з впливом партій та особистостей, можуть стикнутися з тим, що при неадекватному інституційному контролі це може призвести до посилення політичного керівництва, а не його обмеження.

По-друге, організація належного контролю за виконанням обов'язків державними чиновниками і забезпечення професіоналізації державної служби набуває особливого значення. Це зумовлено тим, що використання відповідної риторики забезпечує підтримку егоїстичних інтересів і вводить в оману, незалежно від того, за допомогою якої риторики це здійснюється: марксизму-ленінізму, прикладного політичного аналізу тощо.

По-третє, можуть мати місце негативні наслідки тиску зовнішніх сил, які шукають ті чи інші вигоди від посткомуністичних країн, що створює серйозні проблеми для трансформації традиційних моделей державного управління в цих країнах. Так, впровадження нових

¹⁰ Кумбс Д. Введение в концепцию публичной политики в контексте посткоммунистического транзита / Д. Кумбс // Публичная политика: от теории к практике / сост. и научн. ред. Н. Ю. Данилова, О. Ю. Гурова, Н. Г. Жидкова. — СПб.: Алетейя, 2008. — С. 338–353..

управлінських процедур, структур, практик в нових країнах-членах ЄС супроводжується потужним тиском з боку його інститутів.

В кінцевому ж підсумку, інституціональний та функціональний дисбаланс політичних і адміністративних складових системи публічного управління завжди негативно позначається на його ефективності. Тому, незважаючи на очевидний потенціал західних політико-управлінськими підходів, їх використання на вітчизняних теренах має враховувати соціально-політичний контекст транзитивних країн та адаптацію до культурних і політичних національних реалій. Про це свідчать численні конфлікти між законодавчою і виконавчою гілками влади в Україні.

Отже, пріоритетним завданням залишається забезпечення збалансованості між політичною та адміністративною складовими системи публічного управління, як базової передумови формування ефективного механізму прийняття політичних та державно-управлінських рішень.

1.2. Сутність, суб'єкти, об'єкти, засади, ресурси та джерела влади

Сутність влади. У загальному випадку влада — це здатність управляти, правити, впливати і змінювати навколишню реальність. Завдяки владі вирішуються основні завдання державного будівництва, управління державою та розвитком суспільства. Тому, з'ясування сутності влади та владних відносин дозволяє зрозуміти її роль у суспільстві та інституційні засади механізмів взаємодії суб'єктів публічного управління.

Як соціальне явище, влада існує в будь-якому суспільстві. Вона акумулює в собі множину різних інтересів та прагматичних цілей людей (індивідів), соціальних груп, структур та взаємодій, а також відображає характер соціального відчуження. Водночас, влада віддзеркалює об'єктивну потребу у підтриманні цілісності суспільства та волю певних соціальних суб'єктів, яка підкорює собі інших членів суспільства, визначає природу інститутів держави та є необхідною умовою суспільного розвитку.

В кінцевому підсумку, влада забезпечує відповідний соціальний порядок, а саме: приведення поведінки соціальних суб'єктів у відповідність із правовими та моральними нормами й цінностями, характерними для суспільства і, Отже, захищає інтереси цих суб'єктів, служить засобом їх реалізації. Тому, боротьба за владу, її утримання або вплив на неї супроводжує розвиток будь-якого народу у

всіх сферах його життєдіяльності, визначає зміст політики держави на всіх рівнях соціальної організації.

З огляду на викладене, сутність соціального явища, яке позначають поняттям «влада» може розглядатись в різних аспектах: філософському, політичному, соціальному, економічному, інформаційно-психологічному, духовно-світоглядному та інших.

Так, в соціально-філософському розумінні влада — це здатність і можливість окремих людей та соціальних груп (суб'єктів влади) справляти визначальний вплив на діяльність інших людей та соціальних спільнот, на життєдіяльність суспільства загалом (об'єктів влади) з використанням певних інструментів (ресурсів): економічних, силових, юридичних, ідеологічних, моральних та інших.

Отже, влада, як здатність людини (індивіда) чи групи людей впливати на діяльність та поведінку інших є важливим компонентом та передумовою здійснення соціального управління. При цьому, головною метою вказаного управління є взаємоузгодження цілей людей і пов'язаних з ними соціальних взаємодій для спрямування їхньої діяльності на задоволення потреб суспільного розвитку.

Влада здійснюється з допомогою авторитету, права, організованого насильства та інших інструментів (ресурсів). Вона може набувати різних форм і змісту, передбачати різні методи примусу і технології здійснення та є особливим видом соціальної взаємодії, за якого одні люди можуть нав'язувати свою волю іншим. В кінцевому підсумку, влада — це предметно обумовлені, цілеспрямовані, ситуативні стосунки між людьми, які пов'язані з можливостями та здатністю одних (суб'єктів влади) досягти своїх цілей за рахунок або за допомогою інших (об'єктів влади). Тому, влада, як соціальне явище, неможлива без підкорення об'єкта влади.

Загалом, соціальне явище, яке позначають поняттям «влада», пронизує людське суспільство і зачіпає усі сторони його життєдіяльності. Тому, є багато підходів до визначення його сутності, серед них, зокрема: біхевіористський; телеологічний; інструменталістський; структуралістський; конфліктний¹¹.

Різноманітність соціального явища, яке позначають поняттям «влада», пояснюється багатоплановістю, неоднозначністю, суб'єктивністю розуміння цього явища, а також обумовленим людською природою прагненням індивіда до влади. Те чи інше визначення влади виявляє лише її певні аспекти та різні точки зору на неї. З огляду на

¹¹ Бебик В. Влада // Політична енциклопедія. Редкол.: Ю. Левенець (голова), Ю. Шаповал (заст. голови) та ін. — К.: Парламент-ське видавництво, 2011. — С. 112–113

це виокремився науковий напрям — кратологія (вчення про владу). В його межах вивчають, зокрема, сутність й закономірності походження влади, її суб'єкти, об'єкти, носії, форми, функції, задачі, механізми, принципи функціонування і розвитку, типи, види і взаємодії влади з іншими сферами життя та інші питання.

Суб'єкти та об'єкти влади. Суб'єктами влади можуть бути органи державної влади, організація, колектив, окрема людина тощо, тобто, у загальному випадку, будь-який соціальний об'єкт, але за певних умов. Серед цих умов: бажання володарювати; наявність певних моральних якостей та авторитету; довіра людей; компетентність; психологічне сприйняття суб'єкта влади об'єктом влади та збіг потреб його розвитку з цілями суб'єкта; уміння створювати механізми, необхідні для володарювання та інші.

Суб'єкт влади, як правило, визначає зміст і форми (накази, укази, тощо) владних розпоряджень, в яких визначається бажана поведінка об'єкта влади. Зазвичай, ці розпорядження мають бути належним чином обґрунтовані, оскільки це впливає на легітимність характеру взаємовідносин між суб'єктом і об'єктом влади, а також передбачати заохочення за їх виконання і покарання за їх невиконання.

Варто зазначити, що якість об'єкта влади значною мірою визначаються політичною культурою населення, оскільки її рівень визначає характер політичного режиму¹². Як правило, більш низький рівень політичної культури спостерігається в умовах деспотичних і авторитарних режимів, а більш високий забезпечує загалом демократичний розвиток суспільства¹³. Водночас, стабільність державної влади можлива за умови практичної здатності її суб'єктів вирішувати ті чи інші проблеми в інтересах громадян. Проте, у будь-якому випадку, завжди має місце нерівність між суб'єктами й об'єктами влади, яка ґрунтується на певних засадах та ресурсах влади, передусім: економічних, силових та інформаційних.

Засади, ресурси та джерела влади. Під засадами влади розуміється владна база володарювання, на яку спираються суб'єкти влади, а під ресурсами засоби і технології, які використовуються або можуть бути використані для реалізації влади.

Наприклад, важливу роль в утриманні та реалізації влади належить організаційно-правовим засадам, культурним, адміністративним та інформаційним засадам (їх, зокрема, уособлюють: право, національні цінності,

¹² Остапенко М. А. Політична культура суспільства: Навч. посіб. — К.: МАУП, 2008. — 96 с.

¹³ Струкевич О.К., Конотопенко О. П., Лапшин С. А. Політологія: Навч. посіб. — Вінниця: Нілан-ЛТД, 2016 р. — 403 с.

інститути державної влади, засоби масової інформації та комунікацій). Ці засади дозволяють створити відповідні інституційні структури та механізми публічного управління для генерування та забезпечення доведення тих чи інших розпоряджень до об'єктів влади та контролю їх виконанням.

Щодо ресурсів (інструментів) влади, то традиційно чільне місце в її утриманні та реалізації належить адміністративно-силовим ресурсам, зокрема силовим міністерствам (відомствам) та підпорядкованим їм силам і засобам (збройні сили, поліцейські підрозділи, спецслужби тощо).

Як і раніше, для утримання та реалізації влади важливими є економічні та соціальні ресурси, серед яких, зокрема: обсяг валового національного продукту на душу населення, науково-технологічний рівень виробництва, потенціал систем охорони здоров'я та соціального забезпечення тощо.

Ефективність утримання та реалізації влади залежить від комплексного використання наявних у її суб'єкта ресурсів. При цьому, у контексті аналізу засад, на яких тримається влада в соціумі, варто вирізняти її нормативно-правовий аспект. Йдеться про владний вплив, який ґрунтується на принципі верховенства права (так звана, «влада закону») та соціальний вимір, як можливість певних суб'єктів здійснювати вплив на інших осіб, шляхом фізичної і психологічної сили, насильства та іншими засобами. Тому, влада і закон, якщо їх розглядати у контексті правознавства, завжди є взаємопов'язаними, тобто закон і сила як легітимний державний примус є нероздільними.

Це означає, що розкриваючи сутність влади варто враховувати, що в правовій державі вона розглядається не просто як здатність і можливість впливати на діяльність і поведінку людей. В правовій державі регулювання суспільних відносин відбувається на основі норм права, приймати які мають суб'єкти, яким довіряє суспільство, тобто ніхто не має права здійснювати, а тим більш нав'язувати свою волю поза межами вказаних норм.

Що ж стосується джерел влади, то вони є не менш різноманітними. Первісним джерелом влади була сила. Це джерело влади зберігає свою роль і сьогодні, оскільки організоване насильство часто використовується провладною елітою для закріплення свого панування. Воно порождує поступливість та покірливість об'єкта влади.

Іншим традиційним джерелом влади є багатство та соціальний статус. Правда, на початку ХХ ст. один із основоположників неомарксизму, італійський філософ Антоніо Грамші вважав, що наявність економічних ресурсів (економічного багатства) не гарантує їх власникам держав-

ну владу, оскільки важливим чинником перебування при владі є згода на існуючий соціальний порядок з боку інших членів суспільства¹⁴. У даному випадку йтися про такий порядок, справедливість (доцільність) якого не заперечується переважною частиною членів соціуму.

На важливості встановлення такого порядку та складності вирішення цієї проблеми акцентував увагу ще Аристотель. Він розглядав її у контексті підвищення стійкості державного ладу та як один з засобів досягнення загального благополуччя.

Так, він зазначав, що законодавці, у тому, числі ті, які мають на увазі встановлення аристократичного устрою, терплять невдачу тому, що прагнуть обійти простий народ, адже державний лад губить швидше жадібність багатих, ніж простого народу, а там, де у складі населення середні мають перевагу, державний лад може розраховувати на стійкість¹⁵. Тому, на його думку, «найбільшим благополуччям для держави є те, щоб її громадяни мали власність середню, але достатню, а в тих випадках, коли в одних дуже багато, інші ж нічого не мають, виникає або крайня демократія, або олігархія, або тиранія»¹⁶.

Та найбільш системний аналіз концепту «соціальний порядок» виконав один із творців теорії суспільного договору англійський філософ Томас Гоббс. Він розглядав його у контексті стійкості держави із-за чого вона в сучасному науковому дискурсі отримала назву «Гоббсова проблема».

На думку Т. Гоббса, різниця між здібностями людей не настільки велика, щоб одна людина могла претендувати на яке-небудь благо для себе, а інша не претендувати на нього з таким же правом. Тому, виникає рівність надій на досягнення цілей і, «якщо дві людини бажають однієї і тієї ж речі, якої, Проте, вони не можуть володіти удвох, вони стають ворогами, а на шляху до досягнення їх мети вони прагнуть згубити або підкорити один одного»¹⁷. Звідси його логічний висновок, що там, де немає влади, здатної тримати всіх в підпорядкуванні, люди не мають жодного задоволення від життя в суспільстві та, що поки люди живуть без загальної влади, що тримає всіх їх в страху, вони знаходяться у стані війни всіх проти всіх¹⁸.

¹⁴ Грамши А., Лукач Д. Наука політики. Как управлять народом / пер. В. Дмитренко, Е. Молочковкая, А Орел и др. М.: Алго-ритм, 2017.— 336 с.

¹⁵ Аристотель. Сочинения: В 4-х т. Т. 4 / Пер. с древнегреч.; Общ. ред. А. И. Доватура. М.: Мысль, 1983. С. 511.

¹⁶ Там само. С. 508.

¹⁷ Гоббс Т. Левиафан, или материя, форма и власть государства церковного и гражданского [электронный ресурс]. С. 93–94 URL: <http://www.civisbook.ru/files/File/Gobbs.Leviafan.pdf>

¹⁸ Там само. С. 95.

Отже, який би соціальний клас не перебував при владі, володіння переважною часткою економічного багатства або контроль над ним не гарантує йому державну владу, оскільки важливим чинником стабільного перебування при владі є стійкість соціального порядку. Його руйнація, тобто відсутність суспільної злагоди щодо існуючого порядку речей є основною небезпекою для державності. Тому, підтримка стійкості соціального порядку є головною функцією держави (органів державної влади). Це обумовлює її право на використання силового компоненту влади (поліції, збройних сил тощо).

Звичайно, багатство як і раніше залишається важливим джерелом влади. Його часто використовують для того щоб набувати певного соціального статусу або для підкupu представників влади. Організоване насильство також зберігає свою роль й використовується провладною елітою для закріплення панування. Тому, слова Мао Цзедунa, які стали афоризмами: «гвинтівка породжує владу» і «перебудувати світ можна тільки за допомогою гвинтівки», до цього часу є актуальними¹⁹.

1.3. Трансформація сутності влади та владних відносин в сучасну епоху

Елвін Тоффлер — американський філософ та один із авторів концепції постіндустріального суспільства, довів, що сьогодні основною влади є знання (інформація). Завдяки їм сталася фундаментальна трансформація сутності влади та владних відносин в сучасну епоху, оскільки відбулася кардинальна зміна в співвідношенні: *насильство-багатство-знання*.

Сьогодні знання суттєво перебивають переваги інших джерел влади. Вони водночас можуть сприяти примноженню багатства і сили та бути на службі провладної еліти для управління і контролю суспільними процесами. Тому, сучасне управління потребує нових інститутів, організацій, технологій, стилів лідерства та інтуїції, які не притаманні традиційним бюрократичним структурам.

Окрему увагу Е. Тоффлер приділяє важливій управлінській проблемі, а саме: зростаючому впливі засобів масової інформації та комунікацій, які продукують потік суперечливих образів, символів і «фактів». Внаслідок цього: «чим більше даних, інформації та знань використовується системою управління, чим більшою мірою ми стаємо «інформаційним суспільством»,

¹⁹ Мао Цзедун. Выдержки из произведений (красная книжечка). Воспроизведено с китайского издания: Пекин, 1967 год. [электронный ресурс] // <http://souz.info/library/politica/mao/maorb.htm>

тим складніше може стати для будь-кого, включаючи політичних лідерів, отримання уявлення про те, що відбувається насправді»²⁰.

Основною причиною цього є те, що як зазначає Е. Тоффлер, у політичних кризах всі сторони (політики, бюрократи, військові, суспільні рухи тощо) використовують різні прийоми, які засновані на маніпуляціях з інформацією. При цьому, ще до того, як вона поступає в засоби масової інформації. Через це виникає парадоксальна ситуація.

З одного боку, якомога більша обізнаність про все стає насущною необхідністю для будь-якої влади, бо сучасна її структура ґрунтується на інтелекті.

З іншого боку, як зазначає Е. Тоффлер, лише небагато заяв, повідомлень або «фактів» в політичному або урядовому житті можуть вважати істиною, оскільки на них лежить відбиток протистояння у владних структурах. Велика частина інформації, що знаходиться у владних структурах, в такій мірі зазнають політичної обробки, що стає неможливим з'ясувати суть тієї чи іншої події, повідомлення, а розповсюдження їх засобами масової інформації, ще більше змінюють «факти»²¹. Тому, Е. Тоффлер констатує: «Пронирливі і хитрі політики і бюрократи відмінно знають, що дані, інформація і знання — це зброя противника, заряджена і готова вистрілити в боротьбі, що відбувається, за владу, яка складає основу політичного життя»²².

Отже, влада, яка донедавна ґрунтувалася на організованому насильстві і багатстві, втрачає свій вплив, оскільки знання та інформація стають її головними джерелами. Тому, відбувається кардинальна зміна відносин у системі «знання — влада». Про це свідчать сучасні трансформації, що відбуваються у всіх сферах суспільного життя, які потребують відповідного реконструювання інститутів, інституцій та технологій соціального управління.

У контексті сказаного доцільно згадати позицію одного із основоположників кібернетики та теорії штучного інтелекту, американського математика Норберта Вінера, стосовно ролі систем комунікацій в сучасному суспільстві.

На його думку, системи комунікацій знаходяться в руках багатих людей, тому, висловлюють передусім їх думки. Через це вказана система, яка повинна сприяти підтриманню сталості суспільства, потрапляє до рук

²⁰ Тоффлер Е. *Метаморфози влади*: Пер. с англ. / Э. Тоффлер. — М.: ООО «Издательство АСТ», 2003. — С. 317.

²¹ Там само. С. 331.

²² Там само. С. 332.

тих, хто більш всього зацікавлений в грі за владу і гроші, тобто стає одним з чинників його диференціації, оскільки великі співтовариства мають значно менше суспільно доступної інформації²³. Тому, у кінці 70-х років минулого століття німецький філософ та один із засновників неофрейдизму та фрейд-марксизму Еріх Фромм стверджував, що політичні технології, озброєні засобами інформатики, можуть маніпулювати суспільною свідомістю, через що інформація може стати засобом інформаційного тиску і панування, а відтак ми живемо на порозі інформаційного імперіалізму²⁴.

Дійсно, як зазначає В. Пугач, сьогодні управління не є виключною компетенцією державних органів, які дедалі щільніше переплітаються з транснаціональними корпораціям та неурядовими організаціями, котрі отримали можливість надавати послуги, що раніше вважалися прерогативою держави»²⁵.

На її думку транснаціональні актори вимагають прилаштування управлінської діяльності держави до потреб транснаціонального капіталу, культивуючи, тим самим створення транснаціонально-орієнтованого управлінського класу — своєрідного «обслуговуючого персоналу» вказаного капіталу, так би мовити «акторів поза суверенітетом». Внаслідок цього відбувається маргіналізація національно-орієнтованої адміністрації, націленої на захист інтересів суспільства і держави²⁶. Тому, реальністю стали інформаційні війни та державні перевороти з використанням новітніх інформаційних технологій. Вони відбуваються на національному, регіональному та глобальному рівнях. Їх основними цілями є заволодіння та утримання влади в політичній, економічній, військовій та інших сферах життєдіяльності людини і держави²⁷.

²³ Винер Н. Кибернетика, или Управление и связь в животном и машине. / Пер. с англ. И. В. Соловьева и Г. Н. Поварова; Под ред. Г. Н. Поварова. — 2-е издание. — М.: Наука; Главная редакция изданий для зарубежных стран, 1983. — С. 244–245.

²⁴ Фромм Эрих. Психоанализ и религия; Искусство любить; Иметь или быть? — Пер. с англ. Н. Петренко — Киев: Ника-Центр, 1998. — 400 с.

²⁵ Пугач В. Г. Метаморфози управлінського ласу сучасної держави // Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління [електронне видання]. — № 2 (4). — 2019. — С. 143 // DOI: <https://doi.org/10.32689/2617-9660-2019-4-2-138-145>

²⁶ Там само. С. 144.

²⁷ Самохвалова В. И. Глобальный мир как пространство современных информационных войн // Философия и общество. — № 4. — 2011 — С. 33–49; Мехтиева Н. Р. Информационные войны, как «цифровой» аспект глобализации // Век глобализации. № 3. — 2017. — С. 77–89; Крошилин С. В. Информационные войны на микро и макроуровне и их влияние на экономическую безопасность

Як не без підстав стверджують В. Кіхтан та З. Качмазова: «Інформаційні війни задіюють на всьому просторі держави-мішені протягом тривалого часу з урахуванням всіх доступних механізмів, включаючи пропаганду, психологічні атаки всередині держави, а також дипломатичні кола — у всьому світі»²⁸.

При цьому, як зазначає В. Самохвалова, обман виступає загальною методологією інформаційної війни. Тому, брехні буде все більше і вона буде все більш витонченою. Це вимагає більш розвинутої здатності мислення і раціональної поведінки, заснованої на здатності адекватної самоідентифікації, оскільки сучасні інформаційні впливи спрямовані на руйнування, деформацію, фальсифікацію даних та людських здібностей і характеристик²⁹.

Отже, феномен інформаційних війн набуває домінуючої форми активації і перебігу політичних, військових, економічних та інших конфліктів на національному та глобальному рівнях у боротьбі за владу. При цьому, оскільки системи поведуться по-різному залежно від того, в якому вони стані — рівноваги або неврівноваженості, то як зазначав Е. Тоффлер, якщо дуже сильно «розгойдати» систему, це порушить закони її розвитку і приведе до «дивних результатів»³⁰. Ця особливість функціонування систем і лежить в основі планування та здійснення інформаційних війн та операцій.

Отже, у результаті, через битву за владу, основою якої є знання (інформація), перехід до нового типу публічного урядування, як і стверджував Е. Тоффлер, є досить драматичним.

Проте, у будь-якому випадку, наявні системи управління вимушені перебудовуватися, бо сучасна її структура ґрунтується на інтелекті. Сьогодні як ніколи підтверджується позиція знаменитого англійського

// Национальные интересы: приоритеты и безопасность. — № 7 (100). — 2011. — С. 46–50; Інформаційний вимір гібридної війни: досвід України: матеріали міжнародної науково-практичної конференції. — Київ: НУОУ, 2017. — 104 с.; Люттвак Эдвар Н. Государственный переворот: Практическое пособие. Перевод с англ.: Edward N. Luttwak. Coup. D'Etat: A Practical Handbook / Русский Фонд Содействия Образованию и Науке. — М: Университет Дмитрия Пожарского, 2012. — 326 с.

²⁸ Кіхтан В.В., Качмазова З. Н. Информационная война: понятие, содержание основные формы проявления //Вестник Вол-жского университета имени В. Н. Татищева. № 2, том 2. 2018. С. 235.

²⁹ Самохвалова В. И. Глобальный мир как пространство современных информационных войн //Философия и общество. № 4. 2011 С. 49.

³⁰ Тоффлер Э. Метаморфозы власти / Пер. с англ. ; Э. Тоффлер. М.: ООО «Издательство АСТ», 2003. С. 301–302

філософа Френсіса Бекона, що знання та могутність людини співпадають (її відображає загальновідомий афоризм: «знання- сила»). І в цьому контексті важливим є дослідження сутності влади, яка ґрунтується на компетентності та сприяє зростанню людини, яка на неї спирається, які виконав згаданий вище Е. Фромм.

Ключова теза Е. Фромма — в ієрархічно організованих суспільствах компетентність не обов'язково є невід'ємним елементом влади. Так, в демократичних суспільствах, влада може бути наслідком суми грошей, яку ті чи інші люди вклали в передвиборну кампанію, а відтак між компетентністю і владою може не бути майже ніякого зв'язку³¹.

Серйозні проблеми мають місце навіть тоді, коли влада встановлюється на основі компетентності. Керівник може виявитися компетентним в одній області і некомпетентним в іншій або ж на початку кар'єри може бути чесним і мужнім, Проте, втратити ці якості, не встоявши перед спокусою влади.

Крім того, зазначає Е. Фромм, мільйонам людей сьогодні важко оцінити поведінку особи, яка обіймає владу, коли все, що їм відомо про неї, — це штучний образ, створений зусиллями фахівців із пропаганди. Тому, повіривши у вигадку, люди, втрачають незалежність, здатність вірити власним очам, покладаються на власну думку, перестають бачити дійсність в її істинному світлі.

Та які б не були причини втрати якостей, що становлять компетентність державних службовців, в ієрархічно організованих суспільствах відбувається процес відчуження влади, оскільки зовнішні ознаки компетентності замінюють дійсну компетентність і визначальні її якості.

Наприклад, допоки король має королівський титул, вважається, що він має якості, що роблять його компетентним. При цьому, те, що люди приймають титул за реальні ознаки компетентності, не відбувається само собою. Ті, хто має ці символи влади, як правило, подавляють різними методами здатність людей до критичного мислення і змушують їх вірити вигадці.

З іншого боку, глобалізація виробничих та фінансових систем прискорює процес відчуження влади, оскільки все очевидніше проявляється формування «транснаціонального блоку» капіталістів, державних управлінців та інтелектуалів. Їх метою є побудова транснаціонального ладу та отримання надприбутків, а не захист національних інтересів. Як наслідок, у колі наукового дискурсу (як пра-

³¹ Фромм Ерих. Психологія і релігія; Искусство любить; Иметь или быть? / Пер. с англ. Н. Петренко Киев: Ника-Центр, 1998. 400 с.

вило, у контексті різноманітних постмодерністських проектів типу «мережевого суспільства», «космополітичної держави», «глобального громадянства» тощо) все частіше перебуває проблема нездатності національної держави вирішувати завдання навіть у традиційних для неї сферах діяльності.

Наприклад, оцінюючи спроможність держави адекватно реагувати на сучасні реалії, німецький соціолог та філософ Ульріх Бек зазначає, що європейці тільки роблять вигляд, що існують Німеччина, Франція, Італія, Нідерланди тощо. Але їх давно вже нема, стверджує він, оскільки «немає більше усього того, на чому донедавна тримався національно-державний світ, а відтак національна держава давно вже перестала створювати загальний порядок взаємовідносин, що мав би містити у собі всі інші принципи поведінки, та нездатна давати відповіді на політичні виклики»³².

Фактично такою є й думка британського соціолога Зігмунта Баумана. Він стверджував, що немає ніякої надії на державні установи (організації), призначенням яких є забезпечення безпеки, оскільки «свобода державної політики невпинно руйнується новими глобальними силами»³³.

Він також вважав, що основними причинами цього є процеси дерегулювання соціально-економічних і політичних відносин, посилення ролі неконтрольованих чинників і тенденцій, наростання невизначеності, придушення проявів людського духу, які донедавна спонукали людей до суспільно-політичних та соціальних перетворень, а також що культурна ідентифікація та її контроль здійснюються через споживання³⁴.

З ним повністю погоджувався французький соціолог та філософ Жан Бодрійяр. На його думку, вказана ідентифікація відбувається не через ідеологічну та політичну мобілізацію (як було раніше), а через доступ до задовольень. Цей доступ контролюється, бо споживач отримує від культурного середовища специфічну ідентичність, яка є продуктом, що зійшов з конвеєра масової культури, тобто не є результатом

³² Бек У. Власть и ее оппоненты в эпоху глобализма. Новая всемирно-политическая экономия / Пер. с нем. А. Б. Григорьева, В. Д. Седельника; послесловие В. Г. Федотовой, Н. Н. Федотовой. — М.: Прогресс-Традиция; Издательский дом «Территория будущего» (Серия «Университетская библиотека Александра Погорельского»), 2007. — С. 7–11.

³³ Бауман З. Текучая современность / Пер. с англ. под ред. Ю. В. Асочакова. — СПб.: Питер, 2008. — С. 199.

³⁴ Бауман З. Индивидуализированное общество / Пер. с англ. под ред. В. Л. Иноземцева. — М.: Логос, 2005. — 390 с.

розвитку його внутрішнього світу. При цьому, зростаюча множинність релігійної, етнічної тощо самоідентифікації знижує ступінь політичної мобілізованості громадян, перетворюючи їх в індивідуалізовану масу³⁵.

Отже, сучасна масова культура є важливим чинником трансформації сутності влади та владних відносин в сучасну епоху, оскільки є ефективним механізмом символічної інтеграції, який формує ідентичність глобального споживача, а в політиці зростає маніпулювання, яке дезорієнтує масову свідомість. Внаслідок цього прискорюється формування суспільств з розмитою національною ідентичністю, тобто відбувається ерозія їх культурного коду, що є реальною загрозою соціальним порядкам та розвитку національних держав.

Наприклад, історію будь-якого народу та держави не можна переробити, оскільки всі події вже сталися. Проте, можна сфальсифікувати інтерпретацію цих подій у контексті сучасних реалій і на цій основі оцінювати сучасність з огляду на далеке минуле. Вказане «гуманітарне насильство» є визначальною ознакою інформаційної боротьби на всіх управлінських рівнях, від місцевого до глобального. Тому, як зазначає З. Бауман, у кінцевому підсумку глобалізація більш успішніша в розпалюванні міжобщинної ворожнечі, ніж у сприянні мирному співіснуванню громад³⁶.

Розглядаючи особливості трансформації сутності влади та владних відносин в сучасну епоху, варто враховувати, що одночасно мати бажаний рівень безпеки держави та добробуту кожної людини досить складно важко. Матеріальні потреби є величезною силою, яка тримає людину у контакті з повсякденною реальністю. Тому, індивіди, як правило, надають пріоритет своїм прагматичним цілям, які значною мірою мають економічну природу.

Водночас, в умовах активної генерації симулякрів, які є руйнівними для соціальних порядків, неефективність традиційних способів інтеграції та координації дій індивідів, сформувала проблемне поле конституювання соціальності нового типу. Вона має забезпечити пошук оптимального балансу влади в трикутнику: індивід-суспільство-державна, що дає змогу мінімізувати небезпеки дезінтеграції суспільства та стійкості держави³⁷.

При цьому, неоднозначний вплив глобальних процесів на наці-

³⁵ Бодрийяр Ж. Общество потребления. М.: Республика, Культурная революция, 2006. — 305 с.

³⁶ Бауман З. Текущая современность /Пер. с англ. под ред. Ю. В. Асочакова. — СПб.: Питер, 2008. — С. 206.

³⁷ Орел М. Г. Теоретичні основи державного управління у сфері політичної безпеки: монографія. Київ: «Поліграф плюс» — 2019. — 320 с.

ональний розвиток та можлива підміна провладною елітою національних інтересів своїми, мають спонукати до активних дій щодо захисту культурного коду макросоціальної спільноти (нації), яка проживає на певній території у контексті забезпеченні стійкості державності³⁸.

Водночас варто зазначити, що насильство (сила), багатство і знання (інформація), як джерела влади не забезпечить володіння нею, якщо немає інтересу до неї.

Один із політичних мислителів ХХ ст. Макс Вебер підкреслював, що інтерес до влади завжди виступає як рушійна сила боротьби за неї і, відповідно, як джерело влади³⁹. Тому, наявність влади — це в сукупності наявність того або іншого ресурсу для управління та здатність (бажання) цим ресурсом скористатися, оскільки здатність без ресурсу — це потенціал, ресурс без здатності — це просто ресурс.

Якщо певний суб'єкт не здатний скористатися наявним ресурсом влади, у нього його відберуть ті, хто здатний, а будь-яка зміна влади, насправді лише закріплює наявний баланс сил. При цьому, жоден ресурс влади не є універсальним, оскільки все залежить від внутрішніх і зовнішніх обставин розвитку держави. (буває, що навантажені золотом осли відкривають ворота фортець, а буває навпаки, коли гвинтівка (груба сила) забирає золото).

Отже, глобалізаційні процеси та інформаційні технології кардинально змінюють суспільне життя та ускладнюють систему владних відносин, здійснюють потужний вплив на людську природу та свідомість. Вказані чинники потребують адекватних управлінських рішень в основі яких, як правило, завжди нові знання, тобто новітні наукові здобутки.

В сучасну епоху дієздатність органів державної влади передусім залежить від того, наскільки вони використовують при підготовці та імплементації своїх рішень поради і рекомендації науковців, експертів, аналітиків у галузі знань «Публічне управління та адміністрування», а також від інформаційного насичення цих рішень достовірною інформацією.

Наявність достовірної інформації є передумовою обізнаності суб'єктів управління щодо стану справ у сферах життєдіяльності суспільства та держави, дозволяє формувати в об'єктів управління ті

³⁸ У даному випадку під державністю розуміється певна організація матеріального і духовного буття народу, як соціальної системи, яка складається із території, макросоціальної спільноти (нації), яка на ній проживає і вирізняється культурним кодом, та створені нею державні інститути, які утворюють каркас національної держави.

³⁹ Макс Вебер. Политика как призвание и профессия. М.: Изд-во: Литера Нова. — 2018. — 232 с.

чи інші ціннісно-політичні орієнтації. Тому, зростає роль організацій, метою яких є акумуляція та системний аналіз вказаної інформації, що сприяє мобілізації інтелектуального потенціалу фахівців-управлінців при підготовці політичних та державно-управлінських рішень. Ці організації можуть перебувати у штаті органу державної влади, а можуть бути і неурядовими структурами.

І насамкінець, виходячи з панівної в демократичному світі концепції народовладдя, у Конституціях багатьох держав закріплено ідею, що джерелом політичної, (державної) влади є народ, його волевиявлення та суверенітет. Так, у статті 5 Конституції України зазначено, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. При цьому, поняття «суверенітет народу» означає, що вся влада в країні належить народові, який реалізуючи свій статус джерела влади, бере участь в управлінні державою, зокрема, через вибори делегує реалізацію владних повноважень органам держави та здійснює владу через різні форми безпосередньої демократії.

Проте, викладене вище свідчить, про очевидну суперечність сутності влади та владних відносин та тези «єдиним джерелом влади є народ» (навіть у демократичних суспільствах).

Крім того, підтверджується думка видатного українського вченого-конституціоналіста М. Орзіха, що ця теза є специфічною юридичною абстракцією (фікцією).

Звичайно, юридичні фікції часто використовуються, як прийом юридичної техніки для цілей правового регулювання, визнаючи існуючими ті юридичні факти, що відсутні в реальному житті і, навпаки. Тому, юридичні фікції є необхідною умовою створення, універсальності, стрункості та впорядкованості правил правового регулювання суспільних відносин. Водночас принциповою передумовою доцільності використання вказаних фікцій є тісна пов'язаність з реальними правовідносинами для врегулювання яких вони використовуються та очевидність такого зв'язку для всіх суб'єктів правовідносин.

Сучасні ж трансформації сутності влади свідчать про все більшу невідповідність тези «єдиним джерелом влади є народ» реаліям владних відносин на національному, і тим більше, на глобальному рівні управління. Саме тому, на думку Е. Тоффлера, нас чекає глобальна битва за владу, оскільки колишня система влади розвалюється, старі моделі влади не працюють, колишні важелі владного впливу не спрацьовують, тому, крах старого стилю управління прискорюється⁴⁰.

⁴⁰ Тоффлер Е. Метаморфозы власти / Пер. с англ.. М., 2003. 669 с.

Водночас, історичний досвід переконливо свідчить, що органи державної влади, які прагнуть узурпувати владу, в кінцевому підсумку втрачають те, що конфуціанці позначають метафорою «небесний мандат». Це одне з центральних понять в традиційній китайській культурі, що використовується як джерело легітимації правлячої династії починаючи з XI ст. до н.е. В китайській культурі втрата чесноти правителем трактується як основна причина втрати влади, тому, падіння династії позв'язувалося з моральним розкладанням правителя, яке приводить до втрати мандату.

Сьогодні інформаційні технології є важливим інструментом отримання та здійснення владних повноважень та панування, але науковці поки що не мають однозначної відповіді на питання, як вплинуть на людину нові технології.

Наприклад, філософи застерігають проти політичного диктату, а політологи стверджують, що політики, які використовують новітні інформаційні технології, можуть в своїх цілях маніпулювати суспільною свідомістю. Тому, панування інформаційних технологій здатне рішуче змінити суспільне життя.

Проте, до цього часу немає серйозних досліджень, які показували б благотворність дії нових технологій на психіку людини, а відтак і на владні відносини. Навпаки, багато фактів свідчать про те, що ці технології, зокрема, змінюють природу людини, її свідомість, з'являються люди, позбавлені емоційного світу. Важко уявити, що такі люди можуть бути джерелом політичної (державної) влади. Тому, концепція народовладдя, яка закріплена у Конституціях багатьох держав світу (народ джерело влади), де-факто поступово перетворюється в ідею фікс.

1.4. Роль політичної влади у суспільстві

Політична влада, як один із видів влади — це спроможність певної соціальної групи, людини (індивіда) реалізувати свою волю в політиці, ідеології, при встановленні правових та моральних норм, зміцненні політичної ролі суб'єкта публічної влади. Її основною формою є державна влада, безпосередніми суб'єктами якої є створені нею інститути. Ці інститути здійснюють політичне керівництво у різних сферах життєдіяльності суспільства. Для цього вони мають у своєму розпорядженні відповідні засоби (інструменти) влади, визначають основні цілі суспільного розвитку та основні способи їх досягнення, які є основним чинником консолідації тієї чи іншої політичної системи.

У цьому контексті варто нагадати розуміння сутності влади М. Вебером. Він, розглядаючи політику у нерозривному зв'язку із проце-

сом розподілу, збереження та зміни влади, стверджував, що хто займається політикою, той прагне до влади⁴¹. Тому, в буденній свідомості політична влада часто ототожнюється, власне, з поняттям влади як такої.

Очевидно, що політична влада використовується для задоволення інтересів певних частин суспільства, оскільки різні соціальні групи по-різному впливають на прийняття рішень її суб'єктами.

З іншого боку, в кінцевому випадку практична реалізація політичної влади базується на усвідомленні її суб'єктами суспільних інтересів, що є передумовою прийняття рішень, адекватних інтересам різних соціальних груп.

Проте, варто зазначити, що абсолютизація суспільних інтересів у масовій свідомості часто призводить до появи так званих політичних лідерів-популістів. Вказані лідери, як правило, активно ретранслюють в інформаційний простір ці інтереси, обіцяють їх задовольнити (реалізувати), розуміючи При цьому, що це неможливо. Тому, у разі отримання ними влади виникає прірва між суспільними очікуваннями та реаліями, а відтак і небезпека суспільно-політичної стабільності.

З огляду на природу, засоби та способи реалізації суспільних інтересів, роль та сутність політичної влади може розглядатися в межах різних підходів, серед яких, як правило, вирізняють: телеологічний, соціологічний, поведінковий (біхевіористичний), системний та реляціоністський.

Телеологічний підхід характеризує політичну владу, як здатність досягти поставленої мети (цілі), пов'язаної з міфами про владу та окреслених (прогнозованих) результатів. Таке визначення тлумачить владу не тільки як відносини між людьми, а й у контексті взаємодії людини з довкіллям (природою).

Соціологічний підхід ґрунтується на результатах аналізу політичної влади в контексті соціальних умов її виникнення та здійснення з урахуванням панівних у суспільстві цінностей, традицій, політичної культури, тощо. У даному випадку, наприклад, М. Вебер розглядав сутність влади, як здатність одного індивіда реалізовувати свою волю навіть у разі спротиву інших, тобто у контексті відносини панування та підкорення⁴².

Водночас, розробник структурно-функціонального методу щодо дослідження соціальних систем Т. Парсонс у контексті теорії соціальної дії розглядав суспільство як цілісну систему, елементи якої інтегруються саме соціальною дією, а саме поведінкою суб'єктів політики залежно

⁴¹ Макс Вебер. Политика как призвание и профессия. М.: Изд-во: Литера Нова.— 2018.— 232 с.

⁴² Вебер М. Политика как призвание и профессия. М., 2018. 232 с.

від природних і соціальних чинників⁴³. Тому, у даному випадку влада зобов'язує її суб'єктів виконувати суспільні обов'язки та мобілізувати наявні ресурси задля досягнення загальної суспільної мети.

Також загальновідомо, що у межах соціальної конфліктології К. Маркс та Ф. Енгельс розглядали владу в контексті відносин підкорення одного класу іншим (передусім, як наслідок економічної нерівності) та зазначили, що основне місце в системі влади посідає держава, тобто політична влада.

У М. Дюверже влада також є інструментом панування одних груп над іншими, але водночас і засобом інтеграції та забезпечення соціальної солідарності всіх членів суспільства⁴⁴.

Поведінковий (біхевіористичний) підхід, пов'язаний з іменами його засновників: американських вчених Ч. Мерріамом та Г. Лассвеллом. Підхід тлумачить сутність влади, як особливий тип поведінки, коли одні командують, а інші підкоряються. Відносини ж політичної влади виводяться з природи людини (без моральних оцінок політики), а основним мотивом політичної активності особистості вважається її бажання підкорити своїй волі інших. При цьому, баланс політичних сил має забезпечуватися системою політичних інститутів.

Недостатність правових форм регулювання поведінки зумовила розвиток у межах цього підходу психоаналітичних і неофрейдистських концепцій влади. Їх ідея полягає в розумінні влади, як способу панування несвідомого над людською психікою.

Так, К. Хорні виводила мотивацію політичної поведінки зі страху перед ворожим для людини соціальним середовищем та стверджувала, що в структурі особистості домінують не інстинкти агресії, а несвідоме почуття тривоги та занепокоєння, тобто іншими словами — страху⁴⁵. Тобто у К. Хорні зберігається ідея З. Фрейда про значення несвідомого та про антагонізм між зовнішнім світом і людиною.

Один із творців солідаризму Л. Дюгі, за яким сутність права і держави ґрунтуються на принципі солідарності всіх членів суспільства, пов'язував владу з фізичним, моральним, релігійним, інтелектуальним та економічним домінуванням одних над іншими, а її велич

⁴³ Парсонс Т. О структуре социального действия / Толкотт Парсонс. — М.: Академический проект, 2008. — 880 с.

⁴⁴ Дюверже М. Политические партии. М.: Академический Проект, 2002. 560 с.

⁴⁵ Хорні К. Невротическая личность нашего времени / (The Neurotic Personality of our Time), 1937. / Перевод с английского и примечания А. И. Фета. Philosophical arkiv, Nyköping (Sweden), 2016. 186 с.

з обоженням, як наприклад, у традиційних суспільствах або ж суспільною волею, якій мусить підкорятися індивід⁴⁶.

Системний підхід розглядає політичну владу, як системну характеристику політичної системи. У межах підходу виокремлюють кілька концепцій.

Згідно однієї із них, виокремлюють макрорівень, де влада розглядається як властивість макросоціальних систем, яка визначає спосіб їх організації, умови функціонування та засоби ухвалення рішень і розподілу цінностей⁴⁷. Згідно іншої, більш важливим є мезорівень, де влада розглядається на рівні конкретних структур суспільства — сім'ї, виробничих груп, організацій тощо⁴⁸.

Є також концепція, згідно якої важливим є мікрорівень, де влада є результатом взаємодії індивідів у межах соціальної системи, тобто роль індивіда в суспільстві зумовлює його владу, суб'єктом якої він, а також комунікаційна версія цієї концепції, яка тлумачить владу, як засіб соціальної комунікації, що регулює групові конфлікти та забезпечує інтеграцію політичної системи⁴⁹.

Реляціоністський підхід розглядає владу у контексті рольових, асиметричних відносин, що дають змогу одному суб'єкту змінювати поведінку іншого. В межах цього підходу виокремлюють кілька теорій.

Серед них, зокрема, теорія опору, яка аналізує форми та ступені опору в системі владних відносин⁵⁰, теорія розподілу зон впливу, яка розглядає систему владних відносин крізь призму постійного обміну ролями володаря влади та її об'єкта⁵¹ та теорія обміну ресурсами, яка за основу владних відносин бере нерівний розподіл ресурсів між суб'єктом та об'єктом влади⁵².

Окремої уваги заслуговують остання теорія, в якій ресурси влади розглядають як все, що може бути використаним для владного

⁴⁶ Дюги Л. Социальное право, индивидуальное право и преобразование государства: лекции / Л. Дюги; пер. с предисл. А. С. Яценко. б.м.: Тип. Вильде, 1909. 147 с. [електронний ресурс] / Режим доступа: <http://biblioclub.ru/index.php?page&id=232519>

⁴⁷ Парсонс Т. О структуре социального действия / Толкотт Парсонс. М.: Академический проект, 2008. 880 с.

⁴⁸ Луман Н. Введение в системную теорию. М.: Изд-во Логос. 2007. 360 с.

⁴⁹ Володенков С. В. Коммуникационные основы современного политического управления // Известия Саратовского университета. 2011. Т. 11. Сер. Социология. Политология, вып. 3. С. 74–78.

⁵⁰ Погебут Л. Г. Социальная психология: учеб. для вузов. СПб.: Питер, 2017. 400 с.

⁵¹ Цокур Є. Політико-правові концепції феномену політичної влади // Право України. 2009. № 11. С.132–138

⁵² Блау П. Различные точки зрения на социальную структуру и их общий знаменатель // Американская социологическая мысль: тексты / Под ред. В. И. Добренькова. М., 1994. С. 8–29.

впливу на інших та засоби, які можуть забезпечити вплив суб'єкта на об'єкт влади через примус, заохочення або переконання⁵³. При цьому, виокремлюють такі ресурси влади, які розглядають у контексті:

- способів досягнення політичної мети (страх, переконання тощо);
- характеру і сфери впливу, наприклад, на внутрішній світ, ціннісні орієнтації та норми поведінки людини тощо;
- примусу, зокрема адміністративного, що передбачають силові методи «переконання» через суд, поліцію, армію, спецслужби тощо;
- утилітарному, тобто пов'язаному з матеріальними та соціальними благами, повсякденними інтересами людей тощо;
- сфер життєдіяльності індивіда (людини), соціальних груп та суспільства загалом, а саме: економічної (ресурси: матеріальні цінності, грошові кошти, техніка, земля, корисні копалини тощо, а також демографічні ресурси); соціальної (ресурси: соціальний статус/ранг, посада, соціальне забезпечення, медичне обслуговування тощо); гуманітарної (ресурси: освіта, здобутки культури, наукові знання); політичної (передусім силові ресурси: армія, поліція, спецслужби, суд, прокуратура тощо та інформаційні ресурси).

Отже, державна влада є вираженням загальної волі людей (індивідів), інструментом, що інтегрує їх егоїстичні та суперечливі інтереси. Ця влада перевищує інші види влади за обсягом і засобами впливу. Вона поширюється на всі сфери життєдіяльності суспільства і здійснюється за допомогою спеціального апарату управління, володіє монополієм правом видавати нормативні акти, які є обов'язковими для всіх членів суспільства та застосування насильства щодо тих, хто їх порушує.

Тому, державна влада є найбільш розвиненою формою політичної влади та має з нею спільні ознаки, зокрема: верховенство, легітимність, цілеспрямованість. Водночас, якісно-кількісні характеристики цих ознак та їх співвідношення можуть бути досить відмінними в різних політичних системах, оскільки залежать від суб'єктів державної влади, меж, методів та форм її здійснення та інших чинників. Так, якщо вказані суб'єкти охоплюють все політичне життя, порушуються принципи демократії та встановлюється тоталітарний режим.

З огляду на викладене, функціями політичної компоненти державної влади є вироблення стратегії управління суспільством та об'єднання соціально-політичних ресурсів для досягнення національних цілей.

⁵³ Даль Р. Полиархия. Участие и оппозиция. М.: Изд-во: Высшая школа Экономики. 2010. 288 с.

Крім того, важливими є гармонізація суспільних відносин та забезпечення суспільно-політичної стабільності. Особливості практичної реалізації цих функцій визначальною мірою залежать від типу політичної влади. З огляду на це, наприклад, М. Вебер виокремлював традиційний, харизматичний і раціонально-правовий тип політичної влади, як легітимного панування⁵⁴.

Для *традиційного типу* характерним є дотримання традицій, тобто схвалених суспільством норм поведінки. Тому, лідер має право керувати згідно з традицією і йому підкоряються всі, хто визнає їх непорушність, але й він зобов'язаний дотримуватись звичаїв.

Харизматичний тип лідера опирається на беззаперечну віру лідерів. Його авторитет повинен підкріплюватися відповідними особистісними якостями, наприклад, креативність, рішучість, цілеспрямованість тощо.

Раціонально-правовий тип лідера спирається на віру в силу права, тобто влада отримується та реалізовується лише згідно з нормами чинного законодавства.

Водночас, у будь-якому випадку, політична влада є авторитетною, коли вона санкціонується (підтримується) широкими масами населення, тобто коли люди визнають її законною, правомірною. Це є головною гарантією стабільності державного устрою (соціального порядку). Таке санкціонування прийнято називати легітимацією влади, а її саму легітимною.

Поняття «легітимність» вперше ввів у науковий обіг німецький теоретик права Г. Еллінек⁵⁵.

В подальшому М. Вебер зробив спробу його соціологічного аналізу⁵⁶. Останній дав і свою інтерпретацію цьому поняттю «легітимність», а саме: «ті, хто панує, та їхні підлеглі прагнуть внутрішньо впорядкувати відносини панування за допомогою певних правових засад, які надають цим стосункам легітимність»⁵⁷.

Сьогодні легітимність влади в теорії публічного управління та адміністрування розглядається як визначальний фактор забезпечення стійкості соціального порядку.

Це зумовлено тим, що легітимність влади передбачає не тільки дотримання норм права, на чому акцентував увагу М. Вебер, а й тісно пов'язана

⁵⁴ Вебер Макс. Соціологія. Загальноісторичні аналізи. Політика / Пер. з нім. Олександр Погорілий. К: Основи, 1998. 534 с.

⁵⁵ Еллінек Г. Общее учение о государстве. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2004. 752 с.

⁵⁶ Олевич М. І. Ідейно-теоретичні основи концепцій легітимного порядку Макса Вебера та соціальної справедливості Джона Ролза // Актуальні проблеми соціології, психології, педагогіки. 2013. Випуск № 19. С.34–42.

⁵⁷ Вебер Макс. Соціологія. Загальноісторичні аналізи. Політика / Пер. з нім. Олександр Погорілий. К: Основи, 1998. С. 157.

із ціннісно-світоглядними та ідейно-політичними уподобаннями людей (індивідів) та, відповідно, з їхніми інтересами. Соціальні взаємодії, досить часто відбуваються у контексті саме цих уподобань і інтересів, а відтак можуть суттєво змінити характер владних відносин. Тому, в питаннях забезпечення стійкості соціального порядку, а отже і національної безпеки, не можна ігнорувати суб'єктивний фактор, наприклад, наявність політичних лідерів, які можуть виконувати роль незалежних і неупереджених арбітрів у державно-му управлінні, спираючись на прогресивне законодавство.

Отже, легітимність політичної влади визначається відповідністю її діяльності вимогам, уподобанням, прагненням більшості населення, ефективністю наявних механізмів артикуляції, агрегування та імплементації інтересів вказаної більшості. Тому, легітимність влади виявляється передусім у визнанні громадянами існуючої політичної системи.

Водночас, варто зазначити, що вирізняють два принципових аспекти процесу легітимації політичної влади: добровільний та примусовий.

У першому випадку політична влада ґрунтується на довірі громадян. Вказана довіра трансформується в їх готовність без опору виконувати рішення суб'єктів політичної влади, оскільки ці рішення відповідають юридичним, соціальним нормам і загальновизнаним цінностям.

У випадку примусової легітимації політичної влади, як правило, застосуються різні методи покарання для підтримки прийнятих політичних рішень.

Варто також акцентувати увагу на тому, що на думку відомого американського соціолога та політолога, одного із основоположників теорії модернізації С. Липсета, стабільність державного ладу та його здатність приймати ті чи інші рішення та реалізовувати їх не застосовуючи силові методи значною мірою залежить від ефективності цього ладу⁵⁸. Досягнути ж ефективності державної влади без її легітимності досить складно, тому, легітимність є також визначальним фактором ефективності влади.

З іншого боку, підвищення легітимності влади передбачає зростання її спроможності (здатності) більш ефективно вирішувати суспільні проблеми.

В кінцевому підсумку можна стверджувати, що підвищення стабільності політичної системи, а відтак і державної влади, можливе передусім на шляху зміцнення моральних основ суб'єктів політичної діяльності та їх здатності вирішувати проблеми суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку в інтересах усіх громадян країни.

⁵⁸ Липсет С. Некоторые социальные предпосылки демократии: Экономическое развитие и политическая легитимность. // Концепция модернизации в зарубежной социально-политической теории 1950–1960 гг.: Сб. переводов / М.: РАН ИНИОН.— 2012. — С. 35–86..

Глава 2. Вплив політико-управлінських рішень на становлення системи демократичного врядування

2.1. Технологія здійснення політичної влади

Будь-яка технологія передбачає наявність взаємозумовленої сукупності певних засобів (ресурсів) та способів їх використання у контексті досягнення бажаної мети. Тому, здійснення політичної влади передбачає наявність та застосування відповідних політичних технологій. Розуміння складових та завдань цих технологій дозволяє орієнтуватися як в механізмах отримання та здійснення політичної влади, так і розкрити сутність політико-правового забезпечення публічного управління та адміністрування.

Як правило, серед політичних технологій виокремлюють наступні механізми отримання та здійснення політичної влади:

- формування органів (інституційних структур) політичної (державної) влади;
- забезпечення взаємодії суб'єктів та об'єктів влади та її функціонування; передачі влади від одних суб'єктів до інших;
- усунення від влади;
- скасування існуючої політичної влади (політичного режиму).

Ці механізми є сукупністю взаємопов'язаних та взаємозумовлених засобів (ресурсів) влади та способів (прийомів) їх використання.

Як зазначалося вище, насильство (примус), незалежно від його джерел, є атрибутом будь-якої влади, оскільки її метою є підкорення своїй волі підвладних.

Водночас, організований примус з боку політичної влади відрізняється від брутального насильства. Він, як правило, є прерогативою державної влади та спирається на закони, і в цьому контексті є легітимним.

Тобто примус, як форма владного впливу на об'єкти управління, пов'язаний із можливими небезпеками застосування негативних санкцій щодо цих об'єктів, якщо вони не реагують належним чином на вказані впливи. Тому, суб'єкт влади завжди повинен мати у своєму розпорядженні ті чи інші засоби та можливі способи їх використання, які дозволяють йому застосовувати цю форму впливу, серед яких, зокрема, створення перешкод для діяльності об'єкта та застосування різних санкцій з метою його покарання.

При цьому, дії людей, як правило, залежать від очікувань наслідків (можливої користі або втрат) у випадку вибору того чи іншого рішення. Тому, як зазначав американський дослідник Пол Хейне, ніхто нічого не буде робити в ім'я суспільних інтересів, якщо це не збігається з його власними інтересами. Через це завжди має місце невідповідність суспільних і приватних інтересів та виникають суспільні конфлікти⁵⁹. Щоб запобігти їхньому загостренню, держава повинна мати право на примус, що й є ознакою політичної влади.

Проте, примус є лише одним з методів здійснення будь-якої влади. Принципово важливим є досягнення суб'єктом влади ситуації, коли люди на діє не через страх, а внаслідок визнання авторитетності цього суб'єкта.

Гвинтівка, так би мовити, певною мірою дозволяє отримати владу, Проте, здійснення влади не передбачає безперервне її використання. Тому, Т. Парсонс зазначав, що саме авторитет є базовою основою влади, який насильством не здобудеш, оскільки він має ґрунтуватися на консенсусі щодо прийнятих норм соціальної поведінки, а для цього потрібна компетентність, вміння переконувати людей, здатність виконувати певні функції на користь соціальної системи⁶⁰.

Водночас відомий німецько-американський філософ Ханна Арендт стверджувала, що «визначальна ознака авторитету безумовне визнання з боку тих, від кого вимагається підпорядкування, — ні примус, ні переконання у даному випадку не потрібне»⁶¹. При цьому, «авторитет виключає застосування зовнішніх сил примусу; де застосовується сила, авторитет зникає»⁶².

Принципово важливим є й те, що авторитет не тотожний владі, оскільки відношення того хто наказує та хто виконує наказ не ґрунтується

⁵⁹ Пол Хейне. Экономический образ мышления. / Пер.з англ. М.: Изд-во «Каталаксия». 1997. С. 450.

⁶⁰ Парсонс Т. О структуре социального действия / Толкотт Парсонс. М.: Академический проект, 2008. 880 с.

⁶¹ Арендт Х. О насилии. –М.: Новое издательство. 2014. С. 53.

⁶² Арендт Х. Между прошлым и будущим. Восемьупражнений в политической мысли. М.: Изд-во Института Гайдара. 2014. С. 140.

«на владі того, хто наказує; що у них спільного, так це ієрархія, яку вони обидва визнають правильною і легітимною, і в якій в обох визначене фіксоване місце» [там же]. Тому, варто погодитися з О. Бойцовой, що Ханна Арендт досить чітко акцентує увагу на відсутності тотожності змісту понять «влада», «керівництво», «авторитет», які, як правило, використовуються в сенсі інстанцій, які мають особливі владні повноваження, оскільки залишає за авторитетом лише владний вплив, зумовлений легітимністю⁶³.

Отже, авторитет — це прояв влади, коли розпорядження її суб'єктів ґрунтуються на консенсусі щодо прийнятих норм поведінки членів суспільства, а відтак вони легітимні і позитивно сприймаються підвладними. Тому, забезпечення відповідності між цілями соціальної системи та вказаним консенсусом є визначальним чинником розпорядження політичною владою, тобто визнання її владних розпоряджень членами суспільства легітимними. Це означає, що переконання, що ґрунтується на авторитеті суб'єктів влади, є засобом стимулювання добровільної спільної діяльності людей, яке є альтернативним адміністративному (силовому) примусу.

Не менш важливим засобом в технологіях здійснення політичної влади є маніпулювання, як прийом, що впливає на поведінку індивіда чи соціальної групи у процесі отримання, здійснення і збереження влади.

Існує думка, що «за своїм змістом маніпулювання є нічим іншим, як прихованою формою переконання»⁶⁴. Проте, з нею можна погодитися лише певною мірою, оскільки сутність, джерела та механізми вказаного «прихованого переконання» можуть бути досить різними.

Наприклад, як зазначає А. Нальотов: для будь-якого маніпулювання «характерна певна закритість, використання ілюзій, психологічного впливу на свідомість з метою формування у індивідів певних уподобань чи упереджень»⁶⁵.

У своїй знаменитій книзі «Маніпуляція свідомістю» С. Кара-Мурза наводить кілька визначення маніпуляції, запропонованих різними вченими, зокрема, Г. Франке, на думку якого це «психічний вплив, який здійснюється таємно», а також Г. Шіллера, що «для маніпуляції потрібна фальшива дійсність, у якій її присутність не буде

⁶³ Бойцова О. Ю. Концепция Ханны Арендт в современном дискурсе политической мысли // Русская политология. № 1(6). 2018. С.78.

⁶⁴ Концептуальні засади взаємодії політики й управління: навч. посіб. / авт. кол.: Е. А. Афонін, Я. В. Бережний, О. Л. Валевський та ін.; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. А. Шахова, В. В. Голубь, В. М. Козакова. К.: НАДУ, 2010. С. 40.

⁶⁵ Нальотов А. Выборчі технології як чинник впливу на масову свідомість // Політичний менеджмент. № 5. 2007. С.126.

відчуватися»⁶⁶. Тобто фактично йдеться про цинічний обман об'єкта маніпуляції з метою отримання влади та її здійснення.

З огляду на викладене, політичне маніпулювання — це цілеспрямоване управління масовою свідомістю, за рахунок активізації передусім ірраціональної сфери при оцінювання реальності індивідом, а відтак роль розуму і раціональності при виявленні причинно-наслідкових зв'язків тих чи інших процесів (подій) принижується. Це означає, що передусім почуття індивіда покладається в основу світосприйняття, незважаючи на те, що раціоналізм та ірраціоналізм є взаємодоповнюючими сторонами пізнання об'єктивної реальності.

Крім того, ірраціональні погляди часто є реакційними, оскільки спрямовані проти соціокультурних інновацій. Їх прихильники, наприклад, відомий німецький філософ та культуролог Освальд Шпенглер, сприймають раціоналізм як поширення влади науки й техніки та вважають це ознакою занепаду творчого культурного початку⁶⁷. Тому, не випадково, у Німеччині ірраціоналізм знайшов свої найреакційніші форми в політичних теоріях націонал-соціалізму, які заперечують саморегуляцію соціальних спільнот за допомогою суспільних законів.

Отже, є всі підстави стверджувати, що політичне маніпулювання ґрунтується на нав'юванні — навмисному спонуканні людини від спроб надання адекватної оцінки (усвідомлення) реальності, що породжує небезпеки для її буття (існування). При цьому, варто акцентувати увагу на тому, що з розвитком інформаційних технологій і комунікацій рівень цих небезпек стрімко зростає. Це означає, що вказаний розвиток має важливі політичні наслідки.

З одного боку, розвиток інформаційних технологій сприяє поширенню інформації і усуненню бар'єрів між людьми та соціальними групами, що знижує можливості представників державної влади використовувати інформацію для придушення незгодних.

З іншого боку, вказані технології стали ефективним інструментом маніпулювання суспільною думкою. При цьому, як в інтересах утримання влади, так і опозиції для створення революційної ситуації, здійснення державних переворотів тощо.

Отже, будь-яке управління масами передбачає елемент маніпуляції. При цьому, очевидно, що тим, у кого в руках влада, легше маніпулювати людьми, яких легко контролювати і які не намагаються

⁶⁶ Кара-Мурза С. Маніпуляция сознанием. М.: Изд-во Эксмо. 2000. 864 с.

⁶⁷ Шпенглер О. Закат Европы. Том 1. М.: Мысль, 1998. 663 с.

відстояти свою свободу дій. Для цього, *по-перше*, об'єкти маніпуляції не повинні володіти достовірною інформацією щодо тих чи інших фактів (подій, процесів тощо), а *по-друге*, володіти обмеженими можливостями щодо їх критичного осмислення.

Виконання першого завдання досягається за рахунок відповідної обробки, дозування (фільтрування) інформації, а також генерування симулякрів (віртуальної реальності).

У цьому процесі окрім представників урядових структур, активну участь приймають аналітики, експерти, політологи тощо та ЗМІ. Останні, як правило позиціонують себе як «незалежні», хоча, зазвичай, перебувають на утриманні тих, в руках яких перебуває влада (політична та економічна).

Крім того, у багатьох країнах «послуги» деяких з них можуть оплачуватися й за рахунок зовнішнього фінансування, наприклад, шляхом надання грантів, можливості безоплатного навчання чи стажування в зарубіжних навчальних закладах тощо.

Виконання другого завдання покладається передусім на національну систему освіти. Для цього вона належним чином політизується в контексті тих чи інших ідеологічних настанов провладної еліти.

Успішне вирішення вказаних завдань дозволяє утворити своєрідний інтелектуально-медійний симбіоз потужного механізму маніпуляції суспільною свідомістю. Його головною метою є формування у об'єктів владного впливу настроїв, поведінки, поглядів, загалом — ціннісних орієнтацій у сфері політики, економіки, здоров'я, права тощо у контексті цілей політиків (як тих, що перебувають при владі, так і в опозиції).

У кінцевому підсумку, об'єкти маніпуляції отримують суперечливі та несистематизовані знання (відомості) з різних питань суспільно-політичного та соціально-економічного життя, а не достовірну інформацію, яку може дати тільки належна освіта.

Поширеним інструментом при здійсненні політичної влади є спонукання того чи іншого об'єкта до певних дій шляхом використання винагорода, яку він отримує в обмін на бажану поведінку. У даному випадку вказана винагорода лежить в основі появи можливості впливати на поведінку інших. На жаль, досить часто вона є прямим підкупом представників тих чи інших соціальних груп⁶⁸.

⁶⁸ Так, давньогрецькому письменнику, історичу та філософу Плутарху приписують фразу Филипа II Македонського (382–336 до н. е) — батька Олександра Великого, що стала крилатою: «осел, навантажений золотом, візьме неприступну фортецю».

Вважається також, що важливим чинником ефективності здійснення влади в демократичному суспільстві є застосування принципу її поділу на три незалежні одна від одної (але при необхідності контролюючи одна одну) гілки: законодавчу, виконавчу та судову. Цей принцип запропонував англійський філософ Джон Локк. В подальшому, французький філософ та політичний мислитель Шарль-Луї де Монтеск'є використав його у своєму вченні про державу, основою якого є теорія суспільного договору.

Принцип поділу влади сьогодні по праву вважається аксіомою демократії. Проте, є певні труднощі щодо його застосування на практиці, що зумовлено суверенністю державної влади, тобто її неподільністю.

З одного боку, варто погодитися з тими, хто стверджує, що «успішний розвиток держави можливий лише тоді, коли влада функціонує як єдиний, злагоджений механізм, коли діяльність усіх владних структур підпорядкована єдиній меті і відзначається спільністю дій у її досягненні»⁶⁹.

З іншого боку, необхідно уникнути тотожності між політичною і державною владою (характерна ознака тоталітарних режимів), тобто коли партійний апарат бере на себе роль апарату державного, диктує волю законодавчій та судовій владі, відповідними інструкціями контролює виконавчу, яка існує лише де-юре.

У даному випадку, принципово важливим є розуміння того, що місією державної влади є консолідації політичної системи. Це зумовлює принципову єдність ідей та цілей в діяльності її органів, у тому, числі й щодо розвитку вказаної системи у контексті основних засад державотворення. Вказана місія зумовлює наявність взаємозумовлених зв'язків між елементами системи державної влади, а відтак і меж їх самостійності. Тому, варто погодитися з тими, зокрема, М. Селівонем, що вихід цих елементів у процесі функціонування за ці межі означає наявність у них власних цілей, несумісних із загальноносистемними, що призводить до розпаду системи⁷⁰.

Отже, якщо елементи системи державної влади будуть намагатися досягти власних цілей, які не знаходяться у руслі досягнення загальної цілі, зокрема, консолідації політичної системи, то реалізація принципу поділу

⁶⁹ Концептуальні засади взаємодії політики й управління: навч. посіб. / авт. кол.: Е. А. Афонін, Я. В. Бережний, О. Л. Валевський та ін.; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. А. Шахова, В. В. Голубь, В. М. Козакова. К.: НАДУ, 2010. С. 41.

⁷⁰ Селівон М. Конституційний принцип розподілу влад у контексті однієї теорії / М. Селівон // Вісн. УАДУ. 2003. № 2. С. 285–290.

влади призведе до анархії при її здійсненні. Це означає, що самостійність гілок державної влади забезпечується реалізацією лише властивої для них функцій і полягає в їх юридичній рівнозначності. Вказана рівнозначність зумовлена тим, що в демократичних суспільствах органи законодавчої, судової та виконавчої влади можуть бути виразником волі народу як джерела влади всі разом та діючи в межах чинного законодавства.

І насамкінець, розподіл владних повноважень між органами законодавчої, виконавчої та судової гілок влади дозволяє убезпечитись від узурпації влади, тобто концентрації державної влади в руках однієї особи чи органу.

На жаль, в Україні є непоодинокі випадки з боку тих чи інших політичних сил здійснити поділ влади виходячи саме з власних інтересів, а не дійти консенсусу щодо оптимального розподілу повноважень між владними структурами. Ситуація ускладнюється відсутністю у носіїв влади політичної культури та усталених демократичних традицій. Через це порушується єдність влади та відбувається періодичне загострення суспільно-політичних та соціально-економічних протиріч.

2.2. Механізми взаємодії політичної влади та публічного управління

Сутність соціальних явищ, які позначають поняттями «влада» та «управління», в суспільстві майже тотожна, оскільки їх виникнення та розвиток передбачає упорядкування соціальних відносин та оптимізацію умов життя індивідів (людей).

Вказане упорядкування зумовлює необхідність цілеспрямованого, осмисленого, організуючого та регулюючого впливу на свідомість, індивідуальну і групову діяльність людей. Практичну реалізацію цього завдання забезпечує політична влада та публічне управління, передусім його складова — державне управління.

При цьому, взаємозв'язок між політичною владою та публічним управлінням проявляється через функції та форми вказаної влади, а саме: стратегічне панування, політичне керівництво та політичне управління. Вони реалізуються шляхом прийняття політичних управлінських рішень обов'язкових до виконання об'єктами влади, а також організації, координації, регулювання та контролю їх виконання. Тому, вдосконалення владно-управлінських відносин завжди є важливим фактором оптимізації системи публічного управління та ефективного розподілу владних повноважень і відповідальності.

Отже, політична влада проявляється в різних іпостасях (формах, видах тощо), але передусім в публічному управлінні. Це зумовлено тим, що сутнісною основою місії вказаного управління є досягнення цілей суспільного розвитку та держави визначених суб'єктами політичної влади.

З іншого боку, політична влада за рахунок мобілізації суспільних ресурсів забезпечує здатність суб'єктів публічного управління реалізувати свої функції для досягнення вказаних цілей. Тому, можна виокремити два взаємопов'язані процеси здійснення політичної влади у контексті публічного управління та адміністрування, а саме:

- прийняття політичних рішень, як вибір цілей, засобів і способів діяльності, пов'язаних з боротьбою за політичну (державну) владу та її здійснення;
- діяльність політичного керівництва, спрямовану на мобілізацію суспільних ресурсів та залучення до реалізації вказаних вище рішень соціальних груп, які їх підтримують, та адекватне реагування стосовно тих груп, які з тих чи інших причин не підтримують ці рішення.

Основними формами, в яких відображується зміст державних політичних рішень є:

- конституції і закони, які приймаються законодавчими органами держави, а також законодавчі рішення, які приймаються населенням шляхом референдуму та мають обов'язкове для всіх значення;
- програмні документи партій, які перебувають при владі та відображають концепцію та цілі суспільного розвитку, оцінку політичної ситуації тощо;
- Укази Глави держави, видані у межах його компетенції, визначених Конституцією країни (як правило, у державах з президентською формою правління).

Водночас, варто зазначити, що досить часто дослідники розглядають державне управління як діяльність, що відбувається переважно в межах виконавчої гілки влади.

Наприклад, Н. Нижник і О. Машков розуміють під державним управлінням підзаконну діяльність «органів виконавчої влади, що здійснює керівництво господарським, соціокультурним і державно-політичним керівництвом»⁷¹.

⁷¹ Нижник Н. Р. Системний підхід в організації державного управління: навч. посіб. / Н. Р. Нижник, О. А. Машков. — К.: Вид-во УАДУ. — 1998. — С. 6.

Водночас, проблема розкриття сутності взаємозв'язку політичного та управлінського аспектів у діяльності органів виконавчої влади й до цього часу перебуває в колі наукового дискурсу. Це значною мірою зумовлено тим, що виконавча влада займає проміжне становище між законодавчою владою та судовою гілками влади.

В демократичних країнах законодавча влада є досить політизованою, а судова — найменш політичною, оскільки діяльність судів має базуватися на законі, а не на засадах політичного характеру.

Водночас, уряд, як вищий орган виконавчої влади, здійснює дії щодо впровадження державної політики шляхом трансформації політичних рішень в державно-управлінські рішення, тобто фактично виконує політичні та управлінські функції.

Дійсно, діяльність будь-якого уряду є політичною, оскільки його функція щодо розробки державної політики є політичною. Крім того, все більше дослідників акцентують увагу на взаємозв'язку функцій розробки і впровадження політики. Тому, специфікою системи виконавчої влади є те, що її елементами є як політичні, так і виконавчі управлінські інститути та органи. Це означає, що в діяльності уряду поєднуються політичні і професійно-управлінські складові»⁷².

З іншого боку, діяльність органів виконавчої влади тісно пов'язана з іншими інститутами держави, які представляють законодавчу та судову гілки влади, а також органами місцевого самоврядування, які також справляють значний вплив на суспільно-політичне та соціально-економічну життєдіяльність держави, суспільства та кожного індивіда (людини).

Так, метою законодавчої влади є формування політичної системи суспільства, організація політичного життя та політичних відносин. Це й визначає її роль у публічному управлінні, оскільки, наприклад, однією із функцій політичної системи є організація системи державного управління.

Зі свого боку, судова влада також виконує в суспільстві певне політичне навантаження. Її діяльність в кінцевому підсумку спрямована на контроль за дотриманням законів у суспільстві, у тому, числі органами виконавчої влади.

Крім того, багато фахівців у сфері державного управління, зо-

⁷² Токовенко В. Шляхи оптимізації взаємодії законодавчої і виконавчої гілок влади в контексті трансформації моделі політично-го управління в Україні / В. Токовенко // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. К.: Ін-т політ. і етнонац. дослідж. ім. В. М. Корецького НАН України. К., 2003. –С.89.

крема, Г. В. Атаманчук, переконані, що в демократичних державах певні функціональні завдання виконавчої влади можуть реалізовуватись й недержавними суб'єктами, а саме: органами місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства.

Отже, в кінцевому підсумку, ефективність публічного управління, діяльність якого спрямована на впровадження державної політики, значною мірою залежить від якості законів, які приймаються законодавчою владою, результатів діяльності судової влади, а також належної взаємодії з органами місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства.

Отже, взаємозв'язок між політичною владою і публічним управлінням дозволяє розглядати її як своєрідний вид управління, регулювання і контролю та як засіб оволодіння і спрямування людської енергії для забезпечення прийняттого рівня життєдіяльності у всіх сферах суспільного життя. Тому, можна погодитися з тими, які стверджують, що «влада використовується в суспільстві як опора, основа управління в системі державного управління, а управління натомість визначається як навички використання влади у формуванні цілеспрямованої поведінки об'єктів»⁷³ та що «для забезпечення політичного управління відповідно до потреб суспільства важливо не тільки мати владу, а й уміти скористатися нею»⁷⁴.

Крім того, варто погодитися з тими, зокрема, Н. Нижник та Л. Пашко, що ті чи інші проблеми будь-якої організації в кінцевому випадку зводяться до проблеми якості управління її людськими ресурсами⁷⁵. Саме тому, є всі підстави стверджувати, що негативні якості політичної влади пов'язуються насамперед з неефективністю створених нею управлінських механізмів виявлення, ідентифікації, структурування та врегулювання суперечностей, які виникають через відмінність інтересів людей (індивідів) та соціальних груп.

З огляду на сказане, якість політичної влади та ефективність створених нею управлінських інститутів та інституцій (механізмів) значною мірою зумовлена взаємозв'язком з національними осо-

⁷³ Концептуальні засади взаємодії політики й управління: навч. посіб. / авт. кол.: Е. А. Афонін, Я. В. Бережний, О. Л. Валецький та ін.; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. А. Шахова, В. В. Голубь, В. М. Козакова. К.: НАДУ, 2010. С. 48.

⁷⁴ Шляхтун П. П. Політологія: історія та теорія (теорія та історія політичної науки): підручник. К.: Либідь, 2002. С. 187.

⁷⁵ Нижник Н. Управлінська культура: теоретичне поняття чи управлінська поведінка? / Н. Нижник, Л. Пашко // Політ. менедж-мент. 2005. № 5. С. 105.

бливостями соціального буття. Йдеться, зокрема, про принципи, психологічний клімат, моральні норми, культурні особливості вказаного буття, тобто про якісно-кількісні характеристики культурно-цивілізаційного коду суспільства (народу).

Значна роль при оцінюванні якості політичної влади належить також етичним та естетичним критеріям, зокрема тим, які відображають уявлення членів суспільства про найбільш доцільні форми функціонування держави та розвитку соціальних відносин, міру честі (порядності) та відповідальності політиків. Важливість використання цих критеріїв при оцінюванні політичної влади, як форми управління, зумовлена тим, що вони дозволяють визначити межі розвитку системи публічного управління, за якими починається процес її деградації.

Отже, незважаючи на те, що сутність соціальних явищ, які позначають поняттями «влада» та «управління» майже тотожна, розглядаючи ті чи інші механізми взаємодії політичної влади та публічного управління можна дійти наступних висновків.

Належний взаємозв'язок між політичною владою та публічним управлінням (передусім, державним управлінням) є визначальна передумова прогресивного суспільного розвитку, оскільки визначення організаційно-правових засад вказаного управління, його мети та основних завдань є пріоритетом політичної влади.

Це зумовлено тим, що у сфері політико-владних відносин приймаються політичні рішення, які є основою прийняття управлінських рішень із наступною їх реалізацією, тобто політична влада здійснюється передусім через інститути та механізми управління. Тому, недосконалість державно-владних відносин зумовлює небезпеки виникнення кризових явищ у всіх сферах життєдіяльності суспільства, зокрема, соціальних конфліктів та конфліктів між владними структурами, а також негативно впливає на розвиток політичної системи, що в кінцевому підсумку може призвести до суспільно-політичної дестабілізації в державі.

В кінцевому ж підсумку, якість організації державної влади та її дієздатність визначають якісний рівень політичного управління розвитком суспільства, ступінь його демократичності, зміст і характер політичних процесів і, навпаки.

Водночас, на жаль, є всі підстави погодитися з А. Нальотовим, що сьогодні: «в результаті виборів більше не відбувається зміна чиновників-експертів, які здійснюють рутинну роботу з управлін-

ня. Змінюються носії іміджу — публічні політики. Отже, владу здобуває не той, хто розуміється на суспільних проблемах і може запропонувати ефективні шляхи їх розв'язання, а той, хто зумів себе «продати» найбільшій кількості виборців»⁷⁶. Очевидно, вказана обставина суттєво знижує ефективність технологій здійснення політичної влади та механізмів її взаємодії з публічним управлінням.

2.3. Взаємозв'язок політичних процесів та публічного управління

Політичний процес та публічне управління неможливо розглядати без врахування взаємного впливу (взаємодії), оскільки наслідком цієї взаємодії є здійснення управлінського впливу та реалізація державної політики.

Суть будь-якої взаємодії полягає у зворотному впливі одного об'єкту (явища, процесу, предмета тощо) на інший, їх взаємну зумовленість, тобто породження одним об'єктом іншого. Тому, взаємодія є однією із форм взаємозв'язку між об'єктами реального світу.

В політології та публічному управлінні часто вживається поняття «соціальна взаємодія», яке запропонували соціологами. Це поняття вони використовують для визначення форми спілкування людей (індивідів) та соціальних спільнот (утворень), коли здійснюється їх вплив один на одного, реалізується їх наміри, досягається взаємоузгодженість у сенсі їх дій та спільне розумінні ситуації, а відтак і певний рівень солідарності між ними.

В політичній сфері та галузі знань «публічне управління та адміністрування» при дослідженні тих чи інших аспектів життєдіяльності людини (індивіда), суспільства та держави сутність вказаної взаємодії розкривається шляхом системного аналізу сукупності взаємопов'язаних та взаємозумовлених політичних та управлінських явищ, процесів, відносин, які є наслідком діяльності суб'єктів політики, спрямованих на реалізацію їх намірів (цілей) та інтересів. Тому, соціальні явища, які позначають поняттями «політичний процес» та «управлінський процес», розглядається науковцями водночас як наукові категорії та складний за структурою, змістом і формою феномен.

З іншого боку, загальновідомо, що в основою функціонування будь-якої політичної системи є взаємодія суб'єктів політики. Тому,

⁷⁶ Нальотов А. Виборчі технології як чинник впливу на масову свідомість // Політичний менеджмент. № 5. 2007. С.136.

соціальні явища, які позначають поняттями «політичний процес» та «політична система» тісно взаємопов'язані. При цьому, якісно-кількісні характеристики того чи іншого політичного процесу, тобто його визначальні риси залежать від особливостей політичної системи і, навпаки. З огляду на це політичний процес еволюціонує (розвивається) разом з політичною системою і залежить від факторів, які є визначальними для вказаної системи. Тому, політичний процес можна розглядати як форму функціонування та розвитку останньої.

Основний зміст політичного процесу становить сукупність та спрямованість соціальних взаємодій (відносин) суб'єктів політики у контексті задоволення їх намірів і потреб (реалізації їх інтересів). Ця взаємодія може проявлятися через діяльність політичних інститутів (формальна форма) або через діяльність певних осіб (індивідів) чи соціальних груп без залучення вказаних інститутів (неформальна форма). Як правило, зміст будь-якого сучасного політичного процесу визначається певним симбіозом формальних та неформальних форм взаємодій.

Принципово важливим є те, що індивідуальні та групові суб'єкти політичного процесу приймають участь у ньому з огляду на умови свого соціального середовища у якому вони перебувають, тобто умови свого буття (існування). Вказані умови створюють своєрідний соціальний контекст соціальних, у тому, числі й політичних, взаємодій. Водночас у цих взаємодіях проявляється вплив людини (індивіду) та соціальних груп на державну політику та публічне управління і зворотний вплив результатів управлінських відносин на вказану політику.

При цьому, ефективність взаємодії суб'єктів політичного процесу, якщо оцінювати її у контексті досягнення їх намірів та цілей, залежить від багатьох факторів. Серед них, зокрема, владні повноваження та фінансові можливості суб'єктів взаємодії, їх статево-вікові відмінності, характер взаємостосунків, якість організаційно-правових засад механізмів взаємодії, психологічні та культурні бар'єри між суб'єктами. Тому, політичний процес завжди уособлює генезис політичних інститутів (інститутів держави), цінностей (ціннісних орієнтацій) суб'єктів політики, а також політичних зв'язків та відносин між ними.

Водночас, при аналізі політичних процесів та їх наслідків, варто вирізняти відносини:

- між політиком і його політичною партією (групою);
- всередині політичної партії (групи, коаліції);
- між політичним лідером і членом політичної партії;
- міжпартійні; між органами публічного управління та політиками

(політичними партіями, групами, коаліціями), а також останніх з суспільними групами.

Через мотивацію діяльності вказаних суб'єктів та розбіжності у їх інтересах політичні процеси, як правило, є досить динамічними й можуть бути мирними, насильницькими, поступовими, базовими, периферійними, стрибкоподібними.

Так, базові політичні процеси передбачають різні способи залучення соціальних прошарків у відносини з державою, зокрема при прийнятті загальнодержавних рішень, а периферійні, наприклад, розкривають динаміку формування політичних партій та інші відносини, що не мають принципового впливу на здійснення влади. Тому, залежно від характеру та інтенсивності політичних змін, виділяють стабільний, еволюційний, революційний та кризовий тип політичного процесу й, відповідно, політичного розвитку.

Водночас, якісно-кількісні характеристики змісту політичного процесу залежить від багатьох чинників. Серед них, зокрема, рівень політичної культури та розвитку економічної системи, базові моделі, які відображають загальні уявлення про світові процеси та пріоритети життєдіяльності суспільства та його елітарного прошарку у політичній сфері. Тому, варто погодитися з тими, на думку яких політичний процес «відображає реальну взаємодію суб'єктів політики, що склалася не внаслідок намірів лідерів чи програм партій, а внаслідок дії найрізноманітніших зовнішніх і внутрішніх факторів», що він розкриває «рух, динаміку, еволюцію політичної системи, зміни її стану в часі та просторі» та взаємодію «соціальних і політичних структур та відносин, тобто показує, як суспільство формує свою державність»⁷⁷.

Варто також зазначити, що політичні процеси можуть протікати явно чи у прихованій формі.

У першому випадку інтереси людей (індивідів) та соціальних груп виявляються в їх публічних претензіях до державної влади, яка відкрита для громадського контролю при підготовці, прийнятті та реалізації державно-управлінських рішень.

У другому випадку в основі політичного процесу діяльність публічно не оформлених політичних інститутів і центрів влади, вимоги громадян, що не виражені у формі офіційного звернення до органів державної влади.

⁷⁷ Концептуальні засади взаємодії політики й управління: навч. посіб. / авт. кол.: Е. А. Афонін, Я. В. Бережний, О. Л. Вальєвський та ін.; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. А. Шахова, В. В. Голуб, В. М. Козакова. — К.: НАДУ, 2010. — С. 54–55.

В остаточному ж підсумку всі політичні процеси зумовлені потребою їх суб'єктів вплинути на рішення, які приймає державна влада. Тому, головне завдання цих суб'єктів полягає в тому, щоб включити свої вимоги в управлінські рішення, які приймають інститути державної влади. Ці інститути є основними інструментами урахування вказаних вимог та вироблення стратегічних цілей суспільно-політичного розвитку. Через це від результатів їх діяльності залежить, зокрема, ступінь централізації та децентралізації влади, розподіл повноважень між соціальними групами, що беруть участь у виробленні тих чи інших стратегій.

Варто також зазначити, що вирізнять три режими політичного процесу: функціонування, розвиток та занепад.

У режимі *функціонування традиції* та усталені норми і правила зазвичай домінують над спробами інноваційних змін. Тому, для політичних процесів, які протікають у режимі функціонування, характерними є рутинні управлінські відносини, тобто ті, які періодично повторюються між провладною елітою і електоратом, політичними партіями, органами місцевого самоврядування тощо.

У режимі *розвитку* інститути державної влади вимушені здійснювати політику та використовувати методи управління, які адекватні новим вимогам населення, змінам у внутрішньому і зовнішньому середовищі.

У режимі *занепаду* політичного процесу відбувається розпад (руйнація) політичної системи, оскільки будь-які політичні чи державно-політичні рішення вирізняються їх неефективністю щодо регулювання суспільних відносин. Більше того, за вказаного режиму політичного процесу декларовані або запроваджені політичні зміни, які за мають за мету збереження існуючої системи, не забезпечують її цілісність та нормальне функціонування, що свідчить про необхідність її кардинальної перебудови.

Викладене вище зумовлює необхідність застосування системного підходу при дослідженні тих чи інших аспектів взаємодії політичної влади та публічного управління, у тому, числі впливу політико-управлінських рішень на становлення засад демократичного врядування.

При їх дослідженні увага має бути зосереджена передусім на усвідомленні потреб людини (індивіда), соціальних груп, інститутів держави та виявленні факторів, врахування яких дозволяє задовольнити ці потреби, у тому, числі суб'єктів внутрішнього та зовнішнього середовища, можливих напрямків та способів взаємодії з ними.

Загальновідомо, що будь-яка система одночасно є цілим і складовою більшої системи. Тому, в соціальних системах людина (інди-

від) водночас є цілим системним утворенням та елементом системи, яка слугує середовищем її буття (існування). В соціальних системах межі між її елементами визначаються якісно-кількісними характеристиками їх ідентичності, які в своїй сукупності визначають якісну відмінність системи від інших.

Водночас в соціальних системах постійно жевріє конфлікт між тими елементами, для яких пріоритетом є забезпечення цілісності системи та тими, для яких пріоритетом є забезпечення своєї автономії.

Дії перших сприяють цілісності системи, оскільки вони погоджуються підпорядковувати свої прагматичні цілі в інтересах досягнення загальносистемних цілей.

Дії других, навпаки, призводять до дисбалансу між індивідуальними цілями та цілями соціальної системи.

Тому, в соціальних системах водночас проявляються процеси зближення інтересів (цілей) її елементами й утворення взаємозв'язків між її ними (інтеграція) та процеси, які призводять до розпаду системи, внаслідок послаблення та порушення зв'язків між її елементами (диференціація). З огляду на це, усі види соціальної взаємодії її учасників, у тому, числі ті, які відбуваються в межах політичних процесів можна поділити на дві групи: співробітництво і суперництво.

В умовах соціальної взаємодії, яку інтерпретують як співробітництво, домінують дії суб'єктів, які сприяють організації спільної діяльності, забезпечують її узгодженість та ефективність у контексті досягнення загальних цілей.

В умовах соціального суперництва домінують дії суб'єктів, що перешкоджають спільній діяльності, створюють перепони до порозуміння, а відтак і досягненню загальних цілей.

Як правило, в політичних процесах мають місце елементи співробітництва і суперництва, тому, важливим є аналіз якісно-кількісного складу суб'єктів, які надають перевагу співробітництву чи суперництву.

Отже, в суспільстві, як соціальній системі, мають місце різноманітні соціальні відносини та тенденції як стосовно сенсу та місії політики, так і публічного управління. Вони зумовлені багатоманітністю соціальних інтересів та мають об'єктивний характер.

Водночас принципово важливим є те, що соціальні відносини для людини мають індивідуальний (суб'єктивний) вимір, що виявляється в її намірах, цілях, поведінці, почуттях тощо. Це повною мірою стосується будь-яких політичних та управлінських систем, які є соціальними системами з активними елементами.

В таких системах завжди мають місце процеси об'єднання (інтеграції) тих чи інших політичних, державних, громадських та інших структур й утворення відповідних взаємозв'язків між ними і, навпаки. Тому, досліджуючи вплив політико-управлінських рішень на становлення системи демократичного врядування слід враховувати певний опір впровадженню інноваційних змін.

Форми вказаного опору можуть бути різними, а його інтенсивність залежить від багатьох чинників, зокрема, від ступеня руйнування усталених традицій і норм, розуміння необхідності змін та довіри до їх ініціаторів. Загалом, як правило, причинами опору інноваційних змін в соціальних системах є деяка сукупність соціально-економічних, організаційних, інформаційних, особистісних, психологічних, культурологічних та суспільно-політичних чинників.

Наприклад, серед психологічних чинників протидії політико-управлінським рішенням, спрямованих на становлення системи демократичного врядування, можуть бути:

- острах перед новим, зумовлений підвищеною стресогенністю управлінської діяльності, як такої, а відтак і відсутність бажання ризикувати;
- інертність та консерватизм думок як серед еліти, так і в суспільстві загалом;
- закритість та непрозорість прийняття політичних та державно-управлінських в владних структурах;
- політичні та бюрократичні традиції управлінської діяльності;
- міфологізація осіб, наділених державно-владними повноваженнями;
- нехтування основами психології управління, адаптованими для практичного використання в державно-управлінській діяльності.

Отже еволюція будь-якої політичної та управлінської системи має розглядатися у контексті кардинальних змін у перебігу політичного процесу. Ці зміни, як правило, є наслідком тих чи інших компромісів між суб'єктами вказаних систем політики або перемоги певної політичної сили.

Об'єктами і формами реалізації намірів та дій суб'єктів політичного процесу можуть бути органи державної влади, громадські організації, політико-правові норми, системи управління бізнес-структурами тощо. Ними ж в межах політичного процесу здійснюється низка інших заходів, метою яких є забезпечення прогресивного розвитку суспільства та його керованості, зокрема, залучення громадян до управління державою та формування у них політичної

свідомості, забезпечення дотримання законності та зміцнення соціальних основ розвитку суспільства.

Тому, саме суб'єкти політичного процесу визначають концептуальні засади формування організаційно-функціональних структур систем публічного управління та адміністрування, взаємовідносин її елементів на всіх ієрархічних ланках, а також їх повноваження та відповідальність. В чому власне і полягає політико-правове забезпечення діяльності вказаної системи.

Водночас, зміни політичного процесу генерують різні за характером, масштабом і спрямованістю дії суб'єктів політики. Проте, принциповим для них завжди є вибір технологій здійснення влади та прийняття нормативно-правових актів, які гарантують реалізацію їх інтересів владними структурами. Тому, політичний процес завжди відображає технологію здійснення влади у контексті взаємодій суб'єктів, структур та інститутів, пов'язаних з їх цілями щодо підтримки або зміни тієї чи іншої політичної системи.

2.4. Вплив політичної системи та політико-управлінських рішень на становлення системи демократичного врядування

Важливим компонентом будь-якої соціальної системи є підсистема, головною метою якої є організація та підтримка процесів регулювання діяльності усіх її елементів.

Сучасне суспільство є однією із найскладніших соціальних систем, в якій функції регулювання покладається на її невід'ємну складову — політичну систему. Особливістю функціонування останньої є те, що вона тісно взаємопов'язана з іншими підсистемами суспільства, які забезпечують регулювання суспільних відносин в економічній, культурній та інших сферах життєдіяльності людини (індивіда), соціальних груп, суспільства загалом та інститутів держави.

Існують два принципових підходи при дослідженні проблем становлення та функціонування політичної системи, так званий «вузький» та «широкий». В межах цих підходів роль та вплив політичної системи та політико-управлінських рішень на становлення системи державного управління оцінюється по-різному.

За вузького підходу, як наприклад у колишньому СРСР, політичну систему ототожнювали з політичними інститутами (держав-

вою, комуністичною партією) і трудовими колективами, включаючи до неї механізми здійснення політичної влади й управління (політичні установи, організації, норми). Водночас її елементами не вважалися відображення політичної діяльності у свідомості людей й, відповідно, політичні ідеї, цінності, політична культура, що характерно для широкого підходу.

В кожній країні дослідження проблем становлення та функціонування політичної системи мають свої особливості. Наприклад, при дослідженнях увага може акцентуватися на ролі держави в політичній системі та змісті політичних процесів (ФРН) або ж на структурі та змісті політичної діяльності, а також політичних технологіях (Україна).

Проте, у будь-якому випадку спосіб функціонування влади є визначальним критерієм типології політичних систем, серед яких, як правило, вирізняють: ліберально-демократичну (континентально-європейську); конституційну (англо-американську); авторитарну; тоталітарну (фашистська Німеччина та Італія).

Варто зазначити, що вказані типології є базовими. Вони не дозволяють в виключно в їх межах системно описати існуючі політичні системи багатьох країн. Так, існуючу політичну систему КНР багато дослідників вважають бюрократично-авторитарною. Значною мірою така думка ґрунтується на тому, що Конституція Китаю встановлює керівну роль Комуністичної партії Китаю у суспільстві та державі, а також нехтуванні аксіомою демократії — принципом поділу влади.

Проте, згідно цієї ж Конституції державна влада розуміється як демократична диктатура народу під керівництвом робітничого класу, а органами державної влади вважаються тільки представницькі інститути, створені за типом рад, як у колишньому СРСР. Особливістю Китаю є й суттєва суперечність між економічною і політичною системами. Як зазначає Л. Герасіна має місце: «одного боку, порівняно ліберальна економіка з елементами ринкового господарства обмежена лише державним регулюванням, а з другого — існує авторитарна (прокомуністичного зразка) бюрократична політична система з диктатом державної ідеології та керівною роллю Комуністичної партії Китаю»⁷⁸.

З огляду на викладене, варто погодитися з тими, на думку яких при дослідженні політичних систем необхідно розглядати «сукупність політичних інститутів, політичних ролей, стосунків, процесів, політико-правових відносин, політико-правових норм, політичної

⁷⁸ Проблеми модернізації політичних систем сучасності: Монографія / М. І. Па-

культури, за допомогою яких утверджується і функціонує політична влада, регулюються суспільні відносини, досягається соціальна та політична стабільність»⁷⁹. Як правило, тільки в сукупності вказані складові можуть забезпечити життєздатність політичної системи та ефективність її функціонування.

Водночас, роль складових політичної системи значною мірою залежить від її типу. Наприклад, в ліберально-демократичних політичних системах значну роль відіграють інститути недержавного характеру: політичні партії, рухи, інститути громадянського суспільства, засоби масової комунікації тощо. В тоталітарних системах та певною мірою в авторитарних важливою є офіційна ідеологія, як світоглядні уявлення про державу та суспільство, ціннісні орієнтації та вірування певних соціальних груп.

Через динамічність політичних процесів у політичній системі також відбуваються ті чи інші зміни. Їх характер та інтенсивність залежать від сукупності факторів, які є причиною якісно-кількісних перетворень зумовлених, наприклад, характером взаємодії політичної системи з іншими системами.

При цьому, вплив політичної системи на розвиток суспільства, у тому, числі на характер змін в системі публічного управління та адміністрування, забезпечується виконанням її функцій, передусім: нормативно-регулятивної; репрезентативної; інтеграційної; організаційної; інформаційно-комунікативної.

Наприклад, виконання організаційної функції має за мету зміцнення влади, розвиток і вдосконалення політичних інститутів, забезпечення їх стабільного функціонування, а інформаційно-комунікативної — залучення громадян до політичних процесів.

Принципово важливим є також якісне виконання нормативно-регулятивної функції, тобто прийняття адекватних політичній ситуації політичних рішень, наприклад, законів. Ці рішення по суті є політико-правовим забезпеченням публічного управління та адміністрування, передусім органів виконавчої влади та водночас відображають процес взаємодії між політичною системою і публічним управлінням.

Політична система сучасної України знаходиться на етапі свого розвитку. На думку вітчизняних фахівців, одним із його завдань є

нов (кер. авт. кол.), Л. М. Герасіна О. Г. Данильян та ін.; За заг. ред. Л. М. Герасіної, О. Г. Данильяна Х.: Право, 2008. С. 113.

⁷⁹ Концептуальні засади взаємодії політики й управління: навч. посіб. / авт. кол.: Е. А. Афонін, Я. В. Бережний, О. Л. Валєвський та ін.; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. А. Шахова, В. В. Голубь, В. М. Козакова. К.: НАДУ, 2010. С. 60.

«вдосконалення та зростання політичної зрілості громадян і формування нової політико-управлінської еліти зі зростанням її політичної свідомості та відповідальності перед народом за державотворчі процеси на шляху до демократії»⁸⁰. Тому, суттєве реформування системи публічного управління та адміністрування у контексті становлення демократичного врядування залишається пріоритетним завданням національної ваги. Водночас успішність вирішення цього завдання суттєво залежить від ефективності механізмів прийняття та реалізації політико-управлінських рішень.

Можна вважати, що прийняття політико-управлінське рішення є квінтесенцією задоволення політичних вимог (індивідів, соціальних груп тощо) у процесі регулювання соціальних відносин, а їх реалізація — здійсненням політичної влади при управлінні суспільством. Прийняття вказаних рішень, як правило, поєднує в собі елементи раціонального вибору політичних цілей та соціальну взаємодію людей, зорієнтовану на виявлення та оцінювання факторів, які впливають на їх вибір.

Вплив політико-управлінських рішень на становлення системи демократичного врядування, а відтак і на реформування системи публічного управління та адміністрування, можна оцінити шляхом аналізу процесу підготовки, прийняття рішень та реалізації цих рішень.

Головною метою у процесі підготовки політико-управлінського рішення є виявлення та структурування політичних проблем та вимог щодо їх вирішення. У цьому процесі мають приймати участь як формальні, так і неформальні структури, оскільки, як правило, різні соціальні групи мають своє уявлення щодо змісту цих проблем та актуальності їх вирішення. Це породжує певні суперечки та дискусії, наприклад, між політичним керівництвом держави та опозицією, між цивільними та військовими тощо.

Проте, у будь-якому випадку, мають бути визначені політичні цілі, засоби та способи їх досягнення, які мають враховувати позиції органів державної влади, інститутів громадського суспільства та зацікавлених груп. Для врахування цих позицій, як правило, щодо кожної цілі пропонують кілька варіантів (альтернатив) досягнення необхідних результатів.

Вибір методів прийняття політико-управлінських рішень залежать від багатьох чинників, але передусім від специфіки політичної проблеми, яка має бути вирішена, політичної культури (традицій),

⁸⁰ Концептуальні засади взаємодії політики й управління: навч. посіб. / авт. кол.: Е. А. Афонін, Я. В. Бережний, О. Л. Валевський та ін.; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. А. Шахова, В. В. Голубь, В. М. Козакова. — К.: НАДУ, 2010. — С. 63.

яка домінує в управлінських структурах та часу, який є у суб'єктів прийняття рішення. Тому, вказані суб'єкти часто концентрують свої зусилля на пошуках можливих способів дій в тій чи іншій ситуації, а не оптимального рішення, оскільки таке рішення вимагає певного часу та ґрунтовної інформації, отримання та опрацювання якої також потребує часу.

Зазвичай при реалізації прийнятих політико-управлінських рішень, особливо тих які стосуються реформування систем життєзабезпечення та систем управління, має місце зростання конфліктності між учасниками політичних процесів.

При реформуванні систем життєзабезпечення завжди вирішуються ті чи інші завдання щодо перерозподілу ресурсів (фінансових, матеріальних та інших), а при реформуванні систем управління, наприклад, органів виконавчої влади — перерозподіл функцій, повноважень та відповідальності. З огляду на це політико-управлінські рішення можуть не задовольняти інтереси не тільки всіх суб'єктів політики, а й суб'єктів цих систем. Через це вказані суб'єкти будуть прагнути різними способами «адаптувати» прийняті політико-управлінські рішення у контексті задоволення своїх потреб (інтересів), тобто фактично ігнорувати ці рішення. Тому, прийняті політико-управлінські рішення обов'язково мають мати оформлені згідно чинного законодавства та передбачати персональну відповідальність тих, на кого покладається їх виконання.

На жаль, в Україні контроль за виконанням прийнятих політико-управлінських рішень є досить низьким.

Крім того, досить розповсюдженим способом ігнорування прийнятих рішень є посилення представників тих чи інших управлінських структур на те, що, мовляв, ми хотіли виконати це рішення, Проте, відсутні організаційно-правові механізми його реалізації. Водночас, часто навіть поверховий аналіз, дозволяє дійти висновку, що розробка цих механізмів мала бути розроблена саме зусиллями цієї структури. Після того, як вищі органи влади дають їм вказівку розробити відповідний механізм реалізації політичного рішення, з'ясовується, що для цього відсутні ті чи інші правові засади. Тому, знову потрібно приймати політичне рішення (наприклад, у формі змін до чинного законодавства). Внаслідок цього вирішення назрілої та суспільно значущої проблеми «ходить по колу». Накопичений в Україні досвід реформування системи державного управління багатий такими прикладами.

Варто також зазначити, що є різні типи прийняття та реалізації політико-управлінських рішень: популізм, елітизм, консерватизм, демократизм. Залежно від типу прийняття вказаного рішення його вплив на формування демократичної системи врядування може бути різним.

Так, головна риса *популізму* — пряма апеляція до громадської думки, опора на масові настрої, необґрунтовані обіцянки швидкого успіху, а для елітизму — закритий характер прийняття та здійснення політичних рішень. У першому випадку рішення, як правило мало ефективні (із-за очевидної проблематичності щодо їх виконання), а у другому — може виникнути значний спротив реформаторському потенціалу прийнятого рішення з боку представників управлінських структур.

Консервативний тип передбачає максимально можливе збереження структури та функцій державних органів влади, традиційних форм і методів політичного регулювання та надає перевагу еволюційному суспільному розвитку. Проте, такий тип прийняття та реалізації політико-управлінських ефективний головним чином в умовах стабільних політичних режимів. У випадку ж, коли ті чи інші реформи в системі публічного управління управлінні назріли, не варто очікувати від консервативного типу прийняття та реалізації політико-управлінських рішень більше ніж він може.

Демократичний тип прийняття та реалізації політико-управлінських рішень культивує лояльне співробітництва з владою на основі взаємовідповідальних відносин між пересічними громадянами та її представниками, а останні з опозицією. Крім того, вважається, що за такого типу з арсеналу управління виключаються засоби насильства та соціального примусу⁸¹. Проте, події, які відбувалися впродовж 2018–2020 років, навіть у загально визнаних демократичних країнах (США, Франція, Іспанія та інш.) свідчать про непоодинокі випадки застосування засобів насильства та соціального примусу. Тому, навіть у цих країнах демократичний тип прийняття та реалізації політико-управлінських рішень ще не реалізований повною мірою.

Виходячи із викладено вище, найбільш доцільним в умовах України було б органічне поєднання перевага консервативного та демократичного типів прийняття та реалізації політико-управлінських

⁸¹ Концептуальні засади взаємодії політики й управління: навч. посіб. / авт. кол.: Е. А. Афонін, Я. В. Бережний, О. Л. Валевський та ін.; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. А. Шахова, В. В. Голубь, В. М. Козакова. К.: НАДУ, 2010. С. 73.

рішень метою яких є становлення демокритичної системи публічного управління та адміністрування. Водночас варто зазначити, що значні труднощі на шляху прийняття та реалізації вказаних рішень породжуються низкою інших факторів, так би мовити, національного характеру. Серед них, зокрема:

- роз'єднаність національної еліти щодо соціально-економічних, партійно-ідеологічних, регіонально-мовних та культурних питань навіть за наявності певного плюралізму думок серед населення щодо цих питань;
- слабкість соціально-економічних та політичних інститутів, що проявляється в конфліктності між гілками влади та неефективній законодавчій діяльності депутатського корпусу;
- падіння моралі в суспільстві, як результат нехтування правовими засадами життєдіяльності суспільства та інститутів держави, а також політичної корупції;
- незадовільний підбір кваліфікованих кадрів для інститутів державної влади і, як наслідок, низька ефективність стратегічного планування практично у всіх сферах життєдіяльності, відірваності його від реалій сьогодення та можливих перспектив.

Отже, вибір адекватних методів прийняття та реалізації політико-управлінських рішень є одним із визначальних чинників становлення системи демократичного врядування. Разом з тим вирішення цього завдання ускладнюється тим, що в Україні до цього часу має місце з одного боку, незбалансованість, неузгодженість та суперечливість започаткованих реформ, а з іншого — безвідповідальність, нечесність, аморальність та непрофесіоналізм значної частини українських політиків.

Глава 3. Ідентифікація особистості та функції і роль політичних партій в політико-управлінських процесах

3.1. Ідентифікація особистості, як передумова її залучення до політичної та управлінської діяльності

3.1.1. Політична ідентифікація особистості

Активна участь людини (громадянина) в політиці та державному управлінні є визначальною передумовою ефективного розвитку демократичних інститутів та інституцій, а також засобом легітимації влади. Дійсно, вказана активність свідчить про належну взаємодію політико-управлінських структур з інститутами громадянського суспільства та контроль за їх діяльністю, а також протидіє бюрократизації цих структур.

Крім того, залученням громадян до активної політичної та управлінської діяльності суспільство задовольняє потребу своїх членів в управлінні суспільними справами, тобто створює умови для розкриття їх творчого потенціалу, що створює необхідні умови для ефективного вирішення суспільних завдань.

Як було показано вище, у політико-управлінському просторі взаємодіють індивіди, об'єкти та суб'єкти політико-управлінських відносин, у тому, числі створені ними політичні інститути та організації.

Водночас людина може бути активно діючим суб'єктом у ньому лише за певних умов. Можна погодитися з українськими науковцями, які стверджують, що у даному випадку мається на увазі відносно самостійний активний учасник суспільно-політичного життя, «який володіє свободою волі, діє розумно й усвідомлено,

володіє як загальнолюдськими, так і унікальними у своєму роді рисами, зокрема цілісністю, активністю, цілеспрямованістю тощо»⁸².

Звичайно, кожне суспільство має свою історію. Її творять люди (індивіди), які володіють специфічними ідентичностями. Тому, людська ідентичність є як визначальним чинником формування суб'єктивної соціальної реальності, так і перебуває в діалектичному взаємозв'язку з формуванням та розвитком суспільства.

Отже, людська ідентичність формується та змінюється у процесі зміни суспільних відносин і, водночас, ідентичності реагують на соціальну структуру, підтримуючи або змінюючи її (інколи радикальним чином). Тому, в кінцевому підсумку творцями політики та учасниками публічного управлінського процесу є люди. Якщо людина хоче впливати на них, зокрема, на розробку та впровадження будь-якої політики, вона має приєднатися або підтримувати політичну партію (політичний рух), задекларовані цілі яких близькі до її власних.

З огляду на це, розгляд функцій та ролі політичних партій і неурядових організацій в політичному процесі та публічному управлінні передбачає врахування наявних засобів регулювання поведінки людини (індивіда), як особистості. Тому, важливим є розуміння сутності соціальних явищ, які позначають поняттями «політична ідентифікація особистості» та «соціетальна ідентичність», у контексті їх впливу на публічну політику та управління.

Розглядаючи соціальне явище, яке позначають поняттям «політична ідентифікація особистості» передусім варто акцентувати увагу на об'єкті «ідентифікації», а саме сутності поняття «особистість».

Поняття «особистість» відображає динамічну єдність біологічного та соціального аспекту буття (існування) людини, тобто є віддзеркаленням її соціальної природи та індивідуальності, як суб'єкта соціокультурного життя. Людина (індивід) розкривається в контекстах соціальних відносин, спілкування і предметної діяльності. Тому, особистість зумовлена системою психічних якостей людини, що визначається ступенем її інтеграції до суспільних, у тому, числі й політичних та управлінських відносин.

Отже, поняття «особистість» визначає суспільну сутність людини, пов'язану із засвоєнням виробничого і духовного досвіду суспільства та відображає систему соціально значущих рис, що характеризують особу як члена того чи іншого суспільства або спільноти.

⁸² Системні чинники взаємодії політики і управління: наук. розробка / авт. кол.: В. А. Ребало, Е. А. Афонін, В. А. Шахов та ін.; за заг. ред. В. А. Ребала, В. А. Шахова. К.: НАДУ, 2010. С. 14.

Водночас, під ідентичністю розуміється властивість психіки людини в концентрованому вигляді відображати те, як вона уявляє собі свою приналежність до різних груп або спільнот (національних, релігійних, політичних, професійних тощо), або ж ототожнення себе з тією чи іншою людиною, яка уособлює властиві цим групам (спільнотам) властивості⁸³.

Як правило, та чи інша соціальна поведінка людини (індивіда) в сукупності відображає її почуття, наміри, думки, цілі тощо по відношенню до інших осіб. Тому, знання про вказану соціальну поведінку дає інформацію про деякі ознаки її особистості і, навпаки, знання чогось про особистість людини дозволяє передбачати її соціальну поведінку.

Сказане повною мірою стосується різних проявів політичної активності (політична участь, професійна політична діяльність, політична поведінка тощо), які характеризують якісні характеристики, форми здійснення та ступінь залучення індивіда до політики. Тому, процес розвитку політичності особистості йде після розвитку її соціальності, слідом за ним, а з часом спільно один з одним.

Існує чимало інструментів (засобів) регулювання поведінки людини (індивіда), як особистості в сучасному суспільстві, у тому, числі й у політичній сфері. Серед них, зокрема, правові та моральні норми, вплив державних та громадських інститутів, ідеологія, релігії, традицій, загалом умови середовища її життєдіяльності. Ефективність їх комплексного використання суттєво залежить від політичної ідентифікації особистості, оскільки саме вона є важливою передумовою залучення її до активної діяльності при вирішенні проблемних питань у сфері політики та публічного управління.

Зазвичай під політичною ідентифікацією особистості розуміють процес само ототожнення індивіда з іншою людиною (політичним лідером) чи партією (політичним рухом тощо), їх політичною роллю, свідоме прийняття нею певних зразків політичної поведінки та відчуття власної причетності до тих чи інших суспільно-політичних процесів.

В кінцевому ж підсумку, політична ідентифікація є наслідком завершених ідентифікаційних процесів.

Один із визначних дослідників націоналізму, британський соціолог Ентоні Д. Сміт, який ґрунтовно дослідив сутність національної ідентичності, тобто головні риси та прикмети, що становлять основу національної самобутності, серед цих процесів виділяв родову,

⁸³ Ідентичність // Літературознавча енциклопедія: у 2 т. / авт.-уклад. Ю. І. Ковалів. Київ: ВЦ «Академія», 2007. Т. 1: А Л. С. 402–403.

статеву, місцеву, регіональну, соціоекономічну, релігійну, етнічну та національну ідентифікації⁸⁴.

Отже, завершеність ідентифікаційних процесів допомагає людині збагнути сутність своєї своєрідності та самобутності (відмінності від інших націй, народів тощо), а відтак бути свідомим та активним суб'єктом політичних процесів та управлінських процесів. Тому, політична ідентифікація людини є визначальним фактором (передумовою), які зумовлюють ті чи інші її дій в політичному процесі.

Водночас, вказаний фактор має досить динамічний характер. Це зумовлено тим, що вказана ідентифікація залежить від багатьох взаємопов'язаних та взаємозумовлених чинників. Наприклад, суттєва зміна суспільно-політичної чи соціально-економічної ситуації в країні (і навіть поза її межами) може кардинально вплинути на зміну політичної ідентифікації людини.

У контексті викладеного вище, варто акцентувати увагу на двох принципових національних особливостях політичного життя сучасної України, а саме:

- партійні активісти і навіть лідери тієї чи іншої партії (політичного руху) з огляду на політичну кон'юнктуру досить швидко змінюють свої ідеали, орієнтації, уподобання, цілі тощо;
- практично з перших років незалежності відбулося становлення та функціонування політичного режиму так званого неопатримоніального типу. Йдеться про політичну системи, в якій синтезовані елементи традиційного патримоніального панування та сучасні політичні та управлінські практики, які є демократичними, але лише *де-юре*, а не *де-факто*. Внаслідок цього утворилася політична система в якій домінують тіньові центри прийняття політичних рішень та система неформальних домовленостей між ними.

Як справедливо зазначає В. Шабанов, фактично неопатримоніальний тип політичного режиму «формується та розвивається за логікою «сімейного бізнесу», тому, поняття сім'я стає його сакральним маркером, що відрізняє його від інших режимів з сильним централізованим управлінням»⁸⁵.

Варто також зазначити, що сьогодні елементи та тенденції формування неопатримоніальних режимів спостерігаються навіть в де-

⁸⁴ Ентоні Д. Сміт. Національна ідентичність. К.: Основи, 1994. 224 с.

⁸⁵ Шабанов В. Патримоніальний політичний режим та його відтворення:

мократичних країнах. Це, зокрема, проявляється у встановленні параметрів та меж легітимності влади. В цих країнах на думку вказаного дослідника, «активно пролонгуються нетипові політичні явища та формуються особливі політичні інституції, які корегують взаємовідносини «індивід-політична система» та «індивід-держава», в тому, числі проявляється політична архаїка... фактично створюється кризова ситуація на рівні глобальної політичної взаємодії, яка є віддунням більш глибокого процесу зіткнення просторів існування різних цивілізаційних формувань»⁸⁶.

Тому, як зазначає В. Бортніков, який виконав досить ґрунтовний чинників та умов демократизації політичної участі громадян, сутність процесу політичного реформування в Україні полягає в еволюції — від «режиму домінуючої влади» до режиму «безплідного плюралізму»⁸⁷.

З огляду на викладене, принципово важливим в Україні є забезпечення відкритості влади, вільного доступу громадян до інформації. Йдеться передусім про інформацію, яка стосується діяльності органів публічної влади, конкурентності політичних суб'єктів при виборі напрямків державної політики, засобів та способів її реалізації, реформування політичної системи, наслідком якого має стати поєднання системи призначень професіоналів високого класу в органах влади з механізмами контролю громадськості за їх діяльністю. Безумовно, що передумовою вирішення цих завдань є завершення процесів політичної ідентифікації громадян України.

Очевидно, що в демократичних суспільствах політична ідентичність не може бути примусовою. Вона має передбачати можливість для кожної людини повної автономії, яка є невід'ємною характеристикою якості особистості та передбачає самостійність у здійсненні свого політичного вибору. Водночас є низка умов, які здійснюють вплив на характер та динаміку формування політичної ідентичності особистості. Серед них зокрема:

- потреби в інформації та знанні про ймовірність і час настання якихось політичних подій;

системні риси та специфіка // Вісник Львівського університету. Серія філософсько-політологічна. студії. 2017. Вип.13. С. 164.

⁸⁶ Шабанов В. Патримоніальний політичний режим та його відтворення: системні риси та специфіка // Вісник Львівського університету. Серія філософсько-політологічна. студії. 2017. Вип.13. С. 165.

⁸⁷ Бортніков В. І. Політична участь і демократія: українські реалії: Моногр. — Луцьк: РВВ «Вежа» Волин. держ ун-ту ім. Лесі Українки, 2007. — 524 с.

- інтерес до політико-управлінських процесів та бажання особисто впливати на них;
- намагання уникнути політичного маніпулювання з боку інших суб'єктів політики.

Тому, політичність особи — це її здатність адекватно сприймати, аналізувати та оцінювати політичні процеси і на цій основі виробляти відповідну лінію поведінки в тій чи іншій політичній ситуації, а критерієм сформованості політичної ідентичності особистості є її політична активність.

Отже, політичність властива більшості людей. Її якість вимірюється мірою свідомої активної участі в політичних процесах життєдіяльності суспільства, а політична свідомість існує поряд з іншими формами суспільної свідомості (релігійною, правовою, моральною, економічною тощо).

Іншими словами, політична свідомість являє собою усвідомлення сфери політики соціальними суб'єктами, знань про політику та її оцінок. Тому, масова політична свідомість, яка ґрунтується, зокрема, на політичних ідеях, поглядах, уявленнях, ілюзіях людей є відображення масовим суб'єктом політичного буття, політичних відносин та інших пов'язаних з ними явищ.

Розглядаючи соціальне явище, яке позначають поняттям «політична ідентифікація особистості», варто також розуміти сутність та причини іншого явища, яке позначають поняттям аполітичність. Під аполітичністю розуміють свідоме або несвідоме виключення особистості зі сфери політики та управління суспільними процесами. Аполітичність особистості це її психологічний стан, зумовлений низкою чинників, серед яких, зокрема:

- байдужість (нейтральність) до політичних процесів, розчарування щодо політиків та свідомий відхід від політики як такої;
- знецінення (несприйняття) політичних ідеалів та ідей;
- втрата інтересу до суспільних ідеалів, а сподівання лише на власні можливості;
- зануреність у профдіяльність (науковці, художники, актори тощо).

Значною мірою антиподом аполітичності є політична (ідеологічна) заангажованість. Вона проявляється в концентрації особистістю своїх думок у контексті реалізації виключно власних ідей суспільно-політичного устрою, а відтак характеризується непримиренною опозиційністю до інших ідеологій.

Не без підстав вважається, що основним критерієм, який визначає рівень ідеологічної заангажованості, є співвідношення раціонального та емоційного в структурі особистості (чим сильнішим є емоційне сприйняття, тим слабшим є прагматичне)⁸⁸. Тому, як правило, зростання рівня політичної культури має своїм наслідком зниження політичної заангажованості.

3.1.2. Соцієтальна ідентичність особистості

Важливим чинником, від якого залежить вплив людини на публічну політику та публічне управління, тобто ступінь ефективності її залучення до політичних та управлінських процесів, є «соцієтальна ідентичність». Тому, важливим є розуміння сутності соціального явища, яке позначають цим поняттям.

Поняття «соцієтальна ідентичність» тісно пов'язане з поняттям «соціальна ідентичність», яке означає належність суб'єктів до певних соціальних категорій та ідентифікацію з ними. При цьому, в епоху модерну сутність «соціальна ідентичність» розкривалась у контексті аналізу класових, етнічних, вікових та інших відмінностей, як певного набору людських властивостей. Вони, в кінцевому підсумку, визначали механізми єднання людей у суспільство в основі яких феномен солідарності. Водночас вказаний феномен науковці розглядають з різних методологічних позицій.

Так, відомий французький соціолог та філософ Е. Дюркгейм, розглядав феномен солідарності, як наслідок зростання функціональної спеціалізації, що зумовлювало перехід від «механічної» солідарності, коли люди роблять щось виходячи зі спільних інтересів до «органічної», коли для них важливим є забезпечити спільний процес⁸⁹.

На думку німецьких філософів-матеріалістів К. Маркса та Ф. Енгельса, солідарність є не що інше, як іманентне, тобто таке, що випливає з внутрішньої природи, прагнення пануючого класу представити свій інтерес як спільний для всіх членів соціуму⁹⁰.

В сучасну постмодерністську епоху, як показав у своїх дослідженнях американський соціолог Дж. С. Александер, базовими пе-

⁸⁸ Концептуальні засади взаємодії політики й управління: навч. посіб. / авт. кол.: Е. А. Афонін, Я. В. Бережний, О. Л. Валєвський та ін.; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. А. Шахова, В. В. Голубь, В. М. Козакова. К.: НАДУ, 2010. С. 66.

⁸⁹ Дюркгейм Э. О разделении общественного труда / Эмиль Дюркгейм. М.: Канон, 1996. 432 с.

⁹⁰ Маркс К. Немецкая идеология / Карл Маркс, Фридрих Энгельс. М.: Изд-во полит. лит., 1988. 592 с.

редумовами солідарності є усвідомлені рефлексивні прагнення людей до найбільш справедливого суспільства⁹¹.

Оскільки віддзеркалюючи себе, як нас бачать інші, ми стаємо компетентними у вираженні соціальних символів, то, на думку П. Гай-Нижник, солідарність має рефлексивний характер, що передбачає активну роль індивіда в її формуванні та пов'язується з проблемою облаштування суспільного устрою⁹².

Тому, як стверджують Е. Афонін, О. Суший та Л. Усаченко, «якщо в колишньому (модерному) суспільстві організуючим початком виступає соціально-матеріальний чинник, то в сучасному (постмодерному) суспільстві саме психосоціокультурне середовище визначає особливість та успішність функціонування соціальних, у тому, числі державних інституцій, діяльність економічних та політичних суб'єктів»⁹³.

З огляду на викладене варто погодитися з Ю. Кальнишом, що консолідація суспільства завжди є одним із пріоритетів державної політики для чого влада активно використовує певні технології та механізми формування суспільної свідомості⁹⁴. Тому, проблема взаємодії держави й індивіда в процесі формування суспільної солідарності завжди є актуальною. Складну ж діалектику цього процесу дозволяє розкрити дослідження явища, яке позначають поняттям «соціетальний».

Поняття «соціетальний» з'являється в соціально-філософському дискурсі Заходу на початку ХХ століття, коли постала потреба зрозуміти сутність нових трансформаційних процесів на макрорівні.

Так, американський соціолог і філософ, один із представників соціального дарвінізму Вільям Г. Самнер за допомогою цього поняття прагнув виокремити закономірності колективної або групової організації діяльності індивіда. У нього основою цих закономірностей є автоматичний характер суспільної еволюції та універсальність природного добору і боротьби за існування. Тому, з його точки зору, соціальна нерівність є природним станом і необхідною умовою розвит-

⁹¹ Александер Дж. Смыслы социальной жизни. Культурсоциология / Джеффри Александер; пер. Григорий Ольховиков. М.: Практис, 2013. 640 с.

⁹² Гай-Нижник П. П. Солідаризм як соціально-політична концепція: нариси історії розвитку в Європі та Україні / Петро Петрович Гай-Нижник // Гілея. 2011. № 44 (2). С. 5–24.

⁹³ Афонін Е. А., Суший О. В., Усаченко Л. М. Суспільні трансформації: міждисциплінарний аспект // Український соціум. 2011. № 3 (38). С. 13.

⁹⁴ Кальниш Ю. Г. Розвиток теорії суспільної солідарності в сучасній політичній доктрині української соборності // Вісник НАДУ при Президентіві України (Серія «Політичні науки»). № 1 (80). 2016. С. 13.

ку цивілізації та соціального добору, а зростання майнової нерівності не є перешкодою суспільному прогресу, а, навпаки, його передумовою. Тобто детермінізм Вільяма Г. Самнера мав політичне підґрунтя, оскільки, оскільки згідно його поглядів капіталізм хороший тому, що ґрунтується на виживанні найсильніших, які складають клас заможних і багатих громадян, а слабкі та ледачі займають нижню сходинку соціальної піраміди.

З огляду на це він був прихильником мінімального втручання держави у суспільні справи та противником розробки проектів соціально миру, оскільки «будь-який із них ігнорує дію об'єктивних законів соціального розвитку»⁹⁵.

Деякі вважають, що саме Вільям Г. Самнер, який був прихильником класичного, заснованого на вільній торгівлі лібералізму став основоположником концепції лібертаріанства⁹⁶. Крім того, в історії наукової думки він залишив слід своїми дослідженнями походження та розвитку групових звичаїв, які визначають певні стереотипи групової та індивідуальної поведінки людей, проаналізувавши еволюцію громадських форм: уряду, шлюбу і сім'ї, релігії та інших та з'ясувавши, що вони походять від звичаїв і звичок людей і що весь усталений порядок і всі умовності склалися з уявлення суспільств про те, як досягти успіху⁹⁷.

Аналіз механізмів виникнення звичаїв і звичок Вільям Г. Самнер здійснював виходячи з того, що способи діяльності, які застосовуються людьми для задоволення своїх потреб, поступово стають рутинними і виступають для індивіда вже як звички. У результаті цього індивід відповідає своєму громадському оточенню як учасник діяльності соціальної групи та як істота, що приймає її норми, тобто слідування звичаям є по суті примусовим — незважаючи на те, що вони не зафіксовані ні в яких законах. При цьому, кожна група і належний до неї індивід розглядають свій спосіб життя як найдосконаліший у порівнянні з іншими і сприймають усе через критерії та цінності групи, до якої вони належать.

Видатний американський соціолог та один із засновників соціальної антропології і теоретичної соціології Т. Парсонс застосову-

⁹⁵ Соціологія: теорія, історія, методологія: учебник / под ред. Д. В. Иванова. СПб.: Изд-во С.-Петербур. Ун-та, 2019. С. 217.

⁹⁶ В основу концепції лібертаріанства покладено ідею індивідуальної свободи та мінімізація розміру державного апарату, тому, як правило, більшість лібертаріанців виступають за право людини робити з собою та своєю власністю що завгодно, допоки це не заважає здійсненню аналогічного права іншими.

⁹⁷ Уильям Г. Самнер. Народные обычаи (Переведено по: Sumner W., Folkways // New-York: Dover, Inc., 1959. Публикуется с сокращениями) [Електронний ресурс] // <http://ecsocman.hse.ru/data/238/114/1217/RUBEV12x20-x200010-32.pdf>.

вав поняття «соціетальний», характеризуючи процеси, які відбуваються в суспільстві загалом, а саме: для аналізу всього суспільного життя і його сфер — економічної, політичної тощо. Тому, у даному випадку «соціетальне» тут збігається за значенням із «суспільним».

Водночас поняття «соціальне» Т. Парсонс відносить до соціальних явищ та процесів, позначаючи ним складну мережу взаємодіючих колективів і груп, що утворюють для індивіда систему соціальної ієрархії (соціальні статуси, ролі, престиж тощо), тобто системи, яка визначає їх приналежність до певних соціальних спільнот і груп.

В останні ж десятиліття, з огляду на кардинальні зміни, що зазнала соціальність, у тому, числі у контексті розуміння феномену ідентичності, поняття «соціетальне» використовують в досить широкому значенні при дослідженні відносин і процесів у суспільстві, як соціальної системи.

При цьому, якщо психофізіологічна ідентичність зумовлена єдністю і спадковістю фізіологічних і психологічних властивостей індивіда (соціальної групи), то соціетальна (психосоціальна) ідентичність означає неподільність і спадковість соціально-матеріального та соціально-ідеального в їх життєдіяльності. Тому, «соціетальна ідентичність» — це психосоціальна реальність соціокультурної «мозаїчності» епохи постмодерну, вирішальну роль у формуванні якої відіграють культурні цінності, які зазнають радикальних змін.

Отже, соціетальна ідентичність домінує у постмодерному суспільстві, яка може поставати як інтегральний образ сукупності ролей, доступних індивідам в їх особистісному досвіді та яка приходить на заміну соціальної ідентичності, що була притаманна самосвідомості представника модерного суспільства з його матеріалістичною картиною світу і тотожністю з соціальними групами.

Крім того, сьогодні відбувається кардинальна зміна сутності політичного домінування, яка досягається шляхом гегемонії культурної, на яку свого часу акцентував увагу ще італійський філософ та основоположник неомарксизму А. Грамши⁹⁸.

На думку, автора теорії про зіткнення цивілізацій в сучасну епоху, американського політолога С. Гантингтона, «для більшості людей культурна ідентифікація — найважливіша річ. Люди відкривають нові, але часто старі символи ідентифікації, і виходять на вулиці під новими, але часто старими прапорами, що приводить до воєн з новими, але часто старими ворогами»⁹⁹.

⁹⁸ Грамши А., Лукач Д. Наука політики. Як управлять народом / пер. В. Дмитренко, Е. Молочковская, А. Орел и др. М.: Алго-ритм, 2017.— 336 с.

⁹⁹ Хантингтон С. Столкновение цивилизаций. М.: ООО «Издательство АСТ»,

Він же, зокрема, у контексті взаємовідносин між владою і культурою, акцентував увагу на тому, що «для людей, які шукають своє коріння, важливі вороги, і найбільш потенційно небезпечна ворожнеча завжди виникає уздовж «ліній розлому» між основними світовими цивілізаціями... в світі після «холодної війни» культура і різні види культурної ідентифікації... визначають моделі згуртованості, дезінтеграції і конфлікту¹⁰⁰.

Викладене вище дозволяє стверджувати, що:

- має місце зростання ролі ціннісних орієнтирів при формуванні громадської думки щодо тих чи інших політичних та державно-управлінських рішень, а відтак і політичної культури, якщо розглядати її як систему домінуючих цінностей та моделей поведінки представників публічної влади та громадян;
- знання про соціетальні особливості народу зумовлюють його поведінку та дають можливість розкрити конкретний ментальний код культури нації, який фіксує архетипові відмінності між соціальними суб'єктами, формування яких є довготривалим та нелінійним процесом;
- небезпека для індивіду (народу, нації) з боку культурно схожого, як правило, є меншою, ніж небезпека від тих, які суттєво відрізняються культурою.

Отже, сьогодні соціокультурний чинник в усіх сферах суспільного життя став визначальним при системному аналізі суперечностей як національного розвитку, так і суспільно-політичних трансформацій у світі. При цьому, гальмування процесів державотворення уповільнює формування соціетальної національної ідентичності, як основи становлення соціальних інтересів.

З іншого боку, в сучасному суспільстві здійснення владних рішень має здійснюватися з урахування балансу соціальних інтересів. Їх ігнорування є головною причиною суспільно-політичної дестабілізації, оскільки в кінцевому підсумку індивіди вирішують проблему самоідентифікації в контексті своїх ціннісних орієнтацій, які зумовлені історичним минулим, релігією, мовою, звичаями, традиціями та іншими чинниками.

На думку українських науковців «важливою передумовою суб'єктності індивіда в політиці й державному управлінні є наявність політико-правових гарантій — законів, традицій, моральних норм, що стимулюють його участь в політичному житті й здійсненні влади.

2003. С. 14.

¹⁰⁰ Там само. С. 15.

Конституція України на законодавчому рівні визнає народ основним джерелом влади, гарантує право громадян на участь у формуванні і здійсненні влади, закріплює їх політичні свободи. Однак реальних механізмів для реалізації наданих конституцією прав і свобод громадян сучасна політична система країни поки що не напружувала»¹⁰¹.

Варто також зазначити, що, як було показано вище, визначальним чинником активності людини в політиці виступають соціально-культурні умови життєдіяльності суспільства, де відбувається процес її політичної соціалізації. Тому, людський вимір політики й державного управління полягає в орієнтованості органів державної влади передусім на створення умов для формування громадянської культури людини, складовими якої у сфері політико-управлінських відносин є, зокрема: інтерес до суспільних справ та громадсько-політична обізнаність і компетентність, а також вміння захищати свої права та інтереси в умовах демократії.

Крім того, будь-яка соціальна взаємодія передбачає вплив окремої людини та соціальних груп на політико-управлінські процеси і зворотний вплив цих процесів на психологію окремої людини чи групи. Оскільки людська ідентичність є історичною реальністю, яка формується у руслі тих чи інших соціально-економічних та суспільно-політичних процесів, характер цих процесів пов'язаний з природою людської ідентичності (політичної, соціальної, соцієтальної).

Будучи результатом взаємодії індивідуальної свідомості і соціальної структури, вказані ідентичності реагують на соціальну структуру (підтримують, модифікують або радикально її трансформують). Тому, кожне суспільство має свою історію, в контексті якої виникають специфічні ідентичності людей, а історія, водночас, є продуктом їх творчості.

Отже, кожна держава має свою систему політико-управлінських елементів, у тому, числі національні особливості політичної ідентифікації особистості та соцієтальної ідентичності. В сучасних умовах ця система формується під впливом особливостей національної соціокультурної специфіки держави та глобальної культури. Для останньої характерним є посилення міграційних процесів і міжкультурних впливів, тому, формування соцієтальної ідентичності українського суспільства далекий від завершення. Це знаходить своє відображення

¹⁰¹ Системні чинники взаємодії політики і управління: наук. розробка / авт. кол.: В. А. Ребало, Е. А. Афонін, В. А. Шахов та ін.; за заг. ред. В. А. Ребала, В. А. Шахова. К.: НАДУ, 2010. С. 15ю

в ступені залучення громадян України до політико-управлінської діяльності та практичній діяльності політичних партій в управлінських процесах, зокрема реалізації їх функцій, формах та напрямках взаємодії органів державної влади з неурядовими організаціями.

3.2. Політичні ідеології та функції політичних партій в політико-управлінських процесах

Політичні партії є суспільно-історичний феномен сучасності. Тому, важливим є важливим є вивчення та розуміння їх історичного призначення, зокрема, закономірностей їх діяльності та розвитку, функцій, ролі та механізмах участі в державно-управлінській діяльності у контексті впливу на суспільний розвиток та життєдіяльність держави.

Політичні партії стали визначальним інструментом набуття важелів політичної (державної) влади та засобом практичного розвитку основ демократії у ХІХ ст. Це стало наслідком усвідомлення суспільством на певному історичному відрізку його історичному розвитку необхідності представництва інтересів різних прошарків населення при передачі влади їй, відповідно, в управлінні державою.

Як зазначає з цього приводу американський філософ і публіцист японського походження Френсіс Фукуяма: « Сучасні держави ліберальної демократії, що виникли в кільватері Французької революції, були просто реалізацією християнської ідеї свободи і загальної людської рівності «тут і зараз»..., то було визнання того, що людина, що колись створила християнського Бога, змусила його спуститися на землю і оселитися в будівлях парламентів, президентських палацях та управлінських структурах сучасної держави»¹⁰².

Водночас варто зазначити, що до цього часу мають місце методологічні суперечки стосовно, «природи» передумов виникнення політичних партій. На думку одних глибинні процеси історії зумовлені процесами, які відбуваються у свідомості (Тегель), а на думку інших — в економічними процесами, тобто матеріальними причинами (К. Маркс), на чому, зокрема, акцентує увагу і Ф. Фукуяма.

Проте, незаперечним фактом є те, що сьогодні діяльність політичних партій є основною формою організації участі громадян у політиці та здійс-

¹⁰² Фукуяма Ф. Конец истории и последний человек / Ф. Фукуяма; Пер. с англ. МБ. Левина. — М.: ООО «Изд-во АСТ»: ЗАО НПП «Ермак», 2004. — С. 307.

нення державної влади. Тому, політичні партії є не тільки структурованим об'єднанням людей, а й, як правило, носіями певної ідеології (політичного світогляду) метою яких є спонукання громадян щодо підтримки лідерів партій при боротьбі за владу або здійснення впливу на неї.

Поняття «ідеологія» запропонував у кінці XVIII ст. послідовник Дж. Локка французький філософ Десютт де Трасі, який, намагаючись сформуванати засади науки про загальні принципи формування ідей, вбачав в ідеології систему знань про основи моралі, політики та права¹⁰³.

Довгий час на це поняття в наукових колах не звертали уваги. В середині XIX ст. К. Маркс та Ф. Енгельс використали його, обгрунтовуючи своє бачення законів суспільного розвитку, зокрема, що політичні й ідеологічні надбудови на їх думку передусім визначаються економічними відносинами на кожній ступені історичного розвитку. Вони стверджували, що «виробництво ідей, уявлень, свідомості спочатку безпосередньо вплетено в матеріальну діяльність і в матеріальне спілкування людей..., поява уявлень, мислення, духовне спілкування людей є тут ще безпосереднім породженням матеріальних відносин людей. Те ж саме відноситься до духовного виробництва, як воно проявляється в мові політики, законів, моралі, релігії, метафізики і т.д. того чи іншого народу»¹⁰⁴.

Крім того, принциповим на їх думку є й те, що «свідомість ніколи не може бути чим-небудь іншим, як усвідомленим буттям, а буття людей є реальний процес їх життя ... Отже, мораль, релігія, метафізика та інші види ідеології і відповідні їм форми свідомості втрачають видимість самостійності..., люди, що розвивають своє матеріальне виробництво і своє матеріальне спілкування, змінюють разом з цією своєю дійсністю також своє мислення і продукти свого мислення .. Не свідомість визначає життя, а життя визначає свідомість»¹⁰⁵.

Сьогодні під ідеологією розуміється «сукупність ідей та поглядів у політиці, філософії, праві, вівроченні тощо, система теоретичних принципів, що відображає одну із форм суспільного буття»¹⁰⁶. При цьому, «ідеологія зорієнтована на практичні інтереси людини, на керування та маніпулювання свідомістю» [там же]. Разом із сус-

¹⁰³ Kennedy, Emmet (1979) «Ideology» from Destutt De Tracy to Marx, Journal of the History of Ideas, Vol. 40, No. 3 (Jul. – Sep., 1979), pp. 353–368 <http://www.jstor.org/pss/2709242ю>

¹⁰⁴ Маркс К., Энгельс Ф. Немецкая идеология. Сочинения. Т. 3. Издание второе. М.: Госполитиздат. 1955. С. 24.

¹⁰⁵ Там само. С. 25.

¹⁰⁶ Ідеологія // Літературознавча енциклопедія: у 2 т. / авт.-уклад. Ю.І.Ковалів.

пільною психологією, яка включає емпіричні погляди, настрої, звички тощо, ідеологія зумовлює зміст суспільної свідомості.

В ідеологіях часто відображені оцінки відносин людей до дійсності, соціальні проблеми, містяться програми соціальної діяльності, спрямованої на закріплення або зміну суспільних відносин. Тому, ідеології можуть бути радикальними (революційними), що прагнуть до змін у суспільстві або ж такими, що мають за мету збереження традиційних цінностей (консервативними). Отже, оскільки кожна суспільно-політична та соціально-економічна тенденція ґрунтується на певній ідеології, незалежно від того виражена вона не явно чи в певній системі, їм належить визначне місце в політиці.

З огляду на викладене політична ідеологія завжди є певною сукупністю концептуально оформлених у контексті інтересів, ідеалів, настроїв людей, соціальних груп, суспільства та політичних партій ідей, уявлень та поглядів на політичне життя¹⁰⁷. Тому, політична ідеологія є різновидом корпоративної свідомості. Вона відображає групову точку зору на хід політичного і соціального розвитку, що відрізняється схильністю до духовного експансіонізму, тобто розповсюдження і зміцнення свого панування над іншими (індивідами, соціальними групами, регіонами тощо).

Через це політична ідеологія може розглядатися як одна із форм суспільної свідомості (політичної) та як явище культури. В останньому випадку — як сукупність історично набутих духовних цінностей та правил усередині соціуму, необхідних для його збереження та гармонійного розвитку.

Водночас політична ідеологія на відміну від наукових знань, містить не тільки знання про політичне життя (політичні процеси), але й їх оцінку носіями даної ідеології, які є суб'єктивними по суті. Тому, основними функціями будь-якої політичної ідеології, як правило, є:

- оволодіння суспільною свідомістю та впровадження в неї власних критеріїв оцінки минулого, сьогодення і майбутнього (цьому слугують, зокрема, створення і поширення політичних міфів);
- створення позитивного образу в очах громадської думки щодо пропонованих нею цілей і завдань політичного розвитку (як в країні, так і за її межами);

Київ: ВЦ «Академія», 2007. С. 403ю

¹⁰⁷ Чигирин Ю. Ю. «Політична ідеологія: минуле, сучасне, майбутнє», Фонд політичних стратегій ім. Джона Кеннеді. — К.: ДП «Видавництво Зовнішня торгівля», 2004.— 45с.

- згуртування та забезпечення цілеспрямованих дій громадян на досягнення визначених в ідеології політичних цілей.

Варто також зазначити, що визначальною передумовою успішного виконання вказаних функцій є інтегрування суспільства на основі політичних, економічних та інших інтересів певної соціальної групи або ж досягнення цілей, які не спираються на конкретні групи (цілі типу: «ми будуємо комунізм», «наша мета — ЄС», «Німеччина — понад усе»).

Відмінності між різними типами ідеологічного обґрунтування політики зумовлені різними чинниками. Серед них, зокрема, оцінка ролі держави в суспільстві, засобів, способів та задекларованих шляхів суспільно-політичних і соціально-економічних реформ, якість інституційних засад взаємодії суспільства та органів державної влади.

Тому, політична ідеологія тієї чи іншої політичної партії не може бути цілісним світобаченням потреб суспільного розвитку. Вона є лише однією з течій у політичній думці, яка відображає позицію окремої соціальної групи на певному етапі історичного розвитку, а відтак є лише часткою комплексу уявлень, вираженою частиною суспільства. З огляду на це серед політичних ідеологій вирізняють ліберальні, консервативні, соціал-демократичні та інші ідеології. При цьому, принципово важливим є те, що плюралізм ідей є природним станом масової свідомості та свідчить про інтровертність будь-якої ідеології.

Інтроверсія та екстраверсія є дихотомічні поняття в теорії особистості. Їх запропонував швейцарський психоаналітик та родоначальник аналітичної психології Карл Густав Юнг щоб описати особливості компенсаторних режимів по відношенню до несвідомої психіки людини у контексті її ставлення (звернення уваги) на зовнішні об'єкти та до її власного внутрішнього світу¹⁰⁸.

Людина, яка має свідому орієнтацію екстраверт, а в її несвідомому буде інтроверт, і навпаки. Він зазначав, що наявність якої-небудь однієї тенденції зазвичай вказує на присутність їй протилежної, оскільки дві особи бачать один і той же об'єкт не так, щоб обидві, отримані від цього картини, були абсолютно ідентичні й через це часто бувають глибокі відмінності в роді і розмірі психічної асиміляції перцепційованого образу (чуттєвого сприйняття зовнішніх предметів людиною).

Отже, екстраверти — це тип поведінки людини, що орієнтований у своїх проявах на зовнішній світ, на оточуючих. Така людина прагне до спілкування з іншими, зокрема, до участі в багатолюд-

¹⁰⁸ Юнг К. Г. Психологические типы. Перевод: София Лорие (под ред. В. Зеленского), Спб.: Азбука, 2001. — 405 с.

них заходах та виступах. Тому, екстраверти отримують стимул до існування від активних дій, спілкування з іншими людьми тощо, а періоди бездіяльності та внутрішнього споглядання, самотності позбавляють їх відчуття сенсу життя. Проте, навіть їм необхідно чередувати періоди активності з відпочинком.

Німецько-британський психолог, який ввів в науковий та практичний обіг нині популярний коефіцієнт інтелекту (IQ) та розробив тест щодо його вимірювання, Ганс Юрген Айзенк, наповнив поняття інтроверсія та екстраверсія при характеристиці особистості дещо іншим змістом.

Як і Карл Юнг, він вважав, що існує спадкова структура психічного, що розвивалася сотні тисяч років. Тому, ми успадковуємо можливість повторного переживання досвіду попередніх поколінь, через що навколишнє середовище лише виявляє закладене в особистості, тобто що генетичні чинники загалом визначають поведінку особистості (її поведінка є генетично детермінована)¹⁰⁹.

Типовий екстраверт у Ганса Айзенка оптимістичніший, імпульсивніший, має широке коло знайомств і слабкий контроль над емоціями та почуттями, а типовий інтроверт — спокійний, віддалений від усіх, крім близьких людей, планує свої дії завчасно, любить порядок у всьому і тримає свої почуття під суворим контролем.

З огляду на викладене можна дійти висновку, що для вразливої людини важливо уникати потенційно травматичних ситуацій. Для цього їй необхідно навчитись поведінки, що відповідає соціальним нормам.

Крім того, необхідно враховувати інтровертну складову будь-якої ідеології, яка зумовлює потенційну небезпеку для індивіда, оскільки в система ідеологічно вибудованих групових цінностей може виправдовувати експансію однієї соціальної групи щодо іншої.

У даному випадку саме плюралізм ідей може бути одним із факторів прогресу, оскільки він передбачає здатність терпіти навколо себе різномислячих, сприймати їх як об'єктивну даність. Саме тому, український законодавець закріпив у ст. 15 Конституції України положення, що «суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності й жодна ідеологія не може визнаватися державою як обов'язкова»¹¹⁰. Практична реалізація цього положення буде свідчити, що культурні фактори та духовність відіграють визначальну роль у розвитку українського соціуму й відповідно, у політичному житті України.

¹⁰⁹ Айзенк Г. Ю. Структура личности. СПб.: Ювента. М.: КСП+, 1999. 464 с.

¹¹⁰ Конституція України. (Відомості Верховної Ради (ВВР), 1996, № 30,

Головною метою політичної партії є керівництво суспільством через організовані для цього суспільні групи та відповідним чином налагоджені механізми діяльності державного апарату, що й визначає їх місце у політичній системі суспільства.

Функції політичних партій проявляються у політичному процесі, учасниками якого окрім них є уряд, парламент, силові структури, групи тиску, громадяни. Цей процес відрізняється від економічного, духовно-культурного та інших тим, що, зокрема, відображає:

- результат певного масштабу, наприклад, формування партії та парламентської коаліції;
- взаємодію суб'єктів політики, яка здійснюється в результаті взаємодії багатьох факторів, наприклад, показує, як взаємодіють індивіди, соціальні групи та інститути влади реалізуючи свої соціальні функції.

Крім того останнім часом у політичному процесі, як правило, приймають участь неінституційовані суб'єкти політики, які є чинником стихійної діяльності, тобто спонтанних акцій груп і окремих індивідів¹¹¹. Як свідчить досвід так званих «кольорових революцій» сукупність дій цих суб'єктів за певних умов може забезпечити як розвиток, так і занепад політичної системи.

Дослідники виокремлюють п'ять основних функціональних фаз (етапів) політичної динаміки (політичного процесу) та інститутів, що здійснюють відповідну їм функцію¹¹²:

- артикуляція індивідуальних та групових інтересів — громадсько-політичні організації;
- відбір і об'єднання різних інтересів — політичні партії;
- вироблення політичного курсу — представницькі і законодавчі органи;
- реалізація прийнятих політичних рішень — інститути виконавчої влади;
- контроль і арбітраж виконання прийнятих рішень — інститути судового і конституційного нагляду.

ст. 141).— {Із змінами}. [Електронний ресурс] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

¹¹¹ Дегтярев А. Основы политической теории / А. Дегтярев. М.: Высш. шк.— 1998. С. 23–26.

¹¹² Алмонд Г., Пауэлл Дж., Стром К., Далтон Р. Сравнительная политология сегодня: мировой обзор: учебное пособие / со-кр.пер.с англ. А. С. Богдановського, Л. А. Галкиной; под ред. И. В. Ильина, А. Ю. Мервиля. М.: АспектПресс, 2002. 537 с.

Зміст цих етапів залежить від типу політичних систем. Так, у змагальних та однопартійних (авторитарних) системах він суттєво різниться, особливо коли військові кола суттєво впливають на політичний процес¹¹³.

Водночас у будь-якому випадку, політичним партіям належить пріоритетна роль на другому етапі політичного процесу, коли ті об'єднують у свою партійно-політичну програму різні інтереси та бачення індивідів і соціальних груп. Проте, прямо чи опосередковано політичні партії стають причетними до здійснення всіх етапів політичного процесу.

Наприклад, однією із головних їх функцій є артикуляція інтересів своїх членів і тих прошарків суспільства, на яких вони базуються. Тому, вони відіграють важливу роль на першому етапі політичного процесу. Крім того, «остаточна позиція партії, як правило, є «коктейлем» із стратегічних прийомів ведення передвиборчої компанії та сукупності існуючих в партійному середовищі інтересів»¹¹⁴. Тому, важливою є роль політичних партій і на третьому етапі політичного процесу при виробленні політичного курсу, особливо, коли їх представники представлені у законодавчому органі¹¹⁵.

Виконуючи свої фракції у парламенті, політичні партії так чи інакше впливають і на реалізацію прийнятого політичного курсу держави.

Наприклад, відповідно до ст. 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить «призначення за поданням Президента України Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України, призначення за поданням Прем'єр-міністра України інших членів Кабінету Міністрів України, Голови Антимонопольного комітету України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Голови Фонду державного майна України, звільнення зазначених осіб з посад, вирішення питання про відставку Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України; призначення на посаду та звільнення з посади за поданням Президента України Голови Служби безпеки України; здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України»¹¹⁶.

¹¹³ Там само. С. 160–180.

¹¹⁴ Там само. С. 163.

¹¹⁵ На жаль, специфікою України є те, що політичний курс часто визначається Президентом України і навіть його Україною оточенням, а не законодавчим органом, як це має бути згідно Конституції України.

¹¹⁶ Конституція України (Відомості Верховної Ради (ВВР), 1996, № 30, ст. 141).— {Із змінами}.— [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

Якщо говорити про контроль і арбітраж виконання прийнятих рішень, то важливим є й парламентський контроль, який здійснюється, зокрема, за допомогою депутатських запитів, рахункової палати та звітності уряду.

Важливим є й те, що формування та діяльність сучасних партій часто пов'язана інтересами ділових та військових кіл, релігійних та профспілкових організацій, інших соціальних груп. Тому, об'єктивно вони є провідниками та інструментом впровадження вжиття вказаних інтересів на всіх етапах політичного процесу. Разом з тим варто зазначити, що навіть багатопартійні системи в демократичних країнах всіх суспільних інтересів не висловлюють, тобто інтереси меншості, часто ігноруються.

Отже, кожна партія виходячи з прийнятої (розробленої) нею політичної ідеології визначає свої цілі та управлінські функції, виконання яких спрямовано на їх досягнення. Основною серед них є координація соціальних дії особистостей та соціальних груп, політичних, економічних та інших відносин відповідно до інтересів і потреб певних груп суспільства, а відтак формування відповідних типів політичного мислення і поведінки.

3.3. Роль політичних партій у здійсненні політико-управлінської діяльності держави

Сьогодні науковий дискурс щодо вирішення проблеми співвідношення політичних та управлінських аспектів діяльності держави й, відповідно, характеру політико-управлінських відносин перебуває у контексті дослідження системи «суб'єкт управління — об'єкт управління». При цьому, зміст політико-управлінської діяльності держави розглядається у контексті її цільового впливу щодо забезпечення політично доцільного розвитку суспільних відносин.

Вказаний вплив залежить від ступеня урахування політичних інтересів суб'єктів, яким належить державна владу та їх відповідності суспільним (загальнонаціональним) інтересам.

З іншого боку, державницький характер політичних партій зумовлено тим, що їх завдання і функції визначає законодавство.

При цьому, варто вирізняти принципову відмінність між політичною та державною владою.

Сутністю політичної влади є прагнення до домінування інтересів одних верств над іншими. Тому, політична партія завоювавши право виконувати державні функції, тобто впродовж певного часу реалізува-

ти загальнодержавний інтерес, все одно залишається партією і її влада не може отожднюватися з державною владою (державою).

Водночас, вважається, що наявність структурованих, багатофункціональних політичних партій є ознакою розвитку суспільства та наявності в ньому толерантності. Оскільки вони існують у більшості країн світу, то аналіз державно-управлінської діяльності зумовлює дослідження ролі інституту політичних партій у владних структурах. Цей аналіз важливий і у контексті дослідження впливу політичних партій на ефективність публічного управління та адміністрування.

Роль політичних партій, які беруть участь у розробці та реалізації державної політики залежить від ступеня їх участі у вказаних процесах. Останній залежить передусім від форми правління і типу виборчої системи.

Так, президентська, змішана чи парламентська форма правління визначає роль парламентських фракцій при створенні уряду та певною мірою, принципові засади організації взаємодії партій із гілками влади, а тип виборчої системи визначає роль політичних партій в організації роботи законодавчого органу.

Принципово важливу роль належить політичним партіям й щодо залученості громадян до демократичних процесів, оскільки, наприклад, наявність правлячих і опозиційних партій створює механізм політичної відповідальності влади перед виборцями.

Як відомо, основною нагородою партії за перемогу у виборах є місце в уряді. Цю перемогу вона отримує, щоб змінити або скорегувати публічну політику у контексті цілей своєї політичної програми. При цьому, важливо, що принципові засади організації партійного контролю за діяльністю уряду залежать від особливостей парламентської системи. Зазвичай, право аудиту над законодавчою і виконавчою гілками влади передають партії, що перемогла на виборах. Вказаний контроль є досить сильним в парламентських системах Західної Європи.

Отже у сучасному світі уряди, як правило, формуються політичними партіями, але спосіб його формування залежить від форми правління в державі.

У президентських республіках передбачається позапарламентське формування уряду, коли глава держави призначає посадовців без реальної участі парламенту (наприклад, у США).

У парламентських формах правління уряд формується за участю парламенту на основі консенсусу (принципу коаліційності).

Проміжне місце належить змішаним формам правління, наприклад при президентсько-парламентській парламент надає главі держави згоду на призначення прем'єр-міністра, а уряд формує і контролює президент.

Коаліційні уряди формуються політичними партіями, що мають представників у парламенті. Принцип коаліційності застосовується, коли жодна партія самостійно не може отримати підтримку більшості в парламенті для створення уряду. Він полягає в тому, що політичні партії знаходять спільні інтереси і реалізують їх у процесі співпраці шляхом отримання та здійснення виконавчої влади.

Базовими при формуванні коаліційного уряду є прагматичний та ідеологічний підходи.

У першому випадку при формуванні уряду визначальною є кількість місць у парламенті, що належать потенційним учасникам коаліції. Тому, передбачається формування уряду на основі мінімальної кількості учасників коаліції, але за умови, що об'єднання зусилля її учасників здатні забезпечити більшість у парламенті.

У другому випадку важливою є ідеологічна сумісність можливих партнерів по коаліції. Тому, вступ партії до коаліції розглядається як засіб, що дає їй можливість досягнути задекларованих у політичній програмі цілей. Останнім часом в практиці розвинених європейських країні часто спостерігається «міксеризація» вказаних підходів щодо формування парламентської коаліції. Крім того, в багатьох країнах процедура створення урядової коаліції чітко виписана у конституційних актах, як, наприклад, в Україні.

Розрізняють уряди більшості (однопартійні), уряди меншості і коаліційні уряди, залежно від того скільки партій представлено в уряді.

Однопартійний уряд формується партією, яка за результатами виборів має більшість парламентських місць. Іншим партіям відводиться роль опозиції, які критикують дії уряду та пропонують кращі, на їхній погляд, шляхи вирішення проблем. При однопартійному уряді має місце максимальний рівень співпраці між виконавчою і законодавчою гілками влади.

Уряд меншості формується із представників партій, які не мають більшості у парламенті. Тому, рівень співпраці між виконавчою і законодавчою гілками влади, як правило, досить низький. Це призводить до перманентних урядових криз (досить поширене явище для європейських держав, особливо Італії).

Очевидно, що коаліційні уряди завжди менш стабільні за однопартійні, Проте, більш стійкіші ніж уряди меншості. Зазвичай вони існують, допоки спільні інтереси та тісні міжособистісні взаємини політичних лідерів переважають над партійними інтересами представників парламентської коаліції.

Варто зазначити, що залежно від співвідношення чисельності партійних фракцій у парламенті, стосунки партнерів по коаліції можуть бути рівноправними. Це дає можливість досить швидко сформувати уряд. Коли ж вказані стосунки нерівноправні, консультації та переговори для досягнення компромісу щодо розподілу місць в уряді затягуються. У такому випадку провідна партія вимушена надавати іншим партіям, які, як правило, обираються за принципом ідеологічної спорідненості, окремі посади в уряді в обмін на підтримку їхньої фракції.

З огляду на викладене є всі підстави стверджувати, що наявність сильних політичних партій є запорукою прогресивного та стабільного розвитку суспільства, оскільки вони, як суб'єкти формування політико-управлінських відносин, визначають характер і напрям політичних процесів. При цьому, найбільш стійкою традиційно вважається двопартійна система, наприклад, як у США, Великобританія. Проте, різке загострення міжпартійної боротьби між республіканцями і демократами в США в останні роки дозволяють дійти висновку, що у разі превалювання партійних інтересів над державними, небезпеки для суспільно-політичної дестабілізації залишаються і в двопартійній політичній системі.

Як зазначалось, політичні партії є важливим чинником залучення громадян до демократичних процесів шляхом створення механізмів політичної відповідальності влади перед виборцями. Наприклад, парламентські фракції політичних партій виконують роль каналу зв'язку, що діє між групами інтересів у суспільстві й органами державної влади. Ці фракції утворюються з представників однієї партії або ж з представників кількох партій, які мають близькі політичні платформи і спільні інтереси.

У деяких країнах дозволяється створення змішаних фракцій, до яких входять позафракційні депутати. При цьому, створення таких структур за іншими ознаками не допускається, а в деяких країнах навіть забороняється.

Здійснюючи контроль за діяльністю уряду, парламентські фракції у демократичних країнах визначають діяльність політичних партій, реалізують їх можливість впливати на уряд та відіграють вирішальну роль у його формуванні. Проте, вплив тієї чи іншої фракції залежить від її чи-

сильності, інтелектуального потенціалу, дисциплінованості під час прийняття рішень, контрольованого нею медіаресурсу та інших чинників.

Отже, парламентські фракції є невід'ємним елементом парламенту в демократичних державах та визначають особливості його внутрішньої його структури і функціонування окремих елементів.

Політична та ідеологічна багатоманітність суспільного життя в Україні, зумовили наявні конституційні засади структурування та внутрішньої організації діяльності її законодавчого органу: Верховної Ради України.

В Україні чисельність депутатської фракції є фактором впливу на процеси створення коаліції депутатських фракцій, виборів Голови Верховної Ради України та його заступників, створення комітетів та тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України. Визначальну роль відведено депутатським фракціям й при формуванні складу Кабінету Міністрів України. Тому, відповідно до Регламенту Верховної Ради України на першій сесії новообраної Ради розглядається питання щодо формування та реєстрації депутатських фракцій, які стають суб'єктами парламентської більшості та опозиції.

Саме представники фракцій у робочих групах та інших тимчасових об'єднаннях відстоюють інтереси фракцій, беруть активну участь у формуванні постійних та спеціальних комісій (комітетів), а також керівних органів законодавчого органу. В кінцевому ж підсумку ефективність діяльності парламентських фракцій оцінюється залежно від якості законотворчого процесу та виконанням ними контрольних й інших передбачених законодавством функцій.

На жаль, ситуація, коли вибори до Верховної Ради України не впливали на зміну уряду, певним чином деформувала політичну відповідальність уряду перед виборцями і роль політичних партій, як механізму такої відповідальності. З огляду на це одним із шляхів демократизації процедури опрацювання та прийняття рішень у законодавчому органі є залучення громадськості до роботи парламентських структур (комісій, комітетів) через механізми громадських консультацій між органами влади та представниками громадськості у формі постійно діючих громадських рад.

Як правило, громадські ради, створюються при необхідності вирішення суспільно значущих проблем у тих чи інших сферах життєдіяльності суспільства та держави. Їх діяльність значною мірою дозволяє забезпечити представників державної влади від прийняття

неадекватних ситуації політичних та державно-управлінських рішень. Тому, діяльність громадських рад сприяє становленню управлінської культури (консенсусу) при прийнятті складних для суспільства та органів державної влади рішень.

Для розвитку політичного плюралізму винятково важливе значення має створення правової бази для опозиції, яка є елементом громадянського суспільства. Конкуренція коаліційного уряду і конструктивної опозиції в межах існуючого конституційного ладу надає можливість чітко визначити наявні суперечності та можливі шляхи їх вирішення.

Отже будь-який легітимний політичний режим ґрунтується на консенсусі й представництві суспільних інтересів в органах державної влади, тому, не може обійтися без політичних партій, які мають відповідати їх ролі щодо здійснення політико-управлінських процесів. При цьому, зміст політико-управлінської діяльності держави є вторинним від функцій держави і спрямований на їх виконання.

У процесі виконання цих функцій політико-управлінська діяльність держави наповнюється конкретним змістом.

Так, виконання політичної функції полягає в забезпеченні домінуючого становища соціальних груп, які є носіями суспільної влади та тісно пов'язаних з ними законодавчих функцій. Виконання останніх передбачає встановлення правових норм, дотримання яких є обов'язкове для всіх громадян та установ та є передумовою забезпечення суспільно-політичної стабільності.

Суть виконання організаційних функції полягає, зокрема, у створенню належної інфраструктури, необхідної для забезпечення повсякденної життєдіяльності людини (індивіда), суспільства та держави (транспортної, мобілізаційної тощо).

Безумовно, що важливими є й економічні функції, наприклад, формування державного бюджету та політики Проте, кціонізму, соціальні функції (задоволення потреб населення в роботі, охороні здоров'я, соціальному захисті та інш.) культурно-освітні функції (створення умов для задоволення культурних потреб людей, забезпечення якості освіти тощо).

Накопичений досвід державотворення в Україні, зумовлює необхідність урахування європейського досвіду щодо модернізації її політичної системи, зокрема, розподілу повноважень між її гілками влади для оптимізації політико-управлінських процесів. З огляду ж на те, що тільки належним чином структуровані та ідеологічні

партії здатні сформувати життєдіяльний коаліційний уряд, необхідно підвищити правові вимоги щодо організації їх діяльності.

З іншого боку, варто погодитися з тими, на думку яких «ствердженню демократичного процесу в Україні до цього часу заважає методологічно й історично не розв'язана проблема вибору ціннісних орієнтирів»¹¹⁷.

Носіями ж демократичних і національних цінностей мають бути політичні партії, які є головними суб'єктами формування політичного простору. Україна має багатопартійну систему. Станом на 1 липня 2020 року в Україні офіційно зареєстровані 352 політичні партії і за цим показником вона посідає перше місце в Європі¹¹⁸.

Водночас на вітчизняних теренах переважають не партії, засновані на політичній ідеології, а політичні проекти, успіх яких на виборах забезпечується доступом до ЗМІ та політичної реклами, а не систематичною роботою з виборцями. Ці проекти, як правило, утворюються під виборчі кампанії. Оскільки часу на реєстрацію нової партії зазвичай мало, то часто проводиться ребрендинг вже існуючої. Саме цим пояснюється те, що 44% діючих партій хоча б раз змінили свою назву, а в останні роки кількість перейменувань партій перевищує кількість нових реєстрацій (лідерами перейменувань впродовж 2014–2019 р.р. є: Європейська солідарність — 5 разів, Українська стратегія Гройсмана, Соціалістична партія Олександра Мороза та Партія миру та розвитку — по 3-разів [там же]).

Отже в політико-управлінській сфері політичні партії відіграють провідну роль у будь-якій країні. Про це свідчить аналіз їх участі у політичному процесі та місце, яке вони посідають у політичній та владній системі. Проте, навіть з огляду на українські реалії, навряд чи можна погодитися з тими, які стверджують, що «сьогодні від партії скоріше вимагається здійснення комунікативної функції, ніж боротьба за владу»¹¹⁹.

Дійсно, «для забезпечення політичного управління, адекватного потребам суспільства, недостатньо мати владу, надзвичайно важ-

¹¹⁷ Концептуальні засади взаємодії політики й управління: навч. посіб. / авт. кол.: Е. А. Афонін, Я. В. Бережний, О. Л. Валевський та ін.; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. А. Шахова, В. В. Голубь, В. М. Козакова. К.: НАДУ, 2010. С. 111.

¹¹⁸ Васильченко С., Газін А. Партії «хамелеони» // Історична правда: Український центр суспільних даних. 8 липня. 2020. [Елек-тронний ресурс]// <https://www.istpravda.com.ua/articles/2020/02/3/156968/>

¹¹⁹ Концептуальні засади взаємодії політики й управління: навч. посіб. / авт. кол.: Е. А. Афонін, Я. В. Бережний, О. Л. Валевський та ін.; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. А. Шахова, В. В. Голубь, В. М. Козакова. К.: НАДУ, 2010. С. 105.

ливим є вміння скористатися нею. Це вміння полягає у приведенні політичних відносин у відповідність із об'єктивними закономірностями соціального прогресу, а також в умінні керуватися ними в процесі управлінської діяльності»¹²⁰.

Водночас, політична партія як особлива громадська організація передусім прагне досягти мети, загальної для її членів шляхом отримання і здійснення політичної влади. Вказана влада у подальшому є її інструментом, за відсутності якого ефективність виконання комунікативної функції, якщо її оцінювати у контексті задоволенні інтересів своїх виборців (ідеологічних прихильників), буде досить низькою.

Питання для самоконтролю

1. Розкрийте спільне та відмінне у поняттях «політична посада», «публічний політик» та «державний політичний посадовець».
2. Розкрийте правовий статус адміністративних посад на державній службі.
3. Охарактеризуйте організаційну структуру органів державної влади.
4. Дайте характеристику політичної складової системи державного управління.
5. Дайте характеристику адміністративної складової системи державного управління
6. Розкрийте зміст основних проблем публічного врядування у контексті посткомуністичного транзиту
7. Розкрийте сутність влади у філософському, політичному та соціальному аспектах.
8. Розкрийте сутність влади в економічному, інформаційно-психологічному та духовно-світоглядних аспектах.
9. Перерахуйте основні суб'єкти та об'єкти публічної влади
10. Дайте характеристику основних засад та ресурсів влади публічної влади.
11. Розкрийте взаємозв'язок джерел публічної влади.
12. Розкрийте зміст трансформації уявлень про сутність влади в сучасну епоху.
13. Дайте характеристику комунікативному аспекту владних відносин в системах публічного управління.
14. Дайте характеристику інформаційному аспекту владних відносин в системах публічного управління.

¹²⁰ Політологічний енциклопедичний словник / упоряд. В. П. Горбатенко. — Вид. 2-ге, перероб. і доп. К.: Генеза, 2004. С. 680.

15. Дайте характеристику ролі компетентності як чинника здійснення публічної влади в сучасних умовах.

16. Дайте характеристику ролі масової культури в трансформації сутності публічної влади в сучасну епоху.

17. Розкрийте зміст суперечності владних відносин у контексті тези «єдиним джерелом влади є народ».

18. Дайте характеристику політичної влади як складової публічної влади.

19. Розкрийте сутність політичної влади в межах телеологічного, соціологічного та поведінкового підходів.

20. Розкрийте сутність політичної влади в межах системного та реляціоністського підходів.

21. Дайте характеристику сутності політичної влади для різних типів її здійснення: традиційного, харизматичного і раціонально-правового.

22. Розкрийте зміст добровільного та примусового аспектів легітимізації політичної влади в теорії публічного управління та адміністрування.

23. Дайте загальну характеристику механізмів отримання та здійснення політичної влади.

24. Розкрийте зміст примусу та авторитету, як методів здійснення влади.

25. Розкрийте зміст особливості політичного маніпулювання в технологіях здійснення політичної влади.

26. Дайте загальну ролі інтелектуально-медійного симбіозу в механізмі маніпуляції суспільною свідомістю.

27. Розкрийте проблему імплементації в системі публічного управління та адміністрування принцип поділу влади як аксіоми демократії

28. Розкрийте взаємозв'язок між політичною владою та публічним управлінням.

29. Дайте характеристику форм, в яких відображається зміст державних політичних рішень.

30. Розкрийте взаємозв'язок функцій розробки і впровадження публічної політики.

31. Розкрийте взаємозв'язок національних особливостей соціального буття та ефективності управлінських інститутів політичної влади.

32. Розкрийте взаємозв'язок понять «соціальна взаємодія», «політичний процес» та «управлінський процес» в теорії публічному управлінні.

33. Перерахуйте індивідуальні та групові суб'єкти політичного процесу та їх функції.

34. Дайте характеристику чинникам, які здійснюють вплив на ефективність взаємодії суб'єктів політичного процесу.

35. Розкрийте особливості режимів політичного процесу: функціонування, розвитку та занепаду.

36. Дайте характеристику чинникам, які зумовлюють необхідність застосування системного підходу при дослідженні взаємодії політичної влади та публічного управління.

37. Розкрийте зміст функцій політичної системи в публічному управлінні та адмініструванні.

38. Розкрийте роль політико-управлінських рішень як квінтенсції задоволення політичних вимог суспільства.

39. Дайте характеристику впливу політико-управлінських рішень на становлення системи демократичного врядування

40. Дайте характеристику чинникам, які зумовлюють вибір методів прийняття політико-управлінських рішень.

41. Дайте характеристику чинникам, які зумовлюють низький контроль за виконанням прийнятих політико-управлінських рішень в Україні.

42. Розкрийте зміст типів прийняття та реалізації політико-управлінських рішень: популізму, елітизму, консерватизму, демократизму.

43. Дайте характеристику чинникам, які зумовлюють доцільність поєднання консервативного та демократичного типів прийняття та реалізації політико-управлінських рішень в Україні.

44. Розкрийте єдність біологічного та соціального аспекту буття людини в поняття «особистість».

45. Розкрийте зміст поняття «ідентичність» у контексті поведінки людини у політичній сфері.

46. Перерахуйте основні засоби регулювання поведінки людини у політичній сфері.

47. Розкрийте зміст поняття «неопатримоніальний тип політичного режиму» у контексті особливостей політичного життя сучасної України.

48. Дайте характеристику умов, які здійснюють вплив на формування політичної ідентичності особистості.

49. Розкрийте зміст та причини аполітичності та політичної (ідеологічної) заангажованості особи.

50. Розкрийте взаємозв'язок понять «соціальна ідентичність» та «соціетальний» з феноменом «солідарність» в науковому дискурсі

51. Розкрийте зміст поняття «соцієтальна ідентичність» у контексті культурної ідентифікація та взаємовідносин з публічною владою.

52. Дайте характеристику соцієтальної ідентичності, як одному із чинників суперечностей національного розвитку.

53. Дайте характеристику соцієтальної ідентичності, як одному із чинників суспільно-політичних трансформацій у світі.

54. Дайте характеристику понять «політична ідентифікація особистості» та «соцієтальна ідентичність» у контексті їх впливу на публічне управління.

55. Розкрийте «природу» передумов виникнення політичних партій як суспільно-історичний феномен.

56. Розкрийте сутність ідеології в історичному та сучасному науково дискурсі та їх види.

57. Розкрийте роль політичної ідеології як однієї із форм політичної свідомості та явища культури та зміст її основних функцій

58. Дайте характеристику чинників, які зумовлюють відмінності між різними типами ідеологічного обґрунтування політики.

59. Розкрийте зміст інтроверсії та екстраверсії як дихотомічних понять в теорії особистості.

60. Причини, які зумовлюють необхідність враховувати інтровертну складову в політичній ідеології.

61. Розкрийте зміст мети та функції політичних партій у політичному процесі.

62. Розкрийте зміст основних фаз (етапів) політичного процесу та роль інститутів, що здійснюють відповідну їм функцію.

63. Дайте характеристику ролі інституту політичних партій у владних структурах та відмінності між політичною та державною владою.

64. Дайте загальну характеристику впливу політичних партій на формування Уряду у контексті форми правління в державі.

65. Дайте характеристику передумов за яких діяльність політичних партій спрямована на виконання основних функцій держави.

Теми рефератів (контрольних робіт)

1. Політична складова в системі публічного управління та адміністрування

2. Адміністративна складова в системі публічного управління та адміністрування.

3. Політика та управління, як взаємозалежні сфери життєдіяльності суспільства та держави.

4. Взаємозв'язок політичної та адміністративної складових державного управління.

5. Основні суб'єкти та об'єкти публічної влади в демократичному суспільстві.

6. Взаємозв'язок основних джерел публічної влади в сучасну епоху.

7. Основні фактори трансформації уявлень про сутність влади в сучасну епоху.

8. Основні тенденції трансформації уявлень про сутність влади в сучасну епоху.

9. Роль політичної влади у суспільній життєдіяльності.

10. Загальна характеристика технологічних прийомів здійснення політичної влади.

11. Характеристика владних відносин в системах публічного управління та адміністрування.

12. Основні функції та завдання політичної влади у суспільстві

13. Основні засоби та способи здійснення політичної влади у державі.

14. Механізми взаємодії політичної влади та публічного управління.

15. Взаємозв'язок політичних та управлінських процесів в системі публічного управління.

16. Системний підхід в організації взаємодії політичної влади та публічного управління.

17. Вплив політичної системи на становлення системи демократичного врядування.

18. Вплив політико-управлінських рішень на формування системи публічного управління та адміністрування.

19. Сучасні модернізаційні реформи в контексті політико-адміністративної взаємодії.

20. Сутність та складові поняття «ідентифікація особистості»

21. Основні чинники, які здійснюють вплив на формування політичної ідентичності особистості

22. Основні чинники, які здійснюють вплив на формування соціальної ідентичності особистості.

23. Вплив політичної ідентифікації особистості на ефективність залучення її до політико-управлінської діяльності.

24. Соціально-психологічні передумови залучення особистості до публічної політичної діяльності.

25. Роль сучасних політичних ідеологій в політико-управлінських процесах.

26. Основні функції політичних партій в сучасному суспільстві

27. Політичні партії в сучасних політичних процесах.

28. Участь політичних партій у державно-управлінській діяльності.

29. Характеристика форм взаємодії органів державної влади з неурядовими організаціями.

30. Співпраця органів державної влади з неурядовими організаціями як умова зміцнення демократичних засад державного управління.

РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА

Основна (базова):

6. Шляхтун П. П. Політологія: історія та теорія: Підручник / П. П. Шляхтун. К.: Центр учбової літератури, 2010. 472 с.

Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: учебник / Г. В. Атаманчук. -3-е изд. стер. М.: Изд-во «Омега-Л», 2013. 525 с.

Бортніков В. І. Політична участь і демократія: українські реалії: Моногр. Луцьк: РВВ «Вежа» Волин. держ ун-ту ім. Лесі Українки, 2007. 524 с.

Грамши А., Лукач Д. Наука политики. Как управлять народом / пер. В. Дмитренко, Е. Молочковкая, А Орел и др. М.: Алгоритм, 2017. 336 с.

Дюркгейм Э. О разделении общественного труда / Эмиль Дюркгейм. М.: Канон, 1996. 432 с.

Ентоні Д. Сміт. Національна ідентичність. К.: Основи, 1994. 224 с
Конституція України. Відомості Верховної Ради (ВВР), 1996, № 30, ст. 141). {Із змінами}. [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>

Концептуальні засади взаємодії політики й управління: навч. посіб. / авт. кол.: Е. А. Афонін, Я. В. Бережний, О. Л. Валевський та ін.; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. А. Шахова, В. В. Голубь, В. М. Козакова. К.: НАДУ, 2010. 300 с.

Системні чинники взаємодії політики і управління: наук. розробка / авт. кол.: В. А. Ребкало, Е. А. Афонін, В. А. Шахов та ін.; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. А. Шахова. К.: НАДУ, 2010. 40 с.

Соціологія: теорія, історія, методологія: учебник / под ред. Д. В. Иванова. СПб.: Изд-во С.-Петербур. Ун-та, 2019. 480 с.

Струкевич О. К., Конотопенко О. П., Лапшин С. А. Політологія: Навч. посіб. Вінниця: Нілан-ЛТД, 2016 р. 403 с.

Тоффлер Э. Метаморфозы власти: Пер. с англ. / Э. Тоффлер. М.: ООО «Издательство АСТ», 2003. 669 с.

Фукуяма Ф. Конец истории и последний человек / Ф. Фукуяма; Пер. с англ. МБ. Левина. М.: ООО «Изд-во АСТ: ЗАО НПП «Ермак», 2004. 588 с.

Чигирин Ю. Ю. «Політична ідеологія: минуле, сучасне, майбутнє», Фонд політичних стратегій ім. Джона Кеннеді. К.: ДП «Видавництво Зовнішня торгівля», 2004. 45с.

Шпенглер О. Закат Европы. Том 1. М.: Мысль, 1998. 663 с.

Додаткова:

Александр Дж. Смыслы социальной жизни. Культурсоциология / Джеффри Александр; пер. Григорий Ольховиков. М.: Практис, 2013. 640 с.

Алмонд Г., Пауэлл Дж., Стром К., Далтон Р. Сравнительная политология сегодня: мировой обзор: учебное пособие / сокр.пер.с англ. А. С. Богдановського, Л. А. Галкиной; под ред. И. В. Ильина, А. Ю. Мервиля. М.: АспектПресс, 2002. 537 с.

Арендт Х. О насилии. М.: Новое издательство. 2014. 148 с.

Аристотель. Сочинения: В 4-х т. Т. 4 / Пер. с древнегреч.; Общ. ред. А. И. Доватура. М.: Мысль, 1983. 830 с.

Бауман З. Индивидуализированное общество / Пер. с англ. под ред. В. Л. Иноземцева. М.: Логос, 2005. 390 с.

Бауман З. Текущая современность / Пер. с англ. под ред. Ю. В. Асочакова. СПб.: Питер, 2008. 240 с.

Бек У. Власть и ее оппоненты в эпоху глобализма. Новая всемирно-политическая экономия / Пер. с нем. А. Б. Григорьева, В. Д. Седельника; послесловие В. Г. Федотовой, Н. Н. Федотовой. М.: Прогресс-Традиция; Издательский дом «Территория будущего», 2007. 464 с.

Бодрийяр Ж. Общество потребления. М.: Республика, Культурная революция, 2006.

Вебер Макс. Соціологія. Загальноісторичні аналізи. Політика / Пер. з нім. Олександр Погорілий. К: Основи, 1998. 534 с.

Винер Н. Кибернетика, или Управление и связь в животном и машине. / Пер. с англ. И. В. Соловьева и Г. Н. Поварова; Под ред. Г. Н. Поварова. 2-е издание. М.: Наука; Главная редакция изданий для зарубежных стран, 1983. 344 с.

Гоббс Т. Левиафан, или материя, форма и власть государства церковного и гражданского [электронный ресурс] URL: <http://www.civisbook.ru/files/File/Gobbs.Leviafan.pdf>

Дегтярев А. Основы политической теории / А. Дегтярев. М.: Изд-во «Высш. школа». 1998. 239 с.

Дюверже М. Политические партии. М.: Изд-во: Академический Проект. 2002. 560 с.

Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2004. 752 с.

Закон України «Про державну службу» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 4, ст. 43). [Електронний ресурс] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>

Макс Вебер. Политика как призвание и профессия. М.: Изд-во: Литера Нова. 2018. 232 с.

Орел М. Г. Теоретичні основи державного управління у сфері політичної безпеки: монографія. Київ: «Поліграф плюс» 2019. 320 с.

Парсонс Т. О структуре социального действия / Толкотт Парсонс. М.: Академический проект, 2008. 880 с.

Погебут Л. Г. Социальная психология: учеб. для вузов. СПб.: Питер, 2017. 400 с.

Проблеми модернізації політичних систем сучасності: Монографія / М. І. Панов (кер. авт. кол.), Л. М. Герасіна О. Г. Данильян та ін.; За заг. ред. Л. М. Герасіної, О. Г. Данильяна. Х.: Право, 2008. 320 с.

Публічне управління: термінол. слов. / уклад.: В. С. Куйбіда, М. М. Білінська, О. М. Петрое та ін.; за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білінської, О. М. Петрое. — Київ: НАДУ, 2018. — 224 с.

Фромм Эрих. Психоанализ и религия; Искусство любить; Иметь или быть? Пер. с англ. Н. Петренко Киев: Ника-Центр, 1998. 400 с.

Хантингтон С. Столкновение цивилизаций. М.: ООО «Изд-во АСТ». 2003. 603 с.

Юнг К. Г. Психологические типы. Перевод: София Лорие (под ред. В. Зеленского), СПб.: Азбука, 2001. 405 с.

**РОЗДІЛ 2.
КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ
ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО
УПРАВЛІННЯ ТА
АДМІНІСТРУВАННЯ**

Глава 4. Концептуальні засади публічного управління, які визначені Конституцією України

4.1. Принципи та суб'єктно-об'єктний склад публічного управління відповідно до Конституції України

4.1.1. Принципи публічного управління відповідно до Конституції України

Конституція України є системоутворюючим документом, який визначає концептуальні засади життєдіяльності суспільства, формування та функціонування владних інститутів держави¹. На вказаних засадах ґрунтується організація публічного й, зокрема, державного управління, а те, що вони відображені в акті вищої юридичної сили — Конституції України, зокрема, забезпечує їх:

- верховенство (не може бути прийнятий закон чи інший нормативно-правовий акт, що суперечить змісту Конституції України);
- довготривалість застосування (як правило, конституції є актами тривалої дії);
- стабільність правового поля держави (передбачені процедури щодо змін Конституції України є досить складними).

Щодо принципів публічного управління, які відображені у Конституції України, то основними серед них є наступні:

- демократизму, зміст якого полягає в тому, що він визначає роль народу як єдиного носія і джерела влади, тобто на-

1 Конституція України.// Відомості Верховної Ради (ВВР), 1996, № 30, ст. 141. {Із змінами}. [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

- родовладдя, яке здійснюється безпосередньо через органи державної влади та місцевого самоврядування та опосередковано — через референдуми та виборчу систему;
- поділу влади, який передбачає поділ системи державної влади на три складові, що взаємопов'язані між собою повноваженнями та відповідальністю, які визначені Конституцією України, а саме: *законодавчу, виконавчу та судову*;
 - законності, який передбачає пріоритет норм закону у створенні організаційно-правових засад діяльності інститутів держави та органів місцевого самоврядування, а також дотримання громадянами норм права (він зумовлює необхідність законодавчого визначення принципів, організаційно-функціональних структур та цілей публічного управління);
 - правової зумовленості державно-управлінських рішень, тобто їх прийняття має здійснюватися на підставі чинного законодавства та з урахуванням відповідності чинним правовим актам;
 - верховенства права, оскільки закони та інші нормативно-правові акти мають прийматися на основі Конституції України і повинні відповідати їй.

Окремої уваги заслуговує принцип поділу влади, застосування якого унеможливорює концентрацію влади в одних руках, оскільки сприяє створенню системи стримувань та противаг між органами, які належать до різних частин влади, що й унеможливорює виникнення авторитарного режиму.

При цьому, варто акцентувати увагу на тому, що словосполучення «поділ влади» означає не поділ влади, яка є неподільною, оскільки належить народові, а механізму її здійснення. Цей поділ структурується за функціональною та суб'єктною ознаками.

За функціональною він означає виділення видів діяльності держави: законотворення, правозастосування та правосуддя, а за суб'єктною — сукупність різних видів державних органів: законодавчих, виконавчих і судових з притаманними їм державно-владними повноваженнями.

Окреме місце в Конституції України належить визначенню принципів засад публічного управління. У даному випадку йдеться насамперед про:

- республіканську форму правління та унітарну форму державного устрою;

- виключне право народу визначати і змінювати конституційний лад в Україні;
- розподіл повноважень між законодавчими, виконавчими і судовими органами шляхом регламентації суб'єкт-об'єктного складу державного управління;
- самостійність місцевого самоврядування;
- функціонування інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

У нормах Конституції України визначено також низку інших важливих принципів публічного управління так би мовити ідеологічно-світоглядного характеру, зокрема:

- органи публічного управління мають виконувати завдання, які відображені у законах і підзаконних актах, тобто вказане управління має підзаконний характер;
- публічне управління охоплює всі сфери життєдіяльності людини (індивіда), суспільства та інститутів держави: політичну, соціальну, економічну, гуманітарну;
- державне управління здійснюється спеціально створеним державним апаратом, який утворюють органи державної влади, має повсякденний і безперервний характер, оскільки вказані органи працюють на постійній основі та забезпечують виконання функцій держави.

4.1.2. Регламентація суб'єктно-об'єктного складу державного управління відповідно до Конституції України

Регламентація суб'єкт-об'єктного складу публічного управління — це закріплення у нормах Конституції України засад функціонування законодавчої, виконавчої та судової влади, а також глави держави — Президента України.

Відповідно до ст. 75 Конституції України єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент — Верховна Рада України, яка відповідно до принципу поділу державної влади не розглядається як орган вищого рівня щодо інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування (як це було в УРСР). Проте, лише цей орган має повноваження приймати закони, які є актами найвищої юридичної сили. При цьому, вплив законодавчої влади на діяльність інших органів державної влади і органів місцевого самоврядування здійснюється виключно шляхом прийняття відповідних законів, обов'язкових для всіх суб'єктів на території України.

Згідно Конституції України Верховна Рада України, конституційний склад якої відповідно до ст. 76 складається із чотириста п'ятдесяти народних депутатів України, які обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років, є однопалатним органом. При цьому, народними депутатами України можуть бути лише громадяни України, що на час виборів досягли 21 року, мають право голосу і проживають в Україні протягом останніх п'яти років.

Для керівництва своєю роботою Верховна Рада України обирає зі свого складу Голову, першого заступника і заступника Голови Верховної Ради України.

Відповідно до ст. 85 Конституції України на Верховну Раду України покладено виконання низки функцій (всього їх 37), а також здійснення інших повноважень, які відповідно до Конституції України віднесені до її відання. Серед вказаних функцій, передусім:

- прийняття законів, у тому, числі й затвердження Державного бюджету України, внесення змін до нього та контроль за його виконанням;
- визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, а також затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля;
- розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України та здійснення парламентського контролю, у тому, числі за діяльністю уряду у межах, визначених Конституцією України;
- затвердження переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації та визначення правових засад вилучення об'єктів права приватної власності.

Загалом відповідно до ст. 92 Конституції України, Верховна Рада України шляхом прийняття відповідних законів може вирішувати досить широке коло питань суспільної життєдіяльності, а саме тих які стосуються:

- прав і свобод людини і громадянина та їх гарантій, порядку застосування мов, у тому, числі корінних народів і національних меншин;
- основних обов'язків громадянина, громадянства, їх правосуб'єктності, а також статусу іноземців та осіб без громадянства;

- засад використання природних ресурсів, організації та експлуатації енергосистем, транспорту і зв'язку;
- основ соціального захисту, форм і видів пенсійного забезпечення, регулювання праці і зайнятості, шлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства, виховання, освіти, культури і охорони здоров'я, екологічної безпеки;
- засад зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної діяльності, митної справи, регулювання демографічних та міграційних процесів, а також утворення і діяльності політичних партій, інших об'єднань громадян, засобів масової інформації;
- організації і діяльності органів виконавчої влади, державної служби, державної статистики та інформатики, а також територіального устрою;
- судоустрою, судочинства, статусу суддів, засад судової експертизи, організації і діяльності прокуратури, нотаріату, органів досудового розслідування, органів і установ виконання покарань, порядку виконання судових рішень, а також засад організації та діяльності адвокатури;
- засад місцевого самоврядування, статусу столиці України та спеціального статусу інших міст;
- основ національної безпеки, організації Збройних Сил України і забезпечення громадського порядку;
- правового режиму державного кордону, воєнного і надзвичайного стану, а також зон надзвичайної екологічної ситуації;
- організації і порядку проведення виборів і референдумів, Верховної Ради України, статусу народних депутатів України;
- засад цивільно-правової відповідальності, а також діянь, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них;
- державного бюджету України, бюджетної системи та оподаткування, податків, зборів, засад створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків, статусу національної валюти, іноземних валют на території України, порядку утворення і погашення державного внутрішнього і зовнішнього боргу, а також випуску та обігу державних цінних паперів, їх видів і типів;
- порядку направлення підрозділів Збройних Сил України

- до інших держав, а також допуску та умов перебування під-розділів збройних сил інших держав на території України;
- одиниць ваги, міри і часу, встановлення державних стандартів; порядку використання і захисту державних символів;
 - державних нагород, військових звань, дипломатичних рангів та інших спеціальних звання, а також державних свят;
 - утворення і функціонування вільних та інших спеціальних зон, що мають економічний чи міграційний режим, відмінний від загального;
 - оголошення амністії.

При цьому, відповідно до ст. 93 Конституції України, право законодавчої ініціативи належить Президентові України, народним депутатам України та Кабінету Міністрів України, а законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються позачергово.

Робота Верховної Ради України організовується відповідно до Регламенту Верховної Ради України, який затверджується Законом України.

Для здійснення законодавчих робіт, підготовки і попереднього розгляду питань, що належать до повноважень Верховної Ради України відповідно до ст. 89 Конституції України, утворюються профільні комітети, які працюють на постійній основі. Відповідно до цієї статті для розгляду питань, що мають тимчасовий характер або не належать до тих, які підлягають розгляду в комітетах утворюються тимчасові спеціальні комісії, а у разі необхідності проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес — тимчасові слідчі комісії (якщо за це проголосувала не менш як одна третина від конституційного складу Верховної Ради України). Варто зазначити, що висновки і пропозиції тимчасових слідчих комісій не є вирішальними для слідства і суду.

Організація і порядок діяльності комітетів Верховної Ради України, її тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій встановлюються законом.

Органи виконавчої влади забезпечують управління економічною та соціальною сферами всієї країни, вирішення решти управлінських справ. Згідно Конституції України виконавча влада, яка через ієрархічно побудований державний апарат забезпечує безпосереднє управління державними справами, є рівноцінною із зако-

нодавчою та судовою. Виконавча влада організаційно єдина, тобто ланки нижчого рівня підпорядковані ланкам вищого рівня.

Відповідно до ст. 113 Конституції України вищим органом у системі органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів України, який відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією. Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується Конституцією України та законами України, а також указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України.

До складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, який призначається Верховною Радою України за поданням Президента України, Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри, міністри. При цьому, кандидатуру для призначення на посаду Прем'єр-міністра України вносить Президент України за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до ст. 83 Конституції України, або депутатської фракції, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

Відповідно до ст. 115 Конституції України Кабінет Міністрів України складає повноваження перед новообраною Верховною Радою України, а Прем'єр-міністр України, інші члени Кабінету Міністрів України мають право заявити Верховній Раді України про свою відставку. При цьому, відставка Прем'єр-міністра України, прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінету Міністрів України мають наслідком відставку всього складу Кабінету Міністрів України. У цих випадках Верховна Рада України здійснює формування нового складу Кабінету Міністрів України у строки і в порядку, що визначені Конституцією України, Кабінет Міністрів України, який склав повноваження перед новообраною Верховною Радою України або відставку якого прийнято Верховною Радою України, продовжує виконувати свої повноваження до початку роботи новосформованого Кабінету Міністрів України.

Структурною ланкою виконавчої вертикалі є центральні органи виконавчої влади. До їх складу входять міністерства та інші центральні органи виконавчої влади: служби, агентства, інспекції, Рахункова палата України, Національний банк України, Національний олімпійський комітет та інші. Важливою складовою

системи органів виконавчої влади є місцеві органи виконавчої влади (місцеві державні адміністрації), а також територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади, які виконують відповідні функції.

Ефективність функціонування органів виконавчої влади значною мірою визначається ефективністю вертикальних та горизонтальних управлінських зв'язків між ними. В основу їх формування покладено повноваження Кабінету Міністрів України, які визначені ст. 116 Конституції України щодо спрямування, координації діяльності міністерств, інших органів виконавчої влади.

Так, на центральному рівні горизонтальні управлінські зв'язки передбачають координацію роботи центральних органів виконавчої влади у формуванні та реалізації державної політики у тих чи інших сферах життєдіяльності суспільства.

На місцевому рівні ці зв'язки базуються на взаємовідносинах місцевих державних адміністрацій з територіальними органами центральних органів виконавчої влади. При цьому, голови державних адміністрацій координують діяльність територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади й сприяють їм у виконанні покладених на них завдань.

Ефективність управлінських зв'язків на місцевому рівні значною мірою визначається якістю взаємовідносин органів виконавчої та представницької влади (органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади).

Судова влада в Україні є невід'ємною складовою державної влади, а правосуддя відповідно до ст. 124 Конституції України здійснюють виключно суди. При цьому, створення надзвичайних та особливих судів, як і делегування функцій судів та привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються.

Судоустрій в Україні будується за принципами територіальності та спеціалізації і визначається законом, а основу судової влади становлять суди, серед яких Верховний Суд є найвищим судом у системі судоустрою.

Суди є різними за компетентністю та юрисдикцією. Так, відповідно до закону можуть діяти вищі спеціалізовані суди, а з метою захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин діють адміністративні суди. Суд утворюється, реорганізовується і ліквідується законом, проект якого вносить до Верховної

Ради України Президент України після консультацій з Вищою радою правосуддя.

Відповідно до ст. 126 Конституції України незалежність і недоторканність судді гарантуються Конституцією і законами України, тому вплив на суддю у будь-який спосіб забороняється. При цьому, юрисдикція судів поширюється на будь-який юридичний спір та будь-яке кримінальне обвинувачення, а народ безпосередньо бере участь у здійсненні правосуддя через присяжних. У передбачених законом випадках суди розглядають також інші справи. Крім того, Україна може визнати юрисдикцію Міжнародного кримінального суду на умовах, визначених Римським статутом Міжнародного кримінального суду.

Україна є республікою з парламентсько-президентською формою правління у якій Президент України наділений досить широкими повноваженнями у сфері державного управління, зокрема, щодо керівництва урядом. Він також здійснює інтегруючі функції визначені Конституцією України, як «глава держави» уособлюючи державу і державну владу загалом, а не її складові частини.

Президента України обирають громадяни України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років (одна і та ж особа не може бути Президентом України більше ніж два строки підряд). Він повинен бути громадянином України. Конституція України встановлює недоторканність Президента України під час виконання ним своїх повноважень.

Повноваження Президента України, який не може передавати свої повноваження іншим особам або органам, закріплені в Конституції України й в кінцевому підсумку, об'єднують повноваження:

- у сфері законодавства (право вето та інші);
- щодо діяльності Верховної Ради України (припиняє повноваження Верховної Ради України у випадках, передбачених Конституцією України та інші);
- пов'язані з формуванням виконавчої влади (бере участь у призначенні на посади і звільнення з посад Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів та інших посадових осіб);
- установчі (утворює, реорганізовує та ліквідує за поданням Прем'єр-міністра України міністерства та інші);
- у сфері забезпечення державної незалежності, національної безпеки та оборони країни (він є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України та очолює Раду національної безпеки і оборони України);

- в галузі правосуддя (зокрема, призначає третину складу Конституційного Суду України);
- пов'язані з наданням громадянства України та його позбавленням, наданням притулку в Україні;
- представницькі (наприклад представляє державу в міжнародних відносинах).

Важливим суб'єктом публічного управління в Україні є Рада національної безпеки і оборони України, яка відповідно до ст. 109 Конституції України є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони, який вносить пропозиції Президентові України щодо реалізації засад внутрішньої та зовнішньої політики у сфері національної безпеки і оборони, координує і контролює діяльність органів виконавчої влади в цій сфері.

4.2. Організаційно-правові засади участі громадян в публічному управлінні

4.2.1. Права громадянської участі в публічному управлінні

В демократичному суспільстві основним інструментом реалізації прав громадян щодо участі в публічному управлінні є громадські організації. Сучасна концепція діяльності громадських організацій, зокрема, як суб'єктів виборчого процесу в системі публічного управління виходить із того, що вони є передумовою становлення соціальної правової держави.

З іншого боку, у сучасних умовах однією з вимог громадянського суспільства виступає фактор соціальної відповідальності в усіх сферах суспільного життя на всіх соціальних рівнях від соціальної групи до світового співтовариства. Це зумовлено необхідністю створення умов для реалізації різнобічних інтересів членів будь-якого суспільства.

Водночас взаємовідносини громадянського суспільства і держави є досить складними, оскільки між ними відбувається своєрідний поділ управління публічними справами, у тому, числі й державою. Тому, громадянське суспільство завжди відчуває вплив органів державної влади.

З іншого боку, демократична держава не може функціонувати без розвитку громадянського суспільства, що контролює дії дер-

жавної й, зокрема, політичної влади, оскільки інститути громадянського суспільства сприяють розвитку демократичних процесів.

Очевидно, що загальнонаціональні та місцеві вибори представників органів влади є головною формою політичної участі у цьому процесі широких верств населення. Вони, зокрема, забезпечують легітимність влади та конкуренцію в боротьбі за неї. Як правило, особливості вказаних виборів зумовлені специфікою політичної системи та виборчої системи, а також національними соціальними та культурними чинниками. Вони й зумовлюють практичні цілі та завдання громадських організацій як суб'єктів виборчого процесу, одним із яких є здійснення громадського контролю щодо перебігу та результатів виборів.

Незважаючи на те, що упродовж майже 30 років незалежності України відбувалися постійні зміни її виборчої системи, участь громадських організацій у них була обов'язковою, як передумова зміцнення демократичних засад політичної системи країни та утвердження політичних інститутів.

Отже, основне право громадськості щодо участі в публічному управлінні є наслідком того, що відповідно до Конституції України народ є єдиним джерелом влади, а відтак її громадяни мають право здійснювати владу як безпосередньо, так і через органи державної влади, наприклад, через Верховну Раду України, яка є формою опосередкованого управління державою й покликана забезпечувати її життєдіяльність у процесі парламентської діяльності.

Принципово важливим є те, що згідно зі ст. 34 Конституції України кожному громадянину гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань. Він має право на свій вибір вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб. Вказане право може бути обмежене лише законом за певних обставин, наприклад, в інтересах національної безпеки чи для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя.

Громадяни України також мають право (ст. 36 Конституції України) на свободу об'єднання в політичні партії та інші громадські організації для здійснення і захисту своїх прав та свобод, задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, установлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей. Обмеження щодо членства у полі-

тичних партіях встановлюються виключно Конституцією і законами України, зокрема, їх членами можуть бути лише громадяни України.

Громадяни мають право і на участь у професійних спілках, які є громадськими організаціями, що об'єднують громадян, пов'язаних спільними інтересами, за родом їх професійної діяльності. Професійні спілки утворюються на основі вільного вибору їх членів, без попереднього дозволу та мають рівні права. Обмеження щодо членства у професійних спілках встановлюються виключно Конституцією і законами України.

Загалом, як і в демократичних країнах, Конституція України надає широкі можливості громадським організаціям щодо участі у виборчому процесі.

Так, відповідно до ст. 38 та ст. 40 Конституції України її громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк.

4.2.2. Правові засади доступу громадян до публічної інформації

Згідно п. 1 ст. 1 Закону України «Про доступ до публічної інформації» «Публічна інформація — це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом»². При цьому, згідно п. 1. ст. 10 вказаного Закону України визначає, що кожна особа має право:

- знати у період збирання інформації, але до початку її використання, які відомості про неї та з якою метою збираються, як, ким і з якою метою вони використовуються, передаються чи поширюються, крім випадків, встановлених законом;

2 Закон України «Про доступ до публічної інформації» // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2011, № 32, ст. 314. {Із змінами} [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

- доступу до інформації про неї, яка збирається та зберігається;
- вимагати виправлення неточної, неповної, застарілої інформації про себе, знищення інформації про себе, збирання, використання чи зберігання якої здійснюється з порушенням вимог закону;
- на ознайомлення за рішенням суду з інформацією про інших осіб, якщо це необхідно для реалізації та захисту прав та законних інтересів;
- на відшкодування шкоди у разі розкриття інформації про цю особу з порушенням вимог, визначених законом.

Принципово важливою є вимога, викладена у п. 2. вказаної статті, а саме, що «обсяг інформації про особу, що збирається, зберігається і використовується розпорядниками інформації, має бути максимально обмеженим і використовуватися лише з метою та у спосіб, визначений законом».

Не менш важливим є положення згідно якого розпорядники інформації, які володіють інформацією про особу, зобов'язані (п. 3 ст. 10):

- надавати її безперешкодно і безкоштовно на вимогу осіб, яких вона стосується, крім випадків, передбачених законом;
- використовувати її лише з метою та у спосіб, визначений законом;
- вживати заходів щодо унеможливлення несанкціонованого доступу до неї інших осіб;
- виправляти неточну та застарілу інформацію про особу самостійно або на вимогу осіб, яких вона стосується.

Водночас зберігання інформації про особу не повинно тривати довше, ніж це необхідно для досягнення мети, задля якої ця інформація збиралася, а відмова особі в доступі до інформації про неї, приховування, незаконне збирання, використання, зберігання чи поширення інформації можуть бути оскаржені. (відповідно п. 4 та п. 5 ст. 10):

Одним із механізмів гарантування доступу громадян до публічної інформації є те, що ст 11. передбачає захист особи, яка оприлюднює інформацію. Згідно цієї статті «Посадові та службові особи не підлягають юридичній відповідальності, незважаючи на порушення своїх обов'язків, за розголошення інформації про правопорушення або відомостей, що стосуються серйозної загрози здоров'ю чи безпеці громадян, довіллю, якщо особа При цьому, керувалася

добрими намірами та мала обґрунтоване переконання, що інформація є достовірною, а також містить докази правопорушення або стоується істотної загрози здоров'ю чи безпеці громадян, доквіллю».

Отже, в Україні створені організаційно-правові засади участі громадян в публічному управлінні, про що свідчать передусім їх конституційні права, забезпечення доступу до публічної інформації та національним виборчим правом.

4.2.3. Демократичне виборче право, як механізм залучення громадян до участі в публічному управлінні

Вибори є одним із механізмів легітимації державної влади, а готовність громадян приймати у них участь — визначальною ознакою демократичності суспільства. При цьому, основні виборчі права громадян України, які здійснюються в обсязі і порядку, передбачених виборчим законодавством — це гарантовані Конституцією України їхні права на участь у виборах, які проводяться в Україні. Вони включають право голосу на виборах та право бути кандидатом на виборах. Крім того, громадяни України мають також інші права на участь у виборчому процесі, пов'язані з їхніми основними виборчими правами.

В Україні гарантії прав громадян на участь у виборах, організацію підготовки та проведення виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, сільських, селищних, міських, районних у містах рад, сільських, селищних, міських голів, старост села, селища визначає Виборчий Кодекс України³.

Згідно ст. 1 вказаного Кодексу вибори в Україні є основною формою народного волевиявлення, способом безпосереднього здійснення влади Українським народом, є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. При цьому, відповідно до ст. 2 Виборчого Кодексу України підготовка та проведення виборів регулюються Конституцією України, цим Кодексом, законами України «Про Центральну виборчу комісію», «Про Державний реєстр виборців», іншими законами України, а також прийнятими відповідно до них іншими актами законодавства та актами Центральної виборчої комісії (ст. 2 Кодексу).

3 Виборчий Кодекс України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2020, № 7, № 8, № 9, ст. 48) {Із змінами} [Електронний ресурс] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text>.

В Україні відповідно до Конституції України проводяться такі типи виборів⁴:

- вибори Президента України;
- вибори народних депутатів України;
- місцеві вибори: вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим; вибори депутатів сільської, селищної, міської ради; вибори сільського, селищного, міського голови; вибори депутатів районної ради; вибори депутатів обласної ради; вибори депутатів районної у місті ради (у містах, де утворені районні у місті ради); вибори старости села, селища.

Вибори Президента України та вибори народних депутатів України є загальнодержавними виборами, які можуть проводитися одночасно з місцевим референдумом, позачерговими, повторними, проміжними, першими, додатковими місцевими виборами. При цьому, відповідно до п. 4 ст. 3 Виборчого Кодексу України Чергові та позачергові загальнодержавні вибори не можуть проводитися одночасно із всеукраїнським референдумом, іншими черговими чи позачерговими загальнодержавними виборами, черговими місцевими виборами.

Розділ 2 Виборчого Кодексу України визначає основні принципи положення виборчого права, а саме:

- виборчі права громадян України, які включають право голосу на виборах, право бути кандидатом на виборах, а також інші права на участь у виборчому процесі, пов'язані з їхніми основними виборчими правами (ст. 6);
- принципи загального виборчого права, зокрема, що:
- вибори в Україні є загальними, а право голосу мають громадяни України, яким на день голосування виповнилося 18 років (Проте, громадянин, визнаний судом недієздатним не має права голосу);
- громадян України, який має право голосу, є виборцем, а підставою реалізації ним цього права на виборах є його включення до списку виборців на виборчій дільниці;
- право голосу на виборах депутатів сільської, селищної, міської ради, у тому, числі об'єднаної територіальної громади, сільського, селищного, міського голови мають ви-

⁴ Конституція України // Відомості Верховної Ради (ВВР), 1996, № 30, ст. 141. [Із змінами]. [Електронний ресурс] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

борці, які належать до відповідної територіальної громади, або об'єднаної територіальної громади;

- право голосу на виборах депутатів районної ради мають виборці, які належать до однієї з територіальних громад відповідного району, а на виборах депутатів обласної ради, які проживають на території області.
- право голосу на виборах депутатів районної у місті ради (у місті з районним поділом, де утворені районні у місті ради) мають виборці, які належать до територіальної громади відповідного міста і проживають на території відповідного району в місті, а на виборах старости села, селища, які належать до відповідної об'єднаної територіальної громади і проживають на території відповідного села, селища, що входить до складу об'єднаної територіальної громади;
- право голосу на додаткових виборах депутатів сільської, селищної, міської ради мають виборці, які належать до територіальної громади, що приєдналася до об'єднаної територіальної громади в порядку, визначеному Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»;
- належність громадянина до відповідної територіальної громади та проживання його на відповідній території визначаються його виборчою адресою (крім випадків, передбачених законом), а військовослужбовці строкової служби, громадяни України, які проживають за кордоном, а також особи, визнані судом недієздатними, та громадяни України, які за вироком суду перебувають у місцях позбавлення волі, вважаються такими, що не належать до жодної територіальної громади, та не мають права голосу на місцевих виборах.

Окремо зазначається (п. 8. ст. 6), що будь-які прями чи непрямі привілеї або обмеження виборчих прав громадян України за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, інвалідності та стану здоров'я, за мовними або іншими ознаками забороняються.

Крім того, ст. 9 Виборчого Кодексу України визначає низку прав виборців на участь у виборчому процесі, пов'язані з правом голосу. Так, вони мають право:

- бути членами виборчих комісій, які організують підготовку та проведення відповідних виборів;

- отримувати та поширювати інформацію, що стосується підготовки та проведення відповідних виборів;
- брати участь у проведенні передвиборної агітації на відповідних виборах;
- здійснювати спостереження за проведенням відповідних виборів;
- оскаржувати порушення власних виборчих прав, інших власних особистих прав та законних інтересів, пов'язаних з участю у виборчому процесі.

Принципово важливим є й те, що згідно ст. 11 Виборчого Кодексу України громадяни України, які є виборцями, мають право висувати кандидатів на виборах, яке реалізується ними через політичні партії та їхні організації або шляхом самовисування у порядку, встановленому цим Кодексом, а згідно ст. 12 — громадяни України беруть участь у виборах на рівних засадах (кожен виборець має один голос на кожних виборах, у яких він має право брати участь та може використати свій голос тільки на одній виборчій дільниці, де він включений до списку виборців).

Не менш важливим є й те, що згідно п. 4 та п. 5 ст. 12. Виборчого Кодексу України усі партії (організації партій), які набули статусу суб'єкта виборчого процесу мають рівні права і можливості брати участь у виборчому процесі відповідних виборів у порядку та в межах, встановлених цим Кодексом, а рівність прав і можливостей вказаних суб'єктів брати участь у виборчому процесі відповідних виборів забезпечується, зокрема:

- заборонаю привілеїв чи обмежень кандидатів в залежності від суб'єкта висування, за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, інвалідності та стану здоров'я, за мовними або іншими ознаками;
- заборонаю використання для фінансування передвиборної агітації інших коштів, крім коштів виборчого фонду партії (кандидата, організації партії);
- рівним та неупередженим ставленням засобів масової інформації, інформаційних агентств до кандидатів, партій (організацій партій) — суб'єктів виборчого процесу.

Водночас, відповідно до п. 6 ст. 12. Виборчого Кодексу України, засоби масової інформації, інформаційні агентства мають здійснювати інформування про перебіг виборчого процесу, події, пов'язані

ні з виборами, на засадах збалансованості, достовірності, повноти і точності, об'єктивності поширюваної інформації, доступності з дотриманням вимог законодавства про інформацію та про засоби масової інформації, норм журналістської етики.

У відповідних статтях Виборчого Кодексу України (ст13–18), зазначається, що вибори в Україні є:

- прямими (результати виборів визначаються безпосередньо підсумками голосування виборців);
- вільними (Громадянам України забезпечуються умови для вільного формування своєї волі та її вільного виявлення при голосуванні);
- добровільними (ніхто не може бути примушений до участі чи неучасті у голосуванні на виборах, а також у висуванні кандидатів, у передвиборній агітації, в інших виборчих заходах чи у здійсненні інших виборчих процедур);
- таємними (контроль за змістом волевиявлення виборців, встановлення або розголошення змісту волевиявлення конкретного виборця будь-яким чином забороняється);
- особистими (голосування за інших осіб чи передання виборцем права голосу будь-якій іншій особі забороняється);
- одноразовими (кожний виборець може реалізувати право голосу під час проведення відповідних виборів лише один раз);
- захищені законом (особи, винні в порушенні законодавства про вибори, виборчих прав виборців, кандидатів, партій (організацій партій) — суб'єктів виборчого процесу, притягаються до кримінальної, адміністративної або іншої відповідальності в порядку, встановленому законом).

Основні засади виборчого процесу визначено у Розділі 3 Виборчого Кодексу України. Так, згідно ст. 21 виборчий процес виборів, передбачених цим Кодексом, здійснюється на засадах:

- гарантії реалізації виборчих прав громадян та дотримання основних принципів виборчого права визначених Конституцією України та цим Кодексом;
- законності та заборони протиправного втручання будь-кого у виборчий процес;
- політичного плюралізму та багатопартійності, публічності і відкритості виборчого процесу, усіх його процедур з урахуванням обмежень, встановлених законом, належного інформування виборців та інших суб'єктів виборчого процесу;

- свободи передвиборної агітації, рівного доступу всіх кандидатів і суб'єктів їх висування на відповідних виборах до засобів масової інформації незалежно від їх форми власності, крім засобів масової інформації, засновниками яких є партії (організації партій).

4.2.4. Пріоритети підвищення ефективності взаємодії громадянського суспільства з органами державної влади

Одним із визначальних чинників демократичного розвитку є активізація взаємодії інститутів громадянського суспільства та держави. Це зумовлено тим, що громадянське суспільство не може існувати без свободи та верховенства права, а наявність різноманітних об'єднань громадян є невід'ємним елементом будь-якого демократичного суспільства.

В Україні сьогодні є належне розуміння важливості створення державою сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства, різноманітних форм налагодження ефективної взаємодії громадськості з органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Тому, як зазначається в Національній Стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки, «активне, впливове і розвинене громадянське суспільство є важливим елементом будь-якої демократичної держави та відіграє одну з ключових ролей у впровадженні нагальних суспільних змін і належного врядування, в управлінні державними справами і вирішенні питань місцевого значення, розробці і реалізації ефективної державної політики у різних сферах, утвердженні відповідальності перед людиною правової держави, розв'язанні політичних, соціально-економічних та гуманітарних проблем»⁵.

У цій Стратегії виокремлено основні проблеми розвитку громадянського суспільства в Україні. Серед них, зокрема, недосконалість чинного законодавства, яка створює штучні бар'єри для реалізації громадських ініціатив, утворення та діяльності окремих видів організацій громадянського суспільства, розгляду та врахування громадських пропозицій органами державної влади, органами місцевого самоврядування, а також недостатній рівень гармонізації законодавства України із законодавством Європейського Союзу.

Наслідком не вирішеності цих та інших проблем щодо розвитку громадянського суспільства стало те, що в Україні до цього часу:

5 Указ Президента України «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» від 26 лютого 2016 року № 68/2016 [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2016#n20>.

- відсутній ефективний громадський контроль за діяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування;
 - недостатньою є практика залучення громадськості до формування та реалізації державної політики і вирішення питань місцевого значення;
 - благодійники не мають ефективних стимулів з боку держави, зокрема податкових, обтяжені бюрократичними процедурами, відсутній дієвий механізм захисту від шахрайства та інших зловживань у сфері благодійництва;
 - більшість організацій громадянського суспільства не має доступу до державної фінансової підтримки через її обмежений обсяг, незастосування прозорих конкурсних процедур та надання необґрунтованих переваг окремим видам організацій громадянського суспільства;
 - реалізацію програм (проектів, заходів), розроблених організаціями громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка держави, ускладнюють надмірно короткі строки, протягом яких вона надається, та необґрунтовані обмеження на види витрат, які можуть бути профінансовані за рахунок бюджетних коштів;
 - потенціал організацій громадянського суспільства не повною мірою використовується органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування для надання соціальних та інших суспільно значущих послуг; спостерігається тенденція надання переваги у цій сфері державним і комунальним підприємствам та установам, що не сприяє підвищенню якості послуг та призводить до надмірного зростання бюджетних видатків;
 - недостатніми є стимули щодо здійснення організаціями громадянського суспільства підприємницької діяльності, спрямованої на вирішення соціальних проблем (соціальне підприємництво), долучення таких організацій до надання соціальних послуг зі сприяння у працевлаштуванні та професійної підготовки соціально вразливих верств населення;
 - відсутня єдина державна інформаційно-просвітницька політика у сфері сприяння розвитку громадянського суспільства.
- З огляду на це у вказаній Стратегії, яка базується на принципах⁶:
- пріоритету прав і свобод людини і громадянина;

6 Указ Президента України «Про сприяння розвитку громадянського су-

- верховенства права;
- прозорості, відкритості та взаємовідповідальності органів державної влади, органів місцевого самоврядування та організацій громадянського суспільства;
- політичної неупередженості і недискримінації стосовно усіх видів організацій громадянського суспільства;
- забезпечення конструктивної взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування та організацій громадянського суспільства;
- сприяння залученню громадськості до процесів формування та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення,
- визначено такі стратегічні напрямки розвитку громадянського суспільства напрямки як:
- створення сприятливих умов для формування та інституційного розвитку організацій громадянського суспільства;
- забезпечення ефективних процедур участі громадськості під час формування та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення;
- стимулювання участі організацій громадянського суспільства в соціально-економічному розвитку України;
- створення сприятливих умов для міжсекторальної співпраці.

В межах кожного напрямку визначено низку відповідних завдань.

Так, з метою створення сприятливих умов для формування та інституційного розвитку організацій громадянського суспільства, передбачено, зокрема:

- скорочення строків і спрощення реєстраційних процедур для організацій громадянського суспільства та розширення повноважень щодо участі громадських організації у вирішенні питань місцевого значення;
- вироблення за участю громадськості пріоритетів та єдиних критеріїв щодо надання фінансової підтримки за рахунок бюджетних коштів для виконання програм (реалізації проєктів, заходів), розроблених організаціями громадянського суспільства та спрямованих на реалізацію завдань державної, регіональної політики, визначення середньо- і довгострокових індикаторів обсягів надання такої фінансової підтримки;

спільства в Україні» від 26 лютого 2016 року № 68/2016 [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2016#n20>.

- створення з урахуванням кращих практик ЄС сприятливого податкового середовища для юридичних та фізичних осіб, які надають благодійну допомогу, та фізичних осіб, які отримують благодійну допомогу.

Не менш важливими є також завдання, виконання яких передбачено у руслі інших стратегічних напрямки розвитку громадянського суспільства, зокрема тих виконання яких має за мету забезпечення ефективних процедур участі громадськості під час формування та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення. У даному випадку йдеться про необхідність унормування на законодавчому рівні:

- порядку проведення органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування консультацій з громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів під час їх розроблення зі встановленням вичерпного переліку випадків, коли такі консультації не проводяться, та механізму запобігання порушенню вимог щодо обов'язковості таких консультацій;
- порядку ініціювання та проведення місцевих референдумів, а також ініціювання, проведення загальних зборів (конференцій) членів територіальної громади за місцем проживання та реалізації їх рішень;
- гарантії реалізації права на мирні зібрання із закріпленням вичерпного переліку підстав для обмеження мирних зібрань;
- обов'язковості затвердження у кожній територіальній громаді її статуту, що визначає, зокрема, порядки організації громадських слухань, внесення місцевої ініціативи та реалізації інших форм демократії участі;
- сприяння запровадженню на рівні органів місцевого самоврядування публічних консультацій з громадськістю, громадської експертизи їх діяльності та діяльності їх виконавчих органів, посадових осіб, комунальних підприємств, організацій та установ;
- сприяння запровадженню обов'язкових публічних консультацій у процесі підготовки проектів Державного бюджету України та місцевих бюджетів;
- визначення порядку здійснення громадської експертизи діяльності з надання адміністративних послуг, а також діяльності бюджетних установ, які надають соціальні послуги;
- створення ефективного механізму реалізації права громадян на звернення до органів місцевого самоврядування з електронними петиціями;

- сприяння включенню до регламентів місцевих рад обов'язкових процедур забезпечення інформаційної прозорості і відкритості, у тому, числі питань залучення громадськості до підготовки проектів актів, що мають важливе суспільне значення.

Передбачається, що реалізація, моніторинг та оцінка виконання Стратегії має забезпечуватися спільними зусиллями органів державної влади, органів місцевого самоврядування та громадськості.

Наприклад, вбачається доцільним покладення в органах виконавчої влади функцій із забезпечення реалізації Стратегії на структурні підрозділи, відповідальні за взаємодію з громадськістю. Крім того, Кабінет Міністрів України має щорічно затверджувати з урахуванням результатів публічного громадського обговорення план заходів щодо реалізації Стратегії та забезпечувати його виконання на засадах відкритості та прозорості, а також звітувати перед Президентом України про його виконання.

Принципово важливим є те, що Указом Президента України, яким затверджено Національну Стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки, створено Координаційну раду сприяння розвитку громадянського суспільства як консультативно-дорадчий орган при Президентові України⁷.

Передбачено також, що відкритість та прозорість реалізації вказаної Стратегії забезпечуються шляхом інформування про хід її реалізації на веб-сайті Офіційного інтернет-представництва Президента України та шляхом інформування про стан виконання щорічних планів заходів на офіційних веб-сайтах органів виконавчої влади.

Отже, в Україні здійснено певні кроки на шляху створення законодавчої бази, що відповідає б вимогам демократичного розвитку країни у контексті створення передумов для розвитку демократичних інститутів, які б забезпечували активну участь громадян у публічному управлінні. На цей час загалом створені організаційно-правові засади участі громадян в публічному управлінні. Про це свідчать їх конституційні права, забезпечення їх доступу до публічної інформації, національне виборче право, визначені пріоритети та завдання щодо підвищення ефективності взаємодії громадянського суспільства з органами публічної влади.

⁷ Указ Президента України «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» від 26 лютого 2016 року № 68/2016 [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2016#n20>.

Глава 5. Президент України, Верховна Рада України та центральні органи виконавчої влади в системі державного управління

5.1. Інститут Президента України в системі державного управління

Інститут президентства в Україні. У червні 1991 року Верховна Рада УРСР постановила заснувати пост Президента УРСР до прийняття нової Конституції та провести вибори Президента Української РСР у 1991 році. 5 липня 1991 року нею ж шляхом внесення відповідних поправок до Конституції Української РСР була створена посада «Президент Української Радянської Соціалістичної Республіки»⁸. В цей же день було прийнято Закон УРСР «Про Президента Української РСР». У ст. 1 цього Закону зазначалося, що «Президент Української Радянської Соціалістичної Республіки є найвищою посадовою особою Української держави і главою виконавчої влади»⁹.

Було внесено доповнення до Конституції республіки (глава 12), якими встановлювалися правовий статус і компетенція Президента, умови і порядок його обрання. Пропонували також

8 Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки «Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін та доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР (Відомості Верховної Ради УРСР, 1991, N 33, ст. 445) [Електр.ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1293-12#Text>.

9 Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки «Про Президента Української РСР» (Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР), 1991, N 33, ст. 446) [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1295-12#Text>.

ввести пост віце-президента, але ця пропозиція не знайшла підтримки більшості депутатів Верховної Ради УРСР.

Вибори Президента УРСР були призначені на 1 грудня 1991 року.

Варто зазначити, що за часів перебування України у складі СРСР до 1991 року функції глави держави в Українській РСР виконував Голова Верховної Ради УРСР, оскільки Верховна Рада, вважалась найвищим органом державної влади, а її Президія була постійно діючим органом державної влади¹⁰.

17 вересні 1991 року Верховна Рада України внесла зміни і доповнення до Основного Закону щодо зміни офіційної назви держави з УРСР на Україну, тому, посада Президента УРСР була перейменована, в посаду «Президент України», Проте, нормативна база Української РСР продовжувала діяти.

Вибори Президента України були проведені 1 грудня 1991 року. Леонід Кравчук посів перше місце, ставши першим Президентом України. Отже, за період існування поста Президента УРСР жодна особа не займала його.

Становлення інституту Президента України стало поворотним моментом у реформуванні державної влади, пов'язаному з проголошенням суверенітету України та зміною її конституційного ладу. Подальше становлення інституту президентства було пов'язане із розробкою нової Конституції України, а остаточно його статус був визначений у Конституції України від 28 червня 1996 р.¹¹

Варто зазначити, що згідно зі змінами до Конституції УРСР 1978 року Президент України був не тільки головою виконавчої влади, а й:

- пропонував для затвердження Верховною Радою кандидатуру Прем'єр-міністра України;
- організовував та ліквідував міністерства;
- скасовував акти Кабінету міністрів України та міністерств;
- надавав на розгляд Верховної Ради України проект Державного бюджету;
- призначав голову Фонду держмайна;

10 Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки «Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін та доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР (Відомості Верховної Ради УРСР, 1991, N33, ст. 445)[Електр.ресурс]//<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1293-12#Text>.

11 Конституція України // Відомості Верховної Ради (ВВР), 1996, № 30, ст. 141 {Із змінами}. [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

- призначав представників президента в області, які були головами обласних державних адміністрацій (хоча представники президента не мали таких повноважень як сучасні голови обласних державних адміністрацій, оскільки вся влада в області концентрувалась в руках обласних рад).

З прийняттям Конституції України 1996 року Президент України формально припинив бути головою виконавчої влади, Проте, низка його повноважень залишалася пов'язаною з її формуванням та функціонуванням.

Сьогодні згідно ст. 102 Конституції України Президент України є главою держави, виступає від її імені, є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, а також гарантом реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору.

Президент України згідно ст. 105 Конституції України користується правом недоторканності на час виконання повноважень, а за посягання на його честь і гідність винні особи притягаються до відповідальності на підставі закону. При цьому, звання Президента України зберігається за ним довічно, якщо тільки Президент України не був усунений з поста в порядку імпічменту.

У разі дострокового припинення повноважень Президента України його вибори проводяться в період дев'яноста днів з дня припинення повноважень.

Основні засади проведення виборів Президента України визначені ст. 74 Виборчого Кодексу України згідно якої «Президент України обирається громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування за мажоритарною системою абсолютної більшості»¹².

Згідно ж ст. 103 Конституції України та ст. 75 вказаного Кодексу Президентом України може бути обраний громадянин України, який на день виборів досяг тридцяти п'яти років, має право голосу, володіє державною мовою і проживає в Україні протягом десяти останніх перед днем виборів років. При цьому, одна й та сама особа не може бути Президентом України більш як два строки

12 Виборчий Кодекс України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2020, № 7, № 8, № 9, ст. 48) {Із змінами} [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text>.

підряд, а особа, яка двічі підряд обиралася на пост Президента України, не може бути висунута кандидатом на цей пост.

Крім того, особа, повноваження якої на посту Президента України були припинені достроково відповідно до Конституції України, не може бути висунута кандидатом на пост Президента України на позачергових виборах, призначених у зв'язку із зазначеним припиненням повноважень.

Президент України не може мати іншого представницького мандата, обіймати посаду в органах державної влади або в об'єднаннях громадян, а також займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю чи входити до складу керівного органу або наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку.

Строк повноважень Президента України згідно зі ст. 103 Конституції України — п'ять років.

Чергові вибори Президента України проводяться в останню неділю березня п'ятого року повноважень Президента України.

Новообраний Президент вступає на посаду з моменту складання присяги народові на урочистому, засіданні Верховної Ради України.

Ст. 76 Виборчого Кодексу України передбачені чергові, позачергові та повторні вибори Президента України. Вказані вибори призначаються Верховною Радою України шляхом прийняття відповідної постанови.

Чергові вибори Президента України, які проводяться у зв'язку із закінченням конституційного строку повноважень Президента України, відбуваються в останню неділю березня п'ятого року повноважень Президента України. Верховна Рада України має призначити їх не пізніше як за сто днів до дня виборів та забезпечити опублікування рішення щодо їх призначення у засобах масової інформації. Виборчий процес чергових виборів Президента України розпочинається за дев'яносто днів до дня голосування. Для цього Центральна виборча комісія оголошує про початок виборчого процесу шляхом прийняття рішення не пізніше як за дев'яносто один день до дня голосування.

Позачергові вибори відбуваються в останню неділю дев'яностоденного строку з дня їх призначення Верховною Радою України.

Повторні ж вибори Президента України проводяться, зокрема, випадку, якщо до виборчого бюлетеня для голосування було включено не більше двох кандидатів на пост Президента України

і жодного з них не було обрано або якщо всі кандидати на пост Президента України, включені до виборчого бюлетеня, до дня виборів або до дня повторного голосування зняли свої кандидатури. Ці вибори також відбуваються в останню неділю дев'яностоденного строку з дня прийняття постанови Верховної Ради України про призначення повторних виборів. При цьому, постанова Верховної Ради України про призначення повторних виборів приймається не пізніше як на п'ятнадцятий день після дня внесення до Верховної Ради України відповідного подання Центральної виборчої комісії, а сам виборчий процес розпочинається наступного дня після офіційного опублікування постанови про їх призначення.

Згідно ст. 79. Виборчого Кодексу України виборчий процес виборів Президента України завершується через п'ятнадцять днів після дня офіційного оголошення Центральною виборчою комісією результатів виборів Президента України або у день офіційного опублікування подання Центральної виборчої комісії до Верховної Ради України щодо призначення повторних виборів Президента України.

Функції та повноваження Президента України. Конституція України не відносить главу держави до жодної гілки влади, тому, роль інституту президентства в системі влади може бути з'ясована на підставі аналізу його функцій та повноважень.

Під функціями Президента України у даному випадку розуміються основні напрями його діяльності, як глави держави, зумовлені його місцем і роллю в системі органів державної влади. Наприклад, до основних функцій Президента України відносять представницьку, установчу, контрольну тощо.

Повноваження Президента України — це його конкретні права та обов'язки з вирішення питань, віднесених до його відання.

Тому, компетенція Президента України — це сукупність визначених Конституцією України предметів відання та повноважень, якими він наділяється з метою забезпечення реалізації його функцій як глави держави.

Загалом питання правового статусу Президента України можуть бути предметом регулювання законів, а от повноваження Президента України досить вичерпно викладені у Конституції України. Такий характер компетенції глави держави відображений у п. 31 ч. 1 ст. 106 Конституції України, згідно якого Президент України «здійснює інші повноваження, визначені Конституцією

України». Це означає, що відповідно до Конституції України повноваження Президента України вичерпно визначені Конституцією України, а це унеможлиблює прийняття законів, які встановлювали б інші його повноваження (права та обов'язки). Тому, обсяг повноважень Президента України не може розширюватись шляхом прийняття звичайних законів.

Президент України має низку представницьких повноважень, як у внутрішньо- так і у зовнішньополітичних відносинах. Наприклад, як представник держави у внутрішньополітичних відносинах Президент України звертається з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України та ін. У зовнішньополітичних відносинах Президент України, зокрема, представляє державу в міжнародних відносинах, приймає вірчі та від-кличні грамоти дипломатичних представників іноземних держав, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України.

Президент України є активним учасником законодавчого процесу і має низку повноважень у відносинах із Верховною Радою України, а саме:

- має право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України;
- підписує та офіційно оприлюднює закони, прийняті Верховною Радою України;
- має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів (крім законів про внесення змін до Конституції України) з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України;
- призначає всеукраїнський референдум щодо змін до Конституції України та позачергові вибори до Верховної Ради України у строки, встановлені Конституцією України.

Як зазначалось, згідно з Конституцією України Президент України безпосередньо не належить до виконавчої гілки влади. Водночас він має досить широкі повноваження у сфері виконавчої влади.

Так, зокрема: він вносить за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до статті 83 Конституції України, подання про призначення Верховною Радою України Прем'єр-міністра України (в строк не пізніше ніж на п'ятнадцятий день після одержання такої пропозиції), а також вно-

силь до Верховної Ради України подання про призначення Міністра оборони України та Міністра закордонних справ України.

Крім того він же вносить до Верховної Ради України подання про призначення на посаду та звільнення з посади Голови Служби безпеки України та зупиняє дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності цій Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності.

Президент України має повноваження і у сфері судової влади. Зокрема, Президент України призначає на посади третину складу Конституційного Суду України та здійснює перше призначення на посаду професійного судді строком на п'ять років.

Глава держави має також низку повноважень у сфері національної безпеки та оборони, зокрема:

- здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави;
- є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України;
- призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань;
- очолює Раду національної безпеки і оборони України;
- вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та у разі збройної агресії проти України приймає рішення про використання Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань;
- приймає відповідно до закону рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України;
- приймає у разі необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошує у разі необхідності окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації — з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України;
- Президент України має низку установчих повноважень щодо формування державних органів та призначення посадових осіб. Крім участі у формуванні органів виконавчої та судової влади, він, зокрема:

- призначає на посаду та звільняє з посади за згодою Верховної Ради України Генерального прокурора;
- призначає на посади та звільняє з посад половину складу Ради Національного банку України;
- призначає на посади та звільняє з посад половину складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення.

Він же призначає на посади та звільняє з посад за згодою Верховної Ради України Голову Антимонопольного комітету України та Голову Фонду державного майна України.

Місце та роль актів Президента України в державному управлінні. Відповідно до ч. 3 п. 31 ст. 106 Конституції України Президент України видає акти у формі указів і розпоряджень, які є обов'язковими до виконання на території України. Вказані акти мають підзаконний характер, тобто видаються на основі Конституції та законів України.

При цьому, у деяких випадках передбачених Конституцією України акти Президента України, мають скріплюватися підписами Прем'єр-міністр України і міністра, відповідального за акт та його виконання. Йдеться про акти, які стосуються:

- призначення та звільнення глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях;
- введення в дію рішень Ради національної безпеки і оборони України;
- рішень про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошення у разі необхідності окремих місць України зонами надзвичайної екологічної ситуації.

Порядок підготовки актів Президента України регулюється відповідним Положенням, яке затверджено Указом Президента України¹³.

Укази Президента України можуть мати як нормативний, так і ненормативний (правозастосовний) характер і видаються з найбільш важливих питань. Зокрема, відповідно до п. 3 згаданого Положення Указами Президента України оформляються рішення про:

- призначення та звільнення глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях;

13 Указ Президента України «Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України» від 15.12.2006 року N 970/2006 [Електр.ресурс]//<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/970/2006#Text>.

- призначення позачергових виборів до Верховної Ради України;
- припинення повноважень Верховної Ради України;
- призначення на посаду та звільнення з посади Генерального Прокурора України;
- призначення на посади та звільнення з посад вищого командування Збройних Сил України, інших військових формувань;
- прийняття до громадянства України та припинення громадянства України, надання притулку в Україні;
- помилування;
- створення консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб, їх ліквідацію, реорганізацію;
- введення в дію рішень Ради національної безпеки і оборони України та формування її персонального складу;
- надання доручень Кабінету Міністрів України.

Указами Президента України оформляються також інші рішення, видані на основі та на виконання Конституції України і законів України, якщо хоча б одне з положень рішення розраховано на постійну або багаторазову дію (має нормативний характер) або належить до таких, що оформляються указами Президента України, а також рішення, прийняття яких у формі указу передбачено законами України та указами Президента України.

Розпорядження Президента України мають ненормативний характер. Це акти глави держави, які мають індивідуальний організаційний характер. Ними оформляються прийняті Президентом України на основі та на виконання Конституції і законів України рішення, зокрема, про:

- проведення переговорів, підписання міжнародних договорів України, надання повноважень на ведення переговорів, на підписання міжнародних договорів України, відповідних директив делегації чи представникові України;
- оперативні, організаційні і кадрові питання (крім рішень, які згідно з вказаним Положенням оформляються указами);
- винесення на обговорення громадськості проектів законів, які передбачаються для внесення Президентом України на розгляд Верховної Ради України, проектів актів Президента України.

Розпорядженнями Президента України оформляються також інші рішення, прийняття яких у формі розпорядження передбачено законами України та актами Президента України.

Порядок оприлюднення актів Президента України визначається відповідним Положенням, затвердженим Указом Президента України¹⁴. Відповідно до цього Положення акти Президента України не пізніше як у п'ятнадцятиденний строк після їх прийняття у встановленому порядку і підписання підлягають оприлюдненню державною мовою в офіційних друкованих виданнях: «Офіційний вісник України», газета «Урядовий кур'єр», інформаційний бюлетень «Офіційний вісник Президента України».

Акти Президента України також можуть бути опубліковані в інших друкованих виданнях, але лише після їх офіційного оприлюднення. При цьому, вони мають інформаційний характер і не можуть бути використані для офіційного застосування.

Акти Президента України можуть бути в окремих випадках офіційно оприлюднені через телебачення і радіо.

Нормативні акти Президента України набирають чинності через десять днів з дня їх офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самими актами, але не раніше дня їх опублікування в офіційному друкованому виданні. Якщо інший нормативно-правовий акт опубліковано в «Офіційному віснику Президента України» чи в газеті «Урядовий кур'єр» до його опублікування в «Офіційному віснику України», він набирає чинності після опублікування в тому, із вказаних офіційних друкованих видань, де його опубліковано раніше.

Неформативні акти Президента України можуть не публікуватися.

Акти Президента України, які не мають загального значення чи нормативного характеру, можуть не публікуватися. Ці акти та акти з обмежувальними грифами офіційно оприлюднюються шляхом надіслання відповідним державним органам та органам місцевого самоврядування і доведення ними до відома підприємств, установ, організацій та осіб, на яких поширюється їх чинність.

Неопубліковані акти Президента України набирають чинності з моменту одержання їх державними органами або органами місцевого самоврядування, якщо органом, що їх видав, не встановлено інший строк набрання ними чинності.

Акти Президента України про призначення відповідно до законодавства на посади і звільнення з посад набирають чинності з моменту їх прийняття.

¹⁴ Указ Президента України «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» від 10.06.1997 року

5.2. Верховна Рада України, як суб'єкт законодавчої влади

Склад і структура Верховної Ради. Згідно ст. 75 Конституції України Верховна Рада України є єдиним органом законодавчої влади в Україні, а згідно ст. 76 її конституційний склад — чотириста п'ятдесят народних депутатів України, обирається на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років¹⁵. Вказана кількість зумовлена низкою чинників, зокрема кількістю населення (громадян) України і виборців та однопалатністю парламенту.

Конституцією встановлюється ряд вимог до народних депутатів України, повноваження яких визначаються Конституцією та законами України. Так, ним може бути обрано громадянина України, який на день виборів досяг двадцяти одного року, має право голосу і проживає в Україні протягом останніх п'яти років.

Варто зазначити, що чинна Конституція України, на відміну від Конституції УРСР, значно понизила віковий ценз народних депутатів — з 25 до 21 року і підвищила ценз осілості з двох до п'яти років, а також встановила обмеження для осіб, які мають судимість. Так, не може бути обраним до Верховної Ради України громадянин, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку.

Вибори до Верховної Ради відбувається згідно вимог Виборчого Кодексу України¹⁶.

Конституція України 1996 р. залишила загальну структуру Верховної Ради у вигляді однопалатного парламенту. Водночас, вона суттєво змінила її інститути, зокрема, припинила існування Президії Верховної Ради України, як постійно діючого органу загальної компетенції, та трансформувала постійні комісії Верховної Ради у комітети Верховної Ради. Крім того, зокрема, було створено Інститут Уповноваженого Верховної Ради з прав людини та представника Президента України у Верховній Раді.

Відповідно до ст. 88 Конституції України Верховна Рада України

N 503/97 [Електр.ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/503/97#Text>.
15 Конституція України.— (Відомості Верховної Ради (ВВР), 1996, № 30, ст. 141).— {Із змінами}.— [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

16 Виборчий Кодекс України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2020, № 7, № 8, № 9, ст. 48) {Із змінами} [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text>.

обирає із свого складу Голову Верховної Ради України, Першого заступника і заступника Голови Верховної Ради України та відкликає їх з цих посад. Голова Верховної Ради України:

- веде засідання Верховної Ради України;
- організовує роботу Верховної Ради України, координує діяльність її органів;
- підписує акти, прийняті Верховною Радою України;
- представляє Верховну Раду України у зносинах з іншими органами державної влади України та органами влади інших держав;
- організовує роботу апарату Верховної Ради України.

Він здійснює повноваження, передбачені Конституцією України у порядку, встановленому Регламентом Верховної Ради України¹⁷.

Функції та повноваження Верховної Ради України. Функції Верховної Ради України — це основні напрями діяльності українського парламенту, а саме: законодавча; представницька; установча (державотворча); зовнішньо-політична; парламентського контролю; бюджетно-фінансова.

Пріоритетною функцією є законодавча, яка полягає в прийнятті законів, внесенні до них змін, визнанні їх такими, що втратили юридичну силу, (скасуванні) або в призупиненні їх дії. Пріоритетним напрямом законодавчої функції Верховної Ради України за Конституцією України є внесення змін до неї в межах і порядку передбачених Конституцією.

Не менш важливою складовою законодавчої функції Верховної Ради є законопроектна робота, внесення законопроектів на розгляд Верховної Ради та їх обговорення (народні депутати України згідно ст. 93 Конституції України мають право законодавчої ініціативи). Проте, основним змістом законодавчої функції Верховної Ради України все ж є прийняття законів. При цьому, вона може приймати закон з будь-якого питання за винятком тих, вирішення яких передбачає проведення всеукраїнського референдуму.

Варто акцентувати увагу на тому, що Верховна Рада України не може приймати рішення, які належать до повноважень інших органів державної влади, що є наслідком вимог Конституції України. Так згідно ст. 6 «державна влада в Україні здійснюється на засадах її по-

17 Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 14–15, № 16–17, ст. 133) [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>.

ділу на законодавчу, виконавчу та судову», а згідно частини другої ст. 9 «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України».

Останнє знайшло своє офіційне тлумачення в Рішенні Конституційного Суду України (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування), який вирішив, що «права органу місцевого самоврядування скасовувати свої раніше прийняті рішення та вносити до них зміни необхідно розуміти так, що орган місцевого самоврядування має право приймати рішення, вносити до них зміни та/чи скасовувати їх на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України»¹⁸.

Конституцією передбачається досить чітке коло питань, які вирішуються виключно законами України. Так, згідно зі ст. 92 виключно законами України, визначаються, зокрема:

- права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод;
- основні обов'язки громадянина; громадянство;
- засади зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної діяльності;
- права корінних народів і національних меншин;
- основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення;
- засади регулювання праці і зайнятості, шлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства; виховання, освіти, культури і охорони здоров'я; екологічної безпеки;
- засади утворення і діяльності політичних партій, інших об'єднань громадян, засобів масової інформації; організації і порядку проведення виборів і референдумів;
- правовий режим воєнного і надзвичайного стану, зон надзвичайної екологічної ситуації;
- організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби;
- судоустрій, судочинство, статус суддів, засади судової експертизи, організація і діяльність прокуратури, органів дізнання і слідства;
- територіальний устрій України.

¹⁸ Рішення Конституційного суду України від 16 квітня 2009 року № 7-рп/2009 (Справа № 1-9/2009) [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-09#n56>.

Крім того виключно законами України встановлюються:

- державний бюджет України і бюджетна система України;
- система оподаткування, податки і збори;
- засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків;
- порядок направлення підрозділів Збройних Сил України до інших держав;
- порядок допуску та умови перебування підрозділів збройних сил інших держав на території України;
- державні нагороди;
- військові звання, дипломатичні ранги та інші спеціальні звання;
- державні свята.

Також Законом України оголошується амністія.

Представницька функція Верховної Ради полягає в представництві Українського народу — громадян України всіх національностей — у здійсненні законодавчої влади шляхом виявлення, узагальнення, узгодження, формування, реалізації та захисту його інтересів. Основними складовими змісту цієї функції є, зокрема:

- призначення всеукраїнського референдуму з питань, визначених Конституцією, та виборів;
- обговорення питань внутрішньої і зовнішньої політики та визначення її засад;
- заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України до народу про внутрішнє та зовнішнє становище України;
- затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля.

Установча функція Верховної Ради України полягає передусім у формуванні (участі у формуванні) органів виконавчої і судової влади. Крім того виконання вказаної функції передбачає, зокрема:

- формування парламентських структур;
- призначення чи обрання на посади, звільнення з посад, надання згоди на призначення і звільнення з посад осіб інших органів державної влади, сприяння формуванню органів місцевого самоврядування.

Так, принципово важливим напрямом виконання установчої функції Верховної Ради України формування внутрішніх структур Верховної Ради, зокрема вона:

- обирає зі свого складу Голову Верховної Ради України, Першого заступника і заступника Голови Верховної Ради України та відкликає їх з цих посад;
- для здійснення законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до її повноважень, виконання контрольних функцій відповідно до Конституції України створює з числа народних депутатів України комітети Верховної Ради України та обирає голів, перших заступників, заступників голів та секретаріатів цих комітетів;
- у межах своїх повноважень може створювати тимчасові спеціальні комісії для підготовки і попереднього розгляду питань та для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, утворює тимчасові слідчі комісії, якщо за це проголосувала не менш як одна третина від конституційного складу Верховної Ради України;
- призначає на посаду та звільняє з посади керівника апарату Верховної Ради України та затверджує його структуру;
- затверджує кошторис Верховної Ради України.

Верховна Рада України також призначає на посади та звільняє з посад Голову та інших членів Рахункової палати, призначає на посаду та звільняє з посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, заслуховуючи його щорічні доповіді про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні.

Значне місце в діяльності Верховної Ради України займає парламентський контроль, основними напрямками якого є:

- контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України;
- парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та їх захист (з цією метою заслуховує щорічні доповіді Уповноваженого Верховної Ради про стан дотримання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні);
- бюджетно-фінансовий контроль (здійснюється насамперед через Рахункову палату, яка створюється для контролю за використанням коштів Державного бюджету України від імені Верховної Ради України);
- прийняття рішення Верховною Радою України про направлення запиту до Президента України на вимогу народного депутата України, групи народних депутатів України чи Комітету Верховної Ради України;

- запит народного депутата України на сесії Верховної Ради України;
- здійснення парламентського контролю з окремих питань безпосередньо або через тимчасові спеціальні і тимчасові слідчі комісії в межах, визначених Конституцією України.

Важливою є й бюджетно-фінансова функція Верховної Ради України. Так, згідно ст. 85 Конституції України вона затверджує законом Державний бюджет України та вносить встановленим порядком до нього зміни, здійснює контроль та приймає рішення щодо звіту про його виконання.

Зовнішньополітична функція Верховної Ради полягає, зокрема у:

- визначенні засад зовнішньої політики;
- наданні згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсація міжнародних договорів України;
- схвалення рішення про надання військової допомоги іншим державам, про направлення підрозділів Збройних Сил України до іншої держави чи про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України;
- законодавчій діяльності в галузі зовнішніх зносин.

Комітети Верховної Ради України. Верховна Рада для здійснення законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до її повноважень, виконання контрольних функцій створює з числа народних депутатів України комітети Верховної Ради України, обирає їх голів, перших заступників, заступників та секретарів цих комітетів.

Основними функціями комітетів є: законопроектна робота, яка включає, зокрема:

- організацію розробки за дорученням Верховної Ради України чи з власної ініціативи проектів законів та інших актів, що розглядаються Верховною Радою України;
- попереднє обговорення кандидатур посадових осіб, які відповідно до Конституції та законів України обираються, призначаються або затверджуються Верховною Радою України, заслуховування та підготовка для розгляду Верховною Радою України відповідних висновків щодо цих кандидатур;
- участь у складанні, прийнятті, контролі за виконанням Державного бюджету в частині, що віднесена до компетенції комітетів.

Верховна Рада у межах своїх повноважень може створювати також тимчасові спеціальні комісії для підготовки і попереднього розгляду питань, а для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес — тимчасові слідчі комісії. За створення тимчасових слідчих комісій має проголосувати не менш як одна третина від конституційного складу Верховної Ради України, тобто 150 народних депутатів, але висновки і пропозиції вказаних комісій не є вирішальними для слідства і суду.

Організація і порядок діяльності комітетів Верховної Ради України, її тимчасових спеціальних комісій і тимчасових слідчих комісій встановлюється законом.

Для успішного функціонування структур Верховної Ради України пріоритетними завданнями є удосконалення чинного законодавства, активізація залучення до здійснення її законодавчих, установчих і контрольних функцій суб'єктів законодавчого, бюджетного, контрольного і установчого процесу, а також забезпечення тісної взаємодії з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства.

Основні форми роботи Верховної Ради України та її рішення. Організаційні форми роботи Верховної Ради України — це передбачені чинним законодавством способи організації її роботи, а також її органів, народних депутатів України і посадових осіб з метою здійснення ними своїх функцій і повноважень протягом встановленого часу. Порядок роботи Верховної Ради, а також її органів та посадових осіб визначається Конституцією, законом України «Про Регламент Верховної Ради України» та іншими законодавчими актами.

Так, згідно ст. 9 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» основними організаційними (організаційно-правовими) формами роботи Верховної Ради є її сесії (чергові та позачергові) і пленарні засідання¹⁹.

Сесія Верховної Ради України — це передбачений Конституцією і Регламентом Верховної Ради України загальний, основний, постійний, колегіальний спосіб організації роботи парламенту з метою здійснення ним своїх функцій і повноважень протягом півріччя або іншого встановленого ним часу.

¹⁹ Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 14–15, № 16–17, ст. 133) [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>.

Сесії Верховної Ради України, які починаються і завершуються виконанням у залі засідань Верховної Ради Державного Гімну України, складаються із засідань Верховної Ради (вони можуть бути пленарними, урочистими, а також можуть проводитися у формі парламентських слухань), засідань комітетів, тимчасових слідчих комісій і тимчасових спеціальних комісій, що проводяться у період між пленарними засіданнями, роботи народних депутатів у депутатських фракціях (депутатських групах) та з виборцями.

Відкриття сесії Верховної Ради оголошується головуючим на пленарному засіданні на початку її першого пленарного засідання, а закриття — по завершенні останнього пленарного засідання.

Пленарні засідання Верховної Ради України — це передбачені Конституцією України і Регламентом Верховної Ради України загальні, основні, колегіальні способи організації роботи парламенту протягом дня або тижня.

Згідно ст. 10. Регламенту Верховної Ради України чергові сесії Верховної Ради, крім першої сесії новообраної Верховної Ради, починаються першого вівторка лютого і першого вівторка вересня кожного року, а завершуються відповідно не пізніше як за 45 та 10 днів до початку наступної сесії. Верховна Рада може прийняти постанову про зміну строків завершення сесії. Інформація про дату і час початку чергової сесії Верховної Ради, а також про місце і час реєстрації народних депутатів Апаратом Верховної Ради не пізніше як за три дні до початку роботи чергової сесії Верховної Ради доводиться до відома кожного народного депутата та публікується в газеті «Голос України».

Верховна Рада процедурним рішенням може доручити окремим комітетам, тимчасовим спеціальним комісіям чи тимчасовим слідчим комісіям продовжити їх роботу після закінчення чергової сесії Верховної Ради.

Продовжити роботу після закінчення чергової сесії Верховної Ради комітет, тимчасова спеціальна комісія чи тимчасова слідча комісія можуть також за власною ініціативою, якщо за це проголосувало більше половини членів відповідного комітету, тимчасової спеціальної комісії чи тимчасової слідчої комісії від їх складу, затвердженого Верховною Радою. Про прийняте рішення комітет, тимчасова спеціальна комісія чи тимчасова слідча комісія інформують Голову Верховної Ради України, а у разі його відсутності — Першого заступника чи заступника Голови Верховної Ради України, який виконує обов'язки Голови Верховної Ради України.

За звичайних обставин перший і третій тижні кожного календарного місяця впродовж сесії відводяться для пленарних засідань Верховної Ради, другий — для роботи в комітетах, тимчасових спеціальних комісіях і тимчасових слідчих комісіях, депутатських фракціях (депутатських групах), четвертий — для роботи народних депутатів з виборцями.

Згідно ст. 15 Регламенту Верховної Ради України Верховна Рада нового скликання збирається на першу сесію у залі засідань Верховної Ради не пізніше ніж на тридцятий день після офіційного оголошення про обрання не менш як двох третин народних депутатів від її конституційного складу. Перше засідання першої сесії новообраної Верховної Ради відкриває найстарший за віком народний депутат.

Згідно ст. 83 Конституції України позачергові сесії Верховної Ради України скликаються Головою Верховної Ради України на вимогу Президента України або на вимогу не менш як третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. При цьому, попередньо має бути зазначено порядок денний позачергові сесії.

Згідно ст. 11 Регламенту Верховної Ради України вмотивовані вимоги про скликання позачергової сесії Верховної Ради, підписані їх ініціаторами, разом із проектами документів, які пропонуються до розгляду, надсилаються Голові Верховної Ради України. При цьому, підписи ініціаторів не відкликаються).

Позачергова сесія скликається не пізніше як у семиденний строк після дня надходження вимоги про її скликання. Розпорядження Голови Верховної Ради України про скликання позачергової сесії Верховної Ради публікується у газеті «Голос України» не пізніше як за три дні до її відкриття із зазначенням питань, які пропонуються розглянути на позачерговій сесії Верховної Ради.

Документи, які пропонуються розглянути на позачерговій сесії Верховної Ради, надаються народним депутатам не пізніше як за три дні до відкриття позачергової сесії Верховної Ради.

У разі оголошення Указу Президента України про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або окремих її місцевостях Верховна Рада України має збиратися на засідання у дводенний строк без скликання.

У разі закінчення строку повноважень Верховної Ради України під час дії воєнного чи надзвичайного стану її повноваження продовжуються до дня першого засідання першої сесії Верховної Ради України, обраної після скасування воєнного чи надзвичайного стану.

Згідно с. 84 Конституції України засідання Верховної Ради України проводяться відкрито, а закриті засідання проводяться за рішенням більшості від конституційного складу Верховної Ради України, тобто 226 народних депутатів.

Рішення Верховної Ради України приймаються виключно на її пленарних засіданнях шляхом відкритого голосування, яке здійснюється народним депутатом України особисто в залі засідань за допомогою електронної системи підрахунку голосів. Можливе також таємне голосування шляхом подачі бюлетенів (у відведеному для таємного голосування місці біля зали засідань).

На пленарних засіданнях можливе поіменне голосування народних депутатів України. Воно проводиться за пропозицією будь-якого з депутатів, підтриманою не менш як 1/3 кількості депутатів, що взяли участь у голосуванні. При цьому, на голосування ця пропозиція ставиться першою серед інших пропозицій щодо способу голосування.

Верховна Рада приймає закони, постанови та інші акти більшістю голосів депутатів від її конституційного складу, крім випадків, передбачених Конституцією. Рішення з процедурних питань приймаються більшістю голосів депутатів, які взяли участь у голосуванні, за винятком випадків, передбачених законом.

5.3. Правовий статус та функції Кабінету Міністрів України, міністерств та інших органів виконавчої влади

5.3.1. Правовий статус Кабінету Міністрів України, його завдання та склад

Згідно Закону України «Про Кабінет Міністрів України» Кабінет Міністрів України (Уряд України) є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Він відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією України та здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів²⁰.

²⁰ Закон України «Про Кабінет Міністрів України» (Відомості Верховної

Відповідно до ст. 2 вказаного Закону України основними завданнями Кабінету Міністрів України є:

- забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, виконання Конституції та законів України, актів Президента України;
- вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, створення сприятливих умов для вільного і всебічного розвитку особистості;
- забезпечення проведення бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної, у тому, числі амортизаційної, податкової, структурно-галузевої політики; політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування;
- розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, культурного розвитку, охорони довкілля, а також розроблення, затвердження і виконання інших державних цільових програм;
- забезпечення розвитку і державної підтримки науково-технічного та інноваційного потенціалу держави;
- забезпечення рівних умов для розвитку всіх форм власності; здійснення управління об'єктами державної власності відповідно до закону;
- здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності та національної безпеки України, громадського порядку, боротьби із злочинністю, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;
- організація і забезпечення провадження зовнішньоекономічної діяльності, митної справи;
- спрямування та координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади, здійснення контролю за їх діяльністю.

Для виконання вказаних завдань, згідно ст. 116 Конституції України Кабінет Міністрів України:

- забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої полі-

Ради (ВВР), 2014, № 13, ст. 222) [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>.

тики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України;

- забезпечує реалізацію стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору;
- вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина;
- забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування;
- розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України;
- забезпечує рівні умови розвитку всіх форм власності; здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до закону;
- розробляє проект закону про Державний бюджет України і забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про його виконання;
- здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю;
- організовує і забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи;
- спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади;
- утворює, реорганізовує та ліквідує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади;
- призначає на посади та звільняє з посад за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України;
- здійснює інші повноваження, визначені Конституцією та законами України.

Діяльність Кабінету Міністрів України, який є колегіальним органом, ґрунтується на принципах верховенства права, законності, поділу державної влади, безперервності, колегіальності, солідарної відповідальності, відкритості та прозорості. Він здійснює виконавчу владу на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України та приймає рішення після обговорення питань на його засіданнях.

Кабінет Міністрів України відповідно до Конституції України та Закону України «Про Кабінет Міністрів України» затверджує Регламент Кабінету Міністрів України, який визначає порядок проведення засідань Кабінету Міністрів України, підготовки та прийняття рішень, інші процедурні питання його діяльності, а також визначає порядок розроблення, виконання та моніторингу виконання програмних документів Кабінету Міністрів України.

Важливою складовою правового статусу Кабінету Міністрів України є склад і порядок його формування. Згідно зі ст. 114 Конституції України до складу Кабінету Міністрів України входять: Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри, міністри.

Прем'єр-міністр України призначається Верховною Радою України за поданням Президента України.

Кандидатуру для призначення на посаду Прем'єр-міністра України вносить Президент України за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до статті 83 Конституції України, або депутатської фракції, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

Міністр оборони України, Міністр закордонних справ України призначаються Верховною Радою України за поданням Президента України, інші члени Кабінету Міністрів України призначаються Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України.

Згідно ст. 42 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» Прем'єр-міністр України:

- керує роботою Кабінету Міністрів України, спрямовує діяльність Кабінету Міністрів України на забезпечення здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України, та здійснення інших повноважень, покладених на Кабінет Міністрів України;

- спрямовує, координує та контролює діяльність членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, дає з цією метою доручення, обов'язкові до виконання зазначеними органами та посадовими особами;
- вносить на розгляд Верховної Ради України подання про призначення членів Кабінету Міністрів України (крім Міністра закордонних справ України та Міністра оборони України), а також Голови Антимонопольного комітету України, Голови Державного комітету телебачення та радіомовлення України, Голови Фонду державного майна України;
- вносить на розгляд Кабінету Міністрів України:
- пропозиції щодо кандидатур для призначення на посаду і звільнення з посади голів місцевих державних адміністрацій та щодо внесення Президенту України подань про призначення на посаду або звільнення з посади голів місцевих державних адміністрацій;
- пропозиції щодо спрямування і координації Кабінетом Міністрів України центральних органів виконавчої влади, зокрема через міністра, який не очолює міністерство;
- подання відповідно до закону щодо кандидатур для призначення на посаду за результатами конкурсного відбору відповідно до законодавства про державну службу і звільнення з посади членів колегіальних центральних органів виконавчої влади, що не входять до складу Кабінету Міністрів України;
- подання про утворення, реорганізацію та ліквідацію міністерств, інших центральних органів виконавчої влади;
- формує проект порядку денного засідання Кабінету Міністрів України;
- скликає засідання Кабінету Міністрів України та головує на них;
- підписує акти Кабінету Міністрів України, Генеральну угоду;
- скріплює підписом акти Президента України у випадках, передбачених чинним законодавством;
- представляє Кабінет Міністрів України у відносинах з ін-

шими органами, підприємствами, установами та організаціями в Україні та за її межами;

- вступає у відносини з урядами іноземних держав, веде переговори і підписує міжнародні договори відповідно до закону, постанов Верховної Ради України та актів Президента України, прийнятих відповідно до Конституції України;
- вносить на розгляд Кабінету Міністрів України пропозиції щодо затвердження голів спільних міжурядових комісій з питань співробітництва, що утворюються на підставі міжнародних договорів, укладених від імені Кабінету Міністрів України;
- надає доручення щодо порушення дисциплінарного провадження стосовно міністрів та їх заступників, керівників інших центральних органів виконавчої влади та їх заступників. Застосовує до таких осіб дисциплінарні стягнення;
- надає доручення щодо порушення дисциплінарного провадження стосовно керівників місцевих органів виконавчої влади, їх заступників.

Прем'єр-міністр України може здійснювати інші повноваження, передбачені Конституцією, цим та іншими законами України. Для здійснення його повноважень у складі Секретаріату Кабінету Міністрів України утворюється патронатна служба — апарат Прем'єр-міністра України, керівник якого призначається на посаду та звільняється з посади Прем'єр-міністром України.

У разі відсутності Прем'єр-міністра України повноваження Прем'єр-міністра України за його дорученням виконує Перший віце-прем'єр-міністр України або віце-прем'єр-міністр України згідно з визначеним Кабінетом Міністрів України розподілом повноважень.

Згідно ст. 43 згаданого Закону України Перший віце-прем'єр-міністр України, віце-прем'єр-міністри України згідно з визначеним Кабінетом Міністрів України розподілом повноважень:

- забезпечує виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, виконання інших покладених на Кабінет Міністрів України завдань і повноважень у відповідних напрямках діяльності;
- забезпечує підготовку питань для розгляду на засіданнях Кабінету Міністрів України, попередньо розглядає і погоджує проекти законів, актів Президента України, що готуються

Кабінетом Міністрів України, та проекти відповідних актів Кабінету Міністрів України, сприяє узгодженню позицій між членами Кабінету Міністрів України, вносить пропозиції щодо порядку денного засідань Кабінету Міністрів України;

- забезпечує взаємодію Кабінету Міністрів України з Президентом України та Верховною Радою України з питань діяльності Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади;
- бере участь у розгляді питань на засіданнях Кабінету Міністрів України, має право бути присутнім на засіданнях Верховної Ради України та її органів, брати участь у роботі колегій міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, у засіданнях Ради міністрів Автономної Республіки Крим;
- за рішенням Кабінету Міністрів України здійснює керівництво консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами, що утворюються Кабінетом Міністрів України;
- представляє в установленому порядку Кабінет Міністрів України у відносинах з іншими органами, підприємствами, установами та організаціями в Україні та за її межами;
- веде переговори і підписує міжнародні договори України відповідно до наданих йому повноважень;
- здійснює інші повноваження, передбачені цим та іншими законами.

Кабінет Міністрів України складає повноваження перед новообраною Верховною Радою України, а Прем'єр-міністр України, інші члени Кабінету Міністрів України мають право заявити Верховній Раді України про свою відставку. При цьому, відставка Прем'єр-міністра України, прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінету Міністрів України мають наслідком відставку всього складу Кабінету Міністрів України. У цих випадках Верховна Рада України здійснює формування нового складу Кабінету Міністрів України у строки і в порядку, що визначені Конституцією України. При цьому Кабінет Міністрів України, який склав повноваження перед новообраною Верховною Радою України або відставку якого прийнято Верховною Радою України, продовжує виконувати свої повноваження до початку роботи новосформованого Кабінету Міністрів України.

Згідно ст 6. Закону України «Про Кабінет Міністрів України» кількість та перелік посад новосформованого Кабінету Міністрів

України визначається Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України одночасно з призначенням персонального складу Кабінету Міністрів України. У разі прийняття Кабінетом Міністрів України рішення про утворення, реорганізацію або ліквідацію міністерства посадовий склад Кабінету Міністрів України вважається зміненим з дня прийняття такого рішення.

Посади членів Кабінету Міністрів України належать до політичних посад, на які не поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу. Вони забезпечують політичне та організаційне керівництво відповідними сферами державного управління.

За поданням Прем'єр-міністра України Верховна Рада України може призначати міністрами осіб, які не очолюють міністерств. До складу Кабінету Міністрів України може бути призначено не більше двох таких міністрів. Положення про відповідних міністрів затверджуються Кабінетом Міністрів України.

У разі внесення на розгляд Верховної Ради України подання щодо призначення на посаду члена Кабінету Міністрів України особи, яка є народним депутатом України, до подання додається особиста заява народного депутата України про дострокове припинення ним депутатських повноважень у разі призначення на посаду члена Кабінету Міністрів України. Питання про дострокове припинення повноважень народного депутата України розглядається невідкладно Верховною Радою України на тому, ж пленарному засіданні після призначення його членом Кабінету Міністрів України.

Конституцією України (ст. 120) та ст 7 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» встановлені певні вимоги до членів Кабінету Міністрів України, а саме:

- членами Кабінету Міністрів України можуть бути громадяни України, які мають право голосу, вищу освіту та володіють державною мовою. Не може бути призначена на посаду члена Кабінету Міністрів України особа, яка має судимість, не погашену або не зняту в установленому законом порядку, або на яку протягом останнього року накладалося адміністративне стягнення за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією, або особа, яка має заборгованість зі сплати аліментів на утримання дитини, сукупний розмір якої перевищує суму відповідних платежів за шість місяців з дня пред'явлення виконавчого документа до примусового виконання;

- члени Кабінету Міністрів України не мають права суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, крім викладацької, наукової та творчої у позаробочий час, входить до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку. У разі виникнення обставин, що порушують вимоги щодо несумісності посади члена Кабінету Міністрів України з іншими видами діяльності, такий член Кабінету Міністрів України у двадцятиденний строк з дня виникнення цих обставин припиняє таку діяльність або подає особисту заяву про відставку.

На членів Кабінету Міністрів України також поширюються вимоги та обмеження, встановлені Законом України «Про запобігання корупції»²¹. Зокрема, стосовно кандидатів на посади членів Кабінету Міністрів України за їх письмовою згодою проводиться спеціальна перевірка в порядку, встановленому цим Законом.

Крім того, особи, які претендують на зайняття посади членів Кабінету Міністрів України, до призначення на посаду зобов'язані повідомити керівництву Кабінету Міністрів України про працюючих у цьому органі близьких їм осіб.

Кабінет Міністрів України спрямовує свою діяльність на виконання Конституції та законів України, актів Президента України, постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України. Крім того, згідно ст. 11 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» Програма діяльності Кабінету Міністрів України має базуватися на узгоджених політичних позиціях та програмних завданнях коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України. Вказана Програма подається до Верховної Ради України Прем'єр-міністром України у строк до одного місяця з дня формування Кабінету Міністрів України.

Прем'єр-міністр України особисто представляє Програму діяльності Кабінету Міністрів України на пленарному засіданні Верховної Ради України та відповідає на запитання народних депутатів України. Вона вважається схваленою, якщо за неї проголосувала більшість від конституційного складу Верховної Ради України.

²¹ Закон України «Про запобігання корупції» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 49, ст. 2056) [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.

Рішення про схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України приймається у формі постанови Верховної Ради України.

Верховна Рада України може надати Кабінету Міністрів України можливість доопрацювати Програму діяльності Кабінету Міністрів України. Повторний розгляд Програми діяльності Кабінету Міністрів України Верховною Радою України проводиться не пізніше ніж на п'ятнадцятий день після прийняття такого рішення.

Згідно чинного законодавства (ст. 45 Закону України «Про Кабінет Міністрів України») члени Кабінету Міністрів України несуть солідарну відповідальність за результати діяльності Кабінету Міністрів України як колегіального органу виконавчої влади, а також особисту відповідальність за стан справ у доручених їм сферах державного управління. Члени Кабінету Міністрів України за вчинення правопорушень також несуть відповідальність відповідно до закону та можуть бути притягнуті до дисциплінарної відповідальності у порядку, передбаченому цим Законом.

Крім того, члени Кабінету Міністрів України за вчинення корупційних правопорушень або порушення вимог до поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави (заборона використання службового становища в особистих цілях, запобігання конфлікту інтересів тощо), а також у разі набрання законної сили рішенням суду про визнання їх активів чи активів, набутих за їх дорученням іншими особами або в інших передбачених Цивільним процесуальним кодексом України випадках, необґрунтованими та їх стягнення в дохід держави звільняються Верховною Радою України в порядку, визначеному чинним законодавством.

Згідно ст. 12 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» Кабінет Міністрів України складає повноваження перед новообраною Верховною Радою України. Заява про складення повноважень Кабінету Міністрів України подається Прем'єр-міністром України чи особою, яка виконує його повноваження, та оголошується на першому пленарному засіданні новообраної Верховної Ради України.

Крім того, відставка Кабінету Міністрів України настає внаслідок: прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінету Міністрів України; відставки Прем'єр-міністра України; смерті Прем'єр-міністра України.

Чинне законодавство чітково визначає процедуру відставки Кабінету Міністрів України внаслідок прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри. Так, згідно ст 14 Закону України «Про Кабінет Міністрів

України» Верховна Рада України за пропозицією Президента України або не менш як третини від її конституційного складу може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняти резолюцію недовіри Кабінету Міністрів України.

Питання про відповідальність Кабінету Міністрів України не пізніше ніж через десять днів після внесення пропозиції розглядається на пленарному засіданні Верховної Ради України, на яке запрошуються всі члени Кабінету Міністрів України. У разі розгляду питання про відповідальність Кабінету Міністрів України за пропозицією Президента України у пленарному засіданні Верховної Ради України бере участь Президент України.

Резолюція недовіри Кабінету Міністрів України вважається прийнятою, якщо за це проголосувала більшість від конституційного складу Верховної Ради України. Прийняття вказаної резолюції має наслідком відставку Кабінету Міністрів України.

Варто зазначити, що питання про відповідальність Кабінету Міністрів України не може розглядатися Верховною Радою України більше ніж один раз протягом чергової сесії, а також протягом року після схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України або протягом останньої сесії Верховної Ради України.

Чинне законодавство передбачає також, що Прем'єр-міністр України має право заявити Верховній Раді України про свою відставку. При цьому, Верховна Рада України розглядає питання про відставку Прем'єр-міністра України не пізніше ніж на десятий день після надходження заяви про відставку, якщо вона надійшла під час чергової сесії Верховної Ради України, і не пізніше першого пленарного тижня наступної чергової сесії, якщо така заява надійшла у міжсесійний період.

Прем'єр-міністр України звільняється з посади з дня прийняття рішення про його відставку на пленарному засіданні Верховної Ради України. Його відставка має наслідком відставку всього складу Кабінету Міністрів України.

5.3.2. Робочі органи Кабінету Міністрів України та його акти

Кабінет Міністрів України відповідно до Конституції та законів України здійснює свої повноваження шляхом прийняття рішень на його засіданнях більшістю голосів від складу Кабінету Міністрів України.

Згідно ст. 46 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» засідання Кабінету Міністрів України скликаються Прем'єр-міністром

України. Воно вважається повноважним, якщо на ньому присутні більше ніж половина посадового складу Кабінету Міністрів України.

Якщо міністр не має змоги взяти участь у засіданні Кабінету Міністрів України, з правом дорадчого голосу в засіданні бере участь заступник міністра. Крім того, за пропозиціями членів Кабінету Міністрів України може бути визначено коло інших осіб, які мають право брати участь у його засіданнях з правом дорадчого голосу.

На засіданнях Кабінету Міністрів України головує Прем'єр-міністр України, а в разі його відсутності, за його дорученням — Перший віце-прем'єр-міністр України або віце-прем'єр-міністр України згідно з визначеним Кабінетом Міністрів України розподілом повноважень.

Порядок денний засідання Кабінету Міністрів України затверджує Кабінет Міністрів України за пропозицією Прем'єр-міністра України, а саме засідання стенографується. Стенограма засідання Кабінету Міністрів України є внутрішнім робочим документом Кабінету Міністрів України, що має конфіденційний характер і використовується для складення протоколу засідання, який є офіційним документом.

Вказана стенограма надається Верховній Раді України, Президенту України, членам Кабінету Міністрів України на їх запит, а протокол засідання надсилається членам Кабінету Міністрів України, Президенту України та Верховній Раді України, а також може надсилатися іншим суб'єктам відповідно до Регламенту Кабінету Міністрів України.

Організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України покладається на Секретаріат Кабінету Міністрів України. Тому, він забезпечує підготовку та проведення засідань Кабінету Міністрів України та діяльність Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України та міністрів України, які не очолюють міністерства. Секретаріат також здійснює контроль за своєчасним поданням органами виконавчої влади проектів законів, проектів актів Кабінету Міністрів України, інших документів для підготовки їх до розгляду Кабінетом Міністрів України. Крім того він забезпечує розгляд та надання відповідей на запити, що надходять до Кабінету Міністрів України.

Секретаріат Кабінету Міністрів України, забезпечуючи діяльність члена Кабінету Міністрів України, який не очолює міністерство,

за його дорученням виконує повноваження, передбачені Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» для міністерства²².

Секретаріатом Кабінету Міністрів України керує Державний секретар Кабінету Міністрів України, який призначається на посаду Кабінетом Міністрів України відповідно до законодавства про державну службу строком на п'ять років з правом повторного призначення.

Державний секретар Кабінету Міністрів України звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України з підстав, передбачених законодавством про державну службу.

Державний секретар Кабінету Міністрів України має першого заступника та заступників, які призначаються на посаду Кабінетом Міністрів України відповідно до законодавства про державну службу строком на п'ять років з правом повторного призначення, а звільняються з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України з урахуванням пропозицій Державного секретаря Кабінету Міністрів України з підстав, передбачених законодавством про державну службу.

Державні службовці Секретаріату Кабінету Міністрів України призначаються на посаду та звільняються з посади Державним секретарем Кабінету Міністрів України, крім тих, які призначаються на посаду та звільняються з посади Кабінетом Міністрів України.

Інші працівники Секретаріату Кабінету Міністрів України призначаються на посаду та звільняються з посади у порядку, визначеному трудовим законодавством.

Варто акцентувати увагу на тому, що згідно ч. 7 ст. 47 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» припинення повноважень Кабінету Міністрів України не є підставою для звільнення з посад державних службовців, інших працівників Секретаріату Кабінету Міністрів України, крім випадків, передбачених додатковими підставами припинення державної служби окремих державних службовців за ініціативою суб'єкта призначення, визначених ст. 87 1 Закону України «Про державну службу»²³, та крім працівників апарату Прем'єр-міністра України, патронатних служб Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України та міністрів, які не очолюють міністерство.

22 Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, № 38, ст. 385) [Електронний ресурс] //<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>.

23 Закон України «Про державну службу» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 4, ст. 43) [Електронний ресурс] //<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.

Патронатні служби Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України та міністрів, які не очолюють міністерство, утворюються у складі Секретаріату Кабінету Міністрів України. Державні службовці, інші працівники таких служб призначаються на посаду та звільняються з посади Державним секретарем Кабінету Міністрів України за поданням відповідно Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України та міністра, який не очолює міністерство.

Структура Секретаріату Кабінету Міністрів України затверджується Кабінетом Міністрів України за поданням Державного секретаря Кабінету Міністрів України.

Кабінет Міністрів України також може утворювати консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи, у тому, числі на тимчасовій основі. Так, для забезпечення здійснення своїх повноважень він утворює Національну раду України з питань розвитку науки і технологій. До участі у роботі консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів можуть залучатися державні службовці, а також народні депутати України, науковці та інші фахівці за їх згодою, а їх завдання, склад та організація роботи визначаються Кабінетом Міністрів України.

Кабінет Міністрів України на основі та на виконання Конституції і законів України, актів Президента України, постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, видає обов'язкові для виконання акти — постанови і розпорядження.

Акти Кабінету Міністрів України нормативного характеру видаються у формі постанов Кабінету Міністрів України, а з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань видаються у формі розпоряджень.

При цьому, акти Кабінету Міністрів України, які відповідно до закону є регуляторними актами, розробляються, розглядаються, приймаються та оприлюднюються з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Акти Кабінету Міністрів України підписує Прем'єр-міністр України.

Зупинення дії акта Кабінету Міністрів України Президентом України з мотивів невідповідності їх Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності має наслідком зупинення вчинення будь-якими органами,

особами дій, спрямованих на виконання зупиненого акта Кабінету Міністрів України, здійснення повноважень, визначених цим актом.

Винесення Конституційним Судом України ухвали про відмову у відкритті провадження у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України акта Кабінету Міністрів України, ухвали про припинення конституційного провадження у справі або визнання акта Кабінету Міністрів України таким, що відповідає Конституції України, відновлює дію цього акта.

Дія такого акта Кабінету Міністрів України не може бути повторно зупинена Президентом України, крім випадків, якщо:

- акт Кабінету Міністрів України, визнаний Конституційним Судом України таким, що відповідає Конституції України, внаслідок внесення змін до Конституції України стає неконституційним;
- до відповідного акта Кабінету Міністрів України, щодо якого Конституційним Судом України було винесено ухвалу про відмову у відкритті конституційного провадження у справі або прийнято рішення про визнання його таким, що відповідає Конституції України, внесені зміни, що суперечать Конституції України.

Акт Кабінету Міністрів України може бути оскаржений до суду в порядку та у випадках, установлених законом.

Право ініціативи у прийнятті актів Кабінету Міністрів України мають члени Кабінету Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, державні колегіальні органи, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, які, як правило, й готують проекти вказаних актів. До підготовки проектів актів можуть залучатися народні депутати України, науковці та інші фахівці за їх згодою.

Проекти актів Кабінету Міністрів України вносяться на розгляд Кабінету Міністрів України Секретаріатом Кабінету Міністрів України, міністерствами, центральними органами виконавчої влади (крім тих, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідного члена Кабінету Міністрів України), державними колегіальними органами, місцевими державними адміністраціями.

Проекти актів Кабінету Міністрів України можуть також вноситися в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України Прем'єр-міністром України, Першим віце-прем'єр-міністром України, віце-прем'єр-міністрами України, а також міні-

стром, який не очолює міністерство. Такі проекти за дорученням відповідних членів Кабінету Міністрів України можуть готуватися Секретаріатом Кабінету Міністрів України, якщо предмет їх правового регулювання не належить до компетенції міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

Проекти актів Кабінету Міністрів України, внесені на його розгляд, реєструються Секретаріатом Кабінету Міністрів України та вносяться до бази даних електронної комп'ютерної мережі. Їх оприлюднення на офіційному веб-сайті Кабінету Міністрів України здійснюється в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. При цьому, проекти актів, що мають важливе суспільне значення та визначають права і обов'язки громадян України, підлягають попередньому оприлюдненню в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України приймаються на засіданнях Кабінету Міністрів України шляхом голосування більшістю голосів від посадового складу Кабінету Міністрів України. Якщо проект рішення отримав підтримку рівно половини посадового складу Кабінету Міністрів України і за цей проект проголосував Прем'єр-міністр України, рішення вважається прийнятим.

Після підписання акта Кабінету Міністрів України внесення до його тексту будь-яких змін, у тому, числі виправлення орфографічних і стилістичних помилок, здійснюється в порядку, передбаченому частиною першою цієї статті.

Постанови Кабінету Міністрів України, крім постанов, що містять інформацію з обмеженим доступом, набирають чинності з дня їх офіційного опублікування, якщо інше не передбачено самими постановами, але не раніше дня їх опублікування.

У випадках, передбачених законом, постанови Кабінету Міністрів України або їх окремі положення, що містять інформацію з обмеженим доступом, не підлягають опублікуванню і набирають чинності з моменту їх доведення в установленому порядку до виконавців, якщо цими постановами не встановлено пізніший термін набрання ними чинності.

Розпорядження Кабінету Міністрів України набирають чинності з моменту їх прийняття, якщо цими розпорядженнями не встановлено пізніший термін набрання ними чинності.

Акти Кабінету Міністрів України включаються до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів України.

Офіційне опублікування постанов Кабінету Міністрів України здійснюється в газеті «Урядовий кур'єр» та Офіційному віснику України, в інших офіційних друкованих виданнях і друкованих засобах масової інформації, визначених законом, а також України оприлюднюються шляхом їх розміщення на офіційному веб-сайті Кабінету Міністрів України.

5.3.3. Взаємовідносини Кабінету Міністрів України з іншими органами публічної влади

Широке коло повноважень Кабінету Міністрів України передбачає його тісні взаємовідносини з іншими органами публічної влади. Оскільки він є вищим органом у системі органів виконавчої влади, то передусім необхідно виділити напрями його впливу на суб'єкти вказаної системи.

З іншого боку, Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України. Тому, визначені чинним законодавством організаційно-правові засади взаємовідносин Кабінету Міністрів України з Президентом України є важливим чинником, який здійснює вплив на характер взаємодії Кабінету Міністрів України з органами виконавчої влади. У цьому ж контексті доцільно розглядати відносини Кабінету Міністрів України з іншими державними органами та органами місцевого самоврядування.

Відносини Кабінету Міністрів України з Президентом України відображені у ст. 25 Закону України «Про Кабінет Міністрів України».

Так, Президент України має право внести Верховній Раді України пропозицію щодо розгляду питання про відповідальність Кабінету Міністрів України з урахуванням обмежень, визначених Конституцією України.

Кабінет Міністрів України забезпечує виконання актів Президента України. При цьому, варто зазначити, що Прем'єр-міністр України і міністр, відповідальний за акт Президента України, виданий Президентом України в межах повноважень, передбачених відповідними пунктами ст. 106 Конституції України та за виконання такого акта, зобов'язані скріпити його своїми підписами у п'ятиденний строк з дня надходження акта для скріплення. Передусім це стосується рішень Ради національної безпеки і оборони України, введених у дію указами Президента України.

Водночас Кабінет Міністрів України може звернутися до Президента України з клопотанням про визначення проекту закону, що вноситься до Верховної Ради України, як невідкладного.

Секретаріат Кабінету Міністрів України зобов'язаний відповідати на звернення консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб, що утворюються Президентом України, надавати їм інформацію, необхідну для виконання покладених на них завдань. З іншого боку, члени Кабінету Міністрів України, керівники інших органів виконавчої влади за погодженням із Прем'єр-міністром України можуть включатися до складу вказаних органів і служб, брати участь у їх роботі (на громадських засадах).

Принципово важливим є й те, що у засіданнях Кабінету Міністрів України може брати участь Президент України або уповноважений ним представник.

Що ж до взаємовідносини Кабінету Міністрів України з іншими суб'єктами органами виконавчої влади, то згідно чинного законодавства Кабінет Міністрів України спрямовує і координує роботу міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ), які забезпечують проведення державної політики у відповідних сферах суспільного і державного життя, виконання Конституції та законів України, актів Президента України, додержання прав і свобод людини та громадянина²⁴. Тому, міністерства та інші ЦОВВ відповідальні перед Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні йому.

Питання діяльності міністерств у Кабінеті Міністрів України представляють відповідні міністри, а діяльність ЦОВВ, керівники яких не входять до його складу, спрямовується і координується міністрами, до сфери діяльності яких належать ці органи. При цьому, Кабінет Міністрів України затверджує граничну чисельність працівників міністерств та інших ЦОВВ, за обґрунтованим поданням їх керівників визначає кількість їх заступників.

Принципово важливим є те, що Кабінет Міністрів України може скасовувати акти міністерств та інших ЦОВВ повністю чи в окремі частині. Водночас це право не поширюється на акти, що видаються ними у процесі здійснення повноважень з управління корпоративними правами, що належать державі у статутних капіталах суб'єктів господарювання, які діють на підставі ліцензії на провадження діяльності з транспортування природного газу, а також юридичних осіб, що володіють корпоративними правами у таких суб'єктах господарювання.

24 Закон України «Про Кабінет Міністрів України» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 13, ст. 222) [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>.

Кабінет Міністрів України призначає на посаду державних секретарів міністерств, керівників та заступників керівників ЦОВВ, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, відповідно до законодавства про державну службу, а також за поданням Прем'єр-міністра України — перших заступників і заступників міністрів. Звільнення зазначених осіб здійснюється Кабінетом Міністрів України в порядку та з підстав, передбачених законами України «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про державну службу».

Варто зазначити, що особливості відносин Кабінету Міністрів України з окремими ЦОВВ можуть визначатися законами України.

Досить значними згідно ст. 23 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» є повноваження Кабінету Міністрів України у відносинах з місцевими державними адміністраціями діяльність яких він спрямовує і координує щодо виконання Конституції та законів України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, органів виконавчої влади вищого рівня, здійснення на відповідній території інших наданих місцевим державним адміністраціям повноважень. З цієї метою Кабінет Міністрів України, зокрема, розглядає питання щодо:

- погодження кандидатур заступників голів обласних державних адміністрацій;
- надання у разі вмотивованої відмови голови обласної державної адміністрації або підтримки головою обласної державної адміністрації вмотивованої відмови голови районної державної адміністрації погодити призначення керівника територіального органу міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, керівника підприємства, установи, організації, що перебуває в управлінні міністерства, іншого ЦОВВ, згоди на призначення відповідного керівника;
- подання Президенту України пропозицій щодо скасування актів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України, з одночасним зупиненням їх дії;
- призначення на посаду або звільнення з посади голів місцевих державних адміністрацій і внесення Президенту України відповідних подань.

Принципово важливим є те, що на засідання Кабінету Міністрів України, на якому розглядається питання щодо призначення керівника

територіального органу міністерства, іншого ЦОВВ, керівника підприємства, установи, організації, що перебуває в управлінні міністерства або іншого ЦОВВ, запрошується відповідний голова обласної державної адміністрації, йому надається можливість вносити пропозиції з обговорюваного питання, робити застереження, давати пояснення.

Отже, голови місцевих державних адміністрацій під час здійснення своїх повноважень відповідальні перед Кабінетом Міністрів України, тобто місцеві державні адміністрації та їх голови підзвітні та підконтрольні Кабінету Міністрів України у межах його повноважень. Тому, Кабінет Міністрів України одержує від місцевих державних адміністрацій інформацію про їх діяльність, регулярно заслуховує звіти голів державних адміністрацій з питань їх діяльності. Крім того він же, зокрема, затверджує типовий регламент місцевих державних адміністрацій, рекомендаційний перелік її структурних підрозділів, граничну чисельність та фонд оплати праці її працівників.

Водночас проекти актів Кабінету Міністрів України з питань розвитку адміністративно-територіальних одиниць надсилаються відповідним місцевим державним адміністраціям для погодження, оскільки перед прийняттям таких актів він розглядає зауваження та пропозиції, подані адміністраціями.

Окремої уваги заслуговують відносини Кабінету Міністрів України з державними господарськими об'єднаннями, підприємствами, установами та організаціями.

Згідно ст. 24 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» він в межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, може утворювати, реорганізовувати та ліквідовувати відповідно до закону державні господарські об'єднання, підприємства, установи та організації, зокрема для здійснення окремих функцій з управління об'єктами державної власності. Кабінет Міністрів України затверджує положення та статuti державних господарських об'єднань, підприємств, установ та організацій, розмір асигнувань на їх утримання і граничну чисельність працівників, призначає на посаду та звільняє з посади їх керівників і заступників керівників, застосовує до них заходи дисциплінарної відповідальності.

Кабінет Міністрів України визначає методологію затвердження фінансових планів державних господарських об'єднань, підприємств, установ та організацій і обчислення обсягу доходів бюджету від управління державними корпоративними правами, відповідно до законодавства координує та контролює їх діяльність. При цьому, керівники державних господарських об'єднань, підприємств, установ та організацій, утворених

Кабінетом Міністрів України, несуть персональну відповідальність перед ним за результати роботи та ефективне використання державного майна.

Досить тісними є взаємовідносини Кабінету міністрів з іншими державними органами.

Так, за необхідності Кабінет Міністрів України може звертатися є до Конституційного Суду України для надання висновків про відповідність Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість.

Кабінет Міністрів України також може бути позивачем та відповідачем у судах, зокрема звертатися до суду, якщо це необхідно для здійснення його повноважень у спосіб, що передбачений Конституції та законами України (його інтереси у судах представляє Міністерство юстиції України, якщо інше не передбачено законами України або актами Кабінету Міністрів України). При цьому, органи виконавчої влади, державні підприємства, установи та організації зобов'язані на вимогу Кабінету Міністрів України або Міністерства юстиції України в установленій ними строк подати матеріали, необхідні для розгляду справ у судах.

Кабінет Міністрів України взаємодіє із Вищою радою правосуддя, іншими органами та установами системи правосуддя з питань, віднесених до їх компетенції, а також відповідно до Конституції та законів України з Національним банком України, іншими державними органами з питань, що належать до його компетенції.

Досить широкими згідно ст. 39 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» є відносини Кабінету Міністрів України з органами місцевого самоврядування, як суб'єктами публічної влади.

Так, Кабінет Міністрів України спрямовує діяльність органів виконавчої влади на сприяння ефективному функціонуванню та розвитку місцевого самоврядування, додержання визначених законом прав органів місцевого самоврядування, забезпечує взаємодію центральних і місцевих органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення, зокрема економічного, соціального та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Водночас він вживає заходів для ознайомлення органів місцевого самоврядування з проектами актів Кабінету Міністрів України, що безпосередньо стосуються питань функціонування місцевого самоврядування чи інтересів територіальних громад.

Принципово важливим є те, що Кабінет Міністрів України в порядку, визначеному законом, за рахунок коштів, передбачених

у Державному бюджеті України, компенсує витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади.

Крім того, Кабінет Міністрів України може вносити на розгляд Верховної Ради України проекти законів про надання органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади. Одночасно Кабінет Міністрів України подає пропозиції про фінансування здійснення таких повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету окремих загально-державних податків, а також передачі у комунальну власність чи у користування органів місцевого самоврядування відповідних об'єктів державної власності. Кабінет Міністрів України також відповідно до Конституції та законів України забезпечує здійснення контролю за виконанням органами місцевого самоврядування наданих їм повноважень органів виконавчої влади.

5.3.4. Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади та їх завдання

Загальні положення щодо діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Організацію, повноваження та порядок діяльності ЦОВВ України, які є юридичними особами публічного права, визначає Закон України «Про центральні органи виконавчої влади»²⁵. Згідно ст. 1 вказаного Закону міністерства входять до складу системи ЦОВВ, забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах (визначених Кабінетом Міністрів України), а інші ЦОВВ виконують окремі функції з реалізації державної політики.

Повноваження ЦОВВ поширюються на всю територію держави, а діяльність ґрунтується на принципах верховенства права, забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина, безперервності, законності, забезпечення єдності державної політики, відкритості та прозорості, відповідальності.

Міністерства діють за принципом єдиноначальності, а інші ЦОВВ діють за вказаним принципом, якщо інше не передбачено зако-

²⁵ Про центральні органи виконавчої влади (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, № 38, ст. 385) [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>.

ном. У своїй діяльності вони керуються Конституцією України, законами України, указами Президента України, постановами Верховної Ради України (прийнятими відповідно до Конституції та законів України), актами Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства України є юридичними особами публічного права.

Організація, повноваження і порядок діяльності міністерств, інших ЦОВВ визначаються Конституцією України та законами України, а Положення про них затверджує Кабінет Міністрів України. Вони утворюються, реорганізуються та ліквідуються Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України. При цьому, члени Кабінету Міністрів України можуть вносити Прем'єр-міністрові України відповідні пропозиції.

Утворення, реорганізація та ліквідація міністерства, іншого ЦОВВ здійснюються з урахуванням завдань Кабінету Міністрів України, а також необхідності забезпечення здійснення повноважень органів виконавчої влади і недопущення дублювання повноважень.

Міністерство, інший ЦОВВ утворюється шляхом утворення нового органу влади або в результаті реорганізації (злиття, поділу, перетворення) одного чи кількох ЦОВВ, а припиняється шляхом реорганізації (злиття, приєднання, поділу, перетворення) або ліквідації. Їх державна реєстрація як юридичної особи здійснюється у триденний строк з дня набрання чинності постанови Верховної Ради України про призначення міністра, акту Кабінету Міністрів України про призначення керівника іншого ЦОВВ.

Міністерства, інші ЦОВВ, щодо яких набрав чинності акт Кабінету Міністрів України про їх припинення, продовжують здійснювати повноваження та функції у визначених сферах компетенції до завершення здійснення заходів з утворення міністерства, іншого ЦОВВ, до якого переходять повноваження та функції міністерства, іншого ЦОВВ, що припиняється, та можливості забезпечення здійснення ним цих функцій і повноважень, про що видається відповідний акт Кабінету Міністрів України.

Актом Кабінету Міністрів України про ліквідацію міністерства, іншого ЦОВВ визначається орган виконавчої влади, якому передаються повноваження та функції міністерства, іншого ЦОВВ, що ліквідується.

Завдання міністерства та повноваження міністра. Згідно ст. 7 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» основними завданнями міністерства, яке очолює міністр є:

- забезпечення нормативно-правового регулювання;
- визначення пріоритетних напрямів розвитку;

- інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики;
- узагальнення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення та внесення в установленому порядку проектів законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України на розгляд Президентів України та Кабінету Міністрів України;
- забезпечення здійснення соціального діалогу на галузевому рівні;
- здійснення інших завдань, визначених законами України.

Міністр, як керівник міністерства та як член Кабінету Міністрів України, здійснює повноваження, визначені Законом України «Про Кабінет Міністрів України»²⁶, тобто щодо спрямування та координації діяльності ЦОВВ. Як керівник міністерства міністр передусім:

- здійснює керівництво діяльністю міністерства, визначає пріоритети його роботи та шляхи виконання покладених на нього завдань, затверджує плани роботи міністерства, звіти про їх виконання;
- в межах компетенції організовує та контролює виконання міністерством Конституції України, законів України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України;
- забезпечує виконання зобов'язань, взятих за міжнародними договорами України;
- вносить Прем'єр-міністрові України пропозиції щодо призначення на посади першого заступника міністра, заступника міністра, порушує в установленому порядку питання щодо заохочення та притягнення їх до дисциплінарної відповідальності, а також питання щодо присвоєння рангу державного службовця державному секретарю міністерства;
- затверджує структуру апарату міністерства і його територіальних органів та положення про самостійні структурні підрозділи апарату міністерства;
- вносить Кабінету Міністрів України подання про утворення в межах граничної чисельності державних службовців та працівників апарату міністерства і коштів,

²⁶ Закон України «Про Кабінет Міністрів України» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 13, ст. 222) [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>.

передбачених на утримання міністерства, ліквідацію, реорганізацію територіальних органів міністерства, затверджує положення про них;

- утворює, ліквідовує, реорганізовує за погодженням з Кабінетом Міністрів України територіальні органи міністерства як структурні підрозділи апарату міністерства, що не мають статусу юридичної особи;
- утворює, ліквідовує, реорганізовує підприємства, установи, організації, що належать до сфери управління цього міністерства, затверджує їхні положення (статути), здійснює у межах своїх повноважень інші функції з управління об'єктами державної власності, а також призначає на посаду та звільняє з посади їх керівників;
- скасовує повністю чи в окремі частині акти територіальних органів міністерства;
- представляє міністерство у публічно-правових відносинах з іншими органами, підприємствами, установами та організаціями в Україні та за її межами;
- визначає обов'язки першого заступника міністра, заступників міністра, розподіл повноважень міністра між першим заступником міністра та заступниками міністра, які вони здійснюють у разі його відсутності;
- приймає рішення щодо розподілу бюджетних коштів, головним розпорядником яких є міністерство;
- утворює комісії, робочі та експертні групи;
- здійснює інші повноваження відповідно до Конституції України, цього та інших законів.

Крім того згідно ст. 12 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» міністр має право на формування патронатної служби міністра у межах граничної чисельності державних службовців та працівників міністерства і витрат, передбачених на утримання міністерства. Її чисельність не може бути більше ніж десяти осіб.

Вказана служба здійснює консультування міністра, підготовку необхідних для виконання завдань міністерства матеріалів, забезпечує зв'язок із посадовими особами інших органів державної влади, організацію зустрічей та зв'язків із громадськістю, засобами масової інформації, а також виконує інші доручення міністра. Водночас працівники патронатної служби міністра не мають права давати доручення державним службовцям та працівникам міністерства.

Варто зазначити, що згідно чинного законодавства у разі звільнення міністра перший заступник міністра та заступники міністра звільняються з посад Кабінетом Міністрів України, оскільки вказані посади належать до політичних посад, на які не поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу. Проте, звільнення міністра не може бути підставою для звільнення державних службовців та працівників апарату міністерства, крім випадків, передбачених Законом України «Про державну службу», та працівників патронатної служби міністра.

Міністерство у межах своїх повноважень, на основі і на виконання Конституції та законів України, актів Президента України та постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, актів Кабінету Міністрів України видає накази, які підписує міністр. При цьому, накази нормативно-правового змісту підлягають державній реєстрації Міністерством юстиції України та включаються до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів (після включення до вказаного реєстру вони опубліковуються державною мовою в офіційних друкованих виданнях).

Накази міністерства, які пройшли державну реєстрацію, набувають чинності з дня офіційного опублікування, якщо інше не передбачено самими актами, але не раніше дня офіційного опублікування.

Накази міністерства, які відповідно до закону є регуляторними актами, розробляються, розглядаються, приймаються та оприлюднюються з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Проекти наказів міністерства, які мають нормативно-правовий характер, оприлюднюються на офіційному веб-сайті міністерства відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації», крім випадків виникнення надзвичайних ситуацій та інших невідкладних випадків, передбачених законом, коли такі проекти актів оприлюднюються негайно після їх підготовки.

Накази міністерства або їх окремі частини можуть бути оскаржені фізичними та юридичними особами до адміністративного суду в порядку, встановленому законом, а також скасовані Кабінетом Міністрів України повністю чи в окремій частині.

Скасування наказу міністерства Кабінетом Міністрів України має наслідком припинення вчинення будь-якими органами, особами дій, спрямованих на виконання скасованого наказу міністерства, здійснення повноважень, визначених цим наказом.

Державний секретар міністерства. Чільне місце в організації діяльності міністерства належить державному секретарю міністерства. Він очолює апарат міністерства, що забезпечує діяльність міністра, а також виконання покладених на міністерство завдань (апарат складається із секретаріату та самостійних структурних підрозділів).

Згідно ст. 10 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» державний секретар міністерства підзвітний і підконтрольний міністру та є вищою посадовою особою з числа державних службовців міністерства. Тому, відбір кандидатури на посаду державного секретаря міністерства здійснюється за результатами конкурсу, що проводиться відповідно до законодавства про державну службу.

Державний секретар міністерства звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України або відповідного міністра.

Основними завданнями державного секретаря міністерства є забезпечення діяльності міністерства, стабільності та наступності у його роботі, організація поточної роботи, пов'язаної із здійсненням повноважень міністерства. З огляду на це він відповідно до покладених на нього завдань, зокрема:

- організовує роботу апарату міністерства;
- забезпечує підготовку пропозицій щодо виконання завдань міністерства та подає їх на розгляд міністру;
- організовує та контролює виконання апаратом міністерства Конституції та законів України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, наказів міністерства та доручень міністра, його першого заступника та заступників, звітує про їх виконання;
- готує та подає міністру для затвердження плани роботи міністерства, звітує про їх виконання;
- за погодженням із центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної бюджетної політики, затверджує штатний розпис та кошторис міністерства, а також забезпечує реалізацію державної політики стосовно державної таємниці, контроль за її збереженням в апараті міністерства;
- призначає на посади та звільняє з посад у порядку, передбаченому законодавством про державну службу, державних службовців апарату міністерства, укладає та розриває з ними контракти про проходження державної служби у

порядку, передбаченому Кабінетом Міністрів України, присвоює їм ранги державних службовців, приймає рішення щодо їх заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності;

- призначає на посади керівників територіальних органів міністерства та їх заступників і звільняє їх з посад;
- представляє міністерство як юридичну особу в цивільно-правових відносинах;
- у межах повноважень, передбачених законом, дає обов'язкові для виконання державними службовцями та іншими працівниками міністерства доручення;
- з питань, що належать до його повноважень, видає накази організаційно-розпорядчого характеру та контролює їх виконання.

Державний секретар Міністерства оборони України може бути військовослужбовцем. Він здійснює вказані вище повноваження, але крім тих, які здійснює Міністр оборони України відповідно до закону. Наприклад він не може затверджувати структуру апарату Міністерства оборони України та граничну чисельність Генерального штабу Збройних Сил України, а також положення про структурні підрозділи апарату Міністерства оборони України та призначати на посади їх керівників.

Державний секретар Міністерства закордонних справ України є дипломатичним службовцем. Він здійснює повноваження керівника державної служби стосовно посадових осіб дипломатичної служби, затверджує штатні розписи та кошториси органів дипломатичної служби, а також здійснює інші повноваження, які покладають на державного секретаря міністерства, крім тих, які здійснює Міністр закордонних справ України відповідно до закону. Наприклад, він не може порушувати питання щодо заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності Надзвичайних і Повноважних Послів України та Глав Місій України при міжнародних організаціях.

Територіальні органи міністерства. Ці органи створюються для реалізації повноважень міністерства на території однієї або кількох адміністративно-територіальних одиниць. Згідно ст. 13 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» ці органи утворюються як юридичні особи публічного права в межах граничної чисельності державних службовців та працівників міністерства і коштів, передбачених на утримання міністерства, лік-

відовуються, реорганізуються за поданням міністра Кабінетом Міністрів України. Вони також можуть утворюватися, ліквідуватися, реорганізуватися міністром як структурні підрозділи апарату міністерства, що не мають статусу юридичної особи (за погодженням із Кабінетом Міністрів України).

Варто зазначити, що територіальні органи міністерства утворюються у випадках, коли їх створення передбачено положенням про міністерство, затвердженим Кабінетом Міністрів України та діють на підставі положень, що затверджуються міністром.

Керівники територіальних органів міністерства призначаються на посади та звільняються з посад державним секретарем, а інші державні службовці та працівники територіальних органів міністерства призначаються на посади та звільняються з посад керівниками територіальних органів міністерства.

Структуру територіальних органів міністерства затверджує міністр, а штатний розпис та кошторис територіальних органів міністерства затверджує державний секретар міністерства.

Відповідно до покладених на них завдань територіальні органи:

- надають адміністративні послуги;
- здійснюють державний нагляд (контроль);
- узагальнюють практику застосування законодавства з питань, що належать до їх компетенції, готують та вносять в установленому порядку пропозиції щодо його вдосконалення;
- управляють об'єктами державної власності в межах, визначених законодавством.

Територіальні органи та міжрегіональні територіальні органи здійснюють свої повноваження як безпосередньо, так і через територіальні органи нижчого рівня, а також контроль за їх діяльністю.

Територіальний орган міністерства очолює керівник, який призначається на посаду за погодженням із головою місцевої державної адміністрації та звільняється з посади міністром, якщо інше не передбачено законом та положенням про міністерство. Голови місцевих державних адміністрацій координують діяльність територіальних органів і сприяють їм у виконанні покладених на ці органи завдань.

Інші центральні органи виконавчої влади. Згідно ст. 16 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» для виконання окремих функцій з реалізації державної політики окрім міністерств утворюються й інші ЦОВВ: служби, агентства, інспекції,

комісії. Їх діяльність спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів згідно із законодавством, а їх основними завданнями є:

- надання адміністративних послуг;
- здійснення державного нагляду (контролю);
- управління об'єктами державної власності;
- внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують та координують їх діяльність;
- здійснення інших завдань, визначених законами України.

Вони можуть здійснювати одне або кілька із зазначених завдань.

Так, якщо більшість функцій ЦОВВ складають функції з надання адміністративних послуг утворюється служба, наприклад, Державна служба України з надзвичайних ситуацій та Державна казначейська служба України, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через, відповідно, Міністра внутрішніх справ України та Міністра фінансів України.

Якщо більшість функцій ЦОВВ складають функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління — утворюється агентство. Наприклад таким є Державне агентство резерву України та Державне агентство водних ресурсів України, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через, відповідно, Міністра економічного розвитку, торгівлі та сільського господарства України та Міністра захисту довкілля та природних ресурсів.

ЦОВВ утворюється як інспекція, якщо більшість його функцій складають контрольно-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства. Наприклад, такою є Державна екологічна інспекція, діяльність якої спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра енергетики та захисту довкілля

На відміну від міністра, керівники цих органів не входять до складу Кабінету Міністрів України, а отже, самостійно не виробляють урядову політику. Тому, керівник ЦОВВ та його заступники є державними службовцями.

Керівники ЦОВВ призначаються на посаду та звільняються (за поданням Прем'єр-міністра України або міністра, який спрямовує та координує діяльність такого органу) з посади Кабінетом Міністрів України.

Що ж до кількості цих органів, то їх функціонування виправдане лише в тому, випадку, коли певні функції державного управління неможливо або небажано віднести до відання якогось одного міністерства або коли існує необхідність розмежувати прийняття політичних рішень і їх реалізацію.

ЦОВВ, як і міністерства, є єдиноначальними органами та можуть видавати загальнообов'язкові нормативно-правові акти лише в межах повноважень, визначених для них законами.

Повноваження міністра у відносинах з ЦОВВ, діяльність якого спрямовується та координується через міністра полягають у тому, що він, зокрема:

- контролює реалізацію ЦОВВ державної політики у відповідній сфері, визначає пріоритетні напрями його роботи та шляхи виконання покладених на нього завдань,;
- погоджує та подає на розгляд Кабінету Міністрів України розроблені ЦОВВ проекти законів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України;
- погоджує структуру апарату ЦОВВ та видає обов'язкові до виконання ним накази та доручення з питань, що належать до сфери діяльності вказаного органу;
- погоджує призначення на посади та звільнення з посад керівників та заступників керівників самостійних структурних підрозділів апарату ЦОВВ, а також керівників і заступників керівників територіальних органів цих органів;
- порушує перед Кабінетом Міністрів України питання щодо скасування актів ЦОВВ повністю чи в окремій частині;
- приймає рішення щодо проведення перевірки діяльності ЦОВВ та його територіальних органів та заслуховує звіти про виконання покладених на нього завдань та планів їх роботи.

Водночас керівник ЦОВВ, зокрема:

- у межах компетенції організовує та контролює виконання в апараті ЦОВВ та його територіальних органах Конституції та законів України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, наказів міністерств;
- вносить на розгляд міністра, який спрямовує та координує діяльність ЦОВВ, пропозиції щодо забезпечення формування державної політики у відповідній сфері, зокрема, розроблені ЦОВВ проекти законів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, наказів відповідного міністер-

ства, а також позицію щодо проектів, розробниками яких є інші міністерства;

- подає на затвердження міністрові, який спрямовує та координує діяльність ЦОВВ, плани роботи, а також забезпечує виконання наказів та доручень міністра з питань, що належать до сфери діяльності центрального органу виконавчої влади;
- забезпечує взаємодію ЦОВВ із структурним підрозділом міністерства, визначеним міністром, відповідальним за взаємодію з ЦОВВ;
- вносить на розгляд міністрові пропозиції щодо утворення, реорганізації та ліквідації територіальних органів ЦОВВ;
- звітує перед міністром про виконання планів роботи ЦОВВ та покладених на нього завдань, про усунення порушень і недоліків, виявлених під час проведення перевірок його діяльності та його територіальних органів;
- затверджує положення про самостійні структурні підрозділи апарату ЦОВВ;
- призначає на посади за погодженням із відповідним міністром та головами відповідних місцевих державних адміністрацій, звільняє з посад керівників територіальних органів ЦОВВ;
- скасовує повністю чи в окремі частині акти територіальних органів центрального органу виконавчої влади;
- представляє в установленому порядку центральний орган виконавчої влади у відносинах з іншими державними органами та органами місцевого самоврядування;
- підписує накази ЦОВВ та у межах повноважень дає обов'язкові для виконання державними службовцями і працівниками апарату ЦОВВ та його територіальних органів доручення.

Структуру апарату ЦОВВ та структуру його територіальних органів затверджує його керівник за погодженням з міністром, який спрямовує та координує діяльність ЦОВВ.

ЦОВВ у межах своїх повноважень, на основі і на виконання Конституції та законів України, актів Президента України та постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, актів Кабінету Міністрів України та наказів міністерств видає накази організаційно-розпорядчого характеру, організовує та контролює їх виконання. Ці накази підлягають обов'язковому оприлюдненню відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Накази ЦОВВ або їх окремі положення можуть бути оскаржені фізичними та юридичними особами до адміністративного суду в порядку, встановленому законом. Вони можуть бути скасовані Кабінетом Міністрів України повністю чи в окремій частині.

Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. Це ЦОВВ, що здійснюють міжгалузеву координацію та контроль, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Згідно ст. 24 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» такими органами є Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, Державний комітет телебачення і радіомовлення України²⁷. Кабінетом Міністрів України можуть бути утворені й інші ЦОВВ зі спеціальним статусом.

Згідно вказаного закону Голова Антимонопольного комітету України, Голова Фонду державного майна України, Голова Державного комітету телебачення і радіомовлення України призначаються на посади за поданням Прем'єр-міністра України та звільняються з посад Верховною Радою України, а їх заступники призначаються на посади та звільняються з посад Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України.

Члени Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, призначаються на посади відповідно до Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг»²⁸.

Варто зазначити, що посади керівників цих органів, на відміну від посад міністрів, належать до посад державних службовців.

ЦОВВ зі спеціальним статусом, як і міністерствам, надано право формування (участі у формуванні) та реалізації державної політики у відповідних сферах державного управління. Тому, питання діяльності Антимонопольного комітету України, Фонду державного майна України, Державного комітету телебачення і радіомовлення України та інших органів зі спеціальним статусом у

²⁷ Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, № 38, ст. 385) [[Електронний ресурс](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text)] [//https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text).

²⁸ Закон України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 51, ст. 833) [<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1540-19#Text>].

Кабінеті Міністрів України представляє Прем'єр-міністр України. Особливості спеціального статусу вказаних ЦОВВ зумовлені організацією, повноваженнями та порядком їх діяльності, що визначаються відповідними законами.

Так, згідно ст. 1 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» особливості спеціального статусу Антимонопольного комітету України, метою діяльності якого є забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності та у сфері публічних закупівель, обумовлюються його завданнями та повноваженнями, в тому, числі роллю у формуванні конкурентної політики, та визначаються цим Законом, іншими актами законодавства і полягають, зокрема, в особливому порядку призначення та звільнення Голови Антимонопольного комітету України, його заступників, державних уповноважених Антимонопольного комітету України, голів територіальних відділень Антимонопольного комітету України, у спеціальних процесуальних засадах діяльності Антимонопольного комітету України, наданні соціальних гарантій, охороні особистих і майнових прав працівників Антимонопольного комітету України на рівні з працівниками правоохоронних органів, в умовах оплати праці²⁹.

Наприклад, згідно ст. 2 цього ж закону Антимонопольний комітет України підконтрольний Президенту України та підзвітний Верховній Раді України. Проте, як було зазначено вище, згідно ст. 24 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» його Голова призначається Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України.

Керівники центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом у межах своїх повноважень, на основі і на виконання Конституції та законів України, актів і доручень Президента України, актів Кабінету Міністрів України приймають власні нормативно-правові акти з питань, що належать до їх компетенції, затверджують положення, інструкції тощо, обов'язкові для їх працівників, а також представляють вказані органи у відносинах з органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

29 Закон України «Про Антимонопольний комітет України» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1993, № 50, ст. 472) [Електронний ресурс]// <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3659-12#Text>.

Глава 6. Місце та роль судової системи у правому забезпеченні публічного управління

6.1. Концептуальні засади діяльності судової влади та судовий контроль в публічному управлінні

Сутність та місце судової влади в публічному управлінні. Дослідження здійснення судової влади ускладнюється необхідністю уникнути ототожнення цієї складової державної влади із судовою системою.

На емпіричному рівні пізнавального процесу, що дає знання закономірних зв'язків і відношень, які виявляються через аналіз безпосередніх даних спостереження, в сучасному суспільстві судова влада постає у вигляді деякої системи органів та посадових осіб. Вони розв'язують спори, тобто вирішують спірні питання, на підставі встановлених державою правових норм (правил) та офіційно санкціонують застосування державного примусу.

Вказані системи існують за будь-якої організації державної влади (монархія, республіка тощо), а інституційною основою судової влади є судова система. Проте, наявність тих чи інших судів та правил вирішення спорів (конфліктів) у суспільстві ще не є свідченням наявності судової влади, як незалежної складової (гілки, роду, виду тощо) державної влади. Це означає, що система судових органів і судова влада не є тотожними поняттями.

Водночас теоретичне припущення про існування судової влади, як специфічної функції державної влади, передбачає поділ останньої на законодавчу, виконавчу і судову. Через це ідея поділу державної влади є центральною у пошуках ідеального варіанту державного устрою. Це можна бачити ще в працях давньогрецьких філософів, зокрема, Аристотеля та Платона. Проте, теоретичне об-

ґрунтування доцільності дотримання принципу поділу державної влади — як аксіоми формування демократичної системи публічного управління, відбулося лише в XVII–XVIII ст. Цей принцип почав розглядатися як гарантія проти свавілля та зловживання владою, властивих тогочасним абсолютним монархіям.

Визначальний вклад в Обґрунтування доцільності дотримання принцип поділу державної влади належить видатному французькому правнику та політичному мислителю Шарля-Луї де Монтеск'є. Він був одним із тих, хто розмежував поняття суспільства і держави, а головним предметом його уваги було державно-правове будівництво, пошук оптимальних законів, за допомогою яких можна було б забезпечити збалансованість економічних, політичних та соціальних процесів³⁰.

Приймаючи концепцію суспільного договору Ш. Монтеск'є водночас пов'язував появу держави з певним етапом історичного розвитку суспільства, тобто розглядає її як історичний феномен та необхідну умову життєдіяльності суспільства, зумовлених об'єктивними факторами суспільного розвитку. При цьому, головну мету держави він вбачав у тому, щоб примирити суперечності, що виникли між людьми в суспільстві та направити їх в русло правової форми розв'язання спорів між ними, використовуючи загальну силу, а саме силу державного примусу, якщо окремі індивіди не захочуть підкорятися встановленому правопорядку³¹.

В кінцевому підсумку, на думку Ш. Монтеск'є, мета розподілу влади — гарантувати безпеку громадян від свавілля і зловживання влади, забезпечити їхню політичну свободу, зробити право справжнім регулятором відносин між громадянами й урядом. «Свобода є право робити все, що дозволено законами. Якби громадянин міг робити те, що цими законами забороняється, то у нього не було б свободи, оскільки те ж саме могли б робити й інші громадяни»³².

Варто зазначити, що Ш. Монтеск'є не пов'язував політичну свободу з формою правління, зокрема з демократією, а підкреслював, що політична свобода можлива там, де закони панують над волею правителів, тобто мірою свободи є право. Оскільки будь-яка людина, наділена владою, схильна зловживати нею, то верховенство права може бути забезпечене лише розподілом влади на законодавчу, виконавчу і судову, з

30 Монтеск'є Ш. Избранные сочинения / Монтеск'є Ш.; под ред. М. П. Баскина. — М.: Изд-во политической литературы, 1955.— 799 с.

31 Там само. С. 223.

32 Там само. С. 442.

тим щоб «різні влади могли взаємно стримувати одна одну»³³. При цьому, судова влада «карає злочинців і розв'язує спори приватних осіб»³⁴. Тому, на його думку, свобода і безпека громадян залежить передусім від функціонування судової влади.

Отже, Шарль Монтеск'є виділив судову владу в самостійну сферу здійснення державної влади. Це було суттєвим внеском у розвиток теорії державного управління та поглядів щодо функцій судової влади.

В подальшому Ж.-Ж. Руссо, який більшою мірою був прихильником договірної природи походження держави, критично розвинув ідеї Ш. Монтеск'є. Він стверджував, зокрема, що основним завданням суспільного договору є пошук форми асоціації, яка буде здатна захистити кожного її члена та його майно, а також, що народ, що покорається законам, має бути їх творцем³⁵. Тому, Ж.-Ж. Руссо, одним із перших обґрунтував функціональну роль суду як гаранта недоторканності свободи людини, в результаті чого було завершено створення основ теорії поділу влади в сучасній державі.

Отже, праці Ш. Монтеск'є, Ж.-Ж. Руссо та інших мислителів, дозволяють дійти висновку, що становлення судової влади об'єктивно обумовлено кардинальними змінами в поглядах на облаштування справедливого суспільного устрою. При цьому, засновники класичної теорії поділу влади, як один із пріоритетних напрямів діяльності судової влади, виділяли здійснення судом контролю за органами виконавчої влади під час виконання ними правозахисної функції.

Як відомо, згідно ст. 6 Конституції України «державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову»³⁶. Це зумовлює необхідність однозначного розуміння відмінностей тієї чи іншої функціональної гілки влади від системи відповідних державних органів, які мають самостійну сферу діяльності. Наприклад, щодо судової гілки влади, може бути така ситуація — система судових органів створена, але ефективність їх діяльності, тобто здійснення судової влади як такої перебуває на низькому рівні.

Для оцінки ефективності судової влади, важливим є врахування та аналіз низки чинників.

33 Там само. С. 345.

34 Там само. С. 575.

35 Жан-Жак Руссо. Про суспільну угоду, або принципи політичного права. Переклад з французької та коментарі: О. Хома. — Київ: Port-Royal, 2001. — 349 с.

36 Конституція України. — (Відомості Верховної Ради (ВВР), 1996, № 30, ст. 141). — {Із змінами}. — [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

Так, з огляду на викладене вище, об'єктивною передумовою здійснення судової влади повинно бути визнання суспільством та провладною елітою необхідності такого державного устрою, який би мінімізував небезпеку тиранії і сваволі з боку тих, в руках яких перебуває влада. Як ідеал досить довго вважалося, що законодавець приймає закони, виконавча влада провадить їх у життя, а суди вирішують можливі конфлікти (спори) ґрунтуючись на неухильному дотриманні чинного законодавства. Проте, історичний досвід, у тому, числі й в Україні, дозволяє стверджувати, що про судову владу, як таку, можна говорити, коли, зокрема:

- суди наділені реальними повноваженнями, які дозволяють захищати права та свободи фізичних і юридичних осіб від спроб втручання з боку Глави держави та інших гілок влади (законодавчої, і виконавчої влади).
- має місце наявність певних умов щодо забезпечення автономного здійснення судової влади, що, наприклад, кадрове, матеріально-технічне та інформаційно-аналітичне забезпечення залежать від рішень органів судової влади, а не рішень органів (посадових осіб) інших складових державної влади.

Звичайно, йдеться про відносну автономію реалізації судовою владою функцій забезпечення. Так, обсяг фінансування судової системи визначається Державним бюджетом України, який приймається законодавчою владою. Крім того, судова влада не може функціонувати без взаємодії з іншими складовими державної влади. Коло конфліктів, що підлягають вирішенню судом, окреслюється законами, які приймає законодавча влада, а реалізація загальнообов'язкової сили судових рішень потребує відповідних дій органів виконавчої влади.

Загалом, відсутність чітких орієнтирів та критеріїв щодо визначення незалежності судової влади, а відтак і її ефективності, крім норм чинного законодавства, ставить її в один ряд із органами виконавчої влади, тобто підпорядкованою пануванню законодавчої гілки влади. Тому, питання про можливість судової влади обмежувати сваволю не тільки виконавчої влади, а й законодавця є досить актуальним. Тут можуть бути різні шляхи вирішення цього питання.

Наприклад, це може передбачена в Конституції норма щодо ратифікації державою міжнародних актів, які закріплюють мінімум прав і свобод особи, що ставить ці акти на вершину ієрархії джерел права. Щодо України, то згідно ст. 9 Конституції України

чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Водночас там же зазначається, що укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України. Це означає, що зміст міжнародного договору не повинен обмежувати права і свободи людини й громадянина та не суперечити основам конституційного ладу України.

Крім того, принципово важливим є надання судам функції конституційного контролю, в силу якої судова влада здобуває право анулювати дію законів та інших нормативних актів, які суперечать положенням Конституції.

Важливою також є заборона на конституційному рівні делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами, а також розповсюдження юрисдикції судів на будь-який юридичний спір та будь-яке кримінальне обвинувачення, як це, до речі, передбачає ст. 124 Конституції України.

Отже, судова система стає судовою складовою системи публічної та, зокрема, державної влади, тобто судовою владою за певних умов. Передусім тоді, коли вона є відносно автономною та наділяється відповідними можливостями впливу на інші складові влади, що є визначальною передумовою унеможливлення узурпації влади однією із її складових.

Незалежність судової влади в демократичних країнах визнається гарантією забезпечення законності та правопорядку, підтримання стабільності в державі, об'єктивного і неупередженого правосуддя, належної захищеності громадянина і його прав. Вказана незалежність складається із низки компонентів, а їх сукупність та змістове наповнення є визначальними при вирішенні питання про те, чи є в державі незалежність судової влади, чи її немає.

У Законі України «Про судоустрій і статус суддів» загалом названі ці компоненти³⁷. Наприклад, у ст. 6 вказані основні засади незалежності судів, зокрема, зазначається, що:

- здійснюючи правосуддя, суди є незалежними від будь-якого незаконного впливу;
- звернення до суду громадян, організацій чи посадових осіб,

³⁷ Закон України «Про судоустрій і статус суддів» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 31, ст. 545) [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>.

які відповідно до закону не є учасниками судового процесу, щодо розгляду конкретних справ судом не розглядаються;

- втручання у здійснення правосуддя, вплив на суд або суддів у будь-який спосіб, неповага до суду чи суддів, заклики до невиконання судових рішень забороняються і мають наслідком відповідальність, установлену законом;
- органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи повинні утримуватися від заяв та дій, що можуть підірвати незалежність судової влади.
- Важливими у контексті забезпечення незалежності судової влади є й інші вимоги Закону України «Про судоустрій і статус суддів». Так, зокрема, гарантії самостійності судів і незалежності суддів забезпечуються:
- особливим порядком призначення, обрання, притягнення до відповідальності та звільнення суддів;
- порядком здійснення судочинства, встановленим процесуальним законом;
- особливим порядком фінансування та організаційного забезпечення діяльності судів;
- належним матеріальним та соціальним забезпеченням суддів;
- визначеними законом засобами забезпечення особистої безпеки суддів, їх сімей, майна.

Наприклад, згідно ст. 151 вказаного Закону організаційне та фінансове забезпечення діяльності органів судової влади у межах повноважень, установлених законом покладається на Державну судову адміністрацію України, яка є державним органом у системі правосуддя, а її Голова згідно ст. 153 цього Закону призначається на посаду і звільняється з посади Вищою радою правосуддя.

Згідно ст.ст. 160–161 цього ж Закону виконання функцій щодо державного забезпечення особистої безпеки суддів та членів їхніх сімей, працівників суду, забезпечення у суді безпеки учасників судового процесу покладається на Службу судової охорони, яка є державним органом у системі правосуддя, підзвітна Вищій раді правосуддя та підконтрольна Державній судовій адміністрації України. Все це свідчить, що в Україні створені інституційні засади забезпечення незалежності судової влади, як окремої гілки державної влади.

Водночас, на жаль, в Україні, практична реалізація принципу поділу державної влади, якщо розглядати його у контексті забезпечення незалежності судової влади, традиційно супроводжується

перманентними політичними конфліктами. Як правило, вони тривають доти, поки одна з гілок влади не перемагає.

При цьому, варто акцентувати увагу на тому, що згідно ст. 102 Конституції України Президент України є главою держави. Тому, він може опиратися на державний апарат і силові структури, які підпорядковані виконавчим органам влади, а ті, в свою чергу — Кабінету Міністрів України. Останній же у своїй діяльності поміж іншого керується указами Президента України та відповідальний перед ним³⁸. Тому, у вказаних конфліктах, як правило, перемагає Президент України.

Як зазначав голова Ради суддів України Петро Пилипчук на VIII позачерговому з'їзді суддів України, який відбувся у 2007 році, не можна сказати, що аксіома про те, що держава не може бути демократичною і правовою, якщо в ній не існує незалежного суду, сприймалася і сприймається в Україні легко та однозначно, оскільки протягом багатьох років всі ми були свідками ігнорування українськими політиками ідей щодо розбудови незалежного суду, систематичних намагань принизити авторитет судової влади, відібрати у неї притаманні лише їй повноваження, фінансувати її в ручному режимі, не дати можливості зайняти їй достойне місце в системі органів державної влади³⁹. Це є головним чинником того, чому в Україні система «стримувань і противаг» є малоефективною, а деякі питання публічного управління вирішуються й до цього часу з позиції різноманітного примусу та адміністративного тиску.

І, насамкінець, для більш чіткого розуміння судової влади важливим є розкриття співвідношень таких понять, як судова влада та правосуддя.

Сучасні уявлення про правосуддя ґрунтуються на тому, що воно є способом вирішення соціально-політичних конфліктів та що суд є органом, що здійснює у спеціальній процесуальній формі функцію соціально-політичного арбітражу для досягнення суспільного комфорту. Тому, судову владу можна розглядати як належне судам виключне владне повноваження вирішувати конфлікти пра-

38 Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, № 38, ст. 385) [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>.

39 Про стан виконання в державі Конституції і законів України щодо забезпечення самостійності судів та незалежності суд-дів (довідь голови Ради суддів України Петра Пилипчука на VIII позачерговому з'їзді суддів України) [Електронний ресурс] // <https://court.gov.ua/sudovavlada/969076/45657895564346657>.

вового характеру, що виникають у суспільстві, шляхом здійснення у межах спеціальної процесуальної форми правосуддя і прийняття рішень, обов'язкових для виконання всіма членами суспільства. Іншими словами, судова влада реалізується шляхом здійснення судами правосуддя у формі цивільного, господарського, кримінального, адміністративного, а також конституційного судочинства.

Отже, судова влада є самостійною складовою державної влади, головними завданнями є:

- вирішення соціальних конфліктів між державою і громадянами, між громадянами та юридичними особами, між юридичними особами;
- захист прав громадян у їхніх взаємовідносинах з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;
- контроль за дотриманням прав громадян при розслідуванні злочинів і проведенні оперативно-розшукової діяльності;
- встановлення юридично значимих фактів і станів, а здійснення правосуддя є виключною прерогативою суду.

Принципово важливим є й те, що повноваження представників судової влади можуть включати й інші функції, які відрізняють судову складову влади від виконавчої та законодавчої. Так, Голова Верховного Суду України у межах повноважень, визначених ст. 39 Законом України «Про судоустрій і статус суддів»:

- представляє Верховний Суд як найвищий суд у системі судоустрою України у зносинах з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами, а також із судовими органами інших держав та міжнародними організаціями;
- визначає адміністративні повноваження заступника Голови Верховного Суду; скликає Пленум Верховного Суду;
- виносить на розгляд Пленуму питання та головує на його засіданнях;
- контролює ефективність діяльності апарату Верховного Суду, погоджує призначення на посаду керівника апарату суду та його першого заступника;
- видає накази і розпорядження.

Це зумовлено тим, що об'єм повноважень Голови Верховного Суду України ширший, ніж здійснення судочинства, тобто здійснення судової влади як складової державної влади потребує здійснення допоміжних, забезпечувальних та інших видів управлінської діяльності.

Законність та судовий контроль в публічному управлінні. Принцип законності є одним із аспектів прояву принципу верховенства права в публічному управлінні та традиційно полягає в неухильному виконанні законів і підзаконних актів суб'єктами вказаного управління, а також громадянами та їх об'єднаннями.

Практична реалізація цього принципу передбачає чітке визначення меж діяльності суб'єктів публічного управління.

Так, згідно ч. 2 ст. 6 Конституції України «органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України».

Крім того, у ст. 19, зазначається що правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством та що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Водночас закріплення принципу верховенства права у Конституції України не є гарантією його дотримання, оскільки мають бути створені інститути та інституції (механізми), які б зобов'язували діяти відповідно до закону суб'єктів публічного управління. У даному випадку йдеться про наявність відповідних органів (структур), процедур, способів та політичних, економічних, світоглядно-ідеологічних та інших умов. Так, одним із найефективніших способів забезпечення законності є створення та забезпечення належного функціонування інституту судового контролю у публічному державному управлінні.

Судовий контроль, як самостійна форма реалізації судової влади та правове явище, яке відображає основні риси судової влади та ознаки юрисдикційної діяльності органів держави дозволяє, зокрема, отримувати достовірну інформацію про порушення чинного законодавства при прийнятті та реалізації тих чи інших рішень у сфері публічного управління.

Конституційною засадою судового контролю є ст. 55 Конституції України, згідно якої кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Крім того, згідно цієї статті кожен має право після використання всіх національних засобів юридичного захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна.

Водночас варто погодитися з тими, зокрема Л. Сушко, що судовий контроль має певні особливості, що відрізняють його від здійснення правосуддя, наприклад:

- під час судового контролю реалізується правоохоронна функція держави;
- він являє собою конституційно встановлений механізм реалізації права громадян на судовий захист;
- предметом розгляду і судової оцінки є акт відповідного органу або посадових осіб, або їх дії чи бездіяльність;
- результатом судового контролю є рішення, що або скасовує незаконний акт або дію, або зобов'язує до їх вчинення, але в межах закону⁴⁰.

Судовий контроль може здійснюватися у формі прямого контролю, коли він реалізується під час здійснення правосуддя адміністративними судами, та непрямої — під час розгляду кримінальних, цивільних і господарських справ шляхом встановлення законності акту (дій) органу виконавчої влади у випадку, якщо такий акт (дія) є юридичною основою судового рішення з розглядуваної справи.

З іншого боку, через велику кількість управлінських рішень на всіх ієрархічних рівнях публічного управління, лише незначна їх частина може бути охоплена судовим контролем. Проте, як зазначав В. Авер'янов, суд, здійснюючи контроль у сфері державного управління, може час від часу розглядати принципи питання щодо забезпечення законності державного управління, розв'язання яких надалі стимулюватиме державних службовців дотримуватися правових меж адміністрування⁴¹.

Отже, контрольна діяльність суду є невід'ємною частиною його діяльності, яка дає можливість запобігти порушенням режиму законності в сфері публічного управління та водночас забезпечує здійснення функції превенції, тобто запобігання здійсненню правопорушень. Тому, превенція є невід'ємною частиною контрольної діяльності суду. Її метою є недопущення порушень режиму законності й прав та свобод громадян у майбутньому іншими особам (загальна превенція) та здійснення правопорушень тією ж особою, шляхом притягнення винних у цих порушеннях представників виконавчої влади до юридичної відповідальності (спеціальна превенція).

40 Сушко Л. П. Організаційно-правові засади здійснення судового контролю в Україні: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / Л. П. Сушко. К., 2009. — С. 90.

41 Авер'янов В. Б. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики. К.: Факт, 2003. — 384 с.

І насамкінець, принципово важливо, що судовий контроль є базовим інструментом судового нагляду, тобто діяльності судової влади з перевірки законності дій і рішень всіх гілок державної влади, оскільки, як вище зазначалося, в межах своїх повноважень суди можуть приймати рішення про скасування актів як законодавчої, так і виконавчої гілок влади, ґрунтуючись на нормах чинної Конституції і законодавства.

Залежно від національного законодавства область дії судового нагляду в різних країнах може помітно відрізнятись. Проте, у будь-якому випадку судовий нагляд є одним із засобів стримувань і противаг при розподілі державної влади (влада судової системи слугує для нагляду за законодавчою і виконавчою владами, для запобігання ними перевищення своїх повноважень).

6.2. Роль судів та прокуратури у забезпеченні законності в публічному управлінні

6.2.1. Роль Конституційного Суду України у забезпеченні законності в публічному управлінні

Чільне місце у забезпеченні законності в публічному управлінні належить Конституційному Суду України, оскільки він згідно ст. 1 Закону України «Про Конституційний Суд України» є органом конституційної юрисдикції, який забезпечує верховенство Конституції України, вирішує питання про відповідність Конституції України законів України та у передбачених Конституцією України випадках інших актів, здійснює офіційне тлумачення Конституції України, а також інші повноваження відповідно до Конституції України⁴².

Згідно ст. 2 вказаного Закону Конституційний Суд здійснює свою діяльність на засадах верховенства права, незалежності, колегіальності, гласності, відкритості, повного і всебічного розгляду справ, обґрунтованості та обов'язковості ухвалених ним рішень і висновків.

До повноважень Конституційного Суду згідно ст. 7 належить:

- вирішення питань про відповідність Конституції України зако-

⁴² Закон України «Про Конституційний Суд України» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2017, № 35, ст. 376) [Електронний ре-сурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19#Text>.

нів України та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

- офіційне тлумачення Конституції України;
- надання за зверненням Президента України або щонайменше сорока п'яти народних депутатів України, або Кабінету Міністрів України висновків про відповідність Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість;
- надання за зверненням Президента України або щонайменше сорока п'яти народних депутатів України висновків про відповідність Конституції України питань, які пропонуються для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою;
- надання за зверненням Верховної Ради України висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту в межах, визначених відповідними Конституції України;
- надання за зверненням Верховної Ради України висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам відповідних статей Конституції України;
- надання за зверненням Верховної Ради України висновку про порушення Верховною Радою Автономної Республіки Крим Конституції України або законів України;
- вирішення питань про відповідність Конституції України та законам України нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим за зверненням Президента України згідно з частиною другою статті 137 Конституції України;
- вирішення питань про відповідність Конституції України законів України (їх окремих положень) за конституційною скаргою особи, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України суперечить Конституції України.

Отже, Конституційний Суд розглядає питання щодо відповідності Конституції України чинних актів (їх окремих положень), а згідно ст. 8 Закону України «Про Конституційний Суд України» з метою захисту та відновлення прав особи він розглядає питання

щодо відповідності Конституції України акта (його окремих положень), який втратив чинність, але продовжує застосовуватись до правовідносин, що виникли під час його чинності.

Водночас згідно ч. 3 ст. 8 Закону Конституційний Суд не розглядає питання щодо відповідності законам України актів Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, актів інших органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, крім випадків, передбачених пунктом 28 частини першої статті 85 та частиною другою статті 137 Конституції України. У даному випадку йдеться про:

- дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим за наявності висновку Конституційного Суду України про порушення нею Конституції України або законів України;
- призначення позачергових виборів до Верховної Ради Автономної Республіки Крим, а також про те, що з мотивів невідповідності нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим Конституції України та законам України Президент України може зупинити дію цих нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності.

Склад Суду становить 18 суддів Конституційного Суду (Президент України, Верховна Рада України та з'їзд суддів України призначають по шість суддів Конституційного Суду) та є повноважним здійснювати конституційне провадження, якщо у його складі є щонайменше 12 суддів. У складі Суду діють Велика палата, два сенати та шість колегій, які мають статус органів Суду. Вони у межах визначених Законом повноважень щодо конституційного провадження діють як Конституційний Суд.

Формами звернення до Суду є конституційне подання, конституційне звернення, конституційна скарга.

Конституційним поданням є подане до Суду письмове клопотання щодо: визнання акта (його окремих положень) неконституційним; офіційного тлумачення Конституції України.

У конституційному поданні щодо конституційності акта (його окремих положень) зазначаються акт (його конкретні положення), що належить перевірити на відповідність Конституції України, та

конкретні положення Конституції України, на відповідність яким належить перевірити акт (його окремі положення), а також обґрунтування тверджень щодо неконституційності акта (його окремих положень).

У конституційному поданні щодо офіційного тлумачення Конституції України зазначаються конкретні положення Конституції України, які потребують офіційного тлумачення, та обґрунтування підстав, які спричинили потребу в тлумаченні.

Відповідно до Конституції України суб'єктами права на конституційне подання є: Президент України, щонайменше сорок п'ять народних депутатів України, Верховний Суд, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Верховна Рада Автономної Республіки Крим.

Згідно ст. 53 Закону «Про Конституційний Суд України» конституційним зверненням є подане до Суду письмове клопотання про надання висновку щодо:

- відповідності Конституції України чинного міжнародного договору України або міжнародного договору, що вноситься до Верховної Ради України для надання згоди на його обов'язковість;
- відповідності Конституції України питань, які пропонуються для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою;
- додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту;
- відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України;
- порушення Верховною Радою Автономної Республіки Крим Конституції України або законів України;
- відповідності нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим Конституції України та законам України.

Суб'єктами права на конституційне звернення є: Президент України; Верховна Рада України; Кабінет Міністрів України; щонайменше сорок п'ять народних депутатів України.

Згідно ст. 55 Закону «Про Конституційний Суд України» конституційною скаргою є подане до Суду письмове клопотання щодо перевірки на відповідність Конституції України закону України (його окремих положень), що застосований в остаточному судовому рішенні у справі суб'єкта права на конституційну скаргу. Суб'єктом

права на конституційну скаргу є особа, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України (його окремі положення) суперечить Конституції України. При цьому, до вказаних суб'єктів не належать юридичні особи публічного права.

Конституційну скаргу фізична особа підписує особисто (якщо вона за станом здоров'я або фізичною вадою не в змозі особисто її підписати, її підписує уповноважена в установленому законом порядку особа, що діє від її імені), а скаргу юридичної особи підписує уповноважена на це особа, повноваження якої має бути підтверджено установчими документами особи та актом про призначення (обрання) на посаду уповноваженої особи.

Закон України «Про Конституційний Суд України» визначає вичерпний перелік підстав для відмови у відкритті конституційного провадження у справі (ст. 62). Таким підставами можуть бути:

- звернення до Суду неналежним суб'єктом;
- неналежність до повноважень Суду питань, порушених у конституційному поданні, конституційному зверненні, конституційній скарзі;
- невідповідність конституційного подання чи конституційного звернення вимогам, передбаченим цим Законом;
- неприйнятність конституційної скарги;
- втрата чинності актом (його окремими положеннями), щодо якого порушено питання відповідності Конституції України, крім випадків, передбачених частиною другою статті 8 цього Закону;
- наявність рішення, висновку Суду щодо того самого предмета конституційного подання, конституційного звернення, конституційної скарги, а також ухвал Суду про відмову у відкритті конституційного провадження у справі або про закриття конституційного провадження у справі, якщо їх постановлено на підставі того, що звернення до Суду було неналежним суб'єктом або ж через неналежність до повноважень Суду питань, порушених у конституційному поданні, конституційному зверненні, конституційній скарзі.

Звернення до Конституційного Суду безвідносно до його форми може бути відкликане за письмовою заявою суб'єкта звернення, який його подав, в будь-який час після відкриття конституційного провадження, але до переходу Суду в закриту частину пленарного засідання для ухвалення рішення чи надання висновку.

Відставка за власним бажанням Президента України, якому пред'явлено звинувачення, також є підставою для закриття конституційного провадження у справі щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту.

Варто зазначити, що глава 11 Закону України «Про Конституційний Суд України» визначає особливості провадження у справах щодо відповідності Конституції України Законів України (її окремих положень) за конституційною скаргою. Так, конституційна скарга вважається прийнятною за певних умов:

по-перше, за умов відповідності конституційної скарги вимогам, передбаченим вказаним Законом щодо її оформлення та суб'єктності права на неї (суб'єктом права на конституційну скаргу може бути фізична особа та юридична особа, але не юридичні особи публічного права;

по-друге, якщо:

- вичерпано всі національні засоби юридичного захисту (за наявності ухваленого в порядку апеляційного перегляду судового рішення, яке набрало законної сили, а в разі передбаченої законом можливості касаційного оскарження — судового рішення, винесеного в порядку касаційного перегляду);
- з дня набрання законної сили остаточним судовим рішенням, у якому застосовано закон України (його окремі положення), сплинуло не більше трьох місяців (як виняток, конституційна скарга може бути прийнята поза межами цих вимог, якщо Суд визнає її розгляд необхідним із мотивів суспільного інтересу).

У будь-якому випадку суд відмовляє у відкритті конституційного провадження, визнавши конституційну скаргу неприйнятною, якщо зміст і вимоги конституційної скарги є очевидно необґрунтованими або наявне зловживання правом на подання скарги.

При розгляді конституційної скарги Велика палата, у виняткових випадках, з власної ініціативи може вжити заходів щодо забезпечення конституційної скарги, видавши забезпечувальний наказ, який є виконавчим документом. Підставою для цього є необхідність запобігти незворотнім наслідкам, що можуть настати у зв'язку з виконанням остаточного судового рішення, а способом забезпечення скарги є встановлення тимчасової заборони вчиняти певну дію. Забезпечувальний наказ втрачає чинність з дня ухвален-

ня рішення або постановлення ухвали про закриття конституційного провадження у справі.

Крім того, глава 12 Закону України «Про Конституційний Суд України» визначає особливості провадження у справах щодо відповідності Конституції України питань, які пропонується для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою.

Конституційне звернення щодо відповідності Конституції України питань, які пропонуються для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою, має бути спрямоване до Суду до проголошення Президентом України всеукраїнського референдуму за народною ініціативою, а предметом розгляду справи є питання, які пропонуються для винесення на всеукраїнський референдум.

До участі в конституційному провадженні Суд залучає представника (представників) ініціативної групи всеукраїнського референдуму, а за потреби й представників політичних партій та громадських об'єднань.

У резолютивній частині висновку Суд має визначити, які питання, що пропонуються для винесення на всеукраїнський референдум відповідають Конституції України, а які — не відповідають.

Актами Конституційного Суду є рішення, висновки, ухвали, забезпечувальні накази, а акти з питань, не пов'язаних із конституційним провадженням, Суд ухвалює у формі постанови.

Рішення Суду ухвалює Велика палата за результатами розгляду справ за конституційними поданнями щодо конституційності законів України та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та щодо офіційного тлумачення Конституції України, а також за результатами розгляду справ за конституційними скаргами у разі відмови Сенату в розгляді справи за конституційною скаргою на розсуд Великої палати (Сенат ухвалює рішення за результатами розгляду справ за конституційними скаргами).

Висновок Суду надає Велика палата у справах щодо:

- відповідності Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість;
- відповідності Конституції України питань, які пропонуються для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою;

- додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту;
- відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України;
- порушення Верховною Радою Автономної Республіки Крим Конституції України або законів України;
- відповідності нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим Конституції України та законам України.

Для вирішення питань, пов'язаних із відкриттям, відмовою у відкритті, закриттям провадження у справі, іншими процесуальними діями, клопотаннями, процедурою розгляду справ, Суд постановляє відповідні ухвали.

У конституційних провадженнях при вирішенні питань про відповідність Конституції України законів України (їх окремих положень) за конституційною скаргою особи, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України суперечить Конституції України Суд може видати забезпечувальний наказ про вжиття заходів щодо забезпечення конституційної скарги.

Суд ухвалює рішення, надає висновок на закритій частині пленарного засідання Сенату, Великої палати поіменним голосуванням суддів Конституційного Суду, які розглядали справу. При цьому, пропозиції суддів до проекту рішення чи висновку ставляться на голосування у порядку надходження, а під час ухвалення рішення, надання висновку Суддя не має права утримуватися від голосування.

Рішення і висновки Суду підписують окремо судді Конституційного Суду, які голосували на їх підтримку, і судді, які голосували проти. Рішення чи висновок Суду є остаточним і не може бути оскарженим.

Суд надсилає рішення, висновок учаснику конституційного провадження не пізніше наступного робочого дня після ухвалення рішення чи надання висновку.

Якщо Суд, розглядаючи справу за конституційною скаргою, визнав закон України (його положення) таким, що відповідає Конституції України, але одночасно виявив, що суд застосував закон України (його положення), витлумачивши його у спосіб, що не відповідає Конституції України, то Конституційний Суд вказує на це у резолютивній частині рішення.

Закони, інші акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом рішення про їх неконституційність, якщо інше не встановлено самим рішенням, але не раніше дня його ухвалення. Матеріальна чи моральна шкода, завдана фізичним або юридичним особам актами і діями, що визнані неконституційними, відшкодовується державою у встановленому законом порядку.

Оприлюднення всіх актів Суду за результатами конституційного провадження здійснюється на офіційному веб-сайті Суду або в окремих випадках за ухвалою Суду — в Залі засідань Суду, але не пізніше наступного робочого дня після їх ухвалення. Опублікування акта Суду разом з окремою думкою Судді здійснюється у «Віснику Конституційного Суду України» та інших офіційних друкованих виданнях України.

Матеріали справ, щодо яких Суд ухвалив рішення або надав висновок, зберігаються в Архіві Суду 100 років. Рішення та висновки Суду з особистими підписами суддів Конституційного Суду зберігаються в Архіві Суду безстроково.

Отже, Конституційний Суд України у забезпеченні законності в публічному управлінні відіграє роль незалежного «арбітра», який вирішує «компетенційні спори» що виникають у стосунках між суб'єктами вказаного управління.

6.2.2. Роль адміністративних судів у забезпеченні законності в публічному управлінні

Особливе значення у забезпеченні законності в публічному управлінні має адміністративна юстиція, яка здійснюється адміністративними судами. Юрисдикцію та повноваження цих судів, до компетенції, яких віднесено розгляд і вирішення адміністративних справ, а також порядок здійснення судочинства в таких судах встановлює Кодекс адміністративного судочинства України⁴³. Зазначимо, що у даному випадку під адміністративною справою розуміється переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір у якому, згідно ст. 4 цього Кодексу хоча б одна сторона:

⁴³ Кодекс адміністративного судочинства України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2005, № 35–36, № 37, ст. 446) [Електронний ресурс]// <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.

- здійснює публічно-владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій;
- надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виключно суб'єкта владних повноважень, і спір виник у зв'язку із наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг;
- є суб'єктом виборчого процесу або процесу референдуму і спір виник у зв'язку із порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи.
- Згідно ст. 2 вказаного Кодексу завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Водночас згідно п. 7 част.1 ст. 4 цього Кодексу суб'єкти владних повноважень — це органи державної влади (у тому числі без статусу юридичної особи), органи місцевого самоврядування, їх посадові чи службові особи, інші суб'єкти при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг. З огляду на це у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони (ст. 4):

- на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України;
- з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано;
- обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії);
- неупереджено, добросовісно, розсудливо та з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації;
- пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав,

свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія);

- з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення;
- своєчасно, тобто протягом розумного строку.

Варто зазначити, що згідно ч. 4 ст. 3 Кодексу, закон, який встановлює нові обов'язки, скасовує чи звужує права, належні учасникам судового процесу, чи обмежує їх використання, не має зворотної дії в часі.

Згідно ст. 5 Кодексу кожна особа має право в порядку, встановленому ним, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси, і просити про їх захист шляхом:

- визнання протиправним та нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень;
- визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень;
- визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними та зобов'язання утриматися від вчинення певних дій;
- визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії;
- встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень;
- прийняття судом одного з рішень, зазначених у зазначених вище пунктах та стягнення з відповідача — суб'єкта владних повноважень коштів на відшкодування шкоди, заподіяної його протиправними рішеннями, дією або бездіяльністю.

Захист порушених прав, свобод чи інтересів особи, яка звернулася до суду, може здійснюватися судом також в інший спосіб, який не суперечить закону і забезпечує ефективний захист прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень, а до суду можуть звертатися в інтересах інших осіб органи та особи, яким законом надано таке право.

При цьому, суб'єкти владних повноважень мають право звернутися до адміністративного суду виключно у випадках, визначених Конституції та законами України та ніхто не може бути позбав-

лений права на участь у розгляді своєї справи у визначеному цим Кодексом порядку.

Крім того, іноземці, особи без громадянства та іноземні юридичні особи користуються в Україні таким самим правом на судовий захист, що й громадяни та юридичні особи України.

Згідно ст. 19 Кодексу юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах, зокрема:

- спорах фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів), дій чи бездіяльності, крім випадків, коли для розгляду таких спорів законом встановлено інший порядок судового провадження;
- спорах з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби;
- спорах між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому, числі делегованих повноважень;
- спорах, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів;
- за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, коли право звернення до суду для вирішення публічно-правового спору надано такому суб'єкту законом;
- спорах щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму;
- спорах фізичних чи юридичних осіб із розпорядником публічної інформації щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності у частині доступу до публічної інформації;
- спорах щодо вилучення або примусового відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності;
- спорах щодо оскарження рішень атестаційних, конкурсних, медико-соціальних експертних комісій та інших подібних органів, рішення яких є обов'язковими для органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших осіб;
- спорах щодо формування складу державних органів, органів місцевого самоврядування, обрання, призначення, звільнення їх посадових осіб.

Водночас юрисдикція адміністративних судів не поширюється на справи що віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України, мають вирішуватися в порядку кримінального судочинства та про накладення адміністративних стягнень, крім випадків, визначених цим Кодексом. Крім того юрисдикція адміністративних судів не поширюється на справи щодо відносин, які відповідно до закону, статуту (положення) громадського об'єднання, саморегулювальної організації віднесені до його (її) внутрішньої діяльності або виключної компетенції.

Адміністративні суди також не розглядають позовні вимоги, які є похідними від вимог у приватно-правовому спорі і заявлені разом з ними, якщо цей спір підлягає розгляду в порядку іншому, ніж адміністративне судочинства і знаходиться на розгляді відповідного суду.

При цьому, місцевим загальним судам підсудні адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності, пов'язані з виборчим процесом чи процесом референдуму та перебуванням іноземців та осіб без громадянства на території України, з приводу рішень, дій чи бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби щодо виконання ними рішень судів у вище зазначених справах.

Вказаним судам також підсудні адміністративні справи щодо оскарження рішень Національної комісії з реабілітації у правовідносинах, що виникли на підставі Закону України «Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років».

Окружним адміністративним судам підсудні всі адміністративні справи, крім вище згаданих.

Верховному Суду як суду першої інстанції підсудні справи щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму, справи за позовом про дострокове припинення повноважень народного депутата України, а також справи щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

Видами судових рішень є ухвали, рішення та постанови (ст. 241). При цьому, процедурні питання, наприклад, пов'язані з рухом справи в суді першої інстанції, клопотання та заяви осіб, які беруть участь у справі, вирішуються судом шляхом постановлення ухвал, судовий розгляд в суді першої інстанції закінчується ухва-

ленням рішення суду, а перегляд судових рішень в апеляційному та касаційному порядку закінчується прийняттям постанови.

При вирішенні справи по суті суд може задовольнити позов повністю або частково чи відмовити в його задоволенні повністю або частково.

У разі задоволення позову суд може прийняти рішення, зокрема, про (ст. 245):

- визнання протиправним та нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень;
- визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень;
- визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними та зобов'язання утриматися від вчинення певних дій;
- визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії;
- встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень;
- прийняття судом одного з рішень, зазначених у попередній пунктах, та стягнення з відповідача — суб'єкта владних повноважень коштів на відшкодування шкоди, заподіяної його протиправними рішеннями, дією або бездіяльністю;
- тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян;
- примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян;
- інший спосіб захисту прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень, який не суперечить закону і забезпечує ефективний захист таких прав, свобод та інтересів;
- затримання іноземця або особи без громадянства з метою ідентифікації та (або) забезпечення примусового видворення за межі території України або про продовження строку такого затримання.

При цьому, у разі скасування нормативно-правового або індивідуального акта суд може зобов'язати суб'єкта владних повноважень вчинити необхідні дії з метою відновлення прав, свобод чи інтересів позивача, за захистом яких він звернувся до суду або ж (за певних умов) зобов'язати вказаного суб'єкта прийняти рішення на користь позивача, якщо для його прийняття виконано всі умови,

визначені законом, і прийняття такого рішення не передбачає права суб'єкта діяти на власний розсуд.

У випадку, якщо прийняття рішення на користь позивача передбачає право суб'єкта владних повноважень діяти на власний розсуд, суд зобов'язує його вирішити питання, щодо якого звернувся позивач, з урахуванням його правової оцінки, наданої судом у рішенні.

Якщо судом визнано нормативно-правовий акт протиправним і нечинним повністю або в окремій частині і При цьому, виявлено недостатню правову врегульованість відповідних публічно-правових відносин, яка може потягнути за собою порушення прав, свобод та інтересів невизначеного кола осіб, суд має право зобов'язати суб'єкта владних повноважень прийняти новий нормативно-правовий акт на заміну нормативно-правового акта, визнаного незаконним повністю або у відповідній частині, визначивши При цьому, (за необхідності) для вказаного суб'єкту розумний строк виконання рішення суду.

Згідно ст. 23 Кодексу апеляційні адміністративні суди переглядають судові рішення місцевих адміністративних судів (місцевих загальних судів як адміністративних судів та окружних адміністративних судів), які знаходяться у межах їхньої територіальної юрисдикції, в апеляційному порядку як суди апеляційної інстанції. У випадках, визначених цим Кодексом, Верховний Суд переглядає в апеляційному порядку як суд апеляційної інстанції судові рішення апеляційного адміністративного суду. При цьому, випадках, визначених Кодексом адміністративного судочинства України, Велика Палата Верховного Суду переглядає в апеляційному порядку як суд апеляційної інстанції судові рішення у справах, розглянутих Верховним Судом як судом першої інстанції.

Адміністративні справи з приводу оскарження індивідуальних актів, а також дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які прийняті (вчинені, допущені) стосовно конкретної фізичної чи юридичної особи (їх об'єднань), вирішуються за вибором позивача адміністративним судом за зареєстрованим у встановленому законом порядку місцем проживання (перебування, знаходження) цієї особи-позивача або адміністративним судом за місцем знаходження відповідача, крім випадків, визначених цим Кодексом. Якщо така особа не має місця проживання (перебування) в Україні, тоді справу вирішує адміністративний суд за місцезнахо-

дженням відповідача, а у разі невизначеності цим Кодексом територіальної підсудності адміністративної справи така справа розглядається адміністративним судом за вибором позивача.

Позови до фізичної особи пред'являються в суд за зареєстрованим у встановленому законом порядку місцем її проживання або перебування, як-що інше не передбачено цим Кодексом, а позови до юридичних осіб — за їхнім місцезнаходженням згідно з Єдиним державним реєстром юридичних осіб, фізичних осіб — підприємців та громадських формувань, якщо інше не передбачено цим Кодексом.

Згідно ст. 27 адміністративні справи з приводу оскарження нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, міністерства чи іншого центрального органу виконавчої влади, Національного банку України чи іншого суб'єкта владних повноважень, повноваження якого поширюються на всю територію України, крім випадків, визначених цим Кодексом, адміністративні справи з приводу оскарження рішень Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель та рішень у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання, адміністративні справи за позовом Антимонопольного комітету України у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання, адміністративні справи, відповідачем у яких є дипломатичне представництво чи консульська установа України, їх посадова чи службова особа, а також адміністративні справи про оскарження актів, дій чи бездіяльності органу, що здійснює дисциплінарне провадження щодо прокурорів, та про анулювання реєстраційного свідоцтва політичної партії, про заборону (примусовий розпуск, ліквідацію) політичної партії вирішуються окружним адміністративним судом, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ.

Стаття 266 Кодексу визначає особливості провадження у справах щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, а саме щодо:

- законності (крім конституційності) постанов Верховної Ради України, указів і розпоряджень Президента України;
- законності дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України;
- законності актів Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України;

- законності рішень Вищої ради правосуддя, ухвалених за результатами розгляду скарг на рішення її Дисциплінарних палат.
- Відповідні адміністративні справи розглядаються у порядку спрощеного позовного провадження Верховним Судом у складі колегії Касаційного адміністративного суду не менше ніж з п'яти суддів.
- Верховний Суд за наслідками розгляду адміністративних справ, визначених частиною другою цієї статті, може:
- визнати акт Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України протиправним та нечинним повністю або в окремих його частинах;
- визнати дії чи бездіяльність Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України протиправними, зобов'язати Верховну Раду України, Президента України, Вищу раду правосуддя, Вищу кваліфікаційну комісію суддів України вчинити певні дії;
- застосувати інші наслідки протиправності таких рішень, дій чи бездіяльності, визначені статтею 245 цього Кодексу.

Судом апеляційної інстанції у справах, визначених частиною другою цієї статті, є Велика Палата Верховного Суду. Судове рішення Верховного Суду у таких справах набирає законної сили після закінчення строку подання апеляційної скарги, якщо таку скаргу не було подано.

Кодексом також передбачені (ст. 266–1) особливості провадження у справах щодо оскарження індивідуальних актів Національного банку України, Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, Міністерства фінансів України, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку та рішень Кабінету Міністрів України стосовно виведення банків з ринку, а також особливості провадження у справах за адміністративними позовами про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності (ст. 267).

Судом апеляційної інстанції у справах про примусове відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності є Верховний Суд. Судові рішення Верховного Суду набирають законної сили з моменту проголошення і не можуть бути оскаржені.

Судові рішення, що набрали законної сили, є обов'язковими

до виконання всіма органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами, фізичними і юридичними особами та їх об'єднаннями на всій території України, а у випадках, встановлених міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, або за принципом взаємності, — за її межами. Його невиконання тягне за собою відповідальність, встановлену законом. При цьому, згідно ст. 371 Кодексу негайно виконуються судові рішення про:

- присудження виплати пенсій, інших періодичних платежів з Державного бюджету України або позабюджетних державних фондів — у межах суми стягнення за один місяць;
- присудження виплати заробітної плати, іншого грошового утримання у відносинах публічної служби — у межах суми стягнення за один місяць;
- поновлення на посаді у відносинах публічної служби;
- припинення повноважень посадової особи у разі порушення нею вимог щодо несумісності;
- уточнення списку виборців;
- усунення перешкод та заборону втручання у здійснення свободи мирних зібрань;
- включення фізичних осіб, юридичних осіб та організацій до переліку осіб, пов'язаних з провадженням терористичної діяльності або стосовно яких застосовано міжнародні санкції, виключення фізичних осіб, юридичних осіб та організацій з такого переліку та надання доступу до активів, що пов'язані з тероризмом та його фінансуванням, розповсюдженням зброї масового знищення та його фінансуванням.

Крім того, суд, який ухвалив рішення, за заявою учасників справи або з власної ініціативи може ухвалою в порядку письмового провадження або зазначаючи про це в рішенні звернути до негайного виконання, зокрема, рішення про: тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності громадського об'єднання; примусовий розпуск (ліквідацію) громадського об'єднання; примусове видворення іноземця чи особи без громадянства; встановлення обмеження щодо реалізації права на свободу мирних зібрань.

Суд розглядає заяву про звернення рішення до негайного виконання в триденний строк у судовому засіданні з повідомленням учасників справи. Ухвала суду за результатами розгляду заяви про звернен-

ня рішення до негайного виконання набирає законної сили з моменту проголошення, однак її може бути оскаржено у загальному порядку.

У разі необхідності спосіб, строки і порядок виконання можуть бути визначені у самому судовому рішенні. Так само на відповідних суб'єктів владних повноважень можуть бути покладені обов'язки щодо забезпечення виконання рішення.

Судове рішення, яке набрало законної сили або яке належить виконати негайно, є підставою для його виконання, а примусове виконання судових рішень в адміністративних справах здійснюється в порядку, встановленому законом.

6.2.3. Роль прокуратури у забезпеченні законності в публічному управлінні

Згідно Закону України «Про прокуратуру» прокуратура України становить єдину систему, яка в порядку, передбаченому цим Законом, здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави⁴⁴. Згідно ст. 2 цього Закону на прокуратуру покладаються такі функції:

- підтримання державного обвинувачення в суді;
- представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених цим Законом та главою 12 розділу III Цивільного процесуального кодексу України⁴⁵;
- нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство;

44 Закон України «Про прокуратуру» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 2–3, ст. 12) [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697–18#Text>.

45 Вказана глава визначає особливості позовного провадження у справах про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави, зокрема ст. 290 визначає, що «позов про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави подається та представництво держави в суді здійснюється прокурором Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. У справах про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави щодо активів працівника Національного антикорупційного бюро України, прокурора Спеціалізованої антикорупційної прокуратури чи активів, набутих іншими особами в передбачених цієї статтею випадках, звернення до суду та представництво держави в суді здійснюються прокурорами Генеральної прокуратури України за дорученням Генерального прокурора» [Цивільний процесуальний кодекс України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2004, № 40–41, 42, ст. 492) [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618–15#Text>.

- нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

При цьому, з метою реалізації своїх функцій прокуратура здійснює міжнародне співробітництво на неї не можуть покладатися функції, не передбачені Конституцією України.

З огляду на вказані функції прокуратури можна стверджувати, що її правова природа зумовлена необхідністю якісного представництва в суді публічного інтересу та основами організації правосуддя, які передбачають незалежний і неупереджений статус суду, змагальну процедуру встановлення істини в суді та рівність сторін спору. З огляду на це у демократичному суспільстві прокуратура є організацією, яка формується для процесуального представлення публічних інтересів у суді на засадах процесуальної рівності та змагальності, тобто презентує цей інтерес, узгоджений із законом у розумінні судової влади.

Отже, прокуратура не є носієм судової влади, а спільно з адвокатурою утворює систему, без якої неможливо забезпечити правосуддя, тобто систему, яка є елементом забезпечення якісного вирішення правових спорів у суспільстві. Тому, прокуратура не повинна бути елементом системи стримувань і противаг між гілками влади. Водночас, самостійна діяльність прокуратури не може носити абсолютний характер, оскільки вся її діяльність повинна знаходитись в сфері судового контролю.

Значною мірою з урахуванням цього ст. 3 Закону України «Про прокуратуру» визначила, що діяльність прокуратури має ґрунтуватися, зокрема, на засадах:

- верховенства права та визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю;
- законності, справедливості, неупередженості та об'єктивності;
- територіальності та презумпції невинуватості;
- незалежності прокурорів, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов'язків;
- політичної нейтральності прокуратури та недопусти-

мости незаконного втручання прокуратури в діяльність органів законодавчої, виконавчої і судової влади;

- поваги до незалежності суддів, що передбачає заборону публічного висловлювання сумнівів щодо правосудності судових рішень поза межами процедури їх оскарження у порядку, передбаченому процесуальним законом;
- прозорості діяльності прокуратури, що забезпечується відкритим і конкурсним зайняттям посади прокурора, вільним доступом до інформації довідкового характеру, наданням на запити інформації, якщо законом не встановлено обмежень щодо її надання та неухильного дотримання вимог професійної етики та поведінки.
- Крім того, згідно чинного законодавства функції прокуратури України здійснюються виключно прокурорами, а делегування її функцій або привласнення їх іншими органами чи посадовими особами не допускається.

Представляючи публічний інтерес в судах прокурор у правовому контексті діє не від власного імені, а від прокуратури загалом. Водночас особливість представлення прокуратурою вказаного інтересу в суді полягає в тому, що він представляє його в тій мірі, в якій він узгоджується зі змістом закону, який інтерпретує судова влада у процесі професійної дискусії юристів.

Єдність навколо закону формує специфіку прокурорської організації (систему прокуратури України), специфіку підпорядкування та ієрархії прокурорських посад.

Згідно ст. 7 Закону України «Про прокуратуру» систему прокуратури України становлять: Офіс Генерального прокурора; обласні прокуратури; окружні прокуратури; Спеціалізована антикорупційна прокуратура. При цьому, Спеціалізована антикорупційна прокуратура утворюється в Офісі Генерального прокурора на правах самостійного структурного підрозділу. Її утворення, визначення структури і штату здійснюються Генеральним прокурором за погоджується з Директором Національного антикорупційного бюро України. На неї покладаються функції щодо:

- здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування Національним анти-корупційним бюро України;
- підтримання державного обвинувачення у відповідних провадженнях;

- представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених Законом України «Про прокуратуру» і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями, а також представництво у межах своєї компетенції інтересів держави у справах про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави.

У разі потреби рішенням Генерального прокурора можуть утворюватися спеціалізовані прокуратури на правах структурного підрозділу Офісу Генерального прокурора, на правах обласних прокуратур, на правах підрозділу обласної прокуратури, на правах окружних прокуратур, на правах підрозділу окружної прокуратури. Перелік, утворення, реорганізація та ліквідація цих прокуратур, визначення їх статусу, компетенції, структури і штатного розпису здійснюються Генеральним прокурором. Крім того, у системі прокуратури може запроваджуватися спеціалізація прокурорів

Офіс Генерального прокурора є органом прокуратури вищого рівня щодо обласних та окружних прокуратур, обласна прокуратура є органом прокуратури вищого рівня щодо окружних прокуратур, розташованих у межах адміністративно-територіальної одиниці, що підпадає під територіальну юрисдикцію відповідної обласної прокуратури.

Він же організовує та координує діяльність усіх органів прокуратури, забезпечує належне функціонування Єдиного реєстру досудових розслідувань та його ведення органами досудового розслідування, визначає єдиний порядок формування звітності про стан кримінальної протиправності і роботу прокурора з метою забезпечення ефективного виконання функцій прокуратури, а також здійснює управління об'єктами державної власності, що належать до сфери управління Офісу Генерального прокурора.

У структурі Офісу Генерального прокурора утворюються департаменти, управління, відділи, а також Генеральна інспекція. Управління та відділи можуть бути самостійними або входити до складу департаменту (управління). Положення про самостійні структурні підрозділи Офісу Генерального прокурора затверджуються Генеральним прокурором.

Вищий за ієрархією прокурор має право скасовувати рішення підлеглого лише за умови врахування фактору його невідповідності закону, тобто кожний припис вищого за посадою прокурора повинен бути письмово мотивованим на підставі вимог закону. З огляду на це згідно вимог Закону України «Про прокуратуру» зокрема:

- під час здійснення повноважень, пов'язаних з реалізацією функцій прокуратури, прокурори є незалежними від будь-якого незаконного впливу, тиску, втручання і керується у своїй діяльності лише Конституцією та законами України, самостійно приймають рішення про порядок здійснення таких повноважень, а також зобов'язані виконувати лише вказівки прокурора вищого рівня, виключно в частині виконання письмових наказів адміністративного характеру, пов'язаних з організаційними питаннями діяльності прокурорів та органів прокуратури⁴⁶
- прокурори в Україні мають єдиний статус незалежно від місця прокуратури в системі прокуратури України чи адміністративної посади, яку прокурор обіймає у прокуратурі;
- прокурор призначається на посаду безстроково, а його повноваження на посаді можуть бути припинені лише з підстав та в порядку, передбачених законом;
- адміністративне підпорядкування прокурорів не може бути підставою для обмеження або порушення незалежності прокурорів під час виконання ними своїх повноважень;
- Крім того, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, інші державні органи, їх посадові та службові особи, а також фізичні та юридичні особи і їх об'єднання зобов'язані поважати незалежність прокурора та утримуватися від здійснення у будь-якій формі впливу на прокурора з метою перешкоджання виконанню службових обов'язків або прийняття ним незаконного рішення.

Повноваження прокурора з виконання покладених на нього функцій полягають, зокрема, у наступному.

Він підтримує державне обвинувачення в судовому провадженні щодо кримінальних правопорушень, користуючись При цьому, правами і виконуючи обов'язки, передбачені Кримінальним процесуальним кодексом України.

Представництво прокурором інтересів громадянина або держави в суді полягає у здійсненні процесуальних та інших дій, спря-

⁴⁶ Прокурори вищого рівня мають право давати вказівки прокурору нижчого рівня, погоджувати прийняття ним певних рішень та здійснювати інші дії, що безпосередньо стосуються реалізації цим прокурором функцій прокуратури, виключно в межах та порядку, визначених законом. Генеральний прокурор має право давати вказівки будь-якому прокурору.

мованих на захист інтересів громадянина або держави, у випадках та порядку, встановлених законом.

Прокурор здійснює представництво в суді інтересів громадянина (громадянина України, іноземця або особи без громадянства) у випадках, якщо така особа не спроможна самотійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження через недосягнення повноліття, недієздатність або обмежену дієздатність, а законні представники або органи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси такої особи, не здійснюють або неналежним чином здійснюють її захист.

Прокурор здійснює представництво в суді законних інтересів держави у разі порушення або загрози порушення інтересів держави, якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу.

При цьому, не допускається здійснення прокурором представництва в суді інтересів держави в особі державних компаній, а також у правовідносинах, пов'язаних із виборчим процесом, проведенням референдумів, діяльністю Верховної Ради України, Президента України, створенням та діяльністю засобів масової інформації, а також політичних партій, релігійних організацій, організацій, що здійснюють професійне самоврядування, та інших громадських об'єднань.

Представництво в суді інтересів держави в особі Кабінету Міністрів України та Національного банку України може здійснюватися прокурором Офісу Генерального прокурора або обласної прокуратури виключно за письмовою вказівкою чи наказом Генерального прокурора або його першого заступника чи заступника відповідно до компетенції.

Представництво інтересів держави у суді у справах про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави здійснюється прокурорами Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, а у визначених законом випадках — прокурорами Офісу Генерального прокурора в порядку та на підставах, визначених Цивільним процесуальним кодексом України.

Важливо зазначити, що прокурор здійснює представництво інтересів громадянина або держави в суді виключно після підтвердження судом підстав для представництва.

Прокурор зобов'язаний попередньо, до звернення до суду, повідомити про це громадянина та його законного представника або відповідного суб'єкта владних повноважень. У разі підтвердження судом наявності підстав для представництва прокурор користується процесуальними повноваженнями відповідної сторони процесу. Наявність підстав для представництва може бути оскаржена громадянином чи її законним представником або суб'єктом владних повноважень.

Виключно з метою встановлення наявності підстав для представництва інтересів держави в суді у випадку, якщо захист законних інтересів держави не здійснює або неналежним чином здійснює суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, прокурор має право отримувати інформацію, яка на законних підставах належить цьому суб'єкту, витребувати та отримувати від нього матеріали та їх копії.

У разі відсутності суб'єкта владних повноважень, до компетенції якого віднесений захист законних інтересів держави, а також у разі представництва інтересів громадянина або представництва інтересів держави у справах про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави з метою встановлення наявності підстав для представництва прокурор має право:

- витребувати за письмовим запитом, ознайомлюватися та безоплатно отримувати копії документів і матеріалів органів державної влади, органів місцевого самоврядування, військових частин, державних та комунальних підприємств, установ і організацій, органів Пенсійного фонду України та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, що знаходяться у цих суб'єктів, у порядку, визначеному законом;
- отримувати від посадових та службових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування, військових частин, державних та комунальних підприємств, установ та організацій, органів Пенсійного фонду України та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування усні або письмові пояснення. Отримання пояснень від інших осіб можливе виключно за їхньою згодою.

У разі встановлення ознак адміністративного чи кримінального правопорушення прокурор зобов'язаний здійснити передбачені законом дії щодо порушення відповідного провадження.

Право подання позовної заяви (заяви, подання) в порядку цивільного, адміністративного, господарського судочинства надаєть-

ся Генеральному прокурору, його першому заступнику та заступникам, керівникам обласних та окружних прокуратур, їх першим заступникам та заступникам, прокурорам Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, а право подання цивільного позову у кримінальному провадженні — прокурору, який бере в ньому участь.

Право подання апеляційної чи касаційної скарги на судові рішення в цивільній, адміністративній, господарській справі надається прокурору, який брав участь у судовому розгляді, а також незалежно від участі в розгляді справи прокурору вищого рівня: Генеральному прокурору, його першому заступнику та заступникам, керівникам обласних та окружних прокуратур, першим заступникам та заступникам керівників обласних прокуратур, керівнику, заступникам керівника, керівникам підрозділів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

Право подання заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами, заяви про перегляд судового рішення Верховним Судом в цивільній, адміністративній, господарській справі надається Генеральному прокурору, його першому заступнику та заступникам, керівникам обласних прокуратур, керівнику, заступникам керівника, керівникам підрозділів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

Право подання апеляційної, касаційної скарги, заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами, заяви про перегляд судового рішення Верховним Судом на судові рішення у кримінальній справі надається прокурору, який брав участь у судовому розгляді, а також незалежно від його участі в розгляді справи прокурору вищого рівня: Генеральному прокурору, його першому заступнику та заступникам, керівникам обласних прокуратур, їх першим заступникам та заступникам, крім випадків, коли йдеться про рішення у кримінальних провадженнях, розслідування в яких здійснювалося Національним антикорупційним бюро України, — у таких випадках відповідне право надається прокурору, який брав участь у судовому розгляді, а також незалежно від його участі в розгляді справи: керівнику Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, його першому заступнику та заступнику.

Прокурор здійснює нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, користуючись При цьому, правами і виконуючи обов'язки, передбачені Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність» та Кримінальним процесуальним кодексом України. При цьому, письмові вказівки прокурора органам, що провадять оперативно-розшукову ді-

яльність, дізнання та досудове слідство, надані в межах повноважень, є обов'язковими для цих органів і підлягають негайному виконанню.

Прокурор здійснює нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, зокрема, має право у будь-який час за посвідченням, що підтверджує займану посаду, відвідувати місця тримання затриманих, попереднього ув'язнення, установи, в яких засуджені відбувають покарання, установи, де перебувають особи, щодо яких застосовані примусові заходи медичного або виховного характеру, та будь-які інші місця, до яких доставлено осіб з метою складення протоколу про адміністративне правопорушення чи в яких особи примусово тримаються згідно з судовим рішенням або рішенням адміністративного органу.

Прокурор здійснює нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян в органах та установах, шляхом проведення регулярних перевірок, а також у зв'язку з необхідністю належного реагування на відомості про можливі порушення законодавства, що містяться у скаргах, зверненнях чи будь-яких інших джерелах. У межах реалізації зазначеної функції прокурор має право залучати відповідних спеціалістів.

Прокурор зобов'язаний негайно звільнити особу, яка незаконно (за відсутності відповідного судового рішення, рішення адміністративного органу або іншого передбаченого законом документа чи після закінчення передбаченого законом або таким рішенням строку) перебуває у місці тримання затриманих, попереднього ув'язнення, обмеження чи позбавлення волі, установі для виконання заходів примусового характеру.

Письмові вказівки прокурора щодо додержання встановлених законодавством порядку та умов тримання осіб у місцях, а також письмові вказівки прокурора, надані іншим органам, що виконують судові рішення у кримінальних справах та справах про адміністративні правопорушення, є обов'язковими і підлягають негайному виконанню.

Отже, роль прокуратури полягає в реалізації функції публічного звинувачення, зокрема прийняття рішення про порушення і продовження кримінального переслідування, пред'явлення звинувачення та підтримку його в суді, а також реалізацію права на апеляцію. Логічним доповненням цієї функції є нагляд за діяльністю органів, які в порядку дізнання розслідують кримінальні злочини, а також нагляд за виконанням вироків суду пенітенціарною системою.

Глава 7. Організаційно-правові засади функціонування місцевої публічної влади

7.1. Сутність місцевого самоврядування та місцева (муніципальна) влада як форми публічної влади

7.1.1. Сутність місцевого самоврядування та генезис теорій муніципальної влади

Сутність місцевого самоврядування. Сьогодні під місцевим самоврядуванням розуміється право та змога територіальних громад як безпосередньо так і через представницькі органи місцевого самоврядування в межах закону та в інтересах місцевого населення здійснювати вирішення суспільних справ (проблем), які належать до їхньої компетенції. Це право здійснюється радами або зборами, члени яких обираються шляхом голосування на основі прямого, рівного, загального виборчого права й які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Формами місцевого самоврядування є також місцеві референдуми та інші форми прямої участі громадян при вирішенні суспільних справ, якщо це дозволяється законом.

В сучасній державі місцеве самоврядування є невід'ємною складовою публічного управління та однією з визначальних передумов демократичного розвитку суспільства, оскільки за певних умов здатне досить адекватно та ефективно відповідати на запити та потреби розвитку територіальної громади. Тому, європейські країнах, як правило, мають розвинені структури місцевого самоврядування, а їх повноваження досить значні.

Наприклад, в Австрії близько 2400 муніципалітетів до кола повноважень яких належить вирішення питань пов'язаних безпекою, культурою, охороною здоров'я, соціальними послугами, громадським порядком, транспортом, дорогами, водопостачанням водовідведенням, прибиранням сміття (побутових відходів).

В Німеччині 14000 муніципалітетів, на які покладаються повноваження щодо вирішення питань міського планування, водопостачання, водовідведення, соціальної допомоги, будівництва, утримання шкіл, а також щодо роботи з молоддю.

Основоположним принципом, викладеним в Європейській Хартії місцевого самоврядування, що була схвалена Комітетом Міністрів країн Ради Європи у 1985 р. і ратифікована Україною 15 липня 1997 р., є автономія⁴⁷. Згідно цієї Хартії правова автономія органу місцевого самоврядування полягає в тому, що він має власні повноваження, визначені законом і, де це можливо, — Конституцією, а також має право на судовий захист для забезпечення своїх повноважень та дотримання конституційних принципів самоврядності.

Згідно ст. 145 Конституції України права місцевого самоврядування захищаються в судовому порядку. Крім того ці повноваження мають бути виключними та повними, тобто такими, які б не належали одночасно іншим органам. У межах своїх повноважень орган місцевого самоврядування повинен мати повну свободу для здійснення ініціатив, які стосуються забезпечення життєдіяльності жителів територіальної громади. При реалізації делегованих повноважень, цей орган повинен мати свободу пристосувати їх здійснення до місцевих умов.

Згідно вказаної Європейській Хартії місцевого самоврядування організаційна автономія полягає в тому, що органи місцевого самоврядування не мають бути підпорядковані ієрархічно іншим суб'єктам влади, а будь-який адміністративний контроль за їх діями можливий лише для забезпечення законності та конституційних принципів місцевого самоврядування.

Принципово важливою є також фінансова автономія місцевого самоврядування. Вона полягає у праві органів місцевого самоврядування володіти та розпоряджатись власними коштами (фінансовими ресурсами), які мають бути достатніми для здійснення їх функцій та повноважень, встановлювати місцеві податки і збори відповідно до закону та ін.

Варто зазначити, що згідно ч. 1 ст. 143 Конституції України «Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють

⁴⁷ Європейська хартія місцевого самоврядування (м. Страсбург, 15 жовтня 1985) — Офіційний переклад {ратифіковано Законом України № 452/97-ВР від 15.07.97} [Електронний ресурс] // https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text.

майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують про-ведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції».

Крім того, вирізняють кілька принципових ознак місцевого самоврядування, як складової соціального управління.

По-перше, місцеве самоврядування займає особливе місце в механізмі управління суспільством і державою, оскільки є специфічною формою публічної влади, яка не є складовою державної влади.

По-друге, місцеве самоврядування має специфічний об'єкт управління, а саме питання місцевого значення, перелік яких закріплюється законодавством.

По-третьє, суб'єктом місцевого самоврядування є територіальна громада, специфіка якої полягає в тому, що на місцевому рівні можна розглядати її трансформацію із учасника управління в його первинний суб'єкт. Як відомо, будь-яке управління це цілеспрямований вплив суб'єкта управління на об'єкт управління. Проте, якщо розглядати територіальну громаду як систему, то в умовах самоврядування в ній домінує самоуправління, своєрідний вплив управлінської системи самої на себе, тобто має місце саморегулювання.

По-четверте, чітко виражена самостійність місцевого самоврядування, яка проявляється в організаційній і матеріально-фінансовій відокремленості та самостійному вирішенні місцевих справ (проблем) у межах повноважень, визначених законодавством, а також відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування за врахування публічних інтересів на рівні жителів територіальної громади.

Генезис теорій муніципальної влади як форми публічної влади. Основні засади місцевого самоврядування пов'язані з ідеєю муніципальної влади, яка стала панівною у перші роки Великої Французької революції. В той час під місцевим самоврядуванням розумілася певна самостійність громади від інститутів держави на певній території.

Сьогодні науковий потенціал самоврядницької ідеї складається із сукупності різних концепцій, категорій та юридичних понять, які покладаються в основу тих чи інших теорій місцевого самоврядування. При цьому, світоглядно-ідеологічною основою, так би мовити джерелом місцевого самоврядування, є вчення про природне право. Базисом цього вчення є уявлення про справедливість, яка розглядається у контексті загальнолюдських цінностей, а саме у дотриманні принципів свободи та рівності індивіда (особи).

Визнання категорій справедливості, свободи та рівності, як пріоритетів в національному законодавстві багатьох країн, мало своїм логічним наслідком появу загального виборчого права. Важливою складовою цього права стала інституалізація засад можливості громадян держави брати участь в управлінні місцевими справами. Тому, саме з виборчими реформами тісно пов'язана трансформація місцевої влади в країнах Західної Європи, де ідея місцевого самоврядування стала передусім розглядатися у контексті взаємозв'язку громадянських та політичних прав і свобод людини (громадянина).

Варто також акцентувати увагу на тому, що в центрі тих чи інших теорій місцевого самоврядування завжди перебувала відповідь на питання про правове ставлення громади до держави. Суть цього питання полягає в тому, чи має громада відмінну від держави владу, а відтак є незалежною від держави публічно-правовою корпорацією чи вона є складовою державного управлінського організму, тобто виконує тільки функції місцевого органу держави.

Впродовж останніх двох століть в публічному управлінні сформувалися різні підходи щодо розкриття сутності муніципальної влади, як форми публічної влади у контексті тих чи інших теорій (моделей) місцевого самоврядування⁴⁸.

Однією із перших сформованих теорій організації місцевої влади стала теорія природних прав вільної громади, яка виникла на початку XIX ст. Згідно з теорією громада має право на самостійне та незалежне від центральної влади існування за своєю природою. Тому, поряд з законодавчою, виконавчою та судовою владою необхідно визнати громадівську (комунальну або муніципальну), тобто четверту владу. З огляду на це принципово важливою у вказаній теорії є теза, що держава визнає громаду, а не утворює її.

48 Горбатюк Е. С. Основные теории местного самоуправления: аналитический обзор // Вестник СПбГУ, Сер. 6. — 2015. — Вып. 1. — С. 21–27.

Логічним розвитком теорії природних прав вільної громади стала громадсько-господарська теорія місцевого самоврядування. Ця теорія обґрунтовувала статус самоврядної громади як відмінного від держави суб'єкта права та акцентувала на сутності комунальної діяльності. В основу теорії було запозичене з попередньої теорії положення про те, що територіальний колектив є передусім елементом (складовою) громадянського суспільства. Тому, місцеве самоврядування принципово розглядалось як недержавне за своєю природою, яке має власну компетенцію у сфері неполітичних відносин (у місцевих громадських та господарських справах). Держава, як політична структура не повинна не втручатися у місцеві справи, які вирішуються жителями територіальної громадами.

Модернізація вказаних вище теорії дозволила розробити громадівську теорію місцевого самоврядування. Ця теорія вбачала сутність самоврядування в наданні місцевій спільноті права самостійно реалізовувати свої громадські інтереси, але зберігала за урядовими органами право управляти державними справами. Отже, громадівська теорія проводила більш чітку межу між громадськими та політичними інтересами та вбачала у цьому концептуальну основу для повної самостійності органів самоврядування. Тому, вважалось, що органи місцевого самоврядування при вирішенні питань місцевого значення мають керуватися принципом: дозволено все, що не заборонено законом.

У 70-ті рр. XIX ст. досить популярною в Європі стала державницька теорія місцевого самоврядування. На відміну від попередньої вона вбачала в місцевому самоврядуванні частину держави, одну з форм організації місцевого державного управління. В цій теорії вважалось, що будь-яке управління публічного характеру є справою державною, а відтак вибір предметів діяльності не залежить від самоврядних органів, а визначається державою. Тому, всі повноваження місцевого самоврядування мають визначатися виключно органами державної влади, які приймають рішення щодо необхідності передачі тих чи інших повноважень на рівень територіальної громади. Отже, органи місцевого самоврядування при вирішенні питань місцевого значення мали керуватися принципом: дозволено те, що передбачено законом, через що діяльність цих органів та органів держави розглядалась як однорідна.

На початку XX ст. набула розповсюдження теорія муніципального соціалізму, метою якої було забезпечення якомога повнішої демократизації місцевого життя шляхом наділення міської та сільської громади правами ширшої автономії та збільшенні представництва населення в органах місцевого самоврядування. В по-

дальшому у контексті теорії держави соціального добробуту сформувався концепції, згідно яких муніципалітети розглядаються як інструменти соціального обслуговування, які забезпечують інтереси усіх класів та прошарків суспільства.

В кінцевому підсумку набули розповсюдження дві моделі місцевого самоврядування. Вони отримали назву англосаксонська та континентальна й тією чи іншою мірою застосовуються у багатьох країнах світу.

Визначальними рисами англосаксонської моделі самоврядування є: висока міра автономії, виборність, контроль передусім із сторони населення; відсутність на місцях спеціальних державних уповноважених, контролюючих органи місцевого самоврядування; відсутність місцевих адміністрацій (органів державної влади місцевого рівня)⁴⁹. Основний принцип, який постулюється у цій моделі: «діяти самостійно в межах наданих повноважень». Наприклад, у Великобританії ці повноваження надаються парламентом країни, а в США — штатами, тобто на регіональному рівні.

В англосаксонській моделі самоврядування виборні органи місцевого самоврядування в межах закону та практики, що склалася, або судового прецеденту самостійно і під свою відповідальність вирішують питання, не віднесені до компетенції держави. Водночас державне регулювання тут може здійснюватися в непрямій формі, наприклад, шляхом прийняття модельних законів.

Модельні закони мають рекомендаційний характер. Вони приймаються з метою уніфікації законодавства суб'єктів федерації та формують зразки майбутніх законодавчих рішень, які отримують офіційну юридичну силу у межах держави лише після прийняття їх національним парламентом. Зміст модального закону може бути різним.

Наприклад, це може бути визначення цілей і загальних принципів майбутнього регулювання або створення цілісного і закінченого акту, який парламент може прийняти за основу чи затвердити без внесення змін і доповнень. Форми модельних законів також можуть бути різними. Так, в США набула розповсюджена практика створення типових для штатів кодексів або інших законів для забезпечення максимально можливої одноманітності в тих сферах законодавства, де це необхідно. Отже, органи місцевого самоврядування можуть вводити в дію модульні закони на своїй території зі змінами, які враховують її особливості.

49 Кузнецов В. В., Ваховский В. В. Местное самоуправление в системе государственного управления: учебное пособие. Улья-новск: УлГТУ. 2009. С.24.

В англосаксонській моделі самоврядування державний контроль за діяльністю органів самоуправління, як правило, здійснюється у формі судового контролю, а основним засобом впливу держави є державні дотації.

Англосаксонська модель самоврядування набула розповсюдження в країнах, де не стояло гостро питання щодо об'єднання зусиль общин як визначальної передумова консолідованої протидії зовнішній загрозі, передусім в острівних державах: США, Великобританії, Канаді, Австралії, Індії та інш.

Основними рисами континентальної моделі самоврядування є:

- те чи інше поєднання місцевого самоврядування і місцевих адміністрацій (органів державної влади місцевого рівня), а відтак виборності та певних процедур призначення посадових осіб;
- певна ієрархія системи управління, в якій місцеве самоврядування є нижчестоячою ланкою в порівнянні з вищестоящим державним;
- обмежена автономія місцевого самоврядування;
- наявність на місцях спеціальних державних уповноважених, які контролюють діяльність органів місцевого самоврядування⁵⁰.

Використання континентальної моделі самоврядування набуло поширення в країнах континентальної Європи, зокрема у Франції, Італії та Іспанії, у більшості країн Латинської Америки, Близького Сходу та франкомовної Африки.

7.1.2. Реформування системи місцевого самоврядування у Франції: досвід для України

В силу історичних та інших причин найбільш характерним прикладом, який характеризує континентальну модель є організація місцевого самоврядування у Франції. Приклад Франції є досить повчальним і для України, оскільки вона є державою з досить стрункою вертикаллю державної виконавчої влади, а за територією, кількістю населення і адміністративно-територіальним устроєм подібна до України. Тому, розглянемо деякі особливості втілення на французьких теренах континентальної моделі самоврядування.

Франція в 80-тих роках минулого століття зробила значні кроки у реформуванні адміністративної системи і провела широку децентралізацію влади (зазначимо, що на їх обґрунтування зна-

50 Кузнецов В. В., Ваховский В. В. Местное самоуправление в системе государственного управления: учебное пособие. — Улья-новск: УлГТУ. 2009. С.25.

добилось майже 15 років)⁵¹. Сьогодні у Франції законодавство (всі закони об'єднані в Адміністративний кодекс) повністю регулює всі питання, що стосуються організації і діяльності місцевого самоврядування на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою⁵².

У Франції місцеве самоврядування здійснюється на рівні комун, а кантони та округи є місцевими рівнями державної влади. Елементи місцевого самоврядування знову з'являються на рівні департаментів, які сьогодні як самоврядні територіальні колективи, стали управлятись виборними органами влади, але на рівні регіону вони повністю заміщаються органами державної влади.

Отже, у Франції основною ланкою місцевого самоврядування є комуні, як єдині адміністративно-територіальні одиниці, що не мають окремого державного владного органу. Кожна частина її території належить до однієї з комун, а зміна їх адміністративних меж вирішується центральними органами влади.

Комуні мають свій представницький орган — муніципальну раду. Закон встановлює чисельність ради у залежності від кількості населення комуні, наприклад за чисельності населення більш як 299999 кількість муніципальних радників (депутатів) має бути 69. При цьому, ним може стати будь-який платник податків комуні. Водночас, закон встановлює правила невиборності та несумісності мандатів.

Муніципальну раду обирає мера, його заступників та формує комісії. Мер та його заступники складають виконавчий орган ради — муніципалітет, а за свою роботу вони отримують певну доплату та мають деякі пільги.

Повноваження муніципальної ради стосуються фінансів, зокрема, прийняття бюджету, затвердження звітів про його виконання, визначення ставок комунальних податків. Вона має право створювати або ліквідувати громадські служби комуні, але законом встановлене певне обмеження, наприклад, щодо служб пов'язаних зі сферою оборони. Рада також може надавати допомогу комунальним і приватним підприємствам, Проте, за умов конкурсу і гласності. Є у муніципальної ради й повноваження щодо розпорядження майном комуні, облаштування території та міського будівництва.

Майно комуні поділяється на те, яке призначене виключно

51 Гримо Ж. Организация административной власти во Франции / Жене-вьев Гримо. М.: Интрагэк Р, 1994. 261 с.

52 Адміністративний кодекс Франції // Закони про місцеве самоврядування / пер. з фр. Київ: Програма сприяння парламентам України, 1995.

для громадського користування: дороги, кладовища тощо, тобто невідчужуване та майно, яким комуна розпоряджається на правах приватного власника: ліси, будинки тощо. Що ж до облаштування території і міського будівництва, то муніципальна рада, наприклад, має право розробляти і затверджувати міжкомунальні плани облаштування територій, але ця робота має проводитись за участю центральної адміністрації, департаменту, округу, інших комун.

З іншого боку, муніципальна рада, перебуває під адміністративним контролем органів центральної державної влади. Так, закон зобов'язує раду передавати прийняті нею рішення префекту та оприлюднювати їх (публікувати). Це є передумовою набуття чинності цих рішень, Проте, скасування рішень муніципальної ради можливе лише адміністративним судом.

Варто зазначити, що префект, як голова державної адміністрації в департаменті є державним службовцем досить високого рівня. Тому, він призначається указом Президента, попередньо схваленим на засіданні Ради Міністрів Франції. Через це він повністю залежить від вищого державного керівництва у своєму кар'єрному зростанні.

Водночас принципово важливим є те, що призначення та виконання обов'язків префекта не пов'язано з його належністю до тієї чи іншої політичної партії. Тому, як правило, державний службовець, що потрапив у корпус префектів, перебуває на цій посаді досить довго. Крім того, він має пройти відповідну професійну підготовку в Національній школі адміністрування, оскільки повноваження префекта є досить значними. Так, префект, як представник уряду зобов'язаний доводити політику уряду до місцевих виборних органів і сприяти їм у проведенні цієї політики, має право в разі скоєння у підпорядкованому йому в департаменті злочину щодо державної безпеки підписувати постанови про арешти, обшуки, тощо та допомагає відповідним органам у пошуках винних.

Мер, як представник комуни, має досить широкі повноваження. Зокрема, він представляє інтереси комуни у відносинах з іншими органами та організаціями і державою, має право укладати угоди і договори, керувати муніципальними службами, видавати дозволи на будівництво, має повноваження потрібні для підтримання порядку в комуні.

Мер також має деякі повноваження представника державної адміністрації, зокрема, до кола його функцій, належить реєстрація актів громадянського стану, він може складати протоколи про правопорушення, забезпечує на території комуни обнародування законів та інших

нормативних актів держави і слідкує за їх виконанням, подає необхідні статистичні дані для державних міністерств і відомств. Тому, вплив мера на прийняття рішень муніципальною радою досить значний.

Варто зазначити, що у разі порушень мером своїх повноважень чи допущення грубих проступків, міністр внутрішніх справ за поданням префекта може зупинити його діяльність на строк до 1-го місяця, а Указом Президента, схваленим Радою Міністрів мер може бути відправлений у відставку.

Отже, мер у своїй особі поєднує головну посадову особу місцевого самоврядування та представника державної влади. Щоб уникнути такого поєднання багато функцій державної виконавчої влади, що належали меру з 1983 року передані до функцій місцевого самоврядування. Через це роль комуни як державної адміністративної одиниці зменшилась і вона більшою мірою стала автономним територіальним колективом.

Департамент у Франції є другим після комуни рівнем адміністративно-територіального устрою та ключовою ланкою в системі державної виконавчої влади, оскільки на ньому сконцентрована місцева державна адміністрація, на чолі якої стоїть префект. Тому, адміністрація департаменту, до якої входять різні служби, має значні повноваження, необхідні для реалізації державної політики на регіональному рівні.

Водночас на рівні департаменту існує представницький орган самоврядування — Генеральна рада. Вона формується на основі загальних прямих і вільних виборів, які організовуються і проводяться у кантонах за мажоритарною системою в два тури.

У Франції кантони є адміністративно-територіальною одиницею, що охоплює декілька комун, Проте, у великих в містах, одна комуна може відповідати декільком кантонам. Вони передусім є структурною основою виборчої системи. Кожен кантон обирає свого представника в Генеральну раду відповідного департаменту. Дещо по-іншому організована тільки рада Парижа.

Строк мандата депутата Генеральної ради — 6 років, а для забезпечення стабільності її політики, вибори до ради проводяться кожні три роки, коли обирається одна третина ради. Серед повноважень Генеральної ради, зокрема, затвердження бюджету та звіту про його виконання, визначення політики розвитку департаменту, створення громадських служб департаменту і встановлення загальних правил їх функціонування.

Кожні три роки Генеральна рада зі свого складу обирає Голову, який є керівником виконавчої влади рівня департаменту, тому, його

повноваження досить значні. Зокрема, він є розпорядником бюджету і має право в межах однієї статті видатків переміщувати коштів у сумі не більше 1/5 загальної суми коштів по цій статті, управляє майном департаменту та здійснює поліцейські повноваження, які стосуються цього управління, представляє інтереси ради в інших інстанціях, серед них і в суді. Він делегує частину своєї адміністративної влади керівникам служб департаменту, призначає на департаментські посади, накладає дисциплінарні стягнення на підлеглих. Водночас рішення, які приймає Голова можуть бути перевірені на предмет законності префектом та адміністративним судом.

Отже, у Франції завдяки децентралізації місцеве самоврядування одержало новий імпульс свого розвитку, оскільки вивільнився потенціал активності населення при вирішенні місцевих проблем. При цьому, реформування місцевої влади відбувалось поступово і комплексно, а зменшення повноважень місцевої державної адміністрації супроводжувалось ростом компетенції місцевого самоврядування та ресурсно-фінансової спроможності комун.

Досвід Франції переконливо демонструє можливість та ефективність комплексної і поступової децентралізації влади. Проте, порівнюючи статус і повноваження голів місцевих державних адміністрацій в системі публічного управління України з інститутом префектів у Франції, варто зазначити, що цей інститут було засновано ще за часів Наполеона Бонапарта та що він досить довго трансформувался у неполітичну адміністративну складову державної влади. В Україні ж традиції демократичного врядування перебувають на етапі формування, та ще й перебувають під негативним впливом перманентних суспільно-політичних криз.

7.2. Управління місцевим розвитком та інституційні засади діяльності місцевого самоврядування в Україні

7.2.1. Суб'єкти та об'єкти управління місцевим розвитком

Як і будь-яке управління в соціальних системах, управління місцевим розвитком є процесом владного впливу суб'єкта управління на об'єкт управління для досягнення тих чи інших цілей.

У даному випадку управління місцевим розвитком передбачає організуючий та регулюючий владний вплив на життєдіяльність

жителів територіальної громади для забезпечення її прогресивного розвитку. Цей вплив може здійснюватися органами місцевого самоврядування, тобто безпосередньо, та місцевими органами виконавчої влади. Відповідно, якщо суб'єктом управління місцевим розвитком є орган виконавчої влади, то йдеться про здійснення державної влади для забезпечення вказаного розвитку. Якщо ж суб'єктом управління місцевим розвитком є органи місцевого самоврядування, то має місце безпосереднє здійснення влади жителями населених пунктів (територіальних громад).

В Україні сьогодні суб'єктами управління місцевим розвитком є:

- елементи системи місцевого самоврядування, яка створюється територіальною громадою, а саме: жителями села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста (міська), селищна, сільська рада; виконавчий комітет; районна та обласна ради; структури, які уособлюють самоорганізацію населення, зокрема, ті чи інші громадські організації;
- місцеві органи виконавчої влади (місцеві державні адміністрації);
- керівники органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, які наділені певними повноваженнями згідно з чинним законодавством.

Об'єктами управління місцевого розвитку є соціально-економічні системи, процеси, фізичні і юридичні особи. Ці об'єкти завжди мають певний потенціал саморегулювання та пристосування до середовища свого існування, а також спроможності цілеспрямованого впливу на фактори, що визначають їх основні якісно-кількісні характеристики. Практичну реалізацію цього потенціалу мають забезпечити суб'єкти управління місцевим розвитком, зокрема, шляхом створення для вказаних об'єктів організаційно-правових засад, які б забезпечили їх належний розвиток та життєдіяльність.

Виконання вказаного проблемного завдання передбачає уникнення протиставлення інтересів суб'єктів і об'єктів управління місцевим розвитком. Цього на практиці досягти досить важко.

По-перше, завжди з тих чи інших причин існує ймовірність конфлікту між державними структурами, які уособлюють органи виконавчої влади та жителями територіальної громади, інтереси які репрезентують керівники органів місцевого самоврядування (так званий конфлікт місцевих і державних інтересів).

По-друге, завжди можливі конфлікти між об'єктами управління. Арбітрами при врегулюванні цих конфліктів, як правило, зобов'язані бути суб'єкти управління місцевим розвитком, які можуть мати різні точки зору на причини, наслідки та шляхи його врегулювання (вирішення), розглядаючи їх у контексті цілей і завдань місцевого розвитку.

Отже, управлінська праця суб'єктів управління місцевим розвитком пов'язана не тільки зі значною кількістю специфічних проблем місцевого розвитку та пошуком шляхів їх самостійного та оперативного вирішення при, як правило, досить обмежених ресурсно-фінансових можливостях, а й підвищеною відповідальністю безпосередньо перед жителями територіальної громади.

При аналізі структури та повноважень місцевої публічної влади та самоврядування необхідно розглядати три елементи (інструменти) владного впливу на управління місцевим розвитком, а саме:

- види та форми адміністративного впливу та їх суб'єктів: накази, розпорядження, ухвали, постанови;
- правові норми та засоби організаційно-стимулюючого характеру: норми законодавства, методи координації та стимулювання, у тому, числі й ті, які зумовлені зовнішнім середовищем (зовнішніми управлінськими системами стосовно суб'єктів управління місцевим розвитком);
- чинники самоорганізації (саморегулювання), які спонтанно проявляються при функціонуванні системи місцевого самоврядування, зокрема, економічні: коливання споживчих переваг, попиту на різні послуги тощо та соціально-психологічні: мораль, традиції, звичаї тощо.

Отже, будь-який орган місцевої влади має деякий діапазон можливостей щодо прийняття власних рішень (за рахунок присутності в ньому системи місцевого самоврядування).

Проте, не всякий орган місцевої публічної влади є самоврядною системою, в якій суб'єкт та об'єкт управління практично не розрізняються. Тому, порівняльний аналіз наявності та ефективності інструментів впливу на управління місцевим розвитком, які є у розпорядженні представників органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади (місцевих державних адміністрацій) дозволяє дійти загально-го висновку про реальну самоврядність органу місцевої публічної влади.

Отже, органи місцевого самоврядування, як одна із форм публічної влади, є найбільш близькими до громадян, оскільки їх діяльність спрямована передусім на вирішення повсякденних та

невідкладних проблем жителів певної території. Як було показано у попередньому підрозділі, в її основу покладено концепцію, згідно якої місцеве самоврядування розглядається як автономна щодо державної влади публічна влада територіальної громади, яка самостійно вирішує питання місцевого значення незалежно обраними представницькими органами влади. Тому, її суб'єктами є громадяни як самостійне джерело публічної влади, яка не належить державі.

Конституція України значною мірою заклала підвалини запровадження демократичної моделі місцевого самоврядування, зумовили визнання прав територіальних громад на самоврядування, створила правові норми його інституціоналізації як самостійного виду публічної влади в Україні, метою якої є саме саморегуляція життєдіяльності відповідної соціальної спільноти (територіальної громади).

Так, згідно ст. 5 Конституції України «народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування», а згідно ст. 7 в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування», тобто воно не надається державою⁵³. Водночас служба громадян в органах місцевого самоврядування розглядається як самостійний вид публічної служби (ст. 38), а місцеве самоврядування визначається як право територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (ст. 140).

Отже, суттєвим чинником, який вказує на функціонування різних за своєю сутністю влад, є передусім Конституція України. Відповідно державна влада хоча і є основним, але не єдиним засобом реалізації публічної влади, оскільки українське суспільство бере безпосередню участь у вирішенні питань місцевого характеру шляхом створення органів самоврядування, які наділяються законом відповідною компетенцією та матеріально-фінансовими ресурсами.

7.2.2. Інституційні засади формування та функціонування органів місцевого самоврядування в Україні

Правові засади формування органів місцевого самоврядування в Україні. Згідно ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцеве самоврядування — це гарантоване держа-

⁵³ Конституція України.— (Відомості Верховної Ради (ВВР), 1996, № 30, ст. 141).— {Із змінами}.— [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

вою право та реальна здатність територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста — самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України, яке здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст⁵⁴. При цьому, будь-які обмеження права громадян України на участь у місцевому самоврядуванні залежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками забороняються.

Згідно ст. 4. вказаного Закону місцеве самоврядування в Україні здійснюється на принципах: народовладдя; законності; гласності; колегіальності; поєднання місцевих і державних інтересів; виборності; правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування.

Система місцевого самоврядування в Україні включає (ст. 5):

- територіальну громаду;
- сільську, селищну, міську раду;
- сільського, селищного, міського голову;
- виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;
- старосту;
- органи самоорганізації населення, а у містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради можуть утворюватися районні в місті ради.

Районні в містах ради утворюють свої виконавчі органи та обирають голову ради, який одночасно є і головою її виконавчого комітету.

Згідно чинного законодавства первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є

⁵⁴ Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [Електронний ресурс] (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, № 24, ст. 170) // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.

територіальна громада села, селища, міста, які можуть об'єднуватися в одну сільську, селищну, міську територіальну громаду, утворювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати відповідно сільського, селищного, міського голову.

Територіальні громади села, селища, міста, що добровільно об'єдналися в одну територіальну громаду, можуть вийти із складу об'єднаної територіальної громади в порядку, визначеному законом.

Однією із форм вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення громадян є референдум, предметом якого може бути будь-яке питання, віднесене Конституцією України та іншими законами до відання місцевого самоврядування, а рішення, прийняті місцевим референдумом, є обов'язковими для виконання на відповідній території.

Водночас на місцевий референдум не можуть бути винесені питання, віднесені законом до відання органів державної влади. Однією із форм безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення є також загальні збори громадян за місцем проживання, рішення яких мають враховуватися органами місцевого самоврядування в їх діяльності. Крім того члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування.

Порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади. При цьому, місцева ініціатива, внесена на розгляд ради у встановленому порядку, підлягає обов'язковому розгляду на відкритому, засіданні ради за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи. Рішення ради, прийняте з питання, внесеного на її розгляд шляхом місцевої ініціативи, обнародується в порядку, встановленому представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади.

Згідно ст. 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» представницькими органами місцевого самоврядування є ради. Сільські, селищні, міські ради представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України та законами України.

Обласні ж та районні ради представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, у межах повноважень, визна-

чених Конституцією України та законами України, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами.

Порядок формування та організація діяльності рад визначаються Конституцією України, законами України та статутами територіальних громад. При цьому, представницькі органи місцевого самоврядування, сільські, селищні, міські голови, виконавчі органи місцевого самоврядування діють за принципом розподілу повноважень у порядку і межах, визначених законами України, а чисельність працівників органів місцевого самоврядування встановлюється відповідною радою у межах загальної чисельності, визначеної типовими штатами, затвердженими Кабінетом Міністрів України.

З метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування представницький орган місцевого самоврядування на основі Конституції України та в межах цього Закону може прийняти статут територіальної громади села, селища, міста. Статут територіальної громади підлягає державній реєстрації в центральному органі виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань.

Виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи. Ці органи є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади — підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.

Варто зазначити, що у сільських радах, що представляють територіальні громади, які налічують до 500 жителів, за рішенням відповідної територіальної громади або сільської ради виконавчий орган ради може не створюватися, а його функції (крім розпорядження земельними та природними ресурсами) здійснює сільський голова одноособово.

Згідно чинного законодавства сільський, селищний, міський голова є головною посадовою особою територіальної громади відповідно села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста, який громадою на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування в порядку, визначеному законом, і здійснює свої повноваження на постійній основі.

Він же очолює виконавчий комітет відповідної сільської, селищної, міської ради, головує на її засіданнях та не може бути депутатом будь-якої ради, суміщати свою службову діяльність з іншою посадою, в тому, числі на громадських засадах, займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю, а строк його повноважень визначається Конституцією України. На сільських, селищних, міських голів поширюються повноваження та гарантії депутатів рад, передбачені законом про статус депутатів рад, якщо інше не встановлено законом, а їх повноваження можуть бути тимчасово покладені на керівника відповідної військово-цивільної адміністрації відповідно до чинного законодавства.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 13) надає право територіальній громаді проводити громадські слухання — зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких її члени можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування. Вони мають проводитися не рідше одного разу на рік, а пропозиції, які вносяться за результатами слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування.

Як зазначалося вище елементом системи місцевого самоврядування в Україні є органи самоорганізації населення. У даному випадку йдеться про те, що сільські, селищні, міські, районні в місті (у разі їх створення) ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна. Правовий статус, порядок організації та діяльності цих органів визначаються законом.

Крім того, ст. 15 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає форми добровільного об'єднання органів місцевого самоврядування, тобто ці органи з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, захисту прав та інтересів територіальних громад можуть об'єднуватися в асоціації органів місцевого самоврядування та їх добровільні об'єднання, які підлягають реєстрації відповідно до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань».

Водночас органи місцевого самоврядування та їх асоціації можуть входити до відповідних міжнародних асоціацій, інших до-

бровільних об'єднань органів місцевого самоврядування, Проте, асоціаціям та іншим добровільним об'єднанням органів місцевого самоврядування не можуть передаватися владні повноваження органів місцевого самоврядування.

Згідно чинного законодавства органи місцевого самоврядування та їх посадові особи діють лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією і законами України, та керуються у своїй діяльності Конституцією і законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, а в Автономній Республіці Крим — також нормативно-правовими актами Верховної Ради і Ради міністрів Автономної Республіки Крим, прийнятими у межах їхньої компетенції.

Орган місцевого самоврядування може бути позивачем та відповідачем у судах загальної юрисдикції, зокрема, звертатися до суду, якщо це необхідно для реалізації його повноважень і забезпечення виконання функцій місцевого самоврядування.

Державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, і не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень, а обмеження прав територіальних громад на місцеве самоврядування згідно з Конституцією та законами України може бути застосоване лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану.

Організаційно-правова, матеріальна і фінансова основа місцевого самоврядування. Організаційно-правова, матеріальна і фінансова основи місцевого самоврядування визначаються ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Передусім, органи місцевого самоврядування є юридичними особами і наділяються цим та іншими законами власними повноваженнями, в межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону. Законом їм можуть також надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади, у здійсненні яких вони є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.

Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у комунальній власності те-

риторіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

Принципово важливим є те, що рішення про наділення міських рад правами щодо управління майном і фінансовими ресурсами, які є у власності територіальних громад районів у містах, приймається на місцевих референдумах відповідних районних у містах громад. У разі якщо територіальна громада району в місті внаслідок референдуму не прийме рішення про передачу права управління майном та фінансами відповідній міській раді, а територіальна громада міста або міська рада не прийняла рішення про створення органів місцевого самоврядування районів у місті, міська рада здійснює управління майном та фінансовими ресурсами, які є у власності територіальних громад районів у містах, та несе відповідальність перед громадою відповідного району у місті.

Від імені та в інтересах територіальних громад права суб'єкта комунальної власності здійснюють відповідні ради, а місцеві бюджети є самостійними, тобто вони не включаються до Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим та інших місцевих бюджетів. При цьому, органи місцевого самоврядування з урахуванням місцевих умов і особливостей можуть перерозподіляти між собою на підставі договорів окремі повноваження та власні бюджетні кошти.

Крім того, сільська, селищна, міська, районна в місті (у разі її створення) рада може наділяти частиною своїх повноважень органи самоорганізації населення, передавати їм відповідні кошти, а також матеріально-технічні та інші ресурси, необхідні для здійснення цих повноважень та здійснює контроль за їх виконанням.

Окремої уваги заслуговують організаційно-правові засади відносин органів місцевого самоврядування з підприємствами, установами та організаціями, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, які передбачають їх підпорядкованість, підзвітність та підконтрольність органам місцевого самоврядування. Тому, органи місцевого самоврядування при здійсненні повноважень у сфері контролю за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення можуть проводити перевірки на вказаних підприємствах, в установах та організаціях.

Щодо відносин органів місцевого самоврядування з підприємствами, установами та організаціями, що не перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, то вони

будуються на договірній і податковій основі та на засадах підконтрольності у межах повноважень, наданих органам місцевого самоврядування законом. Водночас, з питань, віднесених до відання органів місцевого самоврядування, на їх вимогу вказані підприємства, установи та організації надають відповідну інформацію.

Крім того, органи місцевого самоврядування з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади можуть виступати з ініціативою щодо перевірок, організувати їх проведення, а при здійсненні повноважень у сфері контролю за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення проводити перевірки на вказаних підприємствах, в установах та організаціях, а також фізичних осіб, які використовують працю найманих працівників.

7.3. Загальна компетенція сільських, селищних, міських рад

Згідно ст. 25 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» сільські, селищні, міські ради правомочні розглядати і вирішувати питання, віднесені Конституцією України, цим та іншими законами до їх відання. При цьому, згідно ст. 26 вказаного Закону до виключної компетенції вказаних рад належать такі питання, які мають вирішуватися на їх пленарних засіданнях:

- затвердження регламенту ради;
- утворення і ліквідація постійних та інших комісій ради, затвердження та зміна їх складу, обрання голів комісій;
- утворення виконавчого комітету ради, визначення його чисельності, затвердження персонального складу; внесення змін до складу виконавчого комітету та його розпуск;
- обрання на посаду та звільнення з посади секретаря ради у порядку, передбаченому цим Законом;
- затвердження за пропозицією сільського, селищного, міського голови структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів відповідно до типових штатів, затверджених Кабінетом Міністрів України, витрат на їх утримання;
- утворення за поданням сільського, селищного, міського голови інших виконавчих органів ради;
- затвердження плану роботи ради та заслуховування звіту про його виконання;

- заснування аудіовізуальних (електронних) засобів масової інформації відповідної ради, призначення і звільнення їх керівників;
- заслуховування звіту сільського, селищного, міського голови про діяльність виконавчих органів ради, у тому, числі щорічного звіту про здійснення державної регуляторної політики виконавчими органами відповідної ради;
- прийняття рішення про недовіру сільському, селищному, міському голові;
- заслуховування звітів постійних комісій, керівників виконавчих органів ради та посадових осіб, яких вона призначає або затверджує;
- заслуховування повідомлень депутатів про роботу в раді, виконання ними доручень ради;
- розгляд запитів депутатів, прийняття рішень по запитах;
- прийняття рішень щодо дострокового припинення повноважень депутата ради в порядку, встановленому законом;
- скасування актів виконавчих органів ради, які не відповідають Конституції чи законам України, іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради, прийнятим у межах її повноважень;
- прийняття рішення щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови у випадках, передбачених цим Законом;
- прийняття рішення про проведення місцевого референдуму;
- прийняття відповідно до законодавства рішень щодо організації проведення референдумів та виборів органів державної влади, місцевого самоврядування та сільського, селищного, міського голови;
- прийняття рішень про наділення органів самоорганізації населення окремими власними повноваженнями органів місцевого самоврядування, а також про передачу коштів, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення;
- прийняття рішень про об'єднання в асоціації або вступ до асоціацій, інших форм добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування та про вихід з них;
- схвалення угод про об'єднання єврорегіонального співробітництва, прийняття рішень про утворення об'єднання єврорегіонального співробітництва, про приєднання

до такого об'єднання або про вихід з нього, затвердження статуту об'єднання єврорегіонального співробітництва та внесення до нього змін;

- прийняття рішень про вступ до європейського об'єднання територіального співробітництва та про вихід з такого об'єднання;
- затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування;
- розгляд прогнозу місцевого бюджету, затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього; затвердження звіту про виконання відповідного бюджету;
- встановлення місцевих податків і зборів відповідно до Податкового кодексу України;
- утворення цільових фондів, затвердження положень про ці фонди;
- утворення місцевих фондів фінансової підтримки кінематографії, у тому, числі програм грантової, конкурсної або позаконкурсної підтримки кінематографії, визначення умов та порядку використання цих фондів;
- прийняття рішень щодо здійснення місцевих запозичень;
- прийняття рішень щодо передачі коштів з відповідного місцевого бюджету;
- прийняття рішень щодо надання відповідно до чинного законодавства пільг по місцевих податках і зборах, а також земельному податку;
- встановлення для підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, розміру частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету;
- прийняття рішень щодо відчуження відповідно до закону комунального майна; затвердження місцевих програм приватизації, а також переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації; визначення доцільності, порядку та умов приватизації об'єктів права комунальної власності; вирішення питань про придбання в установленому законом порядку приватизованого майна, про включення до об'єктів комунальної власності май-

на, відчуженого у процесі приватизації, договір купівлі-продажу якого в установленому порядку розірвано або визнано недійсним, прийняття рішення про здійснення державно-приватного партнерства щодо об'єктів комунальної власності, у тому, числі на умовах концесії, про створення, ліквідацію, реорганізацію та перепрофілювання підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідної територіальної громади;

- прийняття рішень про визначення критеріїв, відповідно до яких утворення наглядової ради є обов'язковим у комунальних унітарних підприємствах та у господарських товариствах, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать територіальній громаді; про затвердження порядку утворення наглядової ради, порядку призначення членів наглядової ради комунального унітарного підприємства; про визначення кола питань, що належать до виключної компетенції наглядової ради комунального унітарного підприємства; про встановлення вимог до незалежних членів наглядової ради комунальних унітарних підприємств і господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать територіальній громаді;
- визначення критеріїв відбору незалежного аудитора та критеріїв віднесення комунальних унітарних підприємств і господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать територіальній громаді, до таких, фінансова звітність яких (у тому, числі консолідована) підлягає обов'язковій перевірці незалежним аудитором, та затвердження порядку такої перевірки і порядку залучення незалежного аудитора;
- прийняття рішень про передачу іншим органам окремих повноважень щодо управління майном, яке належить до комунальної власності відповідної територіальної громади, визначення меж цих повноважень та умов їх здійснення;
- створення у разі необхідності органів і служб для забезпечення здійснення з іншими суб'єктами комунальної власності спільних проектів або спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій, визначення повноважень цих органів (служб);

- вирішення відповідно до законодавства питань про створення підприємствами комунальної власності спільних підприємств, у тому, числі з іноземними інвестиціями;
- прийняття рішень щодо надання згоди на організацію співробітництва територіальних громад, суб'єктом якого є територіальна громада села, селища, міста, у формах, визначених статтею 4 Закону України «Про співробітництво територіальних громад», щодо схвалення проекту договору про співробітництво та інших рішень, пов'язаних із здійсненням відповідно до зазначеного Закону співробітництва територіальних громад;
- заслуховування звітів, пов'язаних із здійсненням відповідно до Закону України «Про співробітництво територіальних громад» співробітництва територіальних громад, суб'єктом якого є територіальна громада села, селища, міста;
- вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин;
- затвердження ставок земельного податку відповідно до Податкового кодексу України;
- вирішення відповідно до закону питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення, а також про скасування такого дозволу;
- прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів щодо оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками природи, історії або культури, які охороняються законом, прийняття рішень про оголошення в місцях масового розмноження та вирощування потомства дикими тваринами «сезону тиші» з обмеженням господарської діяльності та добуванням об'єктів тваринного світу;
- прийняття рішень про утворення кінокомісії, організацію територій та об'єктів як привабливих локацій для кінозйомок, а також ефективне використання потенціалу української сервісної індустрії в галузі кінематографії, формування бази даних відповідних об'єктів, визначення умов їх використання;
- надання відповідно до законодавства згоди на розміщен-

ня на території села, селища, міста нових об'єктів, у тому, числі місць чи об'єктів для розміщення відходів, сфера екологічного впливу діяльності яких згідно з діючими нормативами включає відповідну територію;

- створення відповідно до закону за рахунок коштів місцевого бюджету установ з надання безоплатної первинної правової допомоги, призначення і звільнення керівників цих установ, залучення в установленому законом порядку фізичних чи юридичних осіб приватного права до надання безоплатної первинної правової допомоги;
- заслуховування інформації прокурорів та керівників органів Національної поліції про стан законності, боротьби із злочинністю, охорони громадського порядку та результати діяльності на відповідній території;
- прийняття рішень з питань адміністративно-територіального устрою в межах і порядку, визначених цим та іншими законами;
- затвердження в установленому порядку місцевих містобудівних програм, генеральних планів забудови відповідних населених пунктів, іншої містобудівної документації;
- затвердження договорів, укладених сільським, селищним, міським головою від імені ради, з питань, віднесених до її виключної компетенції;
- встановлення відповідно до законодавства правил з питань благоустрою території населеного пункту, забезпечення в ньому чистоти і порядку, торгівлі на ринках, додержання тиші в громадських місцях, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність;
- встановлення заборони продажу пива (крім безалкогольного), алкогольних, слабоалкогольних напоїв, вин столових суб'єктами господарювання (крім закладів ресторанного господарства) у визначений час доби в межах території відповідної адміністративно-територіальної одиниці;
- прийняття у межах, визначених законом, рішень з питань боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність;
- визначення територій, на яких можуть проводитися потенційно небезпечні заходи в умовах присутності цивільного населення за участю особового складу Збройних Сил

України, інших військових формувань та правоохоронних органів з використанням озброєння і військової техніки;

- прийняття рішень, пов'язаних із створенням спеціальних вільних та інших зон, змінами в статусі цих зон, внесення до відповідних органів пропозицій з цих питань; надання згоди на створення таких зон за ініціативою Президента України або Кабінету Міністрів України;
- прийняття рішення про дострокове припинення повноважень органів територіальної самоорганізації населення у випадках, передбачених цим Законом;
- затвердження статуту територіальної громади;
- затвердження відповідно до закону Положення про зміст, опис та порядок використання символіки територіальної громади;
- прийняття рішень щодо виконання положень статей 7, 11, 12, 20, 24 Закону України «Про засади державної мовної політики»;
- надання згоди на передачу об'єктів з державної у комунальну власність та прийняття рішень про передачу об'єктів з комунальної у державну власність, а також щодо придбання об'єктів державної власності;
- створення відповідно до законодавства комунальної аварійно-рятувальної служби;
- затвердження відповідно до закону Положення про помічника-консультанта депутата ради та опису посвідчення помічника-консультанта депутата ради.
- вирішення питань у сфері поведінки з небезпечними відходами відповідно до законодавства;
- визначення на конкурсних засадах юридичних осіб, які здійснюють у межах певної території збирання та перевезення побутових відходів спеціально обладнаними для цього транспортними засобами;
- визначення шляхів стимулювання користування електромобілями та іншими екологічними видами транспорту;
- затвердження вимог до облаштування майданчиків для паркування транспортних засобів з урахуванням норм, нормативів, стандартів у сфері благоустрою населених пунктів, державних будівельних норм, технічних умов, Правил дорожнього руху та інших нормативних документів;
- встановлення плати за доступ до об'єкта будівництва, транспорту, енергетики, кабельної каналізації елек-

трозв'язку, будинкової розподільної мережі комунальної власності відповідно до Закону України «Про доступ до об'єктів будівництва, транспорту, електроенергетики з метою розвитку телекомунікаційних мереж».

Крім того, виключно на пленарних засіданнях міських рад (міст з районним поділом), крім вище зазначених питань, вирішуються питання визначення обсягу і меж повноважень, які здійснюють районні у містах (у разі їх створення) ради та їх виконавчі органи в інтересах територіальних громад районів у містах та встановлення нормативів централізації коштів від земельного податку на спеціальних бюджетних рахунках районів міста, а на на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради об'єднаної територіальної громади, утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» питання щодо утворення старостинських округів, затвердження Положення про старосту та прийняття рішення щодо дострокового припинення повноважень старости у випадках, передбачених цим Законом.

Також згідно рішень місцевої ради реорганізуються або ліквідуються навчальні заклади комунальної форми власності.

7.4. Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад

Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад є досить значними та є значною мірою наслідком компетенцій відповідних рад. Серед цих повноважень є власні (самоврядні) та делеговані. Вони стосуються таких сфер (галузей, напрямків) щодо управління територіальним розвитком:

- сфери соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку;
- галузі бюджету, фінансів і цін та управління комунальною власністю;
- галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку, будівництва;
- сфери освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища, а також соціально-го захисту населення;

- галузі зовнішньоекономічної діяльності та оборонної роботи;
- вирішення питань адміністративно-територіального устрою та ведення реєстру територіальної громади відповідно до закону;
- забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян;
- надання безоплатної первинної правової допомоги та подання клопотання про нагородження державними нагородами України.

Так, згідно ст. 27 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку належать власні (самоврядні) повноваження, серед яких, зокрема:

- підготовка програм соціально-економічного та культурного розвитку сіл, селищ, міст, цільових програм з інших питань самоврядування, подання їх на затвердження ради, організація їх виконання;
- подання раді звітів про хід і результати виконання цих програм;
- забезпечення збалансованого економічного та соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів;
- забезпечення складання балансів фінансових, трудових ресурсів, грошових доходів і видатків, необхідних для управління соціально-економічним і культурним розвитком відповідної території, а також визначення потреби у місцевих будівельних матеріалах, паливі;
- подання до районних, обласних рад необхідних показників та внесення пропозицій до програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідно районів і областей, а також до планів підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, розташованих на відповідній території, з питань, пов'язаних із соціально-економічним та культурним розвитком території, задоволенням потреб населення.

Серед делегованих повноважень вказаних органів у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку, зокрема: статистичний облік громадян, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території та організаційне за-

безпечення надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг.

Згідно ст. 28 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» самоврядні повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад в галузі бюджету, фінансів і цін, полягають, зокрема, у наступному:

- складання, схвалення та подання на розгляд відповідної ради прогнозу місцевого бюджету, складання проекту місцевого бюджету, подання його на затвердження відповідної ради, забезпечення виконання бюджету;
- щоквартальне подання раді письмових звітів про хід і результати виконання бюджету;
- підготовка і подання відповідно до районних, обласних рад необхідних фінансових показників і пропозицій щодо складання проектів районних і обласних бюджетів;
- встановлення за узгодженим рішенням відповідних рад порядку використання коштів та іншого майна, що перебувають у спільній власності територіальних громад;
- здійснення в установленому порядку фінансування видатків з місцевого бюджету;
- участь в організації та фінансуванні капітальних ремонтів житлових будинків, капітальних ремонтів майна, що перебуває у спільній власності співвласників багатоквартирного будинку, в межах бюджетних програм, визначених за рішенням відповідної сільської, селищної, міської ради.

Серед делегованих повноважень вказаних органів в галузі бюджету, фінансів і цін, зокрема: здійснення відповідно до закону контролю за дотриманням цін і тарифів та сприяння здійсненню інвестиційної діяльності на відповідній території.

Самоврядними повноваженнями виконавчих органів сільських, селищних, міських рад щодо управління комунальною власністю, зокрема є:

- управління в межах, визначених радою, майном, що належить до комунальної власності відповідних територіальних громад;
- встановлення порядку та здійснення контролю за використанням прибутків підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідних територіальних громад;
- підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо порядку та умов відчуження комунального майна, проектів місцевих програм приватизації та переліку об'єктів

комунальної власності, які не підлягають приватизації;

- організація виконання цих програм;
- подання раді письмових звітів про хід та результати відчуження комунального майна.

Серед делегованих повноважень вказаних органів щодо управління комунальною власністю погодження в установленому порядку кандидатур для призначення на посаду керівників підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, які перебувають у державній власності, крім випадків, передбачених частиною другою статті 21 Закону України «Про культуру».

Самоврядними повноваженнями виконавчих органів сільських, селищних, міських рад в галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку, зокрема:

- управління об'єктами житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, забезпечення їх належного утримання та ефективної експлуатації, необхідного рівня та якості послуг населенню;
- розподіл та надання відповідно до законодавства житла, що належить до комунальної власності;
- сприяння розширенню житлового будівництва, подання громадянам, які мають потребу в житлі, допомоги в будівництві житла, в отриманні кредитів, у тому, числі пільгових, та субсидій для будівництва чи придбання житла;
- забезпечення населення паливом, електроенергією, газом та іншими енергоносіями;
- вирішення питань водопостачання, відведення та очищення стічних вод; здійснення контролю за якістю питної води;
- здійснення контролю за станом благоустрою населених пунктів, організації озеленення, охорони зелених насаджень і водойм, створення місць відпочинку громадян;
- організація місцевих ринків, ярмарків, сприяння розвитку всіх форм торгівлі;
- забезпечення утримання в належному стані кладовищ, інших місць поховання та їх охорони;
- залучення на договірних засадах підприємств, установ та організацій, що не належать до комунальної власності

відповідних територіальних громад, до участі в обслуговуванні населення засобами транспорту і зв'язку;

- затвердження норм надання послуг з вивезення побутових відходів;
- встановлення нормативів (норм) споживання комунальних послуг у порядку, передбаченому Кабінетом Міністрів України.

Серед делегованих повноважень цих органів у вказаній галузі, зокрема:

- здійснення заходів щодо розширення та вдосконалення мережі підприємств житлово-комунального господарства, торгівлі, громадського харчування, побутового обслуговування, розвитку транспорту і зв'язку;
- здійснення контролю за дотриманням законодавства щодо захисту прав споживачів; облік відповідно до закону житлового фонду, здійснення контролю за його використанням;
- надання відповідно до закону громадянам, які потребують соціального захисту, безоплатного житла або за доступну для них плату;
- видача ордерів на заселення жилої площі в будинках державних та комунальних організацій;
- здійснення заходів щодо ведення в установленому порядку єдиного державного реєстру громадян, які потребують поліпшення житлових умов.

Самоврядні повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у галузі будівництва, зокрема, такі:

- організація за рахунок власних коштів і на пайових засадах будівництва, реконструкції і ремонту об'єктів комунального господарства та соціально-культурного призначення, жилих будинків, шляхів місцевого значення, а також капітального та поточного ремонту вулиць і доріг населених пунктів та інших доріг, які є складовими автомобільних доріг державного значення (як співфінансування на договірних засадах);
- розгляд і внесення до відповідних органів виконавчої влади пропозицій до планів і програм будівництва та реконструкції об'єктів на відповідній території;
- підготовка і подання на затвердження ради відповідних місцевих містобудівних програм, генеральних пла-

нів забудови населених пунктів, іншої містобудівної документації;

- надання відповідно до закону містобудівних умов і обмежень забудови земельних ділянок;
- проведення громадського обговорення містобудівної документації.

До делегованих повноважень цих органів у галузі будівництва належать, зокрема:

- надання (отримання, реєстрація) документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт, здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів у випадках та відповідно до вимог, встановлених Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності»;
- організація охорони, реставрації та використання пам'яток історії і культури, архітектури та містобудування, палацово-паркових, паркових і садибних комплексів, природних заповідників;
- вирішення відповідно до законодавства спорів з питань містобудування;
- здійснення державного контролю за дотриманням договірних зобов'язань забудовниками, діяльність яких пов'язана із залученням коштів фізичних осіб у будівництво багатоквартирних житлових будинків.

Самоврядні повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, зокрема, такі:

- управління закладами освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, оздоровчими закладами, які належать територіальним громадам або передані їм, молодіжними підлітковими закладами за місцем проживання, організація їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення;
- вирішення питань про надання професійним творчим працівникам на пільгових умовах у користування приміщень під майстерні, студії та лабораторії, необхідних для їх творчої діяльності;
- організація медичного обслуговування та харчування у закладах освіти, культури, фізкультури і спорту, оздоровчих закладах, які належать територіальним громадам або передані їм;

- створення умов для розвитку культури, сприяння відродженню осередків традиційної народної творчості, національно-культурних традицій населення, художніх промислів і ремесел;
- створення умов для занять фізичною культурою і спортом за місцем проживання населення та в місцях масового відпочинку.

До делегованих повноважень цих органів у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту належать, зокрема:

- забезпечення в межах наданих повноважень доступності і безоплатності освіти і медичного обслуговування на відповідній території, можливості отримання освіти державною мовою;
- забезпечення відповідно до законодавства пільгових категорій населення лікарськими засобами та виробами медичного призначення;
- організація обліку дітей дошкільного та шкільного віку;
- організація роботи щодо запобігання бездоглядності неповнолітніх;
- забезпечення охорони пам'яток історії та культури, збереження та використання культурного надбання.

Серед самоврядних повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища, зокрема:

- підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо встановлення ставки земельного податку, розмірів плати за користування природними ресурсами, вилучення (викупу), а також надання під забудову та для інших потреб земель, що перебувають у власності територіальних громад;
- визначення в установленому порядку розмірів відшкодувань підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності за забруднення довкілля та інші екологічні збитки;
- встановлення платежів за користування комунальними та санітарними мережами відповідних населених пунктів;
- підготовка і подання на затвердження ради проектів місцевих програм охорони довкілля, участь у підготовці загальнодержавних і регіональних програм охорони довкілля;
- підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо прийняття рішень про організацію територій і об'єктів

природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні.

До делегованих повноважень цих органів у вказаній сфері середовища, зокрема, належить:

- здійснення контролю за додержанням земельного та природоохоронного законодавства, використанням і охороною земель, природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення, відтворенням лісів;
- координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів; вирішення земельних спорів у порядку, встановленому законом;
- визначення території для розміщення відходів відповідно до законодавства;
- здійснення контролю за діяльністю суб'єктів підприємницької діяльності у сфері поводження з відходами;
- організація і здійснення землеустрою, погодження проєктів землеустрою;
- надання відомостей з Державного земельного кадастру відповідно до закону.

Крім того до відання виконавчих органів міських (за винятком міст районного значення) рад належить координація на відповідній території діяльності спеціально уповноважених державних органів управління з охорони природи.

У сфері соціального захисту населення самоврядні повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, зокрема такі:

- встановлення за рахунок власних коштів і благодійних надходжень додаткових до встановлених законодавством гарантій щодо соціального захисту населення;
- організація для малозабезпечених громадян похилого віку, осіб з інвалідністю будинків-інтернатів, побутового обслуговування, продажу товарів у спеціальних магазинах і відділах за соціально доступними цінами, а також безоплатного харчування.

Значно ширшим є перелік делегованих повноважень цих органів у вказаній сфері, серед яких, зокрема:

- підготовка і подання на затвердження ради цільових місцевих програм поліпшення стану безпеки і умов праці та виробничого середовища, територіальних програм зайнятості та заходів щодо соціальної захищеності різних груп населення від безробіття, організація їх виконання;

- вирішення відповідно до законодавства питань про надання пільг і допомоги, пов'язаних з охороною материнства і дитинства;
- вирішення у встановленому законодавством порядку питань опіки і піклування;
- подання відповідно до законодавства одноразової допомоги громадянам, які постраждали від стихійного лиха;
- здійснення контролю за охороною праці;
- організація надання соціальних послуг бездомним особам;
- визначення видів безоплатних суспільно корисних робіт для осіб, яким призначено покарання у виді громадських робіт.

Крім вказаних повноважень до відання виконавчих органів сільських та селищних рад належить також вирішення питань щодо надання працівникам освіти, культури, охорони здоров'я, іншим категоріям громадян, які працюють у сільській місцевості, встановлених законодавством пільг, а також щодо додаткового фінансового заохочення та забезпечення службовим житлом і службовим транспортом працівників охорони здоров'я, які працюють у сільській місцевості.

Водночас до відання виконавчих органів міських рад міст обласного значення та об'єднаних територіальних громад, крім зазначених вище належить здійснення на відповідних територіях контролю за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення у порядку, встановленому законодавством та накладення штрафів за порушення законодавства про працю та зайнятість населення у порядку, встановленому законодавством. До відання вказаних органів, крім вказаних вище повноважень, належить також забезпечення надання соціальних послуг відповідно до закону.

В галузі зовнішньоекономічної діяльності серед самоврядних повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, зокрема:

- укладення і забезпечення виконання у встановленому законодавством порядку договорів з іноземними партнерами на придбання та реалізацію продукції, виконання робіт і надання послуг;
- сприяння зовнішньоекономічним зв'язкам підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, незалежно від форм власності, а серед делегованих повноважень, зокрема, забезпечення на відповідній території в межах наданих повноважень реалізації міжнародних зобов'язань України.

Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад мають низку делегованих повноважень в галузі оборонної роботи, серед яких, зокрема:

- сприяння організації призову громадян на військову службу за призовом осіб офіцерського складу, строкову військову та альтернативну (невійськову) службу, а також їх мобілізації, підготовці молоді до служби в Збройних Силах України, організації навчальних (перевірочних) та спеціальних військових зборів;
- забезпечення доведення до підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, а також населення наказу військового комісара про оголошення мобілізації;
- бронювання робочих місць для військовозобов'язаних на підприємствах, в установах та організаціях відповідно до законодавства;
- організація та участь у здійсненні заходів, пов'язаних з мобілізаційною підготовкою та цивільним захистом, на відповідній території;
- здійснення заходів щодо створення належних умов для функціонування пунктів пропуску через Державний кордон України;
- здійснення заходів щодо військово-патріотичного виховання населення.

До самоврядних повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою, зокрема, належить підготовка і внесення на розгляд ради питань щодо найменування (перейменування) вулиць, провулків, проспектів, площ, парків, скверів, мостів та інших споруд, розташованих на території відповідного населеного пункту, підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо питань адміністративно-територіального устрою в порядку і межах повноважень, визначених законом, а до делегованих повноважень формування та ведення реєстру територіальної громади відповідно до закону.

Значними є самоврядні повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян, серед яких, зокрема:

- сприяння діяльності органів суду, прокуратури, юстиції, служби безпеки, Національної поліції, Національного антикорупційного бюро України, адвокатури і Державної кримінально-виконавчої служби України;

- звернення до суду про визнання незаконними актів органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальної громади, а також повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування;
- створення в установленому порядку комунальних аварійно-рятувальних служб;
- створення резервного фонду для ліквідації надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру.

Відповідно, серед делегованих повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад зокрема:

- вжиття у разі надзвичайних ситуацій необхідних заходів відповідно до закону щодо забезпечення державного і громадського порядку, життєдіяльності підприємств, установ та організацій, врятування життя людей, захисту їх здоров'я, збереження матеріальних цінностей;
- вирішення відповідно до закону питань про проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів;
- здійснення контролю за забезпеченням при їх проведенні громадського порядку;
- утворення адміністративних комісій та комісій з питань боротьби зі злочинністю, спрямування їх діяльності;
- державна реєстрація у встановленому порядку юридичних осіб та фізичних осіб — підприємців;

До відання виконавчих органів міських (за винятком міст районного значення) рад, крім вказаних повноважень, належить, зокрема:

- утворення служб у справах дітей та спрямування їх діяльності;
- вирішення спільно з відповідними органами Національної поліції питань щодо створення належних умов для служби та відпочинку поліцейських;
- здійснення заходів щодо ведення Державного реєстру виборців відповідно до закону.

Чинне законодавство також передбачає самоврядні повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері надання безоплатної первинної правової допомоги, зокрема:

- утворення в установленому порядку установ з надання

безоплатної первинної правової допомоги з урахуванням потреб територіальної громади;

- забезпечення координації діяльності установ з надання безоплатної первинної правової допомоги на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці; надання документів та інших матеріалів або їх копій, необхідних у зв'язку з наданням безоплатної вторинної правової допомоги;
- організація семінарів, конференцій з питань безоплатної первинної правової допомоги.
- Крім того вказані органи взаємодіють з центрами з надання безоплатної вторинної правової допомоги та надають їм сприяння в межах своїх повноважень.

Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад, крім повноважень, передбачених цим Законом, здійснюють й інші надані їм законом повноваження, зокрема, вони розглядають клопотання підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності і вносять у встановленому порядку до відповідних органів виконавчої влади подання про нагородження державними нагородами України.

Варто також зазначити, що Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 41) також виокремлює особливості повноважень районних у містах рад та їх виконавчих органів. Так, питання організації управління районами в містах належать до компетенції міських рад, а районні у містах ради (у разі їх створення) та їх виконавчі органи відповідно до Конституції та законів України здійснюють управління рухомим і нерухомим майном та іншими об'єктами, що належать до комунальної власності територіальних громад районів у містах, формують, затверджують, виконують відповідні бюджети та контролюють їх виконання.

Обсяг і межі повноважень районних у містах рад та їх виконавчих органів визначаються відповідними міськими радами за узгодженням з районними у містах радами з урахуванням загальноміських інтересів та колективних потреб територіальних громад районів у містах, а визначений міськими радами обсяг повноважень районних у місті рад та їх виконавчих органів не може змінюватися міською радою без згоди відповідної районної у місті ради протягом даного скликання. При цьому, порядок формування, структура, форми діяльності районних у містах рад та їх органів визначаються відповідно до цього та інших законів.

7.5. Повноваження сільського, селищного, міського голови, районних і обласних рад

Повноваження сільського, селищного, міського голови. Згідно ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» повноваження новообраного сільського, селищного, міського голови починаються з моменту складення ним присяги на пленарному засіданні відповідної сільської, селищної, міської ради, на якому відповідною територіальною виборчою комісією були оголошені рішення щодо його обрання та реєстрації. Ці повноваження закінчуються в день відкриття першої сесії відповідної сільської, селищної, міської ради, обраної на наступних чергових місцевих виборах, або, якщо рада не обрана, з моменту вступу на цю посаду іншої особи, обраної на наступних місцевих виборах, крім випадків дострокового припинення його повноважень.

У разі звільнення з посади сільського, селищного, міського голови у зв'язку з достроковим припиненням його повноважень або його смерті, а також у разі неможливості здійснення ним своїх повноважень повноваження сільського, селищного, міського голови здійснює секретар відповідної сільської, селищної, міської ради, крім випадків дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови відповідно до Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» або Закону України «Про правовий режим воєнного стану».

Секретар сільської, селищної, міської ради тимчасово здійснює зазначені повноваження з моменту дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови і до моменту початку повноважень сільського, селищного, міського голови, обраного на позачергових виборах відповідно до закону, або до дня відкриття першої сесії відповідної сільської, селищної, міської ради, обраної на чергових місцевих виборах.

Повноваження сільського, селищного, міського голови можуть бути припинені достроково у випадках, передбачених ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», серед яких, зокрема, його звернення з особистою заявою до відповідної ради про складення ним повноважень голови, припинення його громадянства, набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього, що має наслідком звільнення його з посади. Не пізніше як на п'ятнадцятий день після звільнення з посади або смерті сіль-

ського, селищного, міського голови особа, яка на цей час відповідно до закону здійснює повноваження сільського, селищного, міського голови, звертається до Верховної Ради України з клопотанням щодо призначення позачергових виборів сільського, селищного, міського голови.

Таке клопотання розглядається Верховною Радою України не пізніше ніж у дев'яностоденний строк з дня дострокового припинення повноважень відповідного сільського, селищного, міського голови.

Сільський, селищний, міський голова:

- забезпечує здійснення у межах наданих законом повноважень органів виконавчої влади на відповідній території, додержання Конституції та законів України, виконання актів Президента України та відповідних органів виконавчої влади;
- організує в межах, визначених цим Законом, роботу відповідної ради та її виконавчого комітету;
- підписує рішення ради та її виконавчого комітету;
- вносить на розгляд ради пропозицію щодо кандидатури на посаду секретаря ради;
- вносить на розгляд ради пропозиції про кількісний і персональний склад виконавчого комітету відповідної ради;
- вносить на розгляд ради пропозиції щодо структури виконавчих органів ради, апарату ради та її виконавчого комітету, їх штатів, встановлених відповідно до типових штатів, затверджених Кабінетом Міністрів України;
- здійснює керівництво апаратом ради та її виконавчого комітету;
- скликає сесії ради, вносить пропозиції та формує порядок денний сесій ради і головує на пленарних засіданнях ради;
- забезпечує підготовку на розгляд ради проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку, цільових програм з інших питань самоврядування, місцевого бюджету та звіту про його виконання, рішень ради з інших питань, що належать до її відання; оприлюднює затверджені радою програми, бюджет та звіти про їх виконання;
- призначає на посади та звільняє з посад керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комуналь-

ної власності відповідних територіальних громад, крім випадків, передбачених частиною другою статті 21 Закону України «Про культуру»;

- скликає загальні збори громадян за місцем проживання;
- вносить на розгляд ради пропозиції про утворення спеціалізованої установи з надання безоплатної первинної правової допомоги;
- вносить на розгляд ради пропозиції щодо кандидатури на посаду керівника установи з надання безоплатної первинної правової допомоги;
- забезпечує виконання рішень місцевого референдуму, відповідної ради, її виконавчого комітету;
- є розпорядником бюджетних коштів, використовує їх лише за призначенням, визначеним радою;
- представляє територіальну громаду, раду та її виконавчий комітет у відносинах з державними органами, іншими органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності, громадянами, а також у міжнародних відносинах відповідно до законодавства;
- звертається до суду щодо визнання незаконними актів інших органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права та інтереси територіальної громади, а також повноваження ради та її органів;
- укладає від імені територіальної громади, ради та її виконавчого комітету договори відповідно до законодавства, а з питань, віднесених до виключної компетенції ради, подає їх на затвердження відповідної ради;
- веде особистий прийом громадян;
- забезпечує на відповідній території додержання законодавства щодо розгляду звернень громадян та їх об'єднань;
- бере участь у здійсненні державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності в межах та у спосіб, встановлені Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»;
- здійснює інші повноваження місцевого самоврядування, визначені цим та іншими законами, якщо вони не відне-

сені до виключних повноважень ради або не віднесені радою до відання її виконавчих органів;

- видає розпорядження у межах своїх повноважень.

Сільський, селищний, міський голова несе персональну відповідальність за здійснення наданих йому законом повноважень.

При здійсненні наданих повноважень сільський, селищний, міський голова є підзвітним, підконтрольним і відповідальним перед територіальною громадою, відповідальним — перед відповідною радою, а з питань здійснення виконавчими органами ради повноважень органів виконавчої влади — також підконтрольним відповідним органам виконавчої влади. Сільський, селищний, міський голова щорічно звітує відповідно сільській, селищній, міській раді про здійснення державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності виконавчими органами відповідної ради.

Сільський, селищний, міський голова не рідше одного разу на рік звітує про свою роботу перед територіальною громадою на відкритій зустрічі з громадянами. На вимогу не менше половини депутатів відповідної ради сільський, селищний, міський голова зобов'язаний прозвітувати перед радою про роботу виконавчих органів ради у будь-який визначений ними термін.

Повноваження районних і обласних рад. Питання, які відносяться до компетенції районних і обласних рад згідно ст. 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» вирішуються виключно на їх пленарних засіданнях. Серед таких питань:

- обрання голови ради, відповідно заступника голови районної ради та першого заступника, заступника голови обласної ради, звільнення їх з посади;
- утворення, обрання і ліквідація постійних та інших комісій ради, зміна їх складу, обрання голів комісій;
- утворення президії (колегії) ради, затвердження положення про неї;
- затвердження за пропозицією голови ради структури виконавчого апарату ради, його чисельності, встановленої відповідно до типових штатів, затверджених Кабінетом Міністрів України, витрат на утримання ради та її виконавчого комітету;
- затвердження регламенту ради;
- затвердження плану роботи ради з урахуванням вимог статті 32 Закону України «Про засади державної регуля-

торної політики у сфері господарської діяльності», заслуховування звіту про його виконання;

- заснування аудіовізуальних (електронних) засобів масової інформації відповідної ради, призначення і звільнення їх керівників;
- заслуховування звітів постійних комісій, керівників органів, які рада утворює, обирає та призначає;
- розгляд запитів депутатів, прийняття рішень по них;
- прийняття рішень щодо дострокового припинення повноважень депутата ради в порядку, встановленому законодавством;
- прийняття за пропозицією територіальних громад рішення щодо проведення консультативного опитування з питань, які стосуються їх спільних інтересів;
- здійснення відповідно до закону повноважень щодо організації проведення всеукраїнських референдумів та виборів органів державної влади і місцевого самоврядування;
- затвердження відповідно до закону Положення про зміст, опис та порядок використання символіки району, області;
- прийняття рішень щодо об'єднання в асоціації, вступ до асоціацій та інших форм добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад, а також про вихід із них;
- укладення та схвалення угод про об'єднання єврорегіонального співробітництва, прийняття рішень про утворення об'єднання єврорегіонального співробітництва, про приєднання до такого об'єднання або про вихід з нього, затвердження статуту об'єднання єврорегіонального співробітництва та внесення до нього змін;
- прийняття рішень про вступ до європейського об'єднання територіального співробітництва та про вихід з такого об'єднання;
- затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідно району, області, цільових програм з інших питань, заслуховування звітів про їх виконання;
- розгляд прогнозів відповідно районних, обласних бюджетів, затвердження таких бюджетів, внесення змін до них, затвердження звітів про їх виконання;

- розподіл переданих з державного бюджету коштів у вигляді дотацій, субвенцій відповідно між районними бюджетами, місцевими бюджетами міст обласного значення, сіл, селищ, міст районного значення;
- вирішення за дорученням відповідних рад питань про продаж, передачу в оренду, під заставу об'єктів комунальної власності або прийняття рішення про здійснення державно-приватного партнерства щодо об'єктів комунальної власності, у тому, числі на умовах концесії, що забезпечують спільні потреби територіальних громад і перебувають в управлінні районних, обласних рад, а також придбання таких об'єктів в установленому законом порядку;
- вирішення в установленому законом порядку питань щодо управління об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, що перебувають в управлінні районних і обласних рад; призначення і звільнення їх керівників, крім випадків, передбачених частиною другою статті 21 Закону України «Про культуру»;
- вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин;
- вирішення відповідно до закону питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів відповідно районного, обласного значення, а також про скасування такого дозволу;
- встановлення правил користування водозабірними спорудами, призначеними для задоволення питних, побутових та інших потреб населення, зон санітарної охорони джерел водопостачання, обмеження або заборони використання підприємствами питної води у промислових цілях;
- прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів про оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками історії або культури, які охороняються законом, прийняття рішень про оголошення в місцях масо-

вого розмноження та вирощування потомства дикими тваринами «сезону тиші» з обмеженням господарської діяльності та добуванням об'єктів тваринного світу;

- прийняття за пропозицією відповідних сільських, селищних, міських рад рішень, пов'язаних зі створенням спеціальних вільних та інших зон, зміною у статусі цих зон, внесення до відповідних органів пропозицій з цих питань;
- прийняття рішень з питань адміністративно-територіального устрою в межах і в порядку, визначених законом;
- прийняття рішень щодо делегування місцевим державним адміністраціям окремих повноважень районних, обласних рад;
- заслуховування звітів голів місцевих державних адміністрацій, їх заступників, керівників структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій про виконання програм соціально-економічного та культурно-го розвитку, бюджету, рішень ради із зазначених питань, а також про здійснення місцевими державними адміністраціями делегованих їм радою повноважень;
- прийняття рішення про недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації;
- прийняття рішень про звернення до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад у сфері їх спільних інтересів, а також повноваження районних, обласних рад та їх органів;
- внесення до Кабінету Міністрів України пропозицій щодо голови відповідної місцевої державної адміністрації;
- надання згоди на передачу об'єктів з державної власності у спільну власність територіальних громад сіл, селищ, міст та прийняття рішень про передачу об'єктів права спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, що перебувають в управлінні районних, обласних рад, у державну власність, а також щодо придбання об'єктів державної власності;
- затвердження відповідно до закону Положення про помічника-консультанта депутата ради та опису посвідчення помічника-консультанта депутата ради;
- заслуховування інформації прокурорів та керівників органів Національної поліції про стан законності, боротьби

із злочинністю, охорони громадського порядку та результати діяльності на відповідній території;

- встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги, які надаються підприємствами, що перебувають у спільній власності територіальних громад, представництво інтересів яких здійснює відповідна районна чи обласна рада, а також суб'єктами господарювання, що здійснюють управління (експлуатацію) цілісними майновими комплексами таких підприємств.
- Районні і обласні ради можуть розглядати і вирішувати на пленарних засіданнях й інші питання, віднесені до їх відання згідно чинного законодавства, зокрема:
- прийняття у межах, що визначаються законами, рішень з питань боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями, які передбачають за їх порушення адміністративну відповідальність;
- прийняття рішень про віднесення лісів до категорії захисності, а також про поділ лісів за розрядами такс у випадках і порядку, передбачених законом;
- прийняття рішень щодо здійснення місцевих запозичень і надання місцевих гарантій відповідно до вимог, встановлених Бюджетним кодексом України.

Згідно ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» районні і обласні ради делегують відповідним місцевим державним адміністраціям такі повноваження:

- підготовка і внесення на розгляд ради проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідно районів і областей, цільових програм з інших питань, а в місцях компактного проживання національних меншин — також програм їх національно-культурного розвитку, проектів рішень, інших матеріалів з питань, передбачених цією статтею; забезпечення виконання рішень ради;
- підготовка пропозицій до програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідно областей та загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального та культурного розвитку України;
- забезпечення збалансованого економічного і соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів;

- підготовка і подання до відповідних органів виконавчої влади фінансових показників і пропозицій до проекту Державного бюджету України;
- сприяння інвестиційній діяльності на території району, області;
- об'єднання на договірних засадах коштів підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, і населення, а також бюджетних коштів на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання на пайових засадах об'єктів соціальної і виробничої інфраструктури, шляхів місцевого значення, на капітальний та поточний ремонт вулиць і доріг населених пунктів та інших доріг, які є складовими автомобільних доріг державного значення (як співфінансування на договірних засадах) та на заходи щодо охорони праці та охорони навколишнього природного середовища;
- залучення в порядку, встановленому законом, підприємств, установ та організацій, які не належать до комунальної власності, до участі в обслуговуванні населення відповідної території, координація цієї роботи;
- затвердження маршрутів і графіків руху місцевого пасажирського транспорту незалежно від форм власності, узгодження цих питань стосовно транзитного пасажирського транспорту;
- підготовка питань про визначення у встановленому законом порядку території, вибір, вилучення (випуск) і надання землі для містобудівних потреб, визначених містобудівною документацією;
- організація охорони, реставрації, використання пам'яток історії та культури, архітектури і містобудування, палацово-паркових, паркових та садибних комплексів, природних заповідників місцевого значення;
- підготовка висновків щодо проектів місцевих містобудівних програм відповідних адміністративно-територіальних одиниць, що затверджуються сільськими, селищними, міськими радами;
- видача замовникам відповідно до законодавства містобудівних умов і обмежень забудови земельних ділянок за межами населених пунктів;

- забезпечення відповідно до законодавства розвитку науки, усіх видів освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту, туризму; сприяння відродженню осередків традиційної народної творчості, національно-культурних традицій населення, художніх промислів і ремесел, роботі творчих спілок, національно-культурних товариств, асоціацій, інших громадських та неприбуткових організацій, які діють у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту, сім'ї та молоді;
- підготовка і подання на затвердження ради пропозицій щодо організації територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів щодо оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками історії або культури, які охороняються законом, підготовка і подання на затвердження ради пропозицій щодо оголошення в місцях масового розмноження та вирощування потомства дикими тваринами «сезону тиші» з обмеженням господарської діяльності та добуванням об'єктів тваринного світу;
- вжиття необхідних заходів щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій відповідно до закону, інформування про них населення, залучення в установленому законом порядку до цих робіт підприємств, установ та організацій, а також населення;
- координація на відповідній території діяльності місцевих землевпорядних органів;
- здійснення контролю за використанням коштів, що надходять у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, пов'язаних із вилученням (викупом) земельних ділянок;
- забезпечення виконання заходів з відстеження результативності регуляторних актів, прийнятих районними, обласними радами.

Крім вказаних повноважень обласні ради делегують обласним державним адміністраціям такі повноваження:

- визначення відповідно до закону розміру відрахувань підприємствами, установами та організаціями, що надходять на розвиток шляхів загального користування в області;

- погодження у випадках, передбачених законом, з відповідними сільськими, селищними, міськими радами питань щодо розподілу коштів за використання природних ресурсів, які надходять до фондів охорони навколишнього природного середовища;
- підготовка проектів рішень про віднесення лісів до категорії захисності, а також про поділ лісів за розрядами такс у випадках і порядку, передбачених законом;
- прийняття у встановленому законом порядку рішень про заборону використання окремих природних ресурсів загального користування;
- визначення відповідно до законодавства режиму використання територій рекреаційних зон;
- затвердження для підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, лімітів викидів і скидів забруднюючих речовин у довкілля та лімітів розміщення відходів у випадках, передбачених законом.

7.6.Формування та організація роботи органів та посадових осіб місцевого самоврядування

Формування та організація проведення сесій рад. Згідно ст. 45 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» сільська, селищна, міська, районна в місті (у разі її створення), районна, обласна рада складається з депутатів. Вони обираються жителями відповідного села, селища, міста, району в місті, району, області на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Рада вважається повноважною за умови обрання не менш як двох третин депутатів від загально-го складу ради.

Повноваження депутата ради, який представляє інтереси всієї територіальної громади, має всю повноту прав, що забезпечують його активну участь у діяльності ради та утворюваних нею органів, несе обов'язки перед виборцями, радою та її органами, виконує їх доручення, починаються з моменту офіційного оголошення відповідною територіальною виборчою комісією на сесії ради рішення про підсумки виборів та визнання повноважень депутатів.

У разі дострокового припинення повноважень деяких депутатів, внаслідок чого до складу ради входить менш як дві третини депутатів, до обрання необхідної кількості депутатів така рада вважається повноважною за наявності більше половини депутатів від загального складу ради.

Повноваження місцевої ради, обраної на позачергових, повторних або перших виборах, закінчуються в день відкриття першої сесії відповідної ради, обраної на наступних (чергових або позачергових) виборах. Сільська, селищна, міська, районна у місті (у разі її створення), районна, обласна рада проводить свою роботу сесійно. Сесія складається з пленарних засідань ради, а також засідань постійних комісій ради.

Перша сесія новообраної сільської, селищної, міської ради скликається відповідною територіальною виборчою комісією не пізніше як через два тижні після реєстрації новообраних депутатів ради в кількості, яка забезпечує повноважність складу ради. Перше пленарне засідання першої сесії відкриває голова зазначеної територіальної виборчої комісії, який інформує раду про підсумки виборів депутатів, а також про підсумки виборів відповідно сільського, селищного, міського голови. З моменту визнання повноважень депутатів ради нового скликання та новообраного сільського, селищного, міського голови головує на пленарних засіданнях ради першої сесії новообраний голова.

У разі якщо на час проведення першої сесії відповідний сільський, селищний, міський голова не зареєстрований відповідно до закону про місцеві вибори, про що на сесії ради інформує голова територіальної виборчої комісії, рада обирає тимчасову президію з числа депутатів ради в кількості трьох — п'яти осіб. Члени тимчасової президії по черговою головує на пленарних засіданнях ради до обрання секретаря ради. З часу обрання секретаря ради він головує на пленарних засіданнях ради.

Першу сесію новообраної районної у місті, районної, обласної ради скликає відповідна територіальна виборча комісія не пізніше як через два тижні після реєстрації новообраних депутатів ради у кількості, яка забезпечує повноважність складу ради відповідно.

Перше пленарне засідання першої сесії відкриває голова зазначеної територіальної виборчої комісії, який інформує раду про підсумки виборів депутатів. З моменту визнання повноважень депутатів ради нового скликання рада обирає тимчасову президію з числа депутатів ради в кількості не більше п'яти осіб — представни-

ків партій (блоків), які набрали найбільшу кількість голосів на виборах. Члени тимчасової президії по черговою головують на пленарних засіданнях ради до обрання голови ради. З часу обрання голови ради він веде пленарні засідання ради.

Наступні сесії ради скликаються: сільської, селищної, міської — відповідно сільським, селищним, міським головою; районної у місті, районної, обласної — головою відповідної ради. Сесія ради скликається в міру необхідності, але не менше одного разу на квартал, а з питань відведення земельних ділянок та надання документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності — не рідше ніж один раз на місяць.

Сесія ради є повноважною, якщо в її пленарному засіданні бере участь більше половини депутатів від загального складу ради. При цьому, не пізніше як на другій сесії затверджується регламент роботи відповідної ради, а також положення про постійні комісії ради.

У разі немотивованої відмови сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті, районної, обласної ради або неможливості його скликати сесію ради сесія скликається: сільської, селищної, міської ради — секретарем сільської, селищної, міської ради; районної у місті, районної, обласної ради — відповідно заступником голови районної у місті, районної ради чи першим заступником, заступником голови обласної ради.

Сесія сільської, селищної, міської, районної у місті ради повинна бути також скликана за пропозицією не менш як однієї третини депутатів від загального складу відповідної ради, виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради, а сесія районної, обласної ради — також за пропозицією не менш як однієї третини депутатів від загального складу відповідної ради або голови відповідної місцевої державної адміністрації.

Сесію сільської, селищної, міської ради відкриває і веде відповідно сільський, селищний, міський голова, а у випадках, передбачених частиною шостою цієї статті, — секретар ради; сесію районної у місті, районної, обласної ради — голова ради або відповідно заступник голови районної у місті, районної ради чи перший заступник, заступник голови обласної ради. У випадку, передбаченому частиною восьмою цієї статті, сесію відкриває за дорученням групи депутатів, з ініціативи якої скликана сесія, один з депутатів, що входить до її складу, а веде за рішенням ради — один з депутатів цієї ради.

Пропозиції щодо питань на розгляд ради можуть вноситися сільським, селищним, міським головою, постійними комісіями, депутатами, виконавчим комітетом ради, головою місцевої державної адміністрації, головою районної, обласної ради, загальними зборами громадян. Пропозиції щодо прийняття рішень, які відповідно до закону є регуляторними актами, вносяться з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Порядок проведення першої сесії ради, порядок обрання голови та заступника (заступників) голови районної у місті, районної, обласної ради, секретаря сільської, селищної, міської ради, скликання чергової та позачергової сесії ради, призначення пленарних засідань ради, підготовки і розгляду питань на пленарних засіданнях, прийняття рішень ради про затвердження порядку денного сесії та з інших процедурних питань, а також порядок роботи сесії визначаються регламентом ради з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». До прийняття регламенту ради чергового скликання застосовується регламент ради, що діяв у попередньому скликанні.

Протоколи сесій сільської, селищної, міської ради, прийняті нею рішення підписуються особисто сільським, селищним, міським головою, районної у місті, районної, обласної ради — головою відповідної ради, у разі їх відсутності — відповідно секретарем сільської, селищної, міської ради, відповідно заступником голови районної у місті, районної ради чи першим заступником, заступником голови обласної ради, а у випадку, передбаченому частинами сьомою та восьмою цієї статті, — депутатом ради, який за дорученням депутатів головував на її засіданні.

Сесії ради проводяться гласно із забезпеченням права кожного бути присутнім на них, крім випадків, передбачених законодавством. Порядок доступу до засідань визначається радою відповідно до закону. Протоколи сесії ради є відкритими та оприлюднюються і надаються на запит відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Голова районної, обласної, районної у місті (у разі її створення) ради обирається відповідною радою шляхом таємного голосування з числа її депутатів на строк повноважень ради. Голова ради вважається звільненим з посади з дня припинення ним депутатських повноважень або повноважень голови. У своїй діяльності го-

лова ради є підзвітним раді та може бути звільнений з посади радою шляхом таємного голосування.

Питання про звільнення голови ради може бути внесено на розгляд ради на вимогу не менш як третини депутатів від загального складу ради. Звільнення особи з посади голови ради не має наслідком припинення нею повноважень депутата цієї ради.

Голова районної, обласної, районної у місті ради, зокрема:

- скликає сесії ради, повідомляє депутатам і доводить до відома населення інформацію про час і місце проведення сесії ради, питання, які передбачається внести на розгляд ради, веде засідання ради;
- забезпечує підготовку сесій ради і питань, що вносяться на її розгляд, доведення рішень ради до виконавців, організує контроль за їх виконанням;
- вносить на затвердження ради пропозиції щодо структури органів ради, її виконавчого апарату, витрат на їх утримання;
- вносить раді пропозиції щодо утворення і обрання постійних комісій ради;
- призначає і звільняє керівників та інших працівників структурних підрозділів виконавчого апарату ради;
- здійснює керівництво виконавчим апаратом ради;
- є розпорядником коштів, передбачених на утримання ради та її виконавчого апарату;
- представляє раду у відносинах з державними органами, іншими органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, трудовими колективами, адміністрацією підприємств, установ, організацій і громадянами, а також у зовнішніх відносинах відповідно до законодавства;
- звітує перед радою про свою діяльність не менше одного разу на рік.

Постійні та тимчасові контрольні комісії ради. Згідно Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» постійні комісії ради є органами ради, що обираються з числа її депутатів, для вивчення, попереднього розгляду і підготовки питань, які належать до її відання, здійснення контролю за виконанням рішень ради, її виконавчого комітету. Вони обираються радою на строк її повноважень у складі голови і членів комісії. Всі інші питання структури комісії вирішуються комісією.

До складу постійних комісій не можуть бути обрані сільський, селищний, міський голова, секретар сільської, селищної,

міської ради, голова районної у місті (у разі її створення), районної, обласної ради, їх заступники. Постійні комісії є підзвітними раді та відповідальними перед нею.

Постійні комісії за дорученням ради або за власною ініціативою попередньо розглядають, зокрема, проекти програм соціально-економічного і культурного розвитку, місцевого бюджету, звіти про виконання програм і бюджету, вивчають і готують питання про стан та розвиток відповідних галузей господарського і соціально-культурного будівництва, інші питання. Крім того вони попередньо розглядають кандидатури осіб, які пропонуються для обрання, затвердження, призначення або погодження відповідною радою, готують висновки з цих питань.

Постійні комісії за дорученням ради, голови, відповідно заступника голови районної у місті, районної ради чи першого заступника, заступника голови обласної ради, секретаря сільської, селищної, міської ради або за власною ініціативою вивчають діяльність підзвітних і підконтрольних раді та виконавчому комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради органів, а також з питань, віднесених до відання ради, місцевих державних адміністрацій, підприємств, установ та організацій, їх філіалів і відділень незалежно від форм власності та їх посадових осіб, подають за результатами перевірки рекомендації на розгляд їх керівників, а в необхідних випадках — на розгляд ради або виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради; здійснюють контроль за виконанням рішень ради, виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради.

Постійні комісії у питаннях, які належать до їх відання, та в порядку, визначеному законом, мають право отримувати від керівників органів, підприємств, установ, організацій та їх філіалів і відділень необхідні матеріали і документи.

Організація роботи постійної комісії ради покладається на голову комісії. Він, зокрема, скликає і веде засідання комісії, дає доручення членам комісії, представляє комісію у відносинах з іншими органами, а також громадянами, організує роботу по реалізації висновків і рекомендацій комісії. У разі відсутності голови або неможливості ним виконувати свої повноваження його функції здійснює заступник голови комісії або секретар комісії. Засідання комісії скликається в міру необхідності і є правомочним, якщо в ньому бере участь не менш як половина від складу комісії.

За результатами вивчення і розгляду питань постійні комісії готують висновки і рекомендації, які приймаються більшістю голів від загального складу комісії і підписуються головою комісії, а в разі його відсутності — заступником голови або секретарем комісії.

Висновки і рекомендації постійної комісії, протоколи її засідань є відкритими та оприлюднюються і надаються на запит відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації». Рекомендації комісій підлягають обов'язковому розгляду органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами, яким вони адресовані. Про результати розгляду і вжиті заходи повинно бути повідомлено комісіям у встановлений ними строк.

Постійна комісія для вивчення питань, розробки проектів рішень ради може створювати підготовчі комісії і робочі групи з залученням представників громадськості, вчених і спеціалістів. Питання, які належать до відання кількох постійних комісій, можуть за ініціативою комісій, а також за дорученням ради, її голови, відповідно заступника голови районної у місті, районної ради чи першого заступника, заступника голови обласної ради, секретаря сільської, селищної, міської ради розглядатися постійними комісіями спільно.

Висновки і рекомендації, прийняті постійними комісіями на їх спільних засіданнях, підписуються головами відповідних постійних комісій.

Депутати працюють у постійних комісіях на громадських засадах. За рішенням обласних рад голови постійних комісій з питань бюджету можуть працювати в раді на постійній основі.

Перелік, функціональна спрямованість і порядок організації роботи постійних комісій визначаються регламентом відповідної ради та Положенням про постійні комісії, що затверджується радою з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» щодо реалізації повноважень ради у здійсненні державної регуляторної політики постійними комісіями відповідної ради.

Згідно ст. 48 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» можуть утворюватися тимчасові контрольні комісії ради. Вони обираються з числа її депутатів для здійснення контролю з конкретно визначених радою питань, що належать до повноважень місцевого самоврядування.

Рішення про створення вказаної комісії, її назви, завдань, персональний склад та її голову вважається прийнятим, якщо за це про-

голосувало не менше однієї третини депутатів від загального складу ради. Засідання цих комісій проводяться, як правило, закриті, а депутати, які входять до складу тимчасової контрольної комісії, та залучені комісією для участі в її роботі спеціалісти, експерти, інші особи не повинні розголошувати інформацію, яка стала їм відома у зв'язку з її роботою.

Контрольні комісії подають звіти і пропозиції на розгляд ради, а її повноваження припиняються з моменту прийняття радою рішення щодо результатів роботи цієї комісії, а також у разі припинення повноважень ради, яка створила цю комісію.

Секретар та виконавчі комітети ради. Згідно ст. 50 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» секретар сільської, селищної, міської ради обирається радою з числа її депутатів на строк повноважень ради за пропозицією відповідного сільського, селищного, міського голови. Він працює в раді на постійній основі, а посада секретаря ради стає вакантною під час вакантності посади відповідного сільського, селищного, міського голови у зв'язку з достроковим припиненням його повноважень. Пропозиція щодо його кандидатури може вноситися на розгляд ради не менш як половиною депутатів від загального складу відповідної ради за певних умов, зокрема, у разі, якщо на день проведення першої сесії сільської, селищної, міської ради, обраної на чергових виборах, не завершені вибори відповідно сільського, селищного, міського голови.

Секретар сільської, селищної, міської ради не може суміщати свою службову діяльність з іншою посадою, у тому, числі на громадських засадах, займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю.

Він, зокрема, у випадку, передбаченому частиною першою ст. 42 вказаного Закону:

- здійснює повноваження сільського, селищного, міського голови;
- повідомляє депутатам і доводить до відома населення інформацію про час і місце проведення сесії ради, питання, які передбачається внести на розгляд ради;
- організує підготовку сесій ради, питань, що вносяться на розгляд ради;
- забезпечує своєчасне доведення рішень ради до виконавців і населення.

Крім того, секретар сільської ради може за рішенням ради одночасно здійснювати повноваження секретаря виконавчого комітету відповідної ради.

Згідно ст. 51 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» виконавчим органом сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради є виконавчий комітет ради, який утворюється відповідною радою на строк її повноважень. Після закінчення повноважень ради, сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті ради її виконавчий комітет здійснює свої повноваження до сформування нового складу виконавчого комітету.

Кількісний склад виконавчого комітету визначається відповідною радою, а персональний склад виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради затверджується радою за пропозицією сільського, селищного, міського голови, районної у місті ради — за пропозицією голови відповідної ради.

Виконавчий комітет ради утворюється у складі відповідно сільського, селищного, міського голови, районної у місті ради — голови відповідної ради, заступника (заступників) сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті ради, керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету, а також керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, інших осіб.

Міська рада утворює у складі виконавчого комітету ради орган з питань містобудування та архітектури. До складу виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради входять також за посадою секретар відповідної ради, староста (старости). До складу виконавчих комітетів рад не можуть входити депутати відповідних рад.

Очолює виконавчий комітет сільської, селищної, міської ради відповідно сільський, селищний, міський голова, районної у місті ради — голова відповідної ради. У виконавчому комітеті сільської ради функції секретаря виконавчого комітету за рішенням ради може здійснювати секретар відповідної ради.

Особи, які входять до складу виконавчого комітету, крім тих, хто працює у виконавчих органах ради на постійній основі, на час засідань виконавчого комітету, а також для здійснення повноважень в інших випадках звільняються від виконання виробничих або службових обов'язків з відшкодуванням їм середнього заробітку за основним місцем роботи та інших витрат, пов'язаних з виконанням обов'язків члена виконавчого комітету, за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету.

На осіб, які входять до складу виконавчого комітету ради і працюють у ньому на постійній основі, поширюються вимоги щодо обмеження сумісності їх діяльності з іншою роботою (діяльністю), встановлені цим Законом для сільського, селищного, міського голови.

Виконавчий комітет ради є підзвітним і підконтрольним раді, що його утворила, а з питань здійснення ним повноважень органів виконавчої влади — також підконтрольним відповідним органам виконавчої влади.

Згідно ст. 52 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради може розглядати і вирішувати питання, віднесені цим Законом до відання виконавчих органів ради, зокрема, попередньо розглядає та схвалює проекти місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку, цільових програм з інших питань, прогноз місцевого бюджету, проект місцевого бюджету, проекти рішень з інших питань, що вносяться на розгляд відповідної ради та має право змінювати або скасовувати акти підпорядкованих йому відділів, управлінь, інших виконавчих органів ради, а також їх посадових осіб.

Організація роботи виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради. Згідно ст. 53 зазначеного Закону України основною формою роботи виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради є його засідання. Засідання комітету скликаються відповідно сільським, селищним, міським головою (головою районної у місті ради), а в разі його відсутності чи неможливості здійснення ним цієї функції — заступником сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради (районної у місті ради — заступником голови ради) в міру необхідності, але не рідше одного разу на місяць, і є правомочними, якщо в них бере участь більше половини від загального складу виконавчого комітету.

Сільська, селищна, міська, районна у місті (у разі її створення) рада у межах затверджених нею структури і штатів може створювати відділи, управління та інші виконавчі органи для здійснення повноважень, що належать до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад. Вони є підзвітними і підконтрольними раді, яка їх утворила, підпорядкованими її виконавчому комітету, сільському, селищному, міському голові, голові районної у місті ради. Їх керівники призначаються на посаду і звільняються з посади сільським, селищним, міським головою, го-

ловою районної у місті ради одноособово, а у випадках, передбачених законом, — за погодженням з відповідними органами виконавчої влади.

Крім того, сільською, селищною, міською радою на строк її повноважень за пропозицією відповідного сільського, селищного, міського голови може бути затверджено старосту, який є членом виконавчого комітету за посадою і працює в ньому на постійній основі.

Староста, зокрема, представляє інтереси жителів відповідного села, селища у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради, бере участь у пленарних засіданнях ради та засіданнях її постійних комісій, сприяє жителям відповідного села, селища у підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування, отримує від виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної власності та їх посадових осіб інформацію, документи і матеріали, необхідні для здійснення наданих йому повноважень.

При здійсненні наданих повноважень староста є відповідальний і підзвітний раді та підконтрольний сільському, селищному, міському голові. Не рідше одного разу на рік він звітує про свою роботу перед радою, а на вимогу не менш як третини депутатів — у визначений радою термін.

Районна, обласна рада може утворити президію (колегію) ради, яка є дорадчим органом ради, який попередньо готує узгоджені пропозиції і рекомендації з питань, що передбачається внести на розгляд ради. Президія (колегія) ради може приймати рішення, які мають дорадчий характер. До складу президії (колегії) ради входять голова ради, відповідно заступник голови районної, районної у місті ради чи перший заступник, заступник голови обласної ради, голови постійних комісій ради, уповноважені представники депутатських груп і фракцій.

Виконавчий апарат районної, обласної ради утворюється відповідною радою, структура, чисельність визначається відповідно до типових штатів, затверджених Кабінетом Міністрів України, а витрати на утримання встановлюються радою за поданням її голови. Виконавчий апарат, який за посадою очолює голова відповідної ради, здійснює організаційне, правове, інформаційне, аналітичне, матеріально-технічне забезпечення діяльності ради, її органів, депутатів, сприяє здійсненню відповідною радою взаємодії і зв'язків з територіальними громадами, місцевими органами виконавчої влади, органами та посадовими особами місцевого самоврядування. Він також забезпечує виконання заходів з відстеження результа-

тивності регуляторних актів, прийнятих відповідною радою, якщо рішенням цієї ради повноваження щодо забезпечення виконання заходів з відстеження результативності цих регуляторних актів не делеговано відповідним місцевим державним адміністраціям.

Отже, в Україні загалом створені інституційні передумови формування та функціонування системи місцевого самоврядування, як складової системи публічного управління. Сьогодні представницькі органи приймають участь у вирішенні досить значного кола проблем та завдань щодо забезпечення життєдіяльності громадян України як на місцевому, так і на регіональному рівнях. Це свідчить про врахування європейського досвіду щодо імплементації основних засад демократії в систему публічного управління.

Водночас, між місцевими радами та відповідними державними адміністраціями періодично виникають суперечки у контексті їх компетенцій в економічній, соціальній та інших сферах. З огляду на це актуальним є прийняття відповідних рішень, які лежать як в політичній так і правовій площині. У даному випадку йдеться про пошук прийняттого балансу повноважень та відповідальності між органами самоврядування та місцевими органами державної виконавчої влади, а також оптимізації взаємодії між ними.

Для цього передусім необхідно зменшити традиційного жорсткий адміністративний контроль з боку суб'єктів державної влади над органами місцевого самоврядування що, зокрема, проявляється в дублюванні функцій та повноважень суб'єктів, які мають стосунок до місцевого самоврядування, а відтак і ступінь відповідальності за розвиток тієї чи іншої територіальної громади.

Питання для самоконтролю

1. Перерахуйте основні принципи публічного управління, які відображені у Конституції України.

2. Дайте характеристику конституційних засад публічного управління та адміністрування в Україні.

3. Суб'єктний склад публічного управління та адміністрування відповідно до Конституції України.

4. Об'єктний склад публічного управління та адміністрування відповідно до Конституції України.

5. Які питання суспільної життєдіяльності людини, суспільства та держави вирішуються шляхом прийняття відповідних законів?

6. Дайте загальну характеристику виборчого права України
 7. Розкрийте зміст цілей взаємодії громадянського суспільства з органами державної влади у політичній та економічній сфері
 8. Розкрийте зміст цілей взаємодії громадянського суспільства з органами державної влади в економічній сфері
 9. Розкрийте зміст цілей взаємодії громадянського суспільства з органами державної влади у соціальній сфері
 10. Розкрийте зміст цілей взаємодії громадянського суспільства з органами державної влади у гуманітарній сфері
 11. Розкрийте сутність судової влади, як складової державної влади.
 12. Дайте загальну характеристику правових засад реалізації права громадян України щодо їх участі у публічному управлінні.
 13. Переерахуйте основні права громадян щодо доступу громадян до публічної інформації
 14. Чому демократичні вибори органів державної влади є одним із чинників її легітимності?
 15. Чому демократичне виборче право, є одним із механізмів залучення громадян до участі в публічному управлінні?
 16. Переерахуйте типи виборів в Україні та основні засади виборчого процесу.
 17. Дайте характеристику проблем розвитку громадянського суспільства у контексті вдосконалення публічного управління в Україні.
 18. Розкрити зміст напрямків національної Стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні
 19. Розкрийте особливості становлення Інституту президентства в Україні.
 20. Розкрийте зміст правових засад статусу Президента України та його обрання.
 21. Розкрийте зміст представницьких повноважень Президента України та його ролі як учасника законодавчого процесу
 22. Які повноваження Президента України у сфері виконавчої та судової влади?
 23. Які повноваження Президента України у сфері національної безпеки та оборони?
 24. Чому конституційні повноваження Президента України мають інтегруючий характер?
 25. Яку роль відіграють акти Президента України у публічному управлінні та який порядок їх оприлюднення і контролю виконання?
-

26. Склад, структура та порядок обрання Верховної Ради України
 27. Дайте характеристику Верховній Раді України як законодавчому органу у контексті її конституційних повноважень
 28. Розкрийте зміст представницької функції Верховної Ради
 29. Розкрийте зміст установчої функції Верховної Ради України
 30. Якими є напрями і завдання парламентського контролю в Україні?
 31. Розкрийте зміст зовнішньополітичної функції Верховної Ради України.
 32. Розкрийте порядок створення, організації діяльності та функції комітетів Верховної Ради України
 33. Розкрийте порядок створення, організації діяльності та функції тимчасових спеціальних комісій Верховної Ради України
 34. Розкрийте порядок створення, організації діяльності та функції тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України
 35. Розкрийте зміст форм роботи Верховної Ради України та її рішень
 36. Розкрийте зміст правових засад статусу Кабінету Міністрів України та його основних завдань
 37. Яким є склад, порядок формування та відставки Кабінету Міністрів України?
 38. Якими є основні повноваження Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України та віце-прем'єр-міністрів України?
 39. Які вимоги до членів Кабінету Міністрів України згідно чинного законодавства?
 40. Перерахуйте основні робочі органи Кабінету Міністрів України та їх завдання.
 41. Дайте загальну характеристику призначення актів Кабінету Міністрів України, порядку їх підготовки і прийняття
 42. Дайте загальну характеристику правових засад відносин Кабінету Міністрів України з Президентом України
 43. Дайте загальну характеристику правових засад відносин Кабінету Міністрів України з Верховною Радою України
 44. Дайте загальну характеристику правових засад відносин Кабінету Міністрів України з центральними органами виконавчої влади.
 45. Дайте загальну характеристику правових засад відносин Кабінету Міністрів України з центральними органами виконавчої влади.
-

46. Дайте загальну характеристику правових засад відносин Кабінету Міністрів України з місцевими державними адміністраціями

47. Які основні завдання міністерств та повноваження міністра?

48. Які повноваження Державного секретаря міністерства?

49. Які завдання покладаються на служби, агентства, інспекції та комісії як центральні органи та їх взаємодія з міністерствами?

50. Дайте загальну характеристику центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом.

51. Розкрийте правові засади самостійності судів і незалежності суддів в Україні.

52. Розкрийте сутність дотримання законності в публічному управлінні та правових засад судового контролю.

53. Розкрийте зміст повноважень Конституційного Суду України та форм звернення до нього.

54. Яка роль адміністративних судів у забезпеченні законності в публічному управлінні та адмініструванні?

55. Яка роль прокуратури у забезпеченні законності в публічному управлінні та адмініструванні?

56. Перерахуйте структурні елементи системи прокуратури України згідно чинного законодавства.

57. Розкрийте функції та структуру Офісу Генерального прокурора України.

58. Розкрийте принципові ознаки місцевого самоврядування як складової соціального управління

59. Дайте характеристику загальну характеристику теорій муніципальної влади, як форми публічної влади

60. Розкрийте особливості реформування системи місцевого самоврядування у Франції.

61. Перерахуйте основні суб'єкти та об'єкти управління місцевим розвитком в Україні.

62. Дайте характеристику основних елементів системи місцевого самоврядування в Україні.

63. Дайте характеристику територіальної громади села, селища, міста, як первинного суб'єкта місцевого самоврядування

64. Які організаційно-правові, матеріальні та фінансові основи місцевого самоврядування?

65. Розкрийте загальний зміст компетенцій сільських, селищних, міських рад.

66. Перерахуйте самоврядні повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад.

67. Перерахуйте делеговані повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад.

68. Перерахуйте повноваження сільського, селищного, міського голови.

69. Перерахуйте повноваження районних і обласних рад.

70. Які правові засади організації роботи виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради?

Теми рефератів (контрольних робіт)

1. Системна характеристика конституційних засад та принципів публічного управління та адміністрування в Україні.

2. Суб'єктно-об'єктний склад публічного управління та адміністрування відповідно до Конституції України.

3. Правові засади реалізації права громадян України щодо участі в публічному управлінні.

4. Еволюція правових засад забезпечення доступу громадян України до публічної інформації.

5. Системна характеристика виборчого права України, як механізму залучення громадян до участі в публічному управлінні.

6. Цілі та завдання взаємодії громадянського суспільства з органами державної влади у політичній та економічній сферах.

7. Цілі та завдання взаємодії громадянського суспільства з органами державної влади у соціальній та гуманітарній сферах.

8. Становлення Інституту Президента України у контексті досвіду США, Франції та постсоціалістичних країн.

9. Системний аналіз еволюції Інституту Президента України в системі публічного управління та адміністрування.

10. Організаційно-правові засади взаємодії Президента України із суб'єктами публічного управління та адміністрування

11. Акти Президента України: порядок їх підготовки, оприлюднення та організація контролю виконання.

10. Верховна Рада України, як суб'єкт законодавчої влади, її склад, структура та основні форми роботи.

11. Основні функції Верховної Рада України у контексті досвіду постсоціалістичних країн.

12. Порядок формування, функції та організація діяльності комітетів, тимчасових спеціальних комісій і тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України.

13. Правовий статус, склад та функції Кабінету Міністрів України.

14. Правовий статус, структура та функції міністерств в системі центральних органів виконавчої влади України.

15. Правовий статус та функції служб, агентств, інспекцій, комісій, як суб'єктів центральних органів виконавчої влади України

16. Робочі органи Кабінету Міністрів України, його акти, порядок їх підготовки, оприлюднення та організація контролю виконання.

17. Правові засади взаємовідносин Кабінету Міністрів України з Верховною Радою України та Президентом України.

18. Правові засади взаємовідносин органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування.

19. Концептуальні засади діяльності судової влади в системі публічного управління та адміністрування.

20. Правові засади здійснення судового контролю за діяльністю суб'єктів публічного управління та адміністрування.

21. Місце та функції судової системи у забезпеченні законності публічного управління та адміністрування.

22. Місце та функції прокуратури у забезпеченні законності публічного управління та адміністрування.

23. Місце та функції Конституційного Суду України у забезпеченні законності в публічному управлінні.

24. Місце та функції адміністративних судів у забезпеченні законності в публічному управлінні.

25. Місцеве самоврядування та муніципальна влада, як форми публічної влади.

26. Системний аналіз генези теорій муніципальної влади.

27. Проблемні питання формування муніципальної влади в Україні у контексті досвіду європейських країн.

28. Проблемні питання реформування системи місцевого самоврядування у контексті досвіду Франції.

29. Суб'єкти та об'єкти управління місцевим розвитком у контексті реформування місцевого самоврядування в Україні.

30. Компетенція сільських, селищних, міських рад та повноваження їх виконавчих органів.

31. Повноваження сільського, селищного, міського голови та організація роботи органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

32. Повноваження районних і обласних рад та організації їх взаємодії з державними адміністраціями.

РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА

Основна (базова):

Авер'янов В. Б. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики. К.: Факт, 2003. 384 с.

Виборчий Кодекс України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2020, № 7, № 8, № 9, ст. 48) {Із змінами} [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text>

Жан-Жак Руссо. Про суспільну угоду, або принципи політичного права. Переклад з французької та коментарі: О. Хома. Київ: Port-Royal, 2001. 349 с.

Закон України «Про доступ до публічної інформації».— (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2011, № 32, ст. 314).— {Із змінами}. [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

Закон України «Про Кабінет Міністрів України» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 13, ст. 222) [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>.

Закон України «Про Конституційний Суд України» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2017, № 35, ст. 376) [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19#Text>.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [Електронний ресурс] (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, № 24, ст. 170) // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.

Закон України «Про прокуратуру» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 2-3, ст. 12) [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>.

Закон України «Про судоустрій і статус суддів» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 31, ст. 545) [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>.

Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, № 38, ст.385) [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>.

Кодекс адміністративного судочинства України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2005, № 35–36, № 37, ст. 446) [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.

Конституція України. // Відомості Верховної Ради (ВВР), 1996, № 30, ст. 141. {Із змінами}. [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

Монтескье Ш. Избранные сочинения / Монтескье Ш.; под ред. М. П. Баскина. М.: Изд-во политической литературы, 1955. 799 с.

Указ Президента України «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» від 26 лютого 2016 року № 68/2016 [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2016#n20>.

Додаткова:

Адміністративний кодекс Франції // Закони про місцеве самоврядування / пер. з фр. Київ: Програма сприяння парламентові України, 1995.

Горбатюк Е. С. Основные теории местного самоуправления: аналитический обзор // Вестник СПбГУ, Сер. 6. 2015. Вып. 1. С. 21–27

Гримо Ж. Организация административной власти во Франции / Женева: Гримо. М.: ИнтраТЭК Р, 1994. 261 с.

Закон України «Про Антимонопольний комітет України» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1993, № 50, ст. 472) [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3659-12#Text>.

Закон України «Про державну службу» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 4, ст. 43) [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.

Закон України «Про запобігання корупції» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 49, ст. 2056) [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.

Закон України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 51, ст. 833) // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1540-19#Text>.

Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 14–15, № 16–17, ст. 133) [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>.

Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки «Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін та допов-

ень до Конституції (Основного Закону) Української РСР (Відомості Верховної Ради УРСР, 1991, N33, ст. 445) [Електр.ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1293-12#Text>.

Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки «Про Президента Української РСР» (Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР), 1991, N 33, ст. 446) [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1295-12#Text>.

Кузнецов В. В., Ваховский В. В. Местное самоуправление в системе государственного управления: учебное пособие. Ульяновск: УлГТУ. 2009. 127 с.

Про стан виконання в державі Конституції і законів України щодо забезпечення самостійності судів та незалежності суддів (доповідь голови Ради суддів України Петра Пилипчука на VIII позачерговому з'їзді суддів Ук-раїни) [Електронний ресурс] // <https://court.gov.ua/sudova-vlada/969076/45657895564346657>.

Рішення Конституційного суду України від 16 квітня 2009 року № 7-рп/2009 (Справа № 1-9/2009) [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-09#n56>

Сушко Л. П. Організаційно-правові засади здійснення судового контролю в Україні: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / Л. П. Сушко. К., 2009. 181 с.

Указ Президента України «Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України» від 15.12.2006 року N 970/2006 [Електр.ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/970/2006#Text>.

Указ Президента України «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» від 10.06.1997 року N 503/97 [Електр.ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/503/97#Text>.

Цивільний процесуальний кодекс України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2004, № 40-41, 42, ст. 492) [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15#Text>

Європейська хартія місцевого самоврядування (м. Страсбург, 15 жовтня 1985) — Офіційний переклад {ратифіковано Законом України № 452/97-ВР від 15.07.97} [Електронний ресурс] // https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text.

РОЗДІЛ 3.
НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ
ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ
ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

Глава 8. Загальна характеристика нормативно-правової системи публічного управління та напрями щодо її вдосконалення

8.1. Нормативно-правові акти публічного управління, їх види, форми, ієрархія та властивості та вимоги до них

8.1.1. Нормативно-правові акти публічного управління, їх види, форми та ієрархія

Нормативно-правові акти публічного управління. Нормативно-правові акти є засобом управлінського впливу органів публічної влади у всіх сферах життєдіяльності суспільства та держави. Це зумовлено тим, що вони є письмовими офіційними документами та в них, як правило, містяться правові приписи, які поширюються на органи державного управління, органи місцевого самоврядування, юридичні, фізичні та посадові, загалом на всіх громадян.

Варто зазначити, що мають місце різні тлумачення змісту поняття «нормативно-правового акту». Так, зокрема, деякі правознавці визначають його як письмовий правоустановчий акт держави, який містить нові норми чинного права, а інші — як виражені в письмовій формі рішення компетентних державних органів, в яких містяться норми права. Водночас, у будь-якому випадку визначальними ознаками нормативно-правового акту, як правило, є:

- видання в установленому порядку уповноваженим на це суб'єктом публічної влади (органом державної влади, органом місцевого самоврядування або посадовою особою);
- наявність у ньому правових норм (правил поведінки), обов'язкових для невизначеного кола осіб, розрахованих

на неодноразове застосування та спрямованих на врегулювання суспільних відносин або ж на зміну чи припинення існуючих правовідносин.

Нормативно-правові акти приймаються уповноваженими на це суб'єктами нормотворчості за встановленою процедурою у визначеній формі та спрямовані на встановлення, зміну або скасування норм права. Тому, будь-який нормативно-правовий акт — це документ прийнятий компетентним органом публічної влади у якому містяться норми права, через що вони є основним джерелом права. Ці акти створюються на основі правил юридичної науки, які передбачають певні вимоги щодо юридичної термінології, прийомів і засобів викладення тексту актів, зокрема юридичних конструкцій, дотримання законів логіки тощо¹.

На жаль, до цього часу в Україні відсутній закон про нормативно-правові акти, незважаючи на спроби врегулювати на законодавчому рівні ті чи інші питання, які виникають у процесі нормотворчості, зокрема, щодо термінологічної невизначеності, видів, форм та ієрархії нормативно-правових актів². Тому, питання щодо єдиного нормотворчого процесу розпорошені по різних законодавчих і підзаконних актах міністерств і відомств.

Водночас, в Україні, нормативні-правові акти підлягають державній реєстрації та обліку, а нормативно-правові акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, що стосуються прав, свобод і законних інтересів громадян або мають міжвідомчий характер, підлягають обов'язковій реєстрації і в Міністерстві юстиції України³.

Суб'єктами прийняття нормативно-правових актів є:

- громадяни України;
- Верховна Рада України;
- Президент України;
- Кабінет Міністрів України;

¹Загальна теорія держави і права: підручник /М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.; За ред. д-м. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків: Право, 2010. 584 с.

²Проект Закону України «Про нормативно-правові акти» (проект) [Електронний ресурс] // http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=39123.

³Постанова Кабінету Міністрів України від 23 квітня 2001 р. № 376 «Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів та користування ним [Електронний ресурс] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/376-2001-%D0%BF#Text>.

- міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, їх територіальні органи, а також інші органи державної влади, яким відповідно до законодавства надано повноваження суб'єктів нормотворення;
- голови місцевих державних адміністрацій;
- територіальні громади;
- органи місцевого самоврядування.

Нормативно-правові акти поділяться на акти загального, галузевого і функціонального управління.

Акти загального управління регулюють управлінські відносини в усіх сферах життєдіяльності суспільства та держави. Серед них акти Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, в деяких випадках відповідних міністерств (наприклад, міністерства фінансів) та місцевих державних адміністрацій.

Акти галузевого управління пов'язані з якоюсь однією сферою публічного управління адміністрування, до яких належать акти відповідних міністерств (наприклад, міністерства оборони) та інших центральних органів виконавчої і їх територіальних органів, а також керівників галузей і служб місцевих державних адміністрацій.

Акти функціонального управління передбачають виконання (регулювання) однієї чи кількох державних функцій (наприклад, ними можуть бути акти державної служби зайнятості).

Отже, нормативно-правий акт — це офіційний письмовий документ, прийнятий/виданий уповноваженим суб'єктом публічного управління, що встановлює, змінює або скасовує норму права, має державно-владний характер, втілений в установлену форму, містить обов'язкові правила поведінки, виконання яких забезпечується примусом з боку держави.

Види, форми та ієрархія нормативно-правових актів.

Нормативно-правові акти поділяють на закони та підзаконні нормативно-правові акти.

Законами є нормативно-правові акти, що видаються законодавчими органами, мають вищу юридичну силу та регулюють найважливіші суспільні відносини. В Україні законами є: Конституція України (Основний Закон України); кодекси України; закони України.

Усі закони мають вищу юридичну силу, яка полягає у тому, що в Україні:

- ніхто, крім органів законодавчої влади, не може приймати закони, змінювати чи скасовувати їх;

- лише Конституційний Суд України може визнати закон України чи його окреме положення неконституційним;
- усі інші нормативно-правові акти повинні видаватися відповідно до законів;
- у разі колізій між нормами закону і підзаконного нормативно-правового акту діють норми закону.

Підзаконні нормативно-правові акти приймають відповідно до законів і розвивають чи деталізують їх положення. Існують різні класифікації таких актів. Зокрема, залежно від суб'єктів, що їх видали, виділяють такі види підзаконних нормативно-правових актів в Україні:

- постанови Верховної Ради України;
- укази та розпорядження Президента України;
- постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України;
- накази, розпорядження міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, накази їх територіальних органів;
- накази, постанови, розпорядження інших органів державної влади, які відповідно до законодавства є суб'єктами нормотворення;
- накази, постанови та розпорядження управлінь та відділів територіальних органів виконавчої влади;
- постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим; постанови Ради міністрів Автономної Республіки Крим;
- накази міністерств та інших республіканських органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим;
- нормативні акти голів місцевих державних адміністрацій;
- рішення місцевих референдумів;
- рішення місцевих рад та їх виконавчих органів;
- розпорядження сільських, селищних, міських голів, голів районних у містах, районних, обласних рад;
- нормативні акти керівників державних підприємств, установ, організацій.

Невід'ємною складовою частиною нормативно-правових актів можуть бути положення, інструкція, статут тощо, які мають однакову юридичну силу з нормативно-правовими актами, що їх затверджують.

Множинність та різнохарактерність нормативних актів потребує їх систематизації, під якою розуміється діяльність з їх впорядкування та вдосконалення, приведення до певної внутрішньої узгодженості через створення нових документів чи збірників. Основними видами систематизації актів є інкорпорація та кодифікація.

Інкорпорація — вид систематизації нормативних актів, який полягає у зібранні їх у збірниках у певному порядку без зміни змісту. Серед критеріїв систематизації: хронологічний або алфавітний порядок, напрям діяльності, сфера суспільних відносин та інші. За юридичним значенням інкорпорація буває офіційна чи неофіційна, за обсягом — загальна, галузева, міжгалузева, спеціальна, а за критерієм об'єднання — предметна, хронологічна, суб'єктивна.

Під кодифікацією розуміють вид систематизації нормативних актів, що мають спільний предмет регулювання, який полягає у їх змістовній переробці (усунення розбіжностей і суперечностей, скасування застарілих норм) і створенні зведеного нормативного акта. Різновидами кодифікації є кодекс, статут, положення.

Кодекс — це кодифікований акт, який забезпечує детальне правове регулювання певної сфери суспільних відносин і має структурний розподіл на частини, розділи, підрозділи, статті, що відображають зміст тієї чи іншої галузі права (в Україні, наприклад, існують Кримінальний кодекс, Сімейний кодекс, Кримінально-процесуальний кодекс), а статuti та положення — це кодифіковані акти, в яких визначається статус певного виду державних організацій та органів.

Нормативно-правові акти можуть бути класифіковані у певні групи. За основу класифікації беруться найзагальніші і найістотніші їх ознаки та властивості. Наприклад, вони можуть бути класифіковані за: юридичною силою; межею дії; характером компетенції органів, які приймають акти; розташуванням органів, що видають акти, за ієрархією.

Так, за юридичною силою всі нормативно-правові акти поділяються на нормативні (правовстановлюючі, акти загального характеру або закони) та ненормативні (індивідуальні, правозастосовчі, правовиконавчі, акти реалізації норм адміністративного права тощо).

Нормативні акти виражають регулятивну функцію права, оскільки містять правові норми, що встановлюють загальні правила належної поведінки. Вони розраховані на довготривале багаторазове застосування з метою регулювання однотипних суспільних відносин і не мають персоналізованого адресата.

Варто також вказати на відмінність нормативно-правового акту від індивідуального-правового акту, характерною особливістю якого є те, що то останній породжує права і обов'язки тільки у того суб'єкта (чи визначеного ними певного кола суб'єктів), якому він адресований.

Щодо ієрархії нормативно-правових актів, в основу якої покладається їх юридична сила та які сьогодні приймаються (видаються) в Україні, то вона така:

Конституція України — має найвищу юридичну силу;

- закони України, які приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати Конституції та чинним міжнародним договорам України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України;
- постанови Верховної Ради України, укази Президента України, які приймаються (видаються) на основі та на виконання Конституції і законів України, міжнародних договорів України;
- постанови Кабінету Міністрів України, які приймаються на основі та на виконання Конституції і законів України, міжнародних договорів України, указів Президента України та постанов Верховної Ради України;
- накази, розпорядження, постанови, рішення міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які приймаються (видаються) на основі та на виконання Конституції і законів України, міжнародних договорів України, указів Президента України, постанов Верховної Ради України, постанов Кабінету Міністрів України;
- накази територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які видаються на основі та на виконання Конституції і законів України, міжнародних договорів України, указів Президента України, постанов Верховної Ради України, постанов Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;
- розпорядження голів обласних державних адміністрацій та Київської міської державної адміністрації, які приймаються (видаються) на основі та на виконання Конституції і законів України, міжнародних договорів України, указів Президента України, постанов Верховної Ради України, постанов Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, інших державних органів;
- розпорядження голів районних державних адміністрацій, які приймаються (видаються) на основі та на виконан-

ня Конституції і законів України, міжнародних договорів України, указів Президента України, постанов Верховної Ради України, постанов Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, інших державних органів, обласних державних адміністрацій та Київської міської державної адміністрації;

- рішення місцевих референдумів нормативного характеру, які приймаються на основі та на виконання Конституції і законів України, міжнародних договорів України, указів Президента України, постанов Верховної Ради України, постанов Кабінету Міністрів України;
- рішення місцевих рад нормативного характеру, які приймаються на основі та на виконання Конституції і законів України, міжнародних договорів України, указів Президента України, постанов Верховної Ради України, постанов Кабінету Міністрів України і мають вищу юридичну силу, ніж акти їх виконавчих органів або відповідно розпорядження сільського, селищного, міського голови або голови районної у місті, районної, обласної ради.

8.1.2. Властивості підзаконних нормативно-правових актів та вимоги до них

Властивості підзаконних нормативно-правових актів. Властивості підзаконних нормативно-правових актів зумовлені тим, що вони є:

- підзаконними (мають відповідати всім вимогам законів та інших актів вищестоящих органів як за змістом, так і за порядком видання і формою закріплення);
- правовими формами публічного управління та актами, що видаються в установленому порядку й за офіційно передбаченою процедурою;
- результатом вольових дій чи волевиявлення, що створюють певний правовий чи юридичний ефект (вплив на відповідні відносини у вигляді встановлення (зміни, скасування) правових норм чи у вигляді встановлення (зміни, припинення) конкретних правовідносин);
- одностороннім волевиявленням повноважного суб'єкта публіч-

ного управління, зокрема можуть бути правовим оформленням того чи іншого варіанта його управлінського рішення;

- визначенням правил належної поведінки у тій чи іншій сфері публічного управління та можуть бути опротестованими в установленому законодавством порядку.

Крім того вони завжди мають державно-владний характер та можуть мати особливі юридичні наслідки, а саме: відповідальність винної сторони у разі недотримання вміщених у них юридично-владних приписів.

З огляду на викладене та своїм призначенням підзаконні нормативно-правові акти можуть виконувати різні завдання, зокрема, виступати як юридичні факти, на підставі яких виникають, змінюються і припиняються правовідносини.

За межею дії (у просторі і часі) нормативно-правові акти поділяються на ті, юридична сила яких поширюється на:

- всю територію України і не обмежується часовими рамками;
- всю територію держави, але протягом певного терміну, тобто вони мають певний термін дії (наприклад, це акти, що регламентують питання розміщення державних замовлень);
- частину території, але без обмежень у часі (в основному це акти місцевих державних адміністрацій, наприклад, правила благоустрою населених пунктів);
- частину території держави протягом певного терміну (в основному це акти місцевих адміністрацій).

Нормативно-правові акти можуть діяти і поза межами України, коли вони регламентують діяльність українських організацій і громадян за кордоном.

Питання про дію нормативно-правових актів в часі та просторі пов'язане з чинниками щодо припинення їх дії, серед яких основними є:

- виконання вміщеної в акті вимоги (Проте, не у всіх випадках, наприклад, постанова про утворення органу управління не припиняє своєї дії у зв'язку зі створенням органу — такі акти припиняють свою дію в результаті скасування);
- настання юридичної події (наприклад смерть громадянина анулює дію акта про призначення йому пенсії);
- волевиявлення зацікавленої сторони, коли акт пов'язаний із здійсненням суб'єктивних прав (як правило, має бути видано новий акт, який скасовує дію попереднього);

- закінчення терміну дії акта, що обумовлений в ньому, поглинання змісту акта новим або ж скасування акта в установленому порядку.

Межі дії нормативно-правового акту можуть бути також визначені й колом осіб, на яких він поширює свій вплив. Так, дії Указу Президента або постанови Кабінету Міністрів можуть поширюються на невизначене коло осіб, а постанови про накладення адміністративного стягнення — тільки на тих, хто вчинив адміністративне правопорушення. При цьому, акти Президента України і Кабінету Міністрів можуть бути як індивідуальними, так і нормативними. Останні як і закони становлять правову основу решти інших актів публічного управління.

Центральні органи виконавчої влади, як правило, видають накази, які, як самостійний різновид актів управління також можуть бути як нормативними, так і індивідуальними.

Наказами міністрів та керівників інших центральних органів виконавчої влади можуть вводитися в дію положення, устави, правила, інструкції. У даному випадку, інструкція — це нормативний акт, який встановлює порядок виконання законів, указів, актів вищих органів управління, проведення організаційних заходів чи матеріально-технічних операцій тощо.

Як правило, акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади діють у сфері їх функціонування та обов'язкові для виконання всіма підвідомчими їм структурам (посадовими особами, установами, організаціями тощо). Проте, у деяких випадках, такі акти управління можуть мати міжвідомчий характер (наприклад, спільний наказ двох міністерств), тому, поширюють свою дію за межі компетенцій того чи іншого міністерства.

Накази міністерств та інших центральних органів виконавчої влади нормативного характеру включаються до *Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів*.

Голови державних адміністрацій видають розпорядження, а керівники структурних підрозділів державних адміністрацій — накази.

Нормативні акти місцевих органів виконавчої влади можуть передбачати адміністративну відповідальність за їх порушення. Так, відповідно до законодавства вказані органи приймають рішення, що передбачають за їх порушення адміністративну відповідальність, наприклад, з питань боротьби із стихійним лихом і епідеміями. У таких актах, які в обов'язковому порядку публікуються в місцевій пресі, а тексти деяких вивішуються у доступних для населення місцях, завжди визначено орган, на який покладається обов'язок здійснення контролю за його виконанням.

Порядок, терміни та умови оприлюднення і набрання чинності нормативно-правових актів регулюються Конституцією України та відповідним Указом Президента України.

Так, акти Верховної Ради, Президента, Кабінету Міністрів України мають бути опубліковані в офіційних друкованих виданнях не пізніше, ніж через 15 днів після їх прийняття, серед яких, зокрема: «Голос України» та «Урядовий кур'єр». Акти, що призначені для внутрішнього користування певних органів та установ дозволено не оприлюднювати в офіційних виданнях. Чинності ці акти набирають з моменту надсилання їх тим кого вони стосуються.

Як зазначалося вище, нормативно-правові акти як офіційні письмові документи створюються відповідно до ustalених вимог. Серед них, зокрема, вимоги щодо реквізитів акту, до яких належать: назва акта, вказівка на суб'єкта прийняття, предмет регулювання, дата і місце його прийняття, підпис відповідальної посадової особи та структури акта, що залежить від його особливостей та виду. Основними елементами структури нормативно-правового акта є:

- *преамбула* — вступна частина, яка не містить норм права та у якій, як правило, наводиться обґрунтування доцільності видання акту (закону, указу, постанови тощо), визначаються його мета, завдання, а іноді проголошуються й світоглядні положення.
- *статті (пункти)*, як первинні елементи акта, а саме нормативні приписи (розпорядження). В актах вони мають наскрізну нумерацію та можуть поділятися на частини (їх часто позначають цифрами, а якщо вони не позначені, то частиною є окремий абзац), а частини — на абзаци, пункти, підпункти.
- *глави*, які виділяються у великих за обсягом актах та, за необхідності, розділи, які об'єднують глави, а також частини — найбільші підрозділи акта, присутні, як правило, у кодексах.

До нормативно-правових актів публічного управління можуть бути поставлені й інші вимоги. Наприклад, деякі з них можуть бути видані за наявності дозволу вищого органу та потребувати затвердження вищим органом управління.

У разі порушення вимог чинного законодавства підзаконні нормативно-правові акти можуть: визнаватися неправомірними і, залежно від характеру порушень, не породжувати юридичних наслідків з моменту їх прийняття (порушення закону) або ж виявитися

заперечними, тобто такими дефектними актами, які обов'язкові до виконання, але можуть бути заперечені заінтересованими органами чи особами у судовому або адміністративному порядку.

Отже, підзаконні нормативно-правові акти повинні відповідати законам і підзаконним актам вищих органів державного управління. Незаконний акт управління автоматично визнається недійсним. Будь-який акт публічного управління повинен бути прийнятий компетентним органом і в межах його повноважень.

Чітке визначення компетенції кожного суб'єкта публічного управління на видання акта управління, тобто забезпечення правильного уявлення щодо кола питань, які підлягають його віданню, є обов'язковою умовою правильного здійснення функцій і завдань кожним органом публічного управління.

8.2. Напрями вдосконалення та планування правового забезпечення публічного управління

Демократичні орієнтири розвитку держави, як домінанта вдосконалення правового забезпечення публічного управління. На думку українських фахівців, з якою важко не погодитися: «Демократичним стандартом взаємовідносин між публічною владою і людиною є підпорядкування діяльності всіх державних інститутів потребам у реалізації та захисті прав людини, утвердженні пріоритетності цих прав перед усіма іншими цінностями демократичної держави»⁴. Саме тому, згідно ст. 3 Конституції України людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, а її права і свободи та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави⁵. Згідно цієї ж статті утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Викладене вище дозволяє дійти висновку, що в Україні реалізується так звана людиноцентрична модель суспільного розвитку,

⁴Державне управління: підручник: у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України; ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голо-ва), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. — К.; Дніпропетровськ: НАДУ, 2012. — Т. 1. — С. 348.

⁵Конституція України.— (Відомості Верховної Ради (ВВР), 1996, № 30, ст. 141).— {Із змінами}.— [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

яка зумовлює необхідність адекватності нормативно-правового забезпечення публічного управління потребам у забезпеченні прав та свобод людини і громадянина.

Як свідчить досвід демократичних країн основними передумовами досягнення вказаної адекватності є:

- кожна фізична та юридична визнається реальним суб'єктом права;
- кожна особа має можливість знати про свої права та обов'язки відповідно до закону;
- має місце належний контроль за дотримання вимог законодавства, зокрема, з боку суддів, які є незалежними у здійсненні своїх функцій і рішення яких є обов'язковими до виконання суб'єктами публічного управління.

Тому, є всі підстави вважати, що реалізація вказаних передумов визначає демократичні орієнтири (цілі) розвитку будь-якої держави, у тому, числі й України. Потенційно можлива ступінь їх досягнення визначальною мірою залежить від якості публічного управління та адміністрування, тобто ефективності та результативності виконання функцій суб'єктами вказаного управління.

Напрями вдосконалення правового забезпечення публічного управління у контексті підвищення його його якості. Одним з прикладів системи показників оцінки якості публічного управління, побудованої на основі принципів «хорошого публічного управління» є інтегральний показник GRICS (Governance Research Indicator Country Snapshot), який розроблений Інститутом Всесвітнього банку та включає шість індексів, що відбивають ключові параметри управління⁶:

- право голосу і підзвітність суспільству — готовність уряду до зовнішньої підзвітності через механізми зворотного зв'язку з громадянами і демократичні інститути;
- політична стабільність і відсутність насильства, злочинності і тероризму;
- ефективність державного управління (government effectiveness) — якість державних послуг, якість процесу вироблення політики, рівень бюрократизації;
- тягар адміністративного тиску і якість законодавства — здатність уряду формулювати і реалізовувати раціональ-

⁶Соколов А. В. Сучасні підходи до оцінки якості державного управління // Державне управління: удосконалення та розвиток № 4, 2014 [Електронне видання] // <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=901>.

ну політику і правові акти, які сприяють розвитку приватного сектора;

- верховенство закону — міра упевненості різних суб'єктів у встановлених суспільством нормах, а також дотримання ними цих норм (наприклад, захисту прав власності);
- протидія корупції.

По кожному з шести індексів проводиться бальна оцінка на основі виміру даних з великого числа вторинних джерел та шляхом проведення цільових обстежень і вимірів сприйняття.

Аналіз змісту вказаних індексів дозволяє дійти думки, що тією чи іншою мірою він містить у собі нормативно-правову складову. Тому, вдосконалення нормативно-правових засад публічного управління є передумовою високих рейтингових показників України щодо його якості.

Варто зазначити, що одним із практичних напрямів вдосконалення нормативно-правового забезпечення публічного управління стало прийняття Закону України «Про адміністративні послуги», оскільки неузгодженість нормативно-правових актів та безперервне впровадження нових платних послуг призводить до зростання корупції у відповідних сферах державного управління і не виправданого стягнення коштів з фізичних та юридичних осіб⁷. Тому, прийняття вказаного закону є підґрунтям для створення доступних та зручних умов для реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб щодо отримання адміністративних послуг, у тому, числі й запобігання проявам корупції під час їх надання.

Водночас для забезпечення узгодженої та ефективної нормотворчої діяльності органів публічної влади щодо надання адміністративних послуг необхідно й далі на рівні закону врегулювати процедури цієї діяльності, встановити чіткі залежності між змістом і формою підзаконних актів, механізми їх контролю тощо. Вирішенню цього завдання мав би слугувати Адміністративно-процедурний кодекс України. Його прийняття сприяло б, зокрема, уникненню розпошеності, несистемності низки видів адміністративних послуг, а його норми слугували б розвитку інституту адміністративного оскарження. На жаль, проект вказаного кодексу впродовж років так і залишається проектом без належного розгляду Верховною Радою України⁸.

⁷Закон України «Про адміністративні послуги» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2013, № 32, ст. 409) [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>.

⁸Проект Адміністративно-процедурного кодексу України [Електронний ре-

Важливими напрямками удосконалення нормативно-правового забезпечення державного управління як визначальної передумови підвищення його якості у контексті надання якісних послуг громадянам є також розвиток демократичних засад професійної державної служби та оптимізація організаційно-правових засад судового захисту прав і свобод громадян. У даному випадку йдеться, зокрема, про захист прав і свобод, які:

- реалізуються безпосередньо громадянином у процесі відносин з органами публічної влади;
- дають можливість задовольнити певний публічний інтерес, зокрема, право на вирішення тих чи інших питань проблем територіального розвитку;
- забезпечують базис державно-правового механізму охорони будь-яких прав, які є основою правового статусу громадянина.

Досвід демократичних країн також переконливо свідчить, що ефективність політичних та державно-управлінських рішень суб'єктів публічного управління в соціально-економічній сфері суттєво підвищується за умови дотримання при прийнятті нормативно-правових актів рівності прав суб'єктів усіх форм власності та господарювання. У даному випадку, важливим є, зокрема, практична реалізація принципу «дозволено те, що не заборонено законом» для зменшення переліку тих чи інших дозволів, які обмежують економічну свободу, а відтак і економічну активність громадян.

І насамкінець, суб'єктами здійснення контрольної функції в демократичному суспільстві є органи державної влади, органи місцевого самоврядування та пересічні громадяни, що зумовлює чітке унормування вказаної функції. При цьому, актуальність контролю, як правової форми діяльності, зростає в умовах недотримання вимог законодавства та зниження ефективності управлінських рішень. Тому, завданням органів державної влади є наділення контролюючих суб'єктів певними повноваженнями зі здійснення конкретних дій та закріплення цих питань у відповідних нормативно-правових актах. Йдеться передусім про нормативне врегулювання процедур громадського контролю за діями органів публічної влади, що сформує належну правову основу для взаємодії цих органів з громадянським суспільством та забезпечення законності у діяльності суб'єктів публічної влади.

супс] // http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44893.

Управління нормотворчістю та її компоненти. Публічне управління та адміністрування потребує установлення чітких правил, процедур та обмежень, що досягається шляхом прийняття та виконання відповідних нормативно-правових актів. Очевидно, що останні мають створювати сприятливе нормативно-правове поле для діяльності суб'єктів вказаного управління у різних сферах. Це зумовлює необхідність належної уваги до процесів підготовки, прийняття і систематизації нормативно-правових актів, тобто до управління нормотворчістю.

Варто зазначити, що деякі фахівці, зокрема, С. Цись фактично отожднюють зміст нормотворчості та правотворчості, оскільки під останньою пропонують розуміти «етап правотворення, який полягає у діяльності спеціально уповноважених суб'єктів зі встановлення, зміни чи скасування правових норм, що виражається у підготовці та прийнятті системи нормативно-правових актів»⁹. Проте, очевидно, що у будь-якому випадку визначальною складовою підготовки та прийняття нормативно-правових актів є планування вказаної роботи.

Серед управлінців та правників не без підстав вважається, що з нормотворчість є одним з найважливіших видів суспільної діяльності в сучасній державі. Принципова важливість цієї діяльності полягає в тому, що її метою є визначення загальноприйнятних правил та умов для інших видів діяльності.

Якщо розглядати нормотворчість як процес, то у ньому можна виокремити три взаємопов'язаних компоненти (стадії): пізнання, діяльності та оформлення результату вказаної діяльності.

Компонент пізнання у нормотворчості зумовлений тим, що будь-який нормативно-правовий акт має адекватно відображати ті чи інші процеси, які відбуваються в суспільстві. Тому, необхідно виявляти, вивчати та враховувати фактори, що зумовлюють перебіг та спрямованість цих процесів. Тобто важливою передумовою підготовки та прийняття нормативно-правових актів є виявлення та оцінювання факторів, які є причинами динаміки соціальних відносин, правове регулювання яких зумовлено потребами (проблемами) суспільно-політичного, соціально-економічного та гуманітарного (культурного) розвитку суспільства та інститутів держави.

Компонент діяльності у нормотворчості, зумовлений тим, що будь-які управлінські рішення суб'єктів публічної влади завжди при-

⁹Цись С. С. Доктринальні засади правотворчості: проблеми наукового розуміння // Часопис Київського університету права.— 2015.— № 1.— С. 71

ймаються та реалізуються в умовах обмежених людських, матеріально-технічних, фінансових та інших ресурсів. Однією ж із передумов ефективності рішень вказаних суб'єктів у процесі їх діяльності є пошук оптимального варіанту розподілу наявних ресурсів. Тому, пошук такого варіанту є головною метою планування суб'єктів нормотворчості.

Дійсно, при плануванні нормотворчої діяльності необхідно враховувати, що підготовка нормативно-правового акта залежно від його виду та змісту потребує певних ресурсів. У даному випадку йдеться, зокрема, про час та інформаційні ресурси, необхідні для підготовки проекту акта, міжвідомчі (внутрішньоурядові) консультації, попередній розгляд в комітетах (комісіях), громадське обговорення тощо. Водночас, варто зазначити, що у виняткових ситуаціях, наприклад при виникненні непередбачених ситуацій, зокрема надвичайних, можливою є й позапланова підготовка тих чи інших нормативно-правових актів.

Компонент оформлення результату нормотворчості зумовлений необхідністю імплементації (впровадження) прийнятого нормативно-правового акту. У даному випадку йдеться, зокрема, про його оприлюднення, доведення до виконавців, моніторинг наявних механізмів впровадження політичних та державно-управлінських рішень, які знайшли своє відображення в акті. Крім того, як правило, прийняті нормативно-правові акти, передусім закони, для їх реалізації потребують розробки інших нормативно-правових актів. Тому, в публічному управлінні велике значення має розробка комплексних планів нормотворчості, які, як правило, включають план-графіки розроблення нормативно-правових актів.

Комплексні плани нормотворчості та шляхи підвищення її ефективності. В Україні склалася практика затвердження постановою Верховної Ради України планів її законопроектної роботи. В цих постановах, як правило, рекомендується суб'єктам права законодавчої ініціативи першочергово здійснювати розроблення та внесення на розгляд Верховної Ради України законопроектів, визначених Планом законопроектної роботи, з урахуванням встановлених у ньому строків, а Комітетам Верховної Ради України відповідно до предметів їх відання забезпечити¹⁰:

- складання планів-графіків робіт над законопроектами та розкладу засідань комітетів на основі Плану та відповідно до передбаченої ним пріоритетності законопроектів;

¹⁰ Постанова Верховної Ради України «Про План законопроектної роботи Верховної Ради України на 2020 рік» [Електронний ресурс] // <https://zakon.gov.ua/>

- внесення пропозицій щодо порядку денного сесії, розкладу пленарних засідань сесії та тижневого порядку денного пленарних засідань Верховної Ради України з урахуванням Плану;
- своєчасність опрацювання і надання народним депутатам України передбачених Планом законопроектів, супровідних документів, аналітичних і довідкових матеріалів до них, а також повноту та обґрунтованість висновків щодо таких законопроектів;
- надання додаткового обґрунтування необхідності розгляду Верховною Радою України законопроектів, не передбачених Планом, для включення їх до порядку денного.

Такі плани є орієнтиром передусім для міністерств та інших центральних органів виконавчої влади для розробки їхніх планів-графіків нормотворчості з метою розподілу ресурсів, які їм будуть потрібні для підготовки нормативно-правових актів у визначені строки.

Звичайно, у процесі нормотворчості можуть виникати труднощі різного характеру, внаслідок яких можливий перегляд та уточнення планів-графіків нормотворчості. Тому, перспективним є створення баз даних програм та складання планів-графіків нормотворчості центральних органів виконавчої влади з вільним взаємним доступом, що передбачає упровадження сучасних інформаційних технологій.

Важливими чинниками підвищення ефективності планування нормотворчості є прийняття законів, які визначають єдині норми та процедури щодо підготовки та редагування нормативно-правових актів та прогнозування. Прийняття таких законів є надійним засобом визначення уніфікованої сукупності норм і процедур розроблення правових документів на всіх можливих стадіях та для всіх суб'єктів нормотворчості. Прогнозування ж є частиною функції планування, яка у разі перспективного довгострокового прогнозування, набуває самостійного характеру. При цьому, чільне місце серед прогнозних документів, які як правило, затверджуються нормативно-правовими актами парламенту або уряду, належить концепціям та довгостроковим програмам.

Так, затвердження концепції часто передуює розробці закону та інших важливих нормативно-правових актів. Тому, розробці програм, проектів та планів, як основних форм документів при плануванні нормотворчості, як правило, передуює розроблення концепції, яка створює концептуальну основу планування.

rada.gov.ua/laws/show/689-IX#Text.

Варто також зазначити, що для уникнення дублювання та протиставлення пропозицій різних органів влади, які здійснюють управління за певними напрямками, процедурами планування та прогнозування передбачено збирання та обробка всіх пропозицій Кабінетом Міністрів України, а також доопрацювання зведених планів та прогнозів усіма зацікавленими органами центральної виконавчої влади із залученням експертів.

Отже, в Україні набула поширення практика планування нормотворчості, передусім підготовка та затвердження заходів щодо законотворчої роботи Верховної Ради України та реалізації програм діяльності Кабінету Міністрів України.

Так, після затвердження програми діяльності Кабінету Міністрів України Верховною Радою України на її основі та із залученням центральних органів виконавчої влади розробляється відповідний план заходів. У ньому передусім передбачається розробка переліку законодавчих та інших нормативно-правових актів (указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України тощо), а також концепцій законів. Ці заходи після відповідних узгоджень, зокрема, в Міністерстві юстиції України, затверджуються постановою Кабінету Міністрів України та набувають характеру нормативно-правового акта, тобто стають обов'язковими для виконання, а також підставою для їх фінансування органами влади, керівники яких визначені відповідальними особами.

Основою пропозицій до плану заходів щодо реалізації програми діяльності уряду у контексті планування нормотворчості є пропозиції центральних органів виконавчої влади державної влади.

При підготовці цих пропозицій, як правило, необхідно:

- організувати підготовку та проаналізувати пропозиції основних структурних підрозділів органу виконавчої влади, які відповідають за певні напрями діяльності;
- виділити нормотворчі заходи у програмах та проектах організація робіт за якими доручена цьому органу;
- на підставі аналізу всіх можливих пропозицій розробити галузевий план нормотворчості на вказаний період, у якому зокрема, зазначити заходи, очікувані результати після їх впровадження, строки підготовки та виконавців (співвиконавців).

При цьому, у відомчих планах нормотворчості обов'язково має передбачатися підготовка та видання збірників, зібрань та зво-

дів нормативних актів безпосередньо суб'єктами прийняття нормативних актів або за їх дорученнями іншими органами та установами, оскільки це є однією із визначальних умов ефективності нормотворчості та організації виконання нормативних актів.

Загалом планування нормотворчості потребує професійного знання певного напрямку діяльності, практики правозастосування в ньому та комплексного аналізу ситуацій, коли виникає необхідність зміни чинних або впровадження нових правових норм.

Зокрема, під час відбору пропозицій до програми діяльності уряду та відомчого плану нормотворчості принциповим важливим є: ґрунтовне обґрунтування необхідності правового регулювання певної проблеми діяльності, чіткість і прозорість поставлених При цьому, цілей, вибору відповідного виду нормативно-правового акта, а також ресурсів, необхідних для його розроблення та узгодження; нормативно-правового акта. Крім того, важливим є й визначення нормотворчого органу та посадової особи, які мають бути відповідальними за реалізацію нормативно-правового акта.

З огляду на викладене вище, очевидно, що важливою є якість та ефективність роботи тих, хто професійно займається нормотворчістю та відповідає за її розвиток в органах державної влади, зокрема, щодо оперативного моніторингу правового забезпечення та ситуації у певній галузі, періодичному перегляді чинних нормативно-правових актів та ініціації зміни або оновлення тих з них, що не дозволяють приймати адекватні потребам розвитку галузі державно-управлінські рішення.

Тому, з одного боку, підвищується актуальність удосконалення технологій нормотворчості на всіх її етапах та оволодіння сучасною методологією нормотворчості, зокрема підходами та методами щодо формування та оновлення нормативно-правових баз у певних сферах діяльності, а з іншого, створення керівництвом центральних органів виконавчої влади належних умов для роботи фахівців, які мають достатню кваліфікацію для нормотворчої роботи.

Щодо підходів та методів формування та оновлення нормативно-правових баз, то на думку українських фахівців досить ефективними є, зокрема, методи: виявлення відхилень у правовому регулюванні; структурного моделювання; інтеграції дерева цілей і поля діяльності об'єкта управління; колективних експертних оцінок¹¹.

Так, метод виявлення відхилень у правовому регулюванні передбачає послідовне дослідження чинної нормативно-правової бази пев-

¹¹ Державне управління: підручник: у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Пре-

ної діяльності шляхом комплексного застосування до неї формально-логічного, ситуатійно-діяльнісного та системно-правового аналізу.

Формально-логічний аналіз дає змогу виявити прогалини в чинному правовому полі певної діяльності та визначити, на якому рівні ієрархії правових актів вони існують, ситуатійно-діяльнісний аналіз — невідповідності та суперечності між реальною практикою у певній діяльності та її чинним правовим забезпеченням, а системно-правовий аналіз — визначити вид та місце правового акта, що має врегулювати виявлені суттєві прогалини та невідповідності в чинному правовому полі, системі законодавства країни та виявити можливі суперечності у цій системі, що стосуються правового регулювання певної діяльності, запропонувати шляхи їх вирішення.

Принципово важливими є також застосування системно-правового аналізу та підходів щодо визначення необхідного рівня забезпеченості нормативно-правовими актами. Вказаний аналіз, спрямований на гармонізацію правового регулювання у певній сфері діяльності з правовим полем інших країн та передбачає вивчення чинних нормативно-правових актів з метою виявлення недосконалих, недійсних або нездійснених актів, а також виявлення внутрішніх суперечностей та невідповідностей чинної нормативно-правової бази та її неузгодженості із правовим полем України та ратифікованими нею міжнародними договорами.

Визначення ж необхідного рівня забезпеченості нормативно-правовими актами певної сфери діяльності є досить практичним питанням та передбачає, зокрема:

- уточнення конституційних обов'язків держави у певній сфері чи галузі суспільних відносин;
- затвердження концептуальних засад діяльності у певній сфері чи галузі як підґрунтя стратегії розвитку нормативно-правової бази;
- усунення недоліків у регулюванні економічних відносин у певній сфері чи галузі суспільної діяльності завдяки уточненню статусу, підпорядкованості, прав та обов'язків відповідних органів, організацій, підприємств та установ;
- гармонізацію проблемно-орієнтованої нормативно-правової бази у певній сфері чи галузі суспільних відносин з чинним законодавством України.

зидентові України; ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голо-ва), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. — К.; Дніпропетровськ: НАДУ, 2012. — Т. 1. — С. 354–361.

Глава 9. Правові засади забезпечення законності та відповідальності у публічному управлінні та адмініструванні

9.1. Концептуальні засади та гарантії (передумови) забезпечення законності публічного управління та адміністрування

9.1.1. Сутність законності в публічному управлінні та адмініструванні та її компоненти

Забезпечення законності є визначальною передумовою ефективності та результативності дій суб'єктів публічного управління та адміністрування. Тому, її дотримання традиційно розглядається як один із визначальних принципів управління, у тому, числі й у публічній сфері. При цьому, очевидно, що соціальні взаємодії, які виникають у процесі управлінської діяльності та які позначають соціальними концептами¹² (соціальними конструктами) «дисципліна» і «законність» взаємопов'язані. Проте, між ними є суттєва різниця.

У практичному аспекті різниця між дисципліною та законністю проявляється, наприклад, у тому, що в тій чи іншій управлінській структурі дії її суб'єктів можуть вирізнятися високою виконавчою дисципліною. Проте, виконавча дисципліна суб'єктів управління ще не є гарантією законності їх дій, тобто відповідності цих дій вимогам нормативно-правових актів. Це означає, що в публічному управлінні та адмініструванні необхідно розрізняти відмінності між дисципліною та законністю.

¹² У даному випадку під соціальним концептом розуміється породження управлінської культури, що існує через те, що люди згодні слідувати певним правилам поведінки.

З огляду на викладене, варто погодитися з К. Голіковою, яка не без підстав вважає, що дисципліну можна визначити як особливі форми зв'язків і стосунків між суб'єктами дисциплінарних відносин, які спрямовані на виконання встановлених загальнообов'язкових вимог, а одним із різновидів дисципліни є службова, під якою пропонується розуміти неухильне виконання вимог, передбачених нормативно-правовими актами, а також усними наказами керівників усіх рівнів, додержання обмежень і заборон, а також реалізацію наданих прав у межах та в порядку встановлених цими актами¹³.

Щодо законності, то на побутово-інтуїтивно рівні під нею часто розуміють загальну вимогу щодо дотримання та виконання законів. Проте, на концептуальному (теретичному) рівні існують різні підходи щодо розуміння її сутності. Тому, незважаючи на досить поширене використання поняття «законність», зокрема, в нормативно-правових актах, науковій та навчальній літературі, єдине розуміння сутності цього явища відсутнє. Як зауважує з цього приводу Г. Пономаренко, «законодавчого визначення поняття законності немає»¹⁴.

Водночас, як зазначалось, існують різні підходи щодо розкриття сутності поняття «законність».

Так, розповсюдженим є підхід в межах якого пропонується визначати законність за допомогою системи нормативних вимог. У даному випадку вона розглядається як базовий принцип та метод правового регулювання та управління державою і суспільством.

Згідно іншого підходу законність розглядається у контексті оцінювання правомірності поведінки учасників соціальних взаємодій. Тому, в межах цього підходу законність визначається як певний режим діяльності вказаних учасників, який передбачає неухильне дотримання ними законодавства.

Очевидно, що організаційно-правові засади будь-якої моделі публічного управління та адміністрування, які сформульовані в Конституції (конституційних законах) та інших нормативно-правових актах мають бути базовим орієнтиром в діяльності суб'єктів вказаного управління та й загалом поведінки громадян держави. Тому, об'єктивною необхідністю є розробка механізмів реалізації нормативно-

¹³ Голікова К. О. Дисципліна та законність у державному управлінні: поняття та способи їх забезпечення // Часопис Київського університету права. — № 2. — 2013. — С. 110–113.

¹⁴ Пономаренко Г. О. Способи забезпечення законності управління у сфері внутрішньої безпеки держави / Г. О. Пономаренко // Честь і закон. — 2007. — № 1. — С. 35.

правових актів, невід'ємним елементом яких має бути сукупність засобів і способів забезпечення законності дій суб'єктів публічного управління та адміністрування.

Отже, для того щоб певний нормативно-правовий акт виконував регулятивну роль у процесі життєдіяльності людини (індивіда), суспільства та інститутів держави необхідно щоб виражені у правових нормах зобов'язання було виконано, дозволи використано, а заборони дотримані. З огляду на це базовою передумовою забезпечення законності публічного управління та адміністрування є наявність певної системи юридичних норм та правил, засобів та способів (зокрема, державних інститутів та інституцій), які гарантують реалізацію нормативно-правових актів. Тому, у даному випадку законність, як соціальне явище має бути:

- універсальною визначальною характеристикою діяльності суб'єктів публічного управління та адміністрування, інших суб'єктів соціальних взаємодій на території держави та за її межами при реалізації приватних і суспільних інтересів (потреб), що підлягають правовому регулюванню;
- однаково зрозумілою, гарантією рівності у правовідносинах суб'єктів соціальних взаємодій (громадян, суб'єктів публічного управління, інститутів громадянського суспільства тощо), зокрема, за рахунок своєчасного оприлюднення нормативно-правових актів та справедливого використання спеціальних заходів примусу щодо забезпечення законності.

З огляду на викладене, можна стверджувати, що законність при функціонуванні системи публічного управління та адміністрування означає водночас ідею, вимогу і режим реального вираження права в нормативно-правових актах та у процесі їх реалізації. Це, зокрема, передбачає¹⁵:

- наявність реальних і обов'язкових гарантій прав і законних інтересів громадян, а відтак недопущення будь-яких проявів свавілля та рішуче припинення порушень права й відповідальність за правопорушення;
- здійснення всіх державних владних функцій відповідно до закону, а також підзаконність будь-якої соціально значущої діяльності.

¹⁵ Адміністративна діяльність: посібник // за заг. ред. д-ра юрид. наук професора О. І. Остапенка. — Львів: ЛьвДУВС, 2006. — С. 34–35.

Отже, у кінцевому підсумку основними вимогами щодо забезпечення законності в публічному управлінні та адмініструванні є загальнообов'язковість права, рівність усіх перед законом та обов'язкова відповідальність за вчинене правопорушення.

Сьогодні політичні, соціокультурні та економічні умови державотворення в Україні обумовлюють необхідність модернізації системи публічного управління та адміністрування у контексті підвищення управлінського впливу її суб'єктів на перебіг досить неоднозначних суспільних процесів. Цей вплив має ґрунтуватися передусім на втіленні в управлінську практику принципів справедливості та законності, що водночас передбачає дотримання визначених Конституцією України принципів, зокрема, забезпечення прав і свобод людини, верховенства права, зміцнення демократичних основ суспільного розвитку.

Крім того, важливими передумовами ефективного та результативного управлінського впливу на життєдіяльність людини (індивіда), суспільства та інститутів держави є виконання суб'єктами публічного управління та адміністрування функцій, які пов'язані не тільки з правотворчою, а й правоохороною діяльністю. Належне виконання цих функцій визначає організаційно-функціональну структуру системи вказаного управління та правову основу діяльності її суб'єктів як в системі, так і за її межами, тобто дозволяє здійснювати управлінський вплив на інші соціальні системи.

Отже доходимо висновку, що законність в публічному управлінні та адмініструванні — це сукупність різноманітних вимог, пов'язаних із ставленням його суб'єктів та об'єктів до виконання чинних нормативно-правових актів, тобто їх втілення у практику своєї діяльності. Серед цих вимог, зокрема, безумовне дотримання ієрархії нормативно-правових актів, незаперечності законів (зокрема, ніхто не може скасувати закон або внести до нього зміни, крім органу, який його прийняв) та неухильне їх дотримання учасниками управлінського процесу. Це означає, що розглядаючи зміст законності та її дотримання необхідно враховувати взаємозумовленість та взаємозв'язок двох її складових передумов (компонент):

- наявність якісних, правових, науково обґрунтованих нормативно-правових актів, які зумовлюють внутрішню взаємодію суб'єктів управлінської системи, наприклад, центрального органу виконавчої влади (внутрішні передумови);
- чітке виконання правових приписів нормативно-правових актів усіма суб'єктами системи публічного управління та адміністрування (зовнішні передумови).

Викладене вище більшою мірою стосується так званого широкого розуміння забезпечення законності у публічному управлінні, як наявності науково обґрунтованих, закріплених у нормативно-правових актах правових норм, що відображають волю народу, відповідають Конституції, перебувають між собою в ієрархічній підпорядкованості, враховують реалії сьогодення і спрямовані на неухильне виконання цих норм всіма суб'єктами публічного управління, громадянами, організаціями тощо.

Водночас розповсюдженим є й вузьке розуміння сутності законності, коли вона розглядається як принцип, режим і метод управління публічного управління та адміністрування

Загалом значення законності в публічному управлінні та адмініструванні полягає в тому, що її реальний рівень, зокрема, визначає ставлення суб'єктів вказаного управління до загальнообов'язковості норм права та стан законності в суспільстві у контексті реалізації духовно-ціннісних засад при формуванні правової системи, зокрема, гуманізму, соціальної справедливості, прав і свобод людини.

9.1.2. Законність як принцип, правовий режим та метод публічного управління та адміністрування

Розглядаючи сутність законності як принцип, режим і метод державно-го управління дослідники виходять із того, що спочатку виникає принцип (ідея) законності, а потім — режим (стан) законності, що використовується як метод для вирішення завдань, що виникають у процесі життєдіяльності людини (індивіда), суспільства та держави. При цьому, акцентується увага на тому, що законність — це правовий режим точного виконання чинних законів усіма суб'єктами права у сфері правотворчості та правореалізації, в інших сферах життєдіяльності людей, тобто режим, за якого забезпечуються права і виконуються обов'язки людиною, державою та громадянським суспільством¹⁶.

Серед основних принципів законності у демократичних державах державі виділяють¹⁷:

- єдність, тобто однаковість нормативно-правового регулю-

¹⁶ Марушій О. А. Сутність законності у сфері державного управління та гарантії її дотримання // Вісник національного університету «Львівська політехніка». — № 824. — 2015. — С.65–70.

¹⁷ Рабінович П. Гарантії законності / П. Рабінович; [у кн. Міжнародна поліцейська енциклопедія; у 10 т.]; відп. ред. Ю. І. Римаренко, Я. Ю. Кондратьєв, В. Я. Тацій, Ю. С. Шемшученко. — К.: — Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре». —

вання на всій території країни та однаковість застосування юридичних норм щодо всіх однойменних суб'єктів права;

- соціально-демократичну доцільність, а саме відповідність закону цілям забезпечення прав людини і прав нації (народу), соціальної демократії і прогресивного розвитку суспільства;
- необхідність вибору в межах закону найефективнішого (оптимального) засобу досягнення мети закону;
- реальність, тобто забезпеченість законності дієвими, доскональними гарантіями.

Водночас вважається, що наслідком законності є встановлення в суспільному житті правопорядку — режиму (стану) упорядкованості, організованості суспільних відносин, що формується за умов законності.

Отже, забезпечення законності, якщо його розглядати як засадничий принцип публічного управління та адміністрування, передбачає, дотримання низки передумов, передусім, що:

- суб'єкти публічного управління та адміністрування зобов'язані приймати нормативно-правові акти, що не суперечать Конституції та законам України;
- право є визначальною домінантою у діяльності публічної влади, що унеможлиблює свавілля їх представників щодо людини (громадянина);
- є відповідні органи, які здійснюють контроль і нагляд за забезпеченням законності публічного управління та адміністрування.

Формування вказаних передумов в українських реаліях залежить від низки інших чинників, зокрема, утвердження в діяльності суб'єктів системи публічного управління та адміністрування як імперативів (обов'язкових норм) того, що згідно Конституції України¹⁸:

- вона має найвищу юридичну силу, а закони та інші нормативно-правові акти мають прийматися на її основі і повинні відповідати їй, а також що її норми є нормами прямої дії, тобто звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується (ч. 2, ч. 3 ст. 8);
- власність не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству, а держава забезпечує захист прав усіх суб'єк-

2003. — Т. 1. — С. 217.

¹⁸ Конституція України.— (Відомості Верховної Ради (ВВР), 1996, № 30, ст. 141).— {Із змінами}.— [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

тів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки, тобто усі суб'єкти права власності рівні перед законом (ч. 3,4 ст. 13);

- органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ч. 2 ст. 19).

Окремо варто акцентувати увагу на тому, що забезпечення законності як принципу публічного управління та адміністрування взаємопов'язане з діяльністю суб'єктів цього управління щодо правотворчості та правозастосування, які також мають ґрунтуватися на певних принципах, дотримання яких є необхідною умовою забезпечення законності.

Правотворчість полягає у встановленні, зміні чи скасуванні правових норм, що виражається у підготовці та прийнятті нормативно-правових актів, що здійснюється уповноваженими суб'єктами публічного управління та адміністрування, а також окремими суб'єктами громадянського суспільства¹⁹.

Серед принципів правотворчості розрізняють загальнолюдські принципи, що становлять основу правового регулювання (принципи гуманізму, демократизму, соціальної справедливості тощо), та спеціальні (принципи науковості, професіоналізму тощо), які мають особливе значення саме для правозакріплення та правотворчості, як особливих форм діяльності компетентних правотворчих суб'єктів.

Зокрема, принцип гуманізму вимагає врахування в нормативно-правових актах загальнолюдських цінностей, забезпечення гарантій захисту прав і свобод людини, максимального задоволення їх матеріальних і духовних потреб, а принцип гласності передбачає вільне й конструктивне обговорення проектів нормативних актів, відкритість правотворчого процесу, оскільки залучення широких мас населення і громадських організацій до обговорення законопроектів, сприяє легітимності майбутнього закону.

Принцип науковості та професіоналізму (як спеціального принципу правотворчості), передбачає залучення фахівців високої кваліфікації до правотворчої діяльності, використання наукових досягнень, врахування альтернативних проектів нормативних актів, які виражають інтереси різних прошарків суспільства, оскільки не врахування цього принципу негативно впливає на якість нормативно-правового акта й ефективність його реалізації.

¹⁹ Скакун О. Ф. Теорія держави і права: Підручник / Пер. з рос. — Харків: Консум, 2001. 656 с.

Під правозастосуванням розуміють владну діяльність компетентних органів та посадових осіб з підготовки і прийняття індивідуального юридичного рішення в юридичній справі на основі юридичних фактів і конкретних правових норм²⁰. Правозастосування є процесом підведення конкретного життєвого випадку під загальну правову норму й ухвалення з приводу цього спеціального акта і у країнах романо-германських правових систем застосування правових норм, що містяться в законах і підзаконних нормативних актах, вважають основною формою реалізації права суддями та іншими посадовими особами²¹.

Вирізняють три форми правозастосовної діяльності:

- оперативну-виконавчу, яка передбачає виконання приписів правових норм з метою результативного впливу на суспільні відносини, наприклад, реєстрація шлюбу чи видання наказу про зарахування на навчання;
- правоохоронну, яка спрямована на охорону законності і правопорядку, захист прав і свобод людини, боротьбу зі злочинністю та покладається на державні органи, наприклад, органи прокуратури та внутрішніх справ та деякі недержавні інститути;
- правосуддя, яке полягає в розгляді і вирішенні загальними і спеціалізованими судами відповідно до їх компетенції цивільних, кримінальних та інших справ.

Як і правотворчість, правозастосування здійснюється з дотриманням певних принципів, передусім: верховенства права, законності, обґрунтованості, доцільності, справедливості.

Так, принцип верховенства права у даному випадку означає, що при вирішенні конкретної справи правозастосувач повинен діяти лише у рамках правового закону, керуючись основоположними принципами права, які конкретизовані у засадах відповідної галузі законодавства.

Водночас, принцип доцільності зобов'язує правозастосувача знаходити відповідне співвідношення між метою, яка міститься в нормі права, і діяльністю суб'єкта з реалізації норми з урахуванням конкретних умов, місця і часу, вибору оптимального шляху здійснення суб'єктом норми в конкретній життєвій ситуації, оскільки. Норма права завжди має загальний характер і не може передбачати різноманітності конкретних випадків, Проте, дає можливість виконавцю врахувати їх.

²⁰ Теория государства и права: Учебник для вузов / Под ред. проф. В. М. Корельского, В. Д. Первалова. — 2-е изд., изм. и доп. — Москва: НОРМА, 2002. — С. 398.

²¹ Скакун О. Ф. Теория держави і права: Підручник / Пер. з рос. Харків: Консум, 2001. 656 с.

Отже, необхідність дотримання вказаних передумов та імперативів щодо забезпечення законності, як засадничого принципу публічного управління та адміністрування, зумовлює низку практичних вимог щодо інституційних засад формування та функціонування вказаного управління в демократичній державі, серед яких передусім:

- організаційно-функціональна структура системи публічного управління та адміністрування має визначатися законами та іншими нормативно-правовими актами;
- своєчасне правове регулювання змін у компетенціях та відповідальності суб'єктів публічного управління та адміністрування та у методах (засобах і способах) забезпечення законності щодо їх практичної реалізації, мають бути адекватними інтересам (потребам), що виникають у процесі життєдіяльності людини (індивіда), суспільства та інститутів держави;
- визначення чіткого порядку та відповідальності щодо правотворчої, правозастосовної та правохоронної діяльності суб'єктів публічного управління та адміністрування при прийнятті та реалізації нормативно-правових актів і в цьому контексті підтримка належної дисципліни в діяльності вказаних суб'єктів.

Що ж до трактування законності як методу публічного управління та адміністрування, то у даному випадку розуміється сукупність засобів і способів, за допомогою яких діяльність суб'єктів вказаного управління спрямовується на виконання нормативно-правових актів у встановлених чинним законодавством формах та передбаченими ним методами.

9.1.3. Гарантії (передумови) забезпечення законності публічного управління та адміністрування

Під гарантіями (передумовами) законності розуміють фактори, що об'єктивно склалися, і заходи щодо укріплення режиму точного і неухильного втілення вимог закону в життя. Структурно гарантії законності класифікують на загальні та спеціальні²².

Загальними гарантіями законності є об'єктивні умови суспільного життя, в яких здійснюється правове регулювання, функціонує правова система, формуються вимоги для вдосконалення права та підвищення рівня

²² Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник / Пер. з рос. Харків: Кон-

законності. Серед цих умов: ідеологічні, політичні, економічні та інші. Вони ж зумовлюють і спеціальні гарантії (засоби) щодо зміцнення законності.

Під ідеологічними умовами розуміється ступінь розвитку правосвідомості, комплексу моральних і правових уявлень про необхідність законослухняної поведінки, недопустимості вчинення аморальних проступків, які одночасно є протиправними; ідеологічний плюралізм, не нав'язування державою ідеології, а турбота про правове навчання, виховання, правову культуру.

Правова культура сприяє формуванню переконання в демократичності державної влади та щодо можливості забезпечити та гарантувати суб'єктивні права. Необхідний рівень правової культури забезпечується, зокрема, належним правовим вихованням, прийняттям науково обґрунтованих правових приписів, формуванням поваги до прав людини та відповідальності за їх дотриманням. В кінцевому підсумку, правова ідеологія є важливим елементом формування політичної та загальної культури населення, оскільки формує повагу до права та усвідомлене дотримання правових норм.

Основною політичною умовою забезпечення законності є сильна державна влада, яка, зокрема, залежить від ступеня демократизму конституційного ладу: наявності розвинутої системи народовладдя, демократичних форм і інститутів його здійснення, політичного плюралізму, тощо. Отже, політичні гарантії базуються на легітимній державній владі, яка здатна ефективно здійснювати управлінські функції та є запорукою забезпечення суспільної злагоди й ефективної боротьби з порушеннями закону. При цьому, важливу роль у забезпеченні політичних гарантій забезпечення законності відіграють не тільки суб'єкти державної влади, а й інші суб'єкти політичних відносин. Діяльність останніх сприяє врахуванню різноманітних інтересів суспільства, забезпечує участь широких верств населення у прийнятті та реалізації політичних і державно-управлінських рішень, що формує добровільне ставлення виконання норм права.

Економічними гарантіями (передумовами) забезпечення законності публічного управління та адміністрування є, зокрема, ритмічна і злагоджена робота суб'єктів економічної системи, їх економічних можливостей, зростання продуктивності праці, рівність та незалежність усіх форм власності. Так, економічна незалежність суб'єктів права створює об'єктивні умови для їх зацікавленості в законності. Водночас, спад виробництва, нестримне зростання безробіття та цін тощо, призводить до зростання соціальної напруги та, як наслідок — кількості злочинів.

сум, 2001. 656 с.

Реалізація приписів нормативно-правових актів суттєво залежить від стану соціальної сфери життєдіяльності людини (індивіда) та суспільства, оскільки, зокрема, падіння життєвого рівня населення, зниження обсягу і якості соціальних послуг породжує соціальні конфлікти, а відтак впливає на рівень законності. Тому, соціальним критеріям (передумовам) також належить важливе місце у забезпеченні законності публічного управління та адміністрування.

В кінцевому підсумку, соціальні гарантії передбачають наявність суспільства з високим рівнем життя, соціальної захищеності громадян та відображають значення кожної людини, як суб'єкта суспільних відносин. Тому, відсутність вказаних гарантій перешкоджає усвідомленню населенням законності тих чи інших рішень суб'єктів публічного управління та адміністрування, що особливо характерно в перехідний період розвитку держави, коли становлення нових її інститутів не забезпечує повною мірою реалізацію загально-соціальних функцій держави.

В демократичних країнах суттєву роль відіграють і громадські гарантії (передумови) забезпечення законності, а саме заходи громадськості щодо боротьби з порушенням законності, її підтримки і зміцнення шляхом залучення засобів масової інформації та різноманітних інститутів громадянського суспільства.

І насамкінець, визначальним критерієм (передумовою) забезпечення законності публічного управління та адміністрування є стан правових умов, оскільки чинне законодавство повинно бути достатньо повним, стабільним, ґрунтуватися на певних принципах та передбачати необхідні механізми реалізації й охорони, тобто правові засоби, способи і типи правового регулювання, що використовуються суб'єктами вказаного управління.

Спеціальні гарантії (передумови) забезпечення законності публічного управління та адміністрування є сукупністю юридичних та організаційних засобів, які спеціально створюються для забезпечення законності. В теорії права спеціальні засоби та заходи, як гарантії законності традиційно поділяють на дві групи²³:

- юридичні, під якими розуміється передбачена законом система спеціальних засобів, за допомогою яких забезпечується створення якісних законів, їх додержання і виконання;
- організаційні заходи організаційно-юридичного характеру,

²³ Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник / Пер. з рос. — Харків: Консум, 2001. — 656 с.

спрямовані на забезпечення режиму законності, боротьбу з правопорушеннями, захист прав громадян, до яких, зокрема, належать створення умов для нормального функціонування юрисдикційних і судових органів та підрозділів для ефективної протидії випадкам організованої злочинності тощо.

Юридичні гарантії законності є наслідком діяльності законодавчих, виконавчих, правоохоронних і судових органів влади, спрямованої на запобігання правопорушенням та їх припинення.

Так, законодавчі органи приймають відповідні нормативно-правові акти, якими встановлюється юридична відповідальність за вчинення протиправних дій, а діяльність конституційного суду забезпечує неухильне додержання конституції держави. Наприклад, розглядаючи справи про правозастосовну практику за скаргами громадян конституційний суд створює додаткові і дійові гарантії їх досконалості, що сприяє формуванню гармонічної системи законодавства.

Виконавчі органи сприяють зміцненню законності шляхом прийняття підзаконних нормативно-правових актів, які мають бути спрямовані на втілення в життя правових норм визначених у законах.

Судові і правоохоронні органи держави виконують безпосередню роботу з профілактики і припинення правопорушень, тому, від них залежать процесуальне забезпечення норм права, зокрема щодо визначених нормативно-правовими актами прав і свобод громадян.

Діяльність судів виражається у формі цивільного, кримінального, адміністративного судочинства. Будь-які рішення і дії державних органів, установ, посадових осіб, приватних підприємців, що порушують права і свободи, можуть бути оскаржені в суді, тому, якісна та ефективна робота судів є однією із важливих гарантій забезпечення законності.

Значна роль у зміцненні законності і правопорядку в державі належить органам внутрішніх справ, оскільки їх діяльність має здійснюватися в ім'я торжества законності та бути спрямованою на охорону суспільства від злочинних посягань. Тому, вони повинні діяти в цілях, установлених правом, на основі права і у правових формах.

Загалом юридичні гарантії забезпечення законності це завжди певна система засобів, що закріплені в чинному законодавстві, мають юридичний характер, спрямовані на забезпечення законності та передбачають, зокрема:

- конституційне закріплення засобів щодо забезпечення реалізації принципу законності в державі;

- засоби: вияву порушень законності; запобігання правопорушенням; юридичної відповідальності та захисту прав та свобод суб'єктів; контролю та нагляду за реалізацією нормативно-правових актів; профілактики порушення законності;
- якісну роботу правоохоронних органів, органів судового захисту, омбудсмена.

Тому, якщо розглядати юридичні гарантії забезпечення законності публічного управління та адміністрування у практичному аспекті, цілями цієї системи є: превентивні, припиняючі, відновлюючі, каральні (штрафні).

Превентивні цілі полягають в запобіганні правопорушенням, наприклад, відвернення порушень адміністрацією трудових прав громадян, а припиняючі — спрямовані на припинення виявлених правопорушень: затримання, арешт, обшук, підписка про невиїзд;

Відновлюючі цілі виражаються в усуненні або відшкодуванні негативних наслідків правопорушень, наприклад, примусове стягнення аліментів, а каральні (штрафні) — забезпеченні юридичної відповідальності правопорушників, тобто покаранні винних у вчиненні правопорушення.

Отже, особливістю юридичних гарантій є те, що вони спеціально створюються для забезпечення і охорони законності, завжди отримують правове закріплення, тобто розробляються, охороняються і гарантуються державою.

Організаційні гарантії (передумови) забезпечення законності публічного управління та адміністрування базуються на створенні оптимальної структури державного апарату, реалізації принципу поділу влади та організації роботи спеціальних органів. Серед цих гарантій, зокрема:

- чітка визначеність статусу та повноважень суб'єктів публічного управління та адміністрування та наявність ефективної системи стримувань і противаг у діяльності різних гілок державної влади;
- незалежність юрисдикційних органів;
- створення необхідних умов для роботи правоохоронних органів у тому, числі щодо добору та розстановки (призначення) керівних кадрів цих органів;
- наявність та незалежність органів, що здійснюють контроль та нагляд за дотриманням законності в діяльності суб'єктів публічної влади;
- створення необхідних умов для роботи адвокатури.

Варто також зазначити, що гарантіями забезпечення законності публічного управління та адміністрування можуть бути певні фактори суб'єктивного та національного характеру.

Так, суттєвий вплив на рівень законності можуть здійснювати такі фактори суб'єктивного характеру як:

- концепції розвитку правової сфери;
- пріоритети при прийнятті політичних рішень;
- діяльність політичного керівництва та парламентарів, зумовлена політичними традиціями, вміння відповідних органів зміцнювати законність правовими методами та населення застосовувати основні положення права.

Щодо факторів національного характеру, то варто вказати на те, що, наприклад, у практиці європейських країн існують такі ефективні механізми гарантування законності, як відставка, усунення з посади тощо, які можуть бути наслідком оприлюднення тих чи інших фактів протиправних дій посадовців у засобах масової інформації.

Показовим у цьому є й Китай, де акценти при порушенні законності ставляться на жорсткості, гласності дій та суворості покарання. Наприклад, посадовцям, викритим у корупції, хабарництві або шахрайстві в особливо великих розмірах за певних обставин загрожує навіть смертна кара.

На жаль, Україна поки що не пододала синдром посадової недоторканності, що ґрунтується на зневажливому ставленні деяких посадовців до законів чому сприяє відносно низький рівень правової культури у суспільстві.

9.2. Юридична (правова) відповідальність суб'єктів публічного управління та адміністрування

9.2.1. Сутність, цілі, функції та види юридичної (правової) відповідальності в публічному управлінні та адмініструванні

Юридична (правова) відповідальність є основним і самостійним різновидом соціальної відповідальності як суб'єктів публічного управління (глави держави, законодавчих, виконавчих та судових органів державної влади, органів місцевого самоврядування), так і

державних службовців. Як правило, правову відповідальність розглядають у двох аспектах²⁴.

З одного боку, соціальна відповідальність — це дотримання суб'єктом суспільних відносин вимог тих чи інших соціальних норм. З іншого боку, коли поведінка вказаного суб'єктом не відповідає вимогам правових норм чи порушує суспільний порядок, то соціальна відповідальність полягає в тому, що він зобов'язується нести обов'язок особистого чи майнового характеру. Отже, в останньому випадку соціальна відповідальність — це обов'язок суб'єкта (фізичної або юридичної особи) оцінити свої наміри та здійснювати вибір своєї поведінки відповідно до правових норм, що відображають інтереси суспільного розвитку, а у випадку порушення їх, нести за це покарання.

Соціальна відповідальність розглядається також у двох аспектах в залежності від того, якою є поведінка особи: вона є соціально корисною чи шкідливою, тобто у проспективному (позитивному) та ретроспективному аспекті.

У першому випадку соціальна відповідальність характеризує позитивне ставлення особи до своїх учинків, розуміння важливості нею своїх дій (вчинків) для суспільства, бажання зробити їх якомога кращими. Ретроспективна відповідальність — це відповідальність особи за раніше вчинене. Вона передбачає зовнішній вплив на особу з боку відповідних органів держави, суспільства, інших осіб. Ретроспективна відповідальність може бути: правовою (юридичною) або позаправовою (моральною, партійною, сімейною, релігійною та ін.).

Правова відповідальність закріплена у чинному законодавстві держави, а відтак передбачає застосування до винної особи примусових заходів за вчинене правопорушення²⁵. Тому, її єдиною підставою є вчинення особою правопорушення за умови наявності правової норми, що встановлює міру відповідальності за її порушення, а метою — захист справедливості.

Отже, юридичну (правову) відповідальність розглядають у нерозривному зв'язку з санкцією правової норми і визначають її як реалізацію санкції, міру державного примусу до виконання вимог права, що містить осуд діяння правопорушника державою і суспільством.

²⁴ Хачатуров Р.Л., Ягутян Р.Г. Юридическая ответственность. — Тольятти: Международная академия бизнеса и банковского дела, 1995. — 200 с.

²⁵ Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави: навч. посібник. — Львів: Край, 2007. — 192 с.

Підставами юридичної відповідальності є сукупність обставин, наявність яких робить її можливою і необхідною. Відповідно, відсутність вказаних обставин виключає юридичну відповідальність.

Серед обставин, наявність яких робить можливою і необхідною юридичну (правову) відповідальність, зокрема, факт учинення небезпечного правопорушення та наявність правозастосовного акта, яким покладається відповідальність, визначаються вид та міра державного впливу. За загальним правилом суб'єкт правопорушення є суб'єктом юридичної відповідальності, Проте, не завжди. Цивільне право передбачає випадки, коли відповідальність настає без наявності вини, наприклад, якщо збитки, заподіяні однією стороною іншій, відшкодовані безпосередньо нею чи третьою стороною.

Під цілями правової відповідальності розуміють конкретний прояв загальних цілей права: закріплення, врегулювання та охорона суспільних відносин. Вказані цілі передбачають:

- забезпечення прав та свобод суб'єктів шляхом їх гарантування, охорони та відновлення;
- охорона та захист суспільного порядку шляхом запобігання правопорушенням та перевиховання правопорушників;
- захист правопорядку шляхом створення умов для покарання винних осіб;
- здійснення правової пропаганди шляхом правового виховання громадян та визначення переваг правомірної поведінки;
- компенсація спричиненої порушенням шкоди та відновлення порушених суб'єктивних прав;
- запобігання скоєнню правопорушень у майбутньому.

Функціями юридичної (правової) відповідальності є основні напрями впливу на суб'єктів суспільних відносин, у тому, числі й суб'єктів публічного управління та адміністрування, завдяки яким досягається мета відповідальності. Серед функцій, які й визначають призначення вказаної відповідальності, як засобу забезпечення суспільного порядку є: репресивно-каральна; правопоновлююча; виховна; регулятивна²⁶.

Репресивно-каральна функція є уособленням негативної реакції держави та суспільства на скоєне правопорушення, яка відображається у акті покарання від імені держави. Покарання реалізується шляхом

²⁶ Цвік М.В., Петришин О. В. Авраменко Л. В. Загальна теорія держави і права: підручник.— /М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.; За ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. — Харків: Право, 2010.— 584 с.

зміни правового статусу порушника завдяки обмеженню його прав та свобод, або ж шляхом покладення на нього додаткових обов'язків. Водночас, ця функція є засобом запобігання нових правопорушень.

Метою *правопоновлюючої функції* є протидія формальному покаранню винного та забезпечення порушеного інтересу і поновлення порушених протиправною поведінкою суспільних відносин. Як правило, ця функція характеризує майнову відповідальність, наприклад, примусове стягнення збитків з правопорушника компенсує втрати потерпілої сторони та поновлює її майнові права.

Виховна функція спрямована на формування у суб'єктів потреби правомірної поведінки та усвідомленого ставлення до наданих прав і покладених обов'язків, тому, її виконання сприяє, зокрема, зміцненню віри громадян у захист їм прав і свобод та підвищує правову дисципліну. Тому, ця функція має чітко виражену превентивну складову, оскільки сприяє вихованню у громадян поваги до вимог чинного законодавства та перевихованню правопорушника.

Метою *регулятивної функції* є забезпечення регулювання суспільних відносин шляхом запобігання правопорушенням, покарання винних у їх скоєнні та відновлення порушених прав і законних інтересів суб'єктів вказаних відносин.

Варто також зазначити, що функції, підстави, гарантії, процедури здійснення тощо юридичної (правової) відповідальності ґрунтуються на дотриманні певних принципів, а саме: справедливості, законності, невідворотності, доцільності, обґрунтованості, гуманізму.

Дотримання принципу справедливості передбачає, зокрема, що умови та підстави притягнення до відповідальності та її здійснення повинні бути рівними для всіх суб'єктів, які вчинили правопорушення та що за вчинене правопорушення повинна відповідати тільки та особа, яка його вчинила (за умови доведення її провини).

Зміст принципу законності полягає в тому, що як правопорушення розглядаються тільки ті діяння, які передбачені чинним законодавством та що, зокрема, притягувати до відповідальності можуть тільки уповноважені органи в установленому законом порядку.

Головний зміст принципу невідворотності полягає в тому, що ніхто не може бути звільненим від відповідальності без законних підстав, а принцип доцільності полягає у відповідності заходів покарання цілям юридичної відповідальності, зокрема, заходи покарання повинні відповідати тяжкості вчиненого правопорушення з урахуванням вимоги індивідуалізації відповідальності.

Принцип обґрунтованості передусім передбачає об'єктивне вивчення обставин справи, збір та оцінку доказів, аргументованість висновку про те, чи винна особа, яка притягується до відповідальності, чи було скоєно правопорушення, чи підлягає застосуванню передбачена санкція, а принцип гуманізму визначає пріоритет загальнолюдських цінностей, до яких, зокрема, належать права і свободи особи, які визнаються найвищою соціальною цінністю.

Форма закріплення вказаних принципів може бути прямою шляхом фіксування в тексті нормативно-правового акта, або ж опосередкованою іншими джерелами права.

Юридичну (правову) відповідальність в залежності від галузі права, до якої належить відповідальність поділяють на наступні види (групи):

- кримінальну, яка застосовується за вчинення кримінального злочину;
- адміністративну, яка настає за вчинення адміністративного проступку і тягне за собою накладення адміністративного стягнення;
- цивільну, яка настає за порушення договірних зобов'язань або заподіяння позадоговірної шкоди та передбачає повне або часткове відшкодування завданої майнової та немайнової шкоди, а також сплату неустойки;
- дисциплінарну, яка застосовується за порушення трудової, навчальної, службової, військової дисципліни;
- матеріальну, яка настає за шкоду, заподіяну працівником роботодавцю;
- фінансову, коли платники податків притягуються до фінансової відповідальності, що тягне застосування санкції у виді штрафу та/або пені, (Проте, притягнення до неї за наявності певних підстав не звільняє від адміністративної або кримінальної відповідальності);
- конституційну (наприклад, імпічмент Президента);
- міжнародно-правову (наприклад, репарації).

Вирізняють також умови, що унеможливають застосування юридичної (правової) відповідальності. Серед цих умов, зокрема, відсутність у діянні суб'єкта суспільних відносин складу правопорушення та наявність умов, що виключають суспільну небезпеку діяння, наприклад, крайня необхідність, обґрунтований ризик, фізичний примус.

9.2.2. Особливості забезпечення правової відповідальності суб'єктів публічного управління та адміністрування

Належний рівень законності в державі можливий за умови узгодженої діяльності та ефективного використання правових засобів і способів суб'єктами суспільних відносин щодо її забезпечення, передусім главою держави, законодавчими, виконавчими та судовими органами державної влади, а також органами місцевого самоврядування.

Законність має місце тоді, коли жодна структура влади не може перевищувати своїх повноважень і буде, у випадку таких спроб, спільними діями інших структур влади підпорядкована закону. Тому, визначальне місце серед вказаних засобів належить організаційно-правовим засадам формування та функціонування системи публічної влади. Йдеться передусім про конституційні засади її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, створення передумов для стримувань і противаг між ними, зокрема, систем взаємного контролю, а також чіткого визначення функцій, повноважень та відповідальності між ієрархічними рівнями управління у вказаній системі.

Розглядаючи юридичну (правову) відповідальність суб'єктів системи публічного управління та адміністрування передусім необхідно вказати на конституційно-правову відповідальність органів державної влади та вищих посадових осіб держави.

Конституційна відповідальність у конституційному праві є самостійним видом юридичної відповідальності. Її пов'язують із захистом Конституції України, тому, у даному випадку говорять про конституційно-правову відповідальність, яка у широкому значенні представлена конституційною, адміністративною та кримінальною відповідальністю за порушення норм конституційного права

Конституційно-правовій відповідальності властиві загальні та особливі ознаки, що визначають особливості її правової природи. Загальною ознакою зокрема, є те, що вона є видом соціальної відповідальності та має позитивне (проспективне) і негативне (ретроспективне) значення. Щодо особливих ознак конституційно-правової відповідальності, то ними є такі²⁷:

- вона має системоутворюючий характер (визначає загальні принципи для інших видів юридичної відповідальності);
- має чітко виявлений політичний характер, оскільки настає

²⁷ Самотуга А. В. Конституційно-правова відповідальність: конспект лекцій.

за порушення суспільних відносин, пов'язаних зі здійсненням влади в державі;

- передбачає конституційні санкції як міру юридичної відповідальності, що вимагають такі особливі міри і форми юридичної відповідальності, як дострокове припинення повноважень органу держави, органу або посадової особи місцевого самоврядування; відмова у реєстрації політичної партії, громадської організації; скасування чи призупинення дії конституційного нормативно-правового акта тощо;
- специфічність підстав конституційно-правової відповідальності (підставою ретроспективної відповідальності є юридичний факт конституційного делікту, тобто вчинення дії, що суперечить закону і завдає шкоди суспільству, державі або особі, а проспективної — юридичний факт набуття статусу суб'єкта конституційно-правової відповідальності.
- особливе коло суб'єктів конституційно-правової відповідальності, якими можуть бути виключно органи публічної влади або їх посадові особи: об'єднання громадян, державні органи й органи місцевого самоврядування, що є вужчим за коло суб'єктів конституційного права (громадяни не наділені конституційною деліктоздатністю, оскільки порушення людиною конституційних обов'язків є підставою адміністративної, кримінальної чи цивільної відповідальності, а не конституційно-правової);
- вона є функціональним інститутом конституційного права, що об'єднує сукупність конституційно-правових норм, які регулюють суспільні відносини у сфері проспективної та ретроспективної юридичної відповідальності деліктоздатних суб'єктів за порушення норм конституційного права України;
- є важливим механізмом правового захисту і охорони Конституції України та чинного конституційного законодавства;
- є гарантією всіх основних інститутів конституційного права, що виступають об'єктами конституційно-правової відповідальності (інститут основ конституційного ладу, інститут громадянства, інститут прав, свобод і обов'язків людини і громадянина, інститут форм безпосереднього народовлад-

Дніпро: Дніпропетровський держ.університет внутр.справ.— 2019. — С. 9–11.

дя, інститут парламентаризму, інститут президентства, інститут виконавчої влади, інститут судової влади, інститут конституційної юстиції, інститут контрольно-наглядової влади, інститут територіального устрою, інститут місцевого самоврядування);

- її джерелами є не лише норми Конституції України, але й всі інші конституційно-правові норми, об'єктивовані в системі чинного конституційного законодавства;
- для неї властиві особливі процесуальні форми реалізації, оскільки в окремих випадках процедура відповідальності регулюється комплексом конституційних та інших галузевих норм чинного законодавства (наприклад, для інституту президентства властиві нормативно-правові приписи, що регламентують конституційно-правову відповідальність Президента України за вчинення ним державної зради або іншого злочину, а також конституційно-правову санкцію — усунення Президента України з посту (ст. 111 Конституції України).

Отже, конституційно-правова відповідальність органів державної влади та вищих посадових осіб держави є видом юридичної відповідальності, що передбачена нормами конституційного права. Вона значною мірою має політико-правовий характер, тому, часто перетинається з політичною відповідальністю.

Що ж до позитивного аспекту конституційно-правової відповідальності, то він проявляється в тому, що її суб'єктами є всі суб'єкти конституційно-правових відносин, що вона проявляється у сумлінному їх ставленні до реалізації своїх конституційних обов'язків, ефективному їх виконанні, підзвітності, наявності компетенції у певній сфері²⁸.

Негативний аспект конституційно-правової відповідальності проявляється у застосуванні спеціальних заходів впливу внаслідок неналежної поведінки суб'єктів конституційного права.

Нормативною підставою конституційно-правової відповідальності в Україні є Конституція та нормативно-правових акти, які регулюють окремі її елементи та переважно закріплюють конкретні види конституційних право-порушень. Підставою її настання є порушення приписів конституційного законодавства.

²⁸ Колосова Н. М. Конституционная ответственность в Российской Федерации. Ответственность органов государственной власти и других субъектов права за нарушение конституционного законодательства РФ. Монография. М.: Городец, 2000. 192 с.

Згідно ч. 2 ст. 3 Конституції України «Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави». Це означає, що суб'єктами конституційно-правової відповідальності є передусім глава держави, органи державної влади та місцевого самоврядування, народні депутати України.

Прикладами заходів конституційно-правової відповідальності виступають, наприклад, імпічмент президента, розпуск парламенту, висловлення недовіри та відставка уряду, відставка окремих міністрів, висловлення недовіри депутатам та їх відкликання виборцями, визнання неконституційними актів чи окремих їх частин, припинення актів виконавчих органів влади та інші.

Очевидно, що механізм персоніфікації відповідальності сприяє посиленню відповідальності посадових осіб і, відповідно, розширенню прав громадян у реалізації публічної влади. Тому, визначальна роль у забезпеченні законності публічного управління та адміністрування належить судовій владі, на яку покладається судовий контроль за дотриманням вказаної законності.

Особливий статус судових органів робить їх функціонування незалежним від інших підсистем державної влади, оскільки згідно ст. 124 Конституції України зазначається: «Делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються, а їх юрисдикція поширюється на будь-який юридичний спір та будь-яке кримінальне обвинувачення. У передбачених законом випадках суди розглядають також інші справи»²⁹. При цьому, згідно вказаної статті «народ безпосередньо бере участь у здійсненні правосуддя через присяжних».

Визначальне місце в забезпеченні законності публічного управління та адміністрування належить Конституційному Суду України, який згідно з ч. 1 ст. 147 Конституції України «вирішує питання про відповідність Конституції України законів України та у передбачених цієї Конституцією випадках інших актів, здійснює офіційне тлумачення Конституції України, а також інші повноваження відповідно до цієї Конституції».

Очевидно, що вдосконалення судового контролю за забезпеченням законності публічного управління та адміністрування

²⁹ Конституція України.— (Відомості Верховної Ради (ВВР), 1996, № 30, ст. 141).— {Із змінами}.— [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

підвищує роль у цьому процесі прокуратури, оскільки згідно ст. 1 Закону України «Про прокуратуру» вона «становить єдину систему, яка в порядку, передбаченому цим Законом, здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави»³⁰.

Особливе місце в забезпеченні законності публічного управління та адміністрування належить органам виконавчої гілки влади. Для цього вони можуть використовувати різні засоби та способи сутність яких зводиться до створення та належного функціонування контрольних механізмів, які дають змогу відстежувати управлінські рішення та дії у контексті їх відповідності законам та іншим нормативним правовим актам.

Так, оскільки організаційно-функціональна структура системи виконавчої влади є ієрархічною, то одні органи здійснюють контроль за діяльністю інших, тобто вищі за організаційно-правовим статусом органи контролюють законність управлінської діяльності нижчих. Це так званий загальний зовнішній контроль, який полягає передусім у нагляді за законністю реалізації встановленої компетенції кожним органом.

Водночас, важливе значення належить і спеціалізованому зовнішньому контролю за певними видами діяльності виконавчої влади, який покладається на уповноважені спеціальні державні органи (антимонопольний контроль, екологічний контроль тощо).

Крім того, суттєву роль у забезпеченні законності публічного управління та адміністрування відіграє внутрішній контроль. Він здійснюється в органах державної влади та органах місцевого самоврядування їх керівниками та спеціально виділеними для цього посадовими особами або підрозділами. Цей контроль не є достатньо надійним, оскільки покладається на тих, хто сам приймає управлінські рішення або бере участь у їх підготовці та реалізації. Водночас розвиток управлінської та загалом стану правової культури в державі підвищує роль внутрішнього контролю у забезпеченні законності.

Значну роль у забезпеченні законності публічного управління та адміністрування в демократичних державах належить інститутам громадянського суспільства та засобам масової інформації. В цих державах вони можуть захищати конституційно гарантовані права та свободи громадян, їх законні інтереси, активно виступаючи проти порушень норм чинного законодавства органами державної влади та місцевого самоврядування та інших посадових осіб.

³⁰ Там само.

Законність публічного управління та адміністрування досягається за певних умов. З одного боку, важливим є закріплення в нормах нормативно-правових актів світоглядних та правових уявлень про оптимальний характер суспільних відносин, а з іншого — практична реалізація цих норм, тобто встановлення певного правопорядку. У даному випадку правопорядок є системою правових зв'язків суб'єктів суспільних відносин (інститутів держави, людей тощо), які забезпечують їх потреби та сприяють гармонізації суспільного розвитку, тому, він є кінцевим пунктом реалізації норм права.

Отже без належної законності та правопорядку система публічного управління та адміністрування не може ефективно функціонувати. Якщо вказана система функціонує поза межами законності та правопорядку, то вона не може позитивно вплинути на поведінку і діяльність людей та суспільства загалом.

Наявність достатнього рівня законності та правопорядку у системі публічного управління та адміністрування публічному управлінню є визначальною передумовою ефективного виконання державними службовцями своїх службових обов'язків, належної координації в діяльності різних ієрархічних рівнів управління, загалом консолідує державний апарат при вирішенні суспільно значущих проблем.

Отже, теорія права виділяє конституційну відповідальність, яка визнається застосованою до державних органів чи вищих посадових осіб держави. Конституційне правопорушення можна визначити як протиправні винні діяння органів влади або інших суб'єктів, які посягають на форму правління, державний устрій та порядок утворення органів держави, конституційні права громадян. Наслідком такої відповідальності є імпічмент Президента, розпуск парламенту, відставка Прем'єр-міністра України, уряду України, окремого міністра. Що стосується державних службовців, то в чинній системі права України їх конституційна відповідальність не передбачена.

9.3. Конституційно-правова відповідальність Президента України

В демократичних країнах згідно їх національного законодавства вищі посадові особи, зокрема Глава держави, є гарантими прав і свобод людини та держави загалом. З огляду на це вони повинні бути відповідальними за зловживання своїми повноваженнями,

нести конституційно-правову відповідальність, тобто можуть бути усунені з поста в порядку імпичменту.

Імпічмент є спеціальною процедурою відкликання з посад вищих службових осіб держави, позбавлення повноважень осіб, які належать до органу законодавчої, державної, місцевої влади тощо, за вчинення такою особою державної зради чи інших злочинів, передбачених законодавством, а відтак він відіграє важливу роль у становленні правової держави.

Згідно ст. 111 Конституції України «Президент України може бути усунений з поста Верховною Радою України в порядку імпичменту у разі вчинення ним державної зради або іншого злочину»³¹.

У вересні 2019 році Верховною Радою України ґрунтуючись на статтях 85, 108, 111, 151 Конституції України було ухвалено Закон України «Про особливу процедуру усунення Президента України з поста (імпичмент)», який визначає правові та організаційні засади притягнення Президента України до конституційної відповідальності шляхом усунення з поста в порядку імпичменту³².

Імпічмент є передбачена конституцією деяких держав процедура притягнення до суду парламенту вищих посадових осіб держави. Результатом імпичменту, як правило є дострокове припинення повноважень президента або іншого посадовця і усунення його з посади. При імпичменті глави держави таке рішення, як правило, приймається конституційною більшістю парламенту. У демократичних державах імпичмент є важливим елементом контролю за державною владою, засобом збереження стабільності суспільного і конституційного ладу та недопущення авторитаризму, а також одним із механізмів забезпечення національної безпеки.

Батьківщиною імпичменту є Англія, де імпичмент був одним з елементів судового процесу, який здійснював судовий комітет Палати лордів у кримінальних справах щодо вищих посадових осіб держави, а уперше був закріплений на конституційно-правовому рівні, як інститут в Конституції США у 1787 р.

Практика застосування імпичментів свідчить, що інститут імпичменту виступає як превентивний засіб конституційної відповідальності,

³¹ Конституція України. // Відомості Верховної Ради (ВВР), 1996, № 30, ст. 141. {Із змінами}. [Електронний ресурс] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-врю>

³² Закон України «Про особливу процедуру усунення Президента України з поста (імпичмент)» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2019, № 40, ст. 212)

але може бути і одним із проявів системи стримувань і противаг. При цьому, в деяких країнах імпічмент стосується виключно глави держави.

З прийняттям у 1996 році Конституції України Президент України перестав бути главою виконавчої влади і структурно не входить до жодної гілки влади. Водночас йому відведена визначальна роль у здійсненні поділу влади, оскільки він пов'язаний обов'язком співробітництва і системою стримувань і противаг із законодавчою, виконавчою та судовою владою.

Згідно ст. 1 Закону України «Про особливу процедуру усунення Президента України з поста (імпічмент)» усунення Президента України з поста в порядку імпічменту є способом його притягнення до конституційної відповідальності, а сам імпічмент є позасудовим конституційним процесом, за змістом якого Верховна Рада України у разі вчинення державної зради або іншого злочину Президентом України може достроково припинити його повноваження, усунувши з поста³³.

Процедура імпічменту була запозичена Україною з парламентської практики США та Англії. Проте, встановлена чинним законодавством України процедура імпічменту значно складніша, про що свідчить комплексний аналіз норм чинного законодавства щодо:

- ініціювання імпічменту;
- порядку створення та діяльності спеціальної тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України;
- висновків і пропозиції спеціальної тимчасової слідчої комісії, розгляду їх Верховною Радою України та прийняття рішення про звинувачення Президента України або припинення процедури імпічменту;
- прийняття рішення про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту.

Так, підставою для ініціювання імпічменту є письмове подання, підписане більшістю народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, підписи яких не відкликаються. При цьому, вказане подання повинно містити правове обґрунтування необхідності утворення спеціальної тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України, Верховна Рада України більшістю голосів народних депутатів України від її конституційного складу має прийняти рішення щодо ініціювання імпіч-

[Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/39-20#Text>.

³³ Закон України «Про особливу процедуру усунення Президента України з поста (імпічмент)» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2019, № 40, ст. 212)
[Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/39-20#Text>

менту та включення його до порядку денного сесії Верховної Ради України як невідкладного, про що Голова Верховної Ради України терміново повідомляє Президента України і Голову Конституційного Суду України.

Після цього для проведення розслідування наявності факту та обставин вчинення Президентом України державної зради або іншого злочину Верховна Рада України створює спеціальну тимчасову слідчу комісію до складу якої входять народні депутати України з урахуванням принципу пропорційного представництва депутатських фракцій (депутатських груп), спеціальний прокурор і спеціальні слідчі.

У разі обрання спеціальним прокурором та спеціальним слідчим народного депутата України враховується принцип пропорційного представництва депутатської фракції (депутатської групи) у спеціальній тимчасовій слідчій комісії. При цьому, кандидатуру спеціального прокурора вносять ініціатори розгляду питання про імпідмент, а кандидатури спеціальних слідчих — депутатські фракції (депутатські групи).

Згідно ст. 5 Закону України «Про особливу процедуру усунення Президента України з поста (імпідмент)» спеціальна тимчасова слідча комісія діє на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією України, цим та іншими законами України, а державні органи, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації, посадові, службові та інші особи зобов'язані виконувати законні вимоги спеціальної тимчасової слідчої комісії.

Водночас порядок діяльності та повноваження спеціальної тимчасової слідчої комісії до цього часу не визначені окремим законом³⁴.

Згідно ст. 4. вказаного Закону України спеціальна тимчасова слідча комісія в шестимісячний термін зобов'язана підготувати за результатами проведеного розслідування висновки і пропозиції для їх розгляду на засіданні Верховної Ради України та за наявності відповідних підстав готує висновок про звинувачення Президента України з урахуванням вимог до обвинувального акта, передбачених Кримінальним процесуальним кодексом України, який підписують спеціальний прокурор, спеціальні слідчі, голова і секретар спеціальної тимчасової слідчої комісії, а члени комісії — народні депутати України вносять на розгляд Верховної Ради України проект відповідної постанови Верховної Ради України.

Вказані висновки і пропозиції включаються до порядку денного пленарних засідань Верховної Ради України без голосування і

³⁴ Проект Закону України «Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» [Електронний ресурс] // http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH0UI00V.html

розглядаються невідкладно після їх надання Президентові України та народним депутатам України, а саме пленарне засідання, є відкритим, крім випадку, якщо висновки і пропозиції слідчої комісії або додані до них документи і матеріали містять інформацію, що становить державну або іншу охоронювану законом таємницю.

Якщо Президент України погоджується з усіма пунктами звинувачення, обговорення з цього питання не проводиться, а головуючий на пленарному засіданні оголошує про перехід до таємного голосування по пунктах звинувачення та здійснення подальших процедур.

Якщо Президент України погоджується лише з окремими пунктами звинувачення або не погоджується з жодним із пунктів звинувачення, подальше обговорення проводиться щодо тих пунктів звинувачення, з якими Президент України не погодився, а також тих, які не знайшли відображення у запропонованому проекті постанови Верховної Ради України.

У разі якщо Президент України не з'явився без поважних причин на пленарне засідання Верховної Ради України або відмовляється особисто давати пояснення, відповідати на запитання, Верховна Рада України проводить розгляд висновків і пропозицій слідчої комісії без його участі.

Після закінчення обговорення висновку слідчої комісії Верховна Рада України переходить проекту постанови про звинувачення Президента України чи проекту постанови про припинення розгляду питання про імпичмент, а після закінчення обговорення головуючий на пленарному засіданні оголошує про перехід до голосування щодо тексту проекту постанови Верховної Ради України про звинувачення Президента України, який буде включатися до бюлетеня для таємного голосування.

Таємне голосування щодо проекту постанови Верховної Ради України про звинувачення Президента України, включеного до бюлетеня для таємного голосування, проводиться окремо щодо кожного пункту звинувачення, а сама постанова вважається прийнятою загалом з тими пунктами звинувачення, за які проголосувало не менш як дві третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. Водночас Верховна Рада України більшістю голосів народних депутатів України від її конституційного складу також приймає постанову про звернення до:

Конституційного Суду України для перевірки справи та отримання його висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про імпичмент;

Верховного Суду для отримання його висновку про те, що діяння, в яких звинувачується Президент України, містять ознаки державної зради або іншого злочину.

Якщо відповідно до висновку Верховного Суду діяння, в яких звинувачується Президент України, містять ознаки державної зради або іншого злочину, а відповідно до висновку Конституційного Суду України додержано конституційної процедури розслідування і розгляду справи про імпічмент, народні депутати України — члени спеціальної тимчасової слідчої комісії невідкладно готують і вносять на розгляд Верховної Ради України проект постанови Верховної Ради України про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту, який вручається Президенту України та розглядається на пленарному засіданні не пізніше як через два дні після оголошення на пленарному засіданні Верховної Ради України висновків Конституційного Суду України та Верховного Суду.

Обговорення проекту постанови Верховної Ради України про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту здійснюється за процедурою повного обговорення, текст проекту постанови включається до бюлетеня для таємного голосування, яка вважається прийнятою, якщо за неї проголосувало не менше як три чверті народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

Постанова Верховної Ради України про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту набирає чинності з моменту оголошення головуючим на пленарному засіданні Верховної Ради України про її прийняття і з цього моменту до обрання і вступу на пост нового Президента України його обов'язки виконує Голова Верховної Ради України відповідно до положень статті 112 Конституції України.

Про усунення Президента України Верховною Радою України з поста в порядку імпічменту Голова Верховної Ради України офіційно повідомляє Президента України, Прем'єр-міністра України, Голову Конституційного Суду України, Голову Верховного Суду та негайно оприлюднює відповідний акт Верховної Ради України через засоби масової інформації.

Якщо ж відповідно до висновку Верховного Суду діяння, в яких звинувачується Президент України, не містять ознак державної зради або іншого злочину, Верховна Рада України приймає постанову про припинення процедури імпічменту, а якщо у висновку Конституційного Суду України містяться положення про порушення

конституційної процедури розслідування і розгляду справи про імпичмент, Верховна Рада України приймає відповідні рішення, спрямовані на усунення виявлених порушень, у тому, числі може змінити персональний склад спеціальної тимчасової слідчої комісії.

За наслідками проведення повторного, додаткового розслідування Верховна Рада України може внести зміни до постанови Верховної Ради України про звинувачення Президента України, яка приймається двома третинами голосів народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України таємним голосуванням шляхом подачі бюлетенів та, водночас приймає постанову про звернення до Верховного Суду для одержання нового висновку.

У разі неприйняття рішення Верховної Ради України про звинувачення Президента України головуєчий на пленарному засіданні Верховної Ради України оголошує про припинення процедури імпичменту та повноважень спеціальної тимчасової слідчої комісії, дає доручення щодо публікації про це в газеті «Голос України», а також від імені Верховної Ради України у письмовій формі вибачається перед Президентом України.

Варто зазначити, що згідно ст. 23 Закону України «Про особливу процедуру усунення Президента України з поста (імпичмент)» відставка за власним бажанням Президента України, стосовно якого ініційовано імпичмент, є підставою для припинення процедури імпичменту на будь-якій стадії, а також для закриття відповідних проваджень у Конституційному Суді України та Верховному Суді. Водночас матеріали щодо ініціювання імпичменту, висновки і пропозиції слідчої комісії, документи, результати експертиз та інші відомості, що стосуються розслідування, направляються головою або заступником голови слідчої комісії до органів досудового розслідування для здійснення досудового розслідування.

Отже, усунення Президента України з поста за вчинення ним державної зради або іншого злочину підпадає під дію кримінального закону, а у механізмі реалізації його імпичменту можна виділити шість відносно самостійних стадій: ініціювання питання Верховною Радою; створення тимчасової слідчої комісії; розгляд Верховною Радою її пропозицій; перевірка Конституційним Судом; підготовка рішення Верховним Судом і передача його до Верховної Ради; розгляд Верховною Радою питання про імпичмент і прийняття рішення.

Водночас варто акцентувати увагу на тому, що визначена Законом України «Про особливу процедуру усунення Президента

України з поста (імпічмент)» процедура імпічменту Президента України має квазісудовий характер. Вона містить лише деякі елементи досудових процедур, зокрема, створення спеціальної тимчасової слідчої комісії та пред'явлення обвинувачення, Проте, сам судовий процес відсутній.

Наприклад, не передбачено судових засідань та обвинувального вироку суду, згідно з яким особу можна вважати винною у скоєнні злочину. Тому, виникає питання про порушення ст. 124 Конституції України згідно якої правосуддя в Україні здійснюють виключно суди, а делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються³⁵. При цьому, юрисдикція судів поширюється на будь-яке кримінальне обвинувачення [там же]. Тому, виникає юридична колізія (суперечність), між ст. 124 та 111 Конституції України, оскільки згідно останньої саме Верховна Рада України приймає рішення про звинувачення, створює спеціальну тимчасову слідчу комісію для проведення розслідування Верховна Рада України, висновки і пропозиції якої розглядаються на засіданні Верховної Ради України, щодо суперечить нормам ст. 124 Конституції.

Крім того, незважаючи на вимоги ч. 2 ст. 19 Конституції України згідно якої посадові особи органів державної влади зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачений Конституцією та законами України, межі та спосіб дії суб'єктів процедури імпічменту, передусім спеціальної тимчасової слідчої комісії, достатньою мірою не визначені на законодавчому рівні, оскільки Закон України «Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» до цього часу не ухвалено³⁶.

Не врегульовані й дії Верховного Суду України як суб'єкта конституційно-правової процедури, зокрема не визначено яким чином він готує та затверджує висновок про те, що діяння, в яких звинувачується Президент України містять ознаки державної зради або іншого злочину.

Викладене вище дозволяє дійти висновку, що порядок притягнення Президента України до відповідальності є досить складним, передбачає, що за постанову Верховної Ради України про його

³⁵ Конституція України.— (Відомості Верховної Ради (ВВР), 1996, № 30, ст. 141).— {Із змінами}.— [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-врю>

³⁶ Проект Закон України «Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимча-

усунення з поста має проголосувати не менш як три чверті народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, а також має суттєві юридичні колізії, що робить імпичмент Президента України фактично неможливим.

Оскільки Президент України в системі публічного управління наділений широкими повноваженнями та є гарантом законності та правопорядку процедура його імпичменту має бути більш чіткою та реальною. Вирішенню цього питання має слугувати й ухвалення конституційного закону України «Про Президента України»³⁷, який би, не тільки максимально чітко визначив його компетенції як глави держави в системі публічної влади, а й його відповідальність перед народом України за свої дії та бездіяльність, зокрема за порушення ним присяги.

9.4. Конституційно-правова відповідальність Верховної Ради України

У 2007 р. Президент України своїм Указом від 2 квітня 2007 р. «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України» достроково припинив повноваження Верховної Ради України³⁸. Підставою стало порушення конституційних норм щодо формування коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, що як вказано в Указі «спотворює результати народного волевиявлення, здійсненого відповідно до статті 69 Конституції України через вибори народних депутатів України у березні 2006 року, є нехтуванням конституційних виборчих прав громадян України, призводить до ігнорування конституційного принципу народного суверенітету, закріпленого у частинах другій та третій статті 5 Основного Закону України... є реальною передумовою узурпації влади в Україні... загрожує національній безпеці, спричиняє дестабілізацію політичної ситуації в державі, створює потенційну небезпеку державному суверенітету [там же].

сову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» [Електронний ресурс] // http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH0UI00V.htm

³⁷ Закон України «Про Президента України»: проект [Електронний ресурс] // https://samopomich.ua/wp-content/uploads/2019/04/project_president_law.pdf

³⁸ Указ Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України» від 2 квітня 2007 року № 264/2007 [Електронний ресурс] // <https://www.president.gov.ua/documents/2642007-5707>.

Такий вид конституційно-правової відповідальності як дострокове припинення главою держави повноважень парламенту закріплено у п. 8 ст. 106 Конституції України³⁹.

Варто зазначити, що згідно з Конституцією Української РСР 1978 р., Верховна Рада УРСР була найвищим органом державної влади, Проте, не була об'єктом санкцій конституційно-правової відповідальності⁴⁰. Отже статус Верховної Ради, як найвищого представницького органу народу не передбачав органу (суб'єкту), який би стояв над нею, а відтак мав право застосовувати щодо неї санкції.

Згідно з чинною Конституцією України Верховна Рада України може бути об'єктом і суб'єктом конституційної відповідальності. Так, згідно зі ст. 90 Конституції України, Президент України має право достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо:

- протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліцію депутатських фракцій відповідно до статті 83 цієї Конституції;
- протягом шістдесяти днів після відставки Кабінету Міністрів України не сформовано персональний склад Кабінету Міністрів України;
- протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися.

Зазначимо, словосполучення «пленарні засідання не можуть розпочатися», необхідно розуміти, що вони не можуть розпочатися через недодержання встановленого Конституцією України і Регламентом порядку роботи Верховної Ради України, що унеможлиблює здійснення нею конституційних повноважень. Тобто, у даному випадку йдеться про можливу підставу дострокового розпуску Верховної Ради України через недотримання процедурних (організаційних) аспектів у її діяльності.

Згідно ст. 152 Конституції України Закони та інші акти за рішенням Конституційного Суду України визнаються неконституційними повністю чи в окремій частині, якщо вони не відповідають Конституції України або якщо була порушена встановлена

³⁹ Конституція України // Відомості Верховної Ради (ВВР), 1996, № 30, ст. 141. {Із змінами}. [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

⁴⁰ Конституція (Основний Закон) Української РСР 1978 р. (Прийнята позачерговою сьомою сесією Верховної Ради Української РСР дев'ятого скликання 20 квітня 1978 року) [Електронний ресурс] // [uk.wikisource.org/wiki/Конституція_\(Основний_Закон\)_Української РСР_1978_р.](http://uk.wikisource.org/wiki/Конституція_(Основний_Закон)_Української РСР_1978_р.)

Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності⁴¹. Тому, вказані рішення Конституційного Суду України є іншим видом санкцій, що можуть застосовуватися до Верховної Ради України.

Формами конституційно-правової відповідальності Верховної Ради України є й право вето Президента України щодо прийнятих Верховною Радою України законів (крім законів про внесення змін до Конституції України) з наступним поверненням їх на повторний розгляд (п. 30 ст. 106 Конституції України).

Суб'єктом конституційно-правової відповідальності можуть бути окремі посадові особи та структури (органи) Верховної Ради України, зокрема Голова Верховної Ради України, його Перший заступник і заступник, які можуть бути в будь-який час відкликані з посад за рішенням Верховної Ради.

Так, згідно ст. 76 Голова Верховної Ради України може бути відкликаний з посади Верховною Радою «у зв'язку з незадовільною його роботою на цій посаді, в тому, числі у разі відсторонення від ведення пленарних засідань три і більше разів протягом однієї чергової сесії Верховної Ради, або через інші обставини, що унеможливають виконання ним своїх обов'язків»⁴².

У зв'язку з незадовільною роботою за рішенням Верховної Ради України з посад також можуть бути відкликані Голова комітету, перший заступник, заступник голови та секретар комітету.

Спеціалізованими органами у структурі Верховної Ради України, що реалізують функції парламентського контролю, є Уповноважений Верховної Ради України з прав людини і Рахункова палата у випадку порушення якими конституційних повноважень також можуть застосовуватися заходи конституційної відповідальності.

Так згідно ст. 9 Закону України Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» Верховна Рада України більшістю голосів від конституційного складу приймає відповідну постанову про звільнення з посади Уповноваженого до закінчення строку, на який його було обрано за поданням Голови Верховної Ради України або не менш як однієї четвертої народних депутатів України від конституційного складу

⁴¹ Конституція України // Відомості Верховної Ради (ВВР), 1996, № 30, ст. 141). {Із змінами}. [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

⁴² Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 14–15, № 16–17, ст. 133) [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>.

Верховної Ради України у разі таких підстав (висновок щодо їх наявності повинна дати тимчасова спеціальна комісія Верховної Ради України)⁴³:

- порушення присяги;
- порушення вимог щодо несумісності діяльності;
- припинення громадянства України;
- неспроможності протягом більше чотирьох місяців підряд виконувати обов'язки через незадовільний стан здоров'я чи втрату працездатності.

За поданням Голови Верховної Ради України більшістю голосів від конституційного складу вона може достроково звільнити з посад у разі порушень законодавства України або допущення зловживань по службі Голову Рахункової палати та інших її членів.

І насамкінець, конституційно-правова відповідальність народного депутата України зумовлена тим, що він є обраний представник Українського народу, що входить до складу органу державної влади — Верховної Ради України та згідно ст. 1 Закону України «Про статус народного депутата України» уповноважений протягом строку депутатських повноважень здійснювати повноваження, передбачені Конституцією України та законами України⁴⁴. Це означає, що на народного депутата поширюється вимоги ст. 3 Конституції України, згідно якої права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, яка має відповідати перед людиною за свою діяльність⁴⁵. Тому, логічною є вимога ч 3. ст. 7 вказаного Закону України згідно якої народний депутат «відповідальний за свою депутатську діяльність перед Українським народом як уповноважений ним представник у Верховній Раді України». Ця вимога конкретизується в інших статтях Закону України «Про статус народного депутата України» як щодо його повноважень так і відповідальності.

Так, згідно п. 1. та 13 ст. 24 народний депутат зобов'язаний дбати про благо України і добробут Українського народу, захищати інтереси виборців та держави, а відтак розглядати всі одержані ним пропозиції, заяви

⁴³ Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1998, № 20, ст. 99) [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80#Text>.

⁴⁴ Закон України «Про статус народного депутата України» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1993, № 3, ст. 17) [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12#Text>.

⁴⁵ Конституція України // Відомості Верховної Ради (ВВР), 1996, № 30, ст. 141. {Із змінами}. [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

та скарги виборців, узагальнювати їх, за необхідності вносить відповідні пропозиції до Верховної Ради України та її органів, а також до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Водночас, до народного депутата України згідно Закону України «Про статус народного депутата України» до нього пред'являються підвищені вимоги, зокрема він:

- не може брати участі у засіданнях Верховної Ради України та її органів, а також здійснювати інші депутатські повноваження до того часу, поки він не скріпить присягу особистим підписом під її текстом, а відмова скласти та підписати присягу має наслідком втрату депутатського мандата (ст. 2);
- не має права: бути членом Кабінету Міністрів України, керівником центрального органу виконавчої влади; мати інший представницький мандат чи одночасно бути на державній службі; обіймати посаду міського, сільського, селищного голови; займатися будь-якою, крім депутатської, оплачуваною роботою, за винятком викладацької, наукової та творчої діяльності, а також медичної практики у вільний від виконання обов'язків народного депутата час; залучатись як експерт органами у кримінальному провадженні, а також займатися адвокатською діяльністю; входити до складу керівництва, правління чи ради підприємства, установи, організації, що має на меті одержання прибутку (п. 1–6 ст. 3) — порушення цих вимог має наслідком дострокове припинення повноважень народного депутата;
- достроково втрачає депутатський мандат у разі набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього та припинення його громадянства або виїзду на постійне проживання за межі України (ст. 4).

При цьому, рішення про дострокове припинення повноважень народного депутата приймається у десятиденний строк за поданням комітету, до компетенції якого входять питання депутатської етики, більшістю від конституційного складу Верховної Ради України, а у разі невиконання вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності — на підставі закону за рішенням суду.

Крім того народний депутат повинен дотримуватися загально-визнаних норм моралі; завжди зберігати власну гідність, поважати честь і гідність інших народних депутатів, службових та посадових осіб і громадян; утримуватись від дій, заяв та вчинків, що компрометують його самого, виборців, Верховну Раду України, державу.

Згідно ч. 5 ст. 51 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» якщо народний депутат, депутатська фракція (депутатська група), на адресу яких були виголошені образливі слова, вважають, що конфлікт не вичерпано і порозуміння між народними депутатами не досягнуто, то вони подають заяву до комітету, до предмета відання якого належать питання регламенту, який розглядає це питання на своєму засіданні. У таких випадках за висновком комітету, до предмета відання якого належать питання регламенту, Верховна Рада без обговорення може прийняти рішення про позбавлення народного депутата права брати участь у пленарних засіданнях (до п'яти пленарних засідань), яке доводиться до відома виборців через газету «Голос України»⁴⁶.

Крім того, згідно ч. 1 ст. 52 вказаного Закону України на пленарному засіданні Верховної Ради промовець не повинен вживати образливих висловлювань, непристойних слів, закликати до незаконних дій, а у разі порушення такої вимоги головуєчий на пленарному засіданні попереджає його про неприпустимість таких висловлювань і закликів або припиняє його виступ, а в разі повторного порушення — позбавляє права виступу на цьому пленарному засіданні.

Отже, Регламентом передбачені наступні види дисциплінарних заходів щодо народних депутатів:

- попередження (за виголошення образливих та непристойних слів, заклики до незаконних дій);
- припинення виступу (за виголошення образливих та непристойних слів, заклики до незаконних дій);
- позбавлення права виступу на засіданні (у випадку повторного порушення дисципліни); позбавлення права брати участь у пленарних засіданнях (до п'яти пленарних засідань).

Водночас варто відзначити, що чинне законодавство України щодо дотримання дисципліни та норм етики народними депутатами України в основному містить досить декларативні норми, оскільки сфера їх дій поширюється лише на поведінку депутатів під час пленарних засідань. Водночас Правила (Кодекс) поведінки народних депутатів так і не прийнято, незважаючи на те, що потреба у їх прийнятті передбачена Конвенцією ООН проти корупції, яка була ратифікована Верховною Радою України у 2006 році та набула чинності для України 1 січня 2010 року⁴⁷.

⁴⁶ Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 14–15, № 16–17, ст. 133) [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>.

⁴⁷ Конвенція Організації Об'єднаних Націй (Відомості Верховної Ради Укра-

Отже, найбільш сувора санкція конституційно-правової відповідальності, що може застосовуватися до народного депутата України — це дострокове припинення повноважень у випадку набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо нього або порушення вимог несумісності.

9.5. Конституційно-правова відповідальність Кабінету Міністрів України, органів та посадових осіб місцевого самоврядування

9.5.1. Конституційна відповідальність Кабінету Міністрів України

Згідно Конституції України Верховна Рада України та Президент України є суб'єктами інституціональної конституційної відповідальності Кабінету Міністрів України, його складу й його окремих членів.

Так, згідно п. 12 ст. 85 Конституції України Верховна Рада України призначає «за поданням Президента України Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України, призначення за поданням Прем'єр-міністра України інших членів Кабінету Міністрів України», а згідно п. 13 вказаної статті здійснює контроль «за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до цієї Конституції та закону»⁴⁸.

Згідно ст. 87 Верховна Рада України «за пропозицією Президента України або не менш як однієї третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняти резолюцію недовіри Кабінету Міністрів України більшістю від конституційного складу Верховної Ради України».

Крім того, згідно с. 113 Конституції України «Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України і Верховною

їни (ВВР), 2007, N 49) {ратифіковано із заявами Законом N 251-V (251-16) від 18.10.2006, ВВР, 2006, N 50, ст. 496} [Електронний ресурс] // https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text.

⁴⁸ Конституція України. // Відомості Верховної Ради (ВВР), 1996, № 30, ст. 141. {Із змінами}. [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених цією Конституцією».

Отже, контрольна функція Верховної Ради України є його компетенцією й відповідальністю щодо Кабінету Міністрів України. При цьому, вона остаточно вирішує питання про відставку Прем'єр-міністра, інших учасників складу Уряду, а також усього Уряду. Так, «прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінету Міністрів України мають наслідком відставку всього складу Кабінету Міністрів України» (ст. 115 Конституції України). Очевидно, що неприйняття такої резолюції можна трактувати як довіру до складу Кабінету Міністрів України.

Водночас, варто зазначити, що внаслідок проведеної в Україні конституційної реформи створено умови для політичної солідарності членів коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України та членів Кабінету Міністрів України.

За певних умов це може бути чинником політично та економічно корисливої оцінки діяльності останнього Верховною Радою України, як «свого уряду», а відтак і корупції у всіх її проявах. Тому, при кваліфікації політичної та іншої корисливості необхідно виокремлювати корисливе використання влади з метою її утримання чи отримання, а також можливість влади щодо її корисливого використання в інтересах тих чи інших осіб.

З іншого боку, політична єдність членів правлячої коаліції депутатських фракцій Верховної Ради України та членів Кабінету Міністрів України, нівелює об'єктивний парламентський контроль та відповідальності останнього перед Верховною Радою України.

Наприклад, прийняття Верховною Радою України резолюції про недовіру Кабінету Міністрів України за наявності вказаної політичної єдності можна трактувати як констатацію негативної конституційної відповідальності правлячої коаліції Верховної Ради України, а відтак і всього її складу. З огляду на це резолюція про недовіру Кабінету Міністрів України мала б передбачати переформування цієї коаліції, чого не передбачено Конституцією України. Тому, норма ст. 113 Конституції України про відповідальність, підконтрольність і підзвітність Кабінету Міністрів України перед Верховною Радою України є певною мірою декларативною.

Що ж до відповідальності Кабінету Міністрів України перед Президентом України, то у даному випадку важливим є те, що органи державної влади компетентні стосовно державної політики. Це зумовлює ту чи іншу відповідальність цих органів за розробку та реалізацію державної політики. Проте, незважаючи на те, що згідно ч. 3 ст. 6.

Закону України «Про Кабінет Міністрів України» посади членів Кабінету Міністрів України належать до політичних посад, аналіз основних завдань Кабінету Міністрів України та його повноважень відображених у ст. 2 та 20 цього закону, дозволяє стверджувати, що Кабінет Міністрів України не уповноважений у повному обсязі формувати державну політику, навіть у тій частині, яка стосується виконавчої влади⁴⁹.

Кабінет Міністрів України головним чином забезпечує проведення державної політики у тій чи іншій сфері життєдіяльності суспільства та держав або ж просто здійснює ті чи інші заходи, як наприклад, у сфері національної безпеки та обороноздатності (щодо охорони та захисту державного кордону України і території України, зміцнення національної безпеки України тощо).

Функція формування та реалізації державної політики поділена між Президентом і Кабінетом Міністрів України. Наприклад, Президент України здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави та у сферах національної безпеки та оборони держави (п. 3 ч. 1 та п. 17 ч. 1 ст. 106 Конституції України). Ці конституційні компетенції Президента України зумовлені тим, що він згідно ч. 2 ст. 103 Конституції України є гарантом державного суверенітету та територіальної цілісності України.

Загалом за Конституцією України компетенція Президента України значною мірою зумовлює повноваження Кабінету Міністрів України. Останній є специфічним інструментом (виконавчим суб'єктом) керівництва Президента України у відповідних напрямках державної політики. Тому, конституційний статус Президента України та його конституційна відповідальність обумовлюють компетенцію Кабінету Міністрів України та його відповідальність, яку зобов'язаний реалізувати Президент України.

Проте, очевидно, що відповідальність Кабінету Міністрів України перед Президентом України значною мірою є декларативною за відсутності його політичної солідарності з коаліцією депутатських фракцій Верховної Ради України. За відсутності вказаної солідарності мало ймовірно, що за пропозицією Президента України Верховна Рада України прийме резолюцію про недовіру до «свого» Уряду.

Отже, норма ч. 2 ст. 113 Конституції України про відповідальність Кабінету Міністрів України перед Президентом України у спосіб, визна-

⁴⁹ Закон України «Про Кабінет Міністрів України» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 13, ст. 222) [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>.

чений її ч. 1 ст. 87, а саме, що Верховна Рада України за його пропозицією може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняти резолюцію недовіри Кабінету Міністрів України більшістю від конституційного складу Верховної Ради України є декларативною, оскільки Верховна Рада України, може розглядати вказану пропозицію Президента, але не зобов'язана.

Крім того, в ст. 113 немає безпосереднього посилання на ст. 87, а це означає, що вказані норми належить розглядати як окремі елементи конституційної компетенції Президента України.

Отже, чинна Конституція України лише формально декларує конституційно-правову відповідальність Кабінету Міністрів України перед Президентом України, а за певних умов і Верховною Радою України. Крім того, є підстави стверджувати про певну латентну (приховану) компетенцію Президента України щодо конституційно-правової відповідальності Кабінету.

9.5.2. Органи та посадові особи місцевого самоврядування як суб'єкти конституційно-правової відповідальності

Пріоритетне місце в системі органів місцевого самоврядування посідають представницькі органи — місцеві ради. Вони є носіями самоврядних повноважень, основною формою самоорганізації територіальних громад.

Створення представницьких органів є похідним від права громади на самоврядування, що породжує і відносини відповідальності. Тому, оскільки ради формуються населенням, відповідальність за свою діяльність вони несуть перед громадянами.

Суб'єктом конституційно-правової відповідальності у системі місцевого самоврядування є також сільський, селищний та міський голова. Згідно ч. 1 та ч. 2 ст. 12 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» вони «є головною посадовою особою територіальної громади відповідно села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста» та обираються «відповідною територіальною громадою на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування»⁵⁰.

Спосіб формування сільської, селищної, міської рад й обрання сільського, селищного, міського голів однаковий, Проте, їхній статус різний.

Голова очолює виконавчий орган ради, інтегрований у його структуру. Тому, він повинен відповідати перед радою за наслідки ро-

⁵⁰ Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [Електронний

боти виконавчого органу та за власну діяльність. Отже, сільський, селищний, міський голови несуть конституційно-правову відповідальність і перед територіальною громадою, яка їх обирає, і перед радою в частині забезпечення діяльності її виконавчих органів.

З огляду на те, що серед органів та посадових осіб місцевого самоврядування суб'єктами конституційно-правової відповідальності можуть визнаватися лише ті, які безпосередньо формуються або обираються територіальною громадою та підзвітні населенню територіальної громади, то вказаних суб'єктів варто відносити і депутатів місцевих рад які є виборними посадовими осіб, що відповідальні перед громадою.

Окремим суб'єктом відповідальності в системі місцевого самоврядування закон визначає також органи самоорганізації населення. Першоосновою створення цих органів є ініціатива громадян, їхнє добровільне волевиявлення. Але факт створення таких органів пов'язаний і з волевиявленням відповідної ради. Це свідчить про вторинність природи органів самоорганізації населення, що зумовлює і особливість відповідальності, яку несуть органи самоорганізації населення. Вони відповідальні перед громадою, яка їх створила й, водночас перед радою в частині виконання переданих їм повноважень місцевої ради.

Так, згідно ч. 1. ст. 80 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» дострокове припинення повноважень органу самоорганізації населення може бути наслідком «невиконання рішень сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, її виконавчого комітету, загальних зборів громадян або невиконання своїх повноважень».

Дещо інакше складаються відносини відповідальності щодо виконавчих органів у системі органів місцевого самоврядування. Виконавчі органи виступати тільки від імені ради, що їх утворила. Отже, функції та повноваження ради є похідними від громади, а виконавчих органів ради — від ради, тобто відповідальність вони несуть не перед громадою, а перед радою, яка їх створює. Це означає, що виконавчі органи місцевих рад не є самостійним суб'єктом конституційно-правової відповідальності, а в разі порушення ними чинного законодавства вони мають нести дисциплінарну, кримінальну чи адміністративну відповідальність.

ресурс] (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, № 24, ст. 170)
// <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Tex>.

Отже, суб'єктами конституційно-правової відповідальності є органи та посадові особи місцевого самоврядування, які зобов'язані за статусом забезпечувати вирішення питань місцевого значення в межах своєї компетенції, а в разі здійснення конституційного правопорушення нести відповідальність перед територіальною громадою або державою.

Оскільки, виконавчі органи місцевих рад не є самостійним суб'єктом конституційно-правової відповідальності, в разі порушення ними в процесі діяльності Конституції та законів України виконавчі органи мають нести дисциплінарну, кримінальну чи адміністративну відповідальність.

Щодо невиборних органів та службовців органів місцевого самоврядування, то вони несуть виключно юридичну відповідальність за здійснення своїх повноважень: дисциплінарну, кримінальну, адміністративну.

Отже, суб'єктами конституційно-правової відповідальності у сфері місцевого самоврядування є представницькі органи (місцеві ради), органи самоорганізації населення та виборні посадові особи місцевого самоврядування (депутати місцевих рад та сільські, селищні, міські голови). Виконавчі органи місцевих рад та службовці органів місцевого самоврядування не є суб'єктами такої відповідальності.

9.6. Юридична (правова) відповідальність державних службовців

Реформування політичної системи у будь-якій країні, децентралізація публічного управління та адміністрування, розвиток самоуправління, суттєво змінюють вимоги щодо компетенції державних службовців, їх юридичної (правової) відповідальності, а також до формування правових механізмів, які дають змогу здійснювати контроль за їх діяльністю. Комплексне врахування цих чинників є визначальною передумовою розвитку демократичних засад вказаного управління та запорукою реального гарантування з боку інститутів держави захисту інтересів людини (індивіда) та суспільства.

З іншого боку, у теорії публічного управління відповідальність за його якість пов'язують не тільки із належним виконанням функціональних завдань, які покладаються на ті чи інші органи (структури) системи управління, а й з конкретними формами правової відповідальності посадових осіб цих органів. Тому, створення належної системи юридичної (правової) відповідальності державних службовців

при виконанні ними своїх професійних обов'язків має велике значення для ефективності публічного управління та адміністрування.

Юридична (правова) відповідальність державних службовців — це врегульовані нормами права відносини між державою, в особі її компетентних органів і посадових осіб, та державними службовцями, що виникають на підставі вчинених ними службових правопорушень і дістають вияв у застосуванні до винних осіб заходів державного примусу з метою засудження протиправного діяння і суб'єкта правопорушення, покладанням на останнього обов'язку пережити несприятливі наслідки особистого, майнового, організаційного характеру за скоєне правопорушення.

Існування різних видів правопорушень передбачає поділ вказаної відповідальності на самостійні види.

Залежно від суб'єктів (органів, що накладають юридичну відповідальність) її поділяють на таку, що покладається: органами влади; виконавчими і розпорядчими органами; судовими та іншими юрисдикційними органами, а залежно від галузевої належності правової норми, що порушена розрізняють такі види юридичної (правової) відповідальності державних службовців: кримінальну, адміністративну, дисциплінарну, матеріальну та моральну (пов'язану з виконанням службових обов'язків), цивільно-правову (не пов'язану з виконанням службових обов'язків).

Кримінальна відповідальність, передбачена розділом XVII Кримінального кодексу України «Злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг», зокрема ст. 364 «Зловживання владою або службовим становищем», ст. 367 «Службова недбалість», ст. 368–2 «Незаконне збагачення» та полягає в застосуванні заходу кримінального покарання за скоєний злочин⁵¹.

Загалом, кримінальна відповідальність державних службовців, настає за вчинення суспільно небезпечних діянь, які дістали вияв у зловживанні владою або службовим становищем, невиконанні або неналежному виконанні службових обов'язків, тобто за злочини у сфері службової діяльності. Такі злочини можна поділити на три види:

- порушення повноважень: невиконання (неналежне виконання) повноважень (недбалість, бездіяльність);
- перевищення повноважень: вчинення службовою особою акту, на який вона не мала повноважень, вихід за їх межі

⁵¹ Кримінальний Кодекс України (Відомості Верховної Ради України (ВВР),

або недотримання визначених форм, процедур, наприклад, одноосібне вирішення справи, яка повинна вирішуватися колегіально;

- вчинення акту, що входить до повноважень, але з метою, яку не передбачає чинне законодавство, наприклад, зловживання владою або службовим становищем.

Зміст *адміністративної відповідальності* державного службовця полягає у примусовому, з додержанням встановленої процедури, застосуванні правомочним суб'єктом передбачених законодавством за вчинення адміністративного проступку заходів впливу. Суть адміністративної відповідальності полягає у тому, що вона застосовується органами і посадовими особами, з якими особа, що вчинила правопорушення, не перебуває у службових відносинах. Тобто адміністративні стягнення накладаються не безпосередніми керівниками винних осіб, а спеціальними органами, яким винні особи, як правило, організаційно не підлегли. Про стягнення приймається колегіальне або одноособове рішення представниками цих органів.

За вчинення адміністративних проступків до державних службовців, відповідно до статті 24 Кодексу України про адміністративні правопорушення, можуть бути накладені такі адміністративні стягнення: попередження, штраф, оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; конфіскація; позбавлення спеціального права; виправні роботи; адміністративний арешт⁵². Крім того, джерелом норм, які встановлюють адміністративну відповідальність державних службовців є також антикорупційне законодавство.

Варто також зазначити, що суб'єктами адміністративної відповідальності є не всі державні службовці, а лише посадові особи, які розглядаються як суб'єкти адміністративній відповідальності за правопорушення, пов'язані з недотриманням правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків.

Зокрема, посадові особи несуть адміністративну відповідальність за адміністративні порушення:

2001, № 25–26, ст. 131) [електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>.

⁵² Кодекс України про адміністративні правопорушення (статті 1–212–24) (Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР) 1984, додаток до № 51, ст. 1122) [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>.

- в галузі охорони праці і здоров'я населення;
- в галузі охорони пам'яток історії і культури;
- у промисловості та будівництві;
- за вчинення корупційних діянь та інших правопорушень.

Відповідне законодавство містить основні положення, які визначають підстави притягнення винних до відповідальності за вчинення корупційних діянь, зокрема, що є корупційним діянням та хто може бути суб'єктом правопорушення.

Дисциплінарна відповідальність полягає в застосуванні до державних службовців покарань, стягнень за невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, визначених чинним законодавством у сфері державної служби, посадовою інструкцією, а також порушення правил етичної поведінки та інше порушення службової дисципліни у порядку, встановленому Законом України «Про державну службу»⁵³. При цьому, для державних службовців можуть встановлюватися особливості притягнення до дисциплінарної відповідальності у випадках, визначених законом.

Згідно ст. 65 згадано Закону України підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності є вчинення ним дисциплінарного проступку, тобто протиправної винної дії або бездіяльності чи прийняття рішення, що полягає у невиконанні або неналежному виконанні державним службовцем своїх посадових обов'язків та інших вимог, встановлених цим Законом та іншими нормативно-правовими актами, за яке до нього може бути застосоване дисциплінарне стягнення, а дисциплінарними проступками є: порушення Присяги державного службовця;

- порушення правил етичної поведінки державних службовців;
- вияв неповаги до держави, державних символів України, Українського народу;
- дії, що шкодять авторитету державної служби;
- невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) та доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень;
- недотримання правил внутрішнього службового розпорядку;
- перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу кримінального або адміністративного правопорушення;

⁵³ Закон України «Про державну службу» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 4, ст. 43) [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.

- невиконання вимог щодо політичної неупередженості державного службовця;
- використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб;
- подання під час вступу на державну службу недостовірної інформації про обставини, що перешкоджають реалізації права на державну службу, а також неподання необхідної інформації про такі обставини, що виникли під час проходження служби;
- неповідомлення керівнику державної служби про виникнення відносин прямої підпорядкованості між державним службовцем та близькими особами у 15-денний строк з дня їх виникнення;
- прогул державного службовця (у тому, числі відсутність на службі більше трьох годин протягом робочого дня) без поважних причин;
- поява державного службовця на службі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння;
- прийняття державним службовцем необґрунтованого рішення, що спричинило порушення цілісності державного або комунального майна, незаконне їх використання або інше заподіяння шкоди державному чи комунальному майну, якщо такі дії не містять складу кримінального або адміністративного правопорушення;
- прийняття державним службовцем рішення, що суперечить закону або висновкам щодо застосування відповідної норми права, викладеним у постановках Верховного Суду, щодо якого судом винесено окрему ухвалу.

Варто зазначити, що згідно ч. 2. ст. 72 вказаного Закону України може бути прийняте рішення про відсторонення державного службовця від виконання посадових обов'язків, яке приймається відповідно керівником державної служби або суб'єктом призначення одночасно з прийняттям рішення про порушення дисциплінарного провадження або під час його здійснення у разі:

- наявності обставин, що дають підстави вважати, що такий державний службовець може знищити чи підробити речі і документи, які мають суттєве значення для дисциплінарного провадження;
- впливу на працівників державного органу та інших осіб, зокрема, здійснення протиправного тиску на підлеглих, погрози звільненням з роботи;

- перешкоджання в інший спосіб об'єктивному вивченню обставин вчинення дисциплінарного проступку.

При цьому, тривалість відсторонення державного службовця від виконання посадових обов'язків не може перевищувати часу дисциплінарного провадження, а у разі закриття дисциплінарного провадження без притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності йому оплачується у розмірі середньої заробітної плати час відсторонення від виконання посадових обов'язків в установленому порядку (ч. 3 та ч. 4 вказаної статті).

Варто також зазначити, що під час відсторонення від виконання посадових обов'язків державний службовець зобов'язаний перебувати на робочому місці відповідно до правил внутрішнього службового розпорядку та сприяти здійсненню дисциплінарного провадження, а відсторонення державного службовця від виконання посадових обов'язків у разі вчинення ним корупційного правопорушення здійснюється відповідно до Закону України «Про запобігання корупції».

При цьому, державний службовець не може бути притягнутий до дисциплінарної відповідальності, якщо минуло шість місяців з дня, коли керівник державної служби дізнався або мав дізнатися про вчинення дисциплінарного проступку, не враховуючи час тимчасової непрацездатності державного службовця чи перебування його у відпустці, або якщо минув один рік після його вчинення або постановлення відповідної окремої ухвали суду.

Згідно ст. 66 Закону України «Про державну службу» до державних службовців застосовується один із таких видів дисциплінарного стягнення: зауваження; догана; попередження про неповну службу відповідність; звільнення з посади державної служби⁵⁴.

При цьому, згідно п. 5 вказаної статті звільнення з посади державної служби може бути застосоване лише у разі вчинення певних дисциплінарних проступків, передбачених ч. 2 ст. 65 цього Закону, зокрема:

- порушення Присяги державного службовця;
- використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб;
- подання під час вступу на державну службу недостовірної інформації про обставини, що перешкоджають реалізації права на державну службу, а також неподання необхідної інформації про такі обставини, що виникли під час проходження служби;
- повторного (протягом року) прогулу державного службов-

⁵⁴ Закон України «Про державну службу» (Відомості Верховної Ради (ВВР),

ця (у тому, числі відсутність на службі більше трьох годин протягом робочого дня) без поважних причин.

Згідно чинного законодавства дисциплінарне стягнення має відповідати характеру і тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку та ступеню вини державного службовця, враховувати обставини, що пом'якшують або обтяжують дисциплінарну відповідальність, а за дисциплінарний проступок до нього може бути застосовано лише одне дисциплінарне стягнення. При цьому, якщо протягом року після накладення дисциплінарного стягнення до державного службовця не буде застосоване нове дисциплінарне стягнення, він вважається таким, що не мав дисциплінарного стягнення. Водночас, протягом строку дії дисциплінарного стягнення (крім зауваження) заходи заохочення до державного службовця не застосовуються.

Закон України «Про державну службу» (ст. 68) окреслює коло суб'єктів, які уповноважені порушувати дисциплінарні провадження та застосовувати дисциплінарні стягнення.

Так, дисциплінарне провадження порушується шляхом видання відповідного наказу (розпорядження): міністром — стосовно державного секретаря відповідного міністерства та суб'єктом призначення — стосовно інших державних службовців. При цьому, стягнення накладаються на державних службовців, які займають посади державної служби:

- *категорії «А»*: зауваження — суб'єктом призначення, а інші види дисциплінарних стягнень — суб'єктом призначення з урахуванням пропозицій Комісії з питань вищого корпусу державної служби, яка згідно ч. 1 ст. вказаного закону є постійно діючим колегіальним органом.
- *категорій «Б» і «В»*: зауваження — суб'єктом призначення, інші види дисциплінарних стягнень — суб'єктом призначення за поданням дисциплінарної комісії, яка створюється у порядку визначеному цим Законом.

При цьому, у разі виявлення за результатами розгляду ознак кримінального чи адміністративного правопорушення суб'єкт призначення зобов'язаний протягом трьох календарних днів передати відповідну заяву та копію матеріалів справи до відповідного правоохоронного органу.

Державний службовець має право на ознайомлення з матеріа-

2016, № 4, ст. 43) [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.

лами дисциплінарної справи та на оскарження застосованого до нього дисциплінарного стягнення у визначеному Законом України «Про державну службу» порядку (так, рішення про накладення дисциплінарного стягнення може бути оскаржено державними службовцями до суду), а також користуватися правовою допомогою адвоката або іншого уповноваженого ним представника.

Матеріальна відповідальність державних службовців передбачена Главою 3 Законом України «Про державну службу». Так, згідно ч. 1. ст. 80 вказаного Закону України матеріальну та моральну шкоду заподіяну фізичним та юридичним особам незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю державних службовців під час здійснення ними своїх повноважень відшкодовується за рахунок держави.

При цьому, держава в особі суб'єкта призначення має право зворотної вимоги (регресу) у розмірі та порядку, визначених законом, до державного службовця, який заподіяв шкоду, та посадові особи (осіб), винної (винних) у незаконному звільненні, відстороненні або переведенні державного службовця чи іншого працівника на іншу посаду, щодо відшкодування матеріальної та моральної шкоди, заподіяної державному органу у зв'язку з оплатою часу вимушеного прогулу або часу виконання нижчеоплачуваної роботи (ч. 2, п. 1 та п. 2 вказаної статті).

У разі застосування зворотної вимоги (регресу) державний службовець несе матеріальну відповідальність тільки за шкоду, умисно заподіяну його протиправними діями або бездіяльністю (у разі спільного заподіяння шкоди кількома державними службовцями кожен із них несе відповідальність у розмірі, пропорційному ступеню вини).

Шкодою, заподіяною державним службовцем державі, є також виплачене державою відшкодування шкоди, заподіяної державним службовцем третій особі внаслідок неналежного виконання ним посадових обов'язків.

Під час визначення розміру відшкодування враховуються майнове становище державного службовця, співвідношення розміру заподіяної шкоди до його заробітної плати, ризик виникнення шкоди, досвід державної служби, надані державному службовцю накази (розпорядження), а також інші обставини, у зв'язку з якими повне відшкодування державним службовцем шкоди буде необґрунтованим.

Згідно ч. 4 ст. 82 Закону України «Про державну службу» у разі ненадання державним службовцем відповіді на пропозицію про добровільне відшкодування шкоди, відмови від відшкодування шкоди чи невідшкодування шкоди до зазначеного у пропозиції строку керівник державної служби може звернутися з позовом про таке відшкодування до суду.

Цивільно-правова відповідальність — це передбачені законодавством засоби примусового впливу на порушника цивільних прав і обов'язків шляхом застосування до нього цивільно-правових санкцій, які тягнуть невідгідні майнові наслідки, що дістають вияв у позбавленні його певних прав або покладенні на нього додаткових обов'язків.

Щодо державного службовця, то вказана відповідальність може застосовуватися незалежно від притягнення його до дисциплінарної, адміністративної або кримінальної відповідальності за те саме порушення. При цьому, коли шкода завдана посадовою особою внаслідок дій, які не пов'язані з виконанням службових обов'язків, навіть в робочий час, вона відшкодовується безпосередньо винною особою.

Правовою базою цивільної відповідальності державних службовців у даному випадку є Цивільний Кодекс України⁵⁵ та Цивільний процесуальний кодекс України⁵⁶.

І насамкінець, варто зазначити, що юридична (правова) відповідальність державних службовців тісно пов'язана з проблемою запобігання та протидії корупції. За вчинення корупційних діянь чинним законодавством передбачена кримінальна, адміністративна, цивільно-правова та дисциплінарна відповідальність, передбачено усунення наслідків корупційних правопорушень. Відомості про осіб, яких притягнуто до кримінальної, адміністративної або цивільно-правової відповідальності за вчинення корупційних правопорушень, вносяться до Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення.

Отже, у сучасних умовах державотворення на суб'єкти системи публічного управління та адміністрування покладається значна юридична (правова) відповідальність за несприятливі наслідки (шкоду), зумовлені неналежним (неправовим) використанням їх владних повноважень. Оскільки у даному випадку йдеться головним чином про правову відповідальність посадових осіб вказаної системи, то доцільним є вживання поняття «публічно-правової відповідальності» з відповідним його відображенням у чинному законодавстві.

⁵⁵ Цивільний Кодекс України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, №№ 40–44, ст. 356) [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>.

⁵⁶ Цивільний процесуальний кодекс України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2004, № 40–41, 42, ст. 492) [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15#Text>.

Глава 10. Складові профілактики та боротьби з корупцією в Україні та інших країнах

10.1. Складові профілактики та боротьби з корупцією

10.1.1. Політична складова профілактики та боротьби з корупцією

На сучасному етапі цивілізаційного розвитку корупція набуває ознак всепоглинаючого, агресивного і непередбачуваного за своїм характером суспільного феномену на національному та глобальному рівнях, на чому акцентують увагу, зокрема О. Дручек, Г. Кохан та В. Щегорцова⁵⁷.

Україна ратифікувала 18 жовтня 2006 року ратифікувала Конвенцію Організації Об'єднаних Націй проти корупції⁵⁸. Цілями вказаної Конвенції є «сприяння вжиттю й посиленню заходів, спрямованих на більш ефективне й дієве запобігання корупції та боротьбу з нею; заохочення, сприяння та підтримка міжнародного співробітництва й технічної допомоги в запобіганні корупції та в боротьбі

⁵⁷ Кохан Г. В. Явище політичної корупції: теоретико-методологічний аналіз: монографія / Г. В. Кохан. — К.: НІСД, — 2013. — 232 с.; Дручек О. В. Науково-теоретичні основи протидії явищу корупції: проблеми вивчення та удосконалення [Текст] / О. В. Дручек // Форум права. — 2012. — № 1. — С. 275–280; Щегорцова В. М. Шляхи запобігання і протидії корупції в органах публічного управління України [Електронний ресурс] / В. М. Щегорцова. // Державне будівництво. — 2012. — № 2. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVu_2012_2_40.

⁵⁸ Закон України «Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2006, N 50, ст. 496) {Із змінами, внесеними згідно із Законом N 361-IX (361-20) від 06.12.2019} [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/251-16#Text>.

з нею, зокрема в поверненні активів; заохочення чесності, відповідальності й належного управління громадськими справами й державним майном (ст. 1)⁵⁹. При цьому, згідно ч. 1 ст. 5 кожна держава, яка ратифікувала Конвенцію «згідно з основоположними принципами своєї правової системи, розробляє й здійснює або проводить ефективну скоординовану політику протидії корупції, яка сприяє участі суспільства і яка відображає принципи правопорядку, належного управління державними справами й державним майном, чесності й невідкупності, прозорості й відповідальності».

Очевидно, що підвищення ефективності протидії корупції в системі публічного управління та адміністрування потребує комплексного вирішення питань політичних, економічних, правових та інших питань.

З набуттям Україною державного суверенітету змінилася на-самперед система політичного цілепокладання, до якої були залучені нові суб'єкти публічної політики, передусім політичні партії та інститути громадянського суспільства, які й до цього часу перебувають в процесі активного формування.

Проте, водночас суттєво скоротилася сфера політичної відповідальності системи державного управління, через амбівалентність (роздвоєність) позиції державних службовців у відносинах держави й громадянського суспільства через вилучення їх зі сфери політичних відносин. Іншими словами, державні службовці, які є основою вказаної системи та виконують функції з реалізації владних повноважень держави, фактично перестали бути суб'єктами політичної відповідальності перед суспільством. Тобто вони зобов'язані сумлінно виконувати передбачені чинним законодавством посадові обов'язки, Проте, перебувають поза межами політичного контролю з боку суспільства.

Відсутність механізму політичної відповідальності державних службовців приводить, наприклад, до призначення ключових фігур за особистими мотивами, клановими чи земляцькими ознаками тощо, що в свою чергу призводить до підміни національних інтересів інтересами різних груп політичного та економічного впливу, тобто до створення передумов для політичної корупції державних службовців.

Крім того, важливим корупційним чинником є те, що політична система в Україні не є стабільною, а величезна кількість політичних партій не стільки свідчить про її переваги, як про намагання ін-

⁵⁹ Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції (укр/рос) [Електронний ресурс] // https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text.

корпорації (проникнення) цю систему досить егоїстичних інтересів тих чи інших бізнесових груп для забезпечення їх реалізації з використанням інститутів держави, у тому, числі й інституту державної служби. Це одна із причин того, що в Україні інститут політичного лобіювання набув форми механізму корупційного впливу на владу, а інститут виборності посадових осіб фактично знаходиться під контролем бізнес-структур.

Як показав у своєму дослідженні український науковець С. Годний в Україні сформувалася та отримала поширення в політичній системі квазіінституційна модель лобіювання, яка характеризується такими особливостями⁶⁰:

- відсутністю плюралізму суб'єктів лобізму: тиск на органи влади переважно надає корпоративний сектор (бізнес, союзи і асоціації та ін.);
- відстороненням рядових громадян частково або повністю від впливу на прийняття політично значущих рішень;
- розширенням практики використання лобістами неформальних методів впливу, діяльність яких переважно носить неспеціалізований характер і здійснюється безпосередньо суб'єктами лобіювання;
- відсутністю законодавчої бази, що регулює лобізм, існуванням ряду формальних організацій, за якими законодавство визначає можливості для легального лобіювання, а серед основних напрямків їх діяльності визнає функцію представництва інтересів різних соціально-економічних і політичних груп в органах державної влади.

Серед політичних чинників, які є причиною корупційних дій суб'єктів публічного управління та адміністрування значна декларативність та відсутність системності антикорупційної державної політики. Це значною мірою є наслідком відсутності чіткого поділу компетенції та відповідальності суб'єктів, на які згідно чинного законодавства покладаються функціональні завдання щодо попередження та боротьби з корупцією. Тому, боротьба з корупцією в Україні періодично набуває характеру своєрідних кампаній під гаслами «очищення» тієї чи іншої структури від корупціонерів, які, як правило,

⁶⁰ Годний С. П. Інститут лобізму в політиці як чинник демократизації українського суспільства: автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата політичних наук. К.: Ін-ст держ. і права ім.М.Корецького.— 2019. — С. 13.

широко висвітлюються у засобах масової інформації. Практичні ж аспекти виховання антикорупційно налаштованих державних службовців часто залишається поза увагою.

Отже, політична складова профілактики та боротьби з корупцією зумовлює необхідність виконання низки завдань.

Як відомо, у демократичних країнах, основним способом покарання вибраних представників за корупцію, є відчуження їх від влади на наступних виборах, тобто у таких країнах виборці відповідають за ступінь чесності тих, кого вони обирають. Відтак вади виборчого процесу можуть робити істотний вплив на зростання корупційних діянь в системі публічної влади. Водно-час, не зважаючи на високу результативність виборів як зброї проти корупції, їх дія виявляється досить поволі.

Крім того, на початку 2000-х відомі вчені, які вивчали взаємозв'язок між електоральними правилами і корупцією в різних, у тому числі й демократичних країнах, дійшли висновку, що навіть якщо вибори проходять без порушень, сама їх система може стимулювати виборця голосувати за того або іншого кандидата за ідеологічними причинами, ігноруючи корумпованість його особисто або партії до якої він належить.

Зазвичай корупція виявляється меншою у країнах, де на виборчому окрузі обирають декількох представників за мажоритарною системою, ніж у країнах з виборами за пропорційною системою і за закритими партійними списками. Це пояснюється тим, що мажоритарна система забезпечує найбільшу індивідуальну підзвітність, а вибір декількох представників або за відкритими партійними списками значно підвищує увагу, яку виборці приділяють чесності кандидатів.

Тому, першочерговим завданням є зменшення впливу корупції на процес виборів, а саме забезпечення чистоти та прозорості виборних процедур, зокрема, фінансування виборчих кампаній та загалом вдосконалення виборчого Кодексу України. Це значною мірою дозволить, зокрема:

- мінімізувати можливість шантажу політиків після виборчих кампаній, тобто прийняття ними корупційних рішень;
- підвищити роль і незалежність системи виборчих комісій, одночасно збільшивши їх прозорість для суспільного контролю та підвищити вказаний контроль над виборними процедурами;
- посилити контроль над дотриманням порядку фінансування виборчих кампаній, передбачивши більш жорсткі покарання за його порушення.

На жаль, демократія може створювати умови для поширення корупції, оскільки зростає конкуренція в боротьбі за ресурси, які розподіляє влада, тому, важливим завданням є зменшення корупційного впливу на діяльність законодавчих органів. Передусім принципово важливим є посилення правового контролю за процедурною стороною законотворчості, контролю за діяльністю законодавчих органів з боку інститутів громадянського суспільства, а також стимулювання політичної відповідальності партій перед своїми виборцями.

10.1.2. Соціально-економічна складова та морально-етичні аспекти профілактики та боротьби з корупцією

Соціально-економічна складова профілактики та боротьби з корупцією. В останні роки спостерігається зростання кількості досліджень економічних аспектів корупції, оскільки вона здійснює суттєвий вплив не тільки на економічні відносини, а й на якість публічного управління та адміністрування. При цьому, переважна більшість фахівців схильні вважати, що визначальним чинником корупційних діянь є стратегічні помилки, які були допущені при трансформації (переведені на ринкові засади) пострадянської економіки, яка дісталася в спадок Україні. Серед вказаних помилок, зокрема:

- відсутність належного стимулювання та жорстка адміністративна опіка економічних відносин;
- безвідповідальна кадрова політики в економічній сфері;
- неузгодженість та суперечність тих чи інших норм чинного законодавства, що часто проявляється у виданні нормативно-правових актів, в яких домінують інтереси тих чи інших посадових осіб над інтересами підприємців та інтересами економічного розвитку держави.

Все це в кінцевому підсумку призвело до того, що основним джерелом корупційних діянь в Україні стало зрощування публічної влади та бізнесу, створення потужних організованих злочинних груп в економічній сфері життєдіяльності держави у діяльності яких, на жаль часто приймають участь і правоохоронні органи. При цьому, найбільш корумпованими сферами економіки стали:

- приватизація державної власності;
- розподіл бюджетних коштів;
- податкова та банківська система;
- зовнішньоекономічна діяльність.

Зайнявши провідне місце в економіці корупціонери досить швидко проникли у сферу політичних відносин й, відповідно, в систему публічного управління та адміністрування, а найтипovішими ситуаціями у відносинах між чиновниками і підприємцями стали купівля економічних пільг за хабарі.

Отже, наявність соціально-економічної складової корупції, як визначального чинника, який суттєво знижує якість публічного управління та адміністрування, зумовлена передусім незаконною діяльністю суб'єктів вказаного управління, а саме:

- у комерційній діяльності — для одержання особистого чи корпоративного прибутку;
- використанням службового становища — для спрямування державних коштів та матеріальних цінностей у комерційні структури;
- наданню пріоритету власній вигоді при наданні преференцій (преваг, пільг тощо) тим чи іншим корпоративним групам, у тому, числі лобювання їх інтересів при прийнятті нормативно-правових актів.

Результатами вказаної незаконної діяльності суб'єктів публічного управління та адміністрування для економічної системи держави є:

- розширення обсягів тіньової економіки, зменшення надходжень до бюджету та неефективне використання бюджетних коштів;
- зниження ефективності державних механізмів управління фінансовими ресурсами;
- загострення соціальних проблем через невиконання бюджетних зобов'язань;
- порушення ринкових механізмів та загалом дискредитація ідей ринкової конкуренції;
- суттєве звуження можливостей щодо появи ефективних власників, зокрема, через штучні банкрутства підприємств із залученням чиновників-корупціонерів.

Отже, вплив корупції на економіку та якість публічного управління та адміністрування тісно взаємопов'язані. Тому, країни, в яких економічна сфера корумпована, як правило, вирізняються вкрай низкою ефективністю вказаного управління. Це свідчить про системність впливу економічної корупції на всі сфери життєдіяльності суспільства. Вона руйнує демократичні інститути його розвитку, підриває віру в соціальну справедливість, зокрема, через скорочення витрат

на освіту й охорону здоров'я через бюджетні маніпуляції у цих сферах, призводить до руйнування інфраструктури та сповільнення економічного розвитку держави.

На жаль, посадові зловживання в економічній сфері в Україні є досить буденною справою і декларування статків політичних діячів і високопосадовців є цьому беззаперечним підтвердженням. Йдеться про зосередження величезних капіталів в осіб, що мали або мають значний вплив на формування та реалізацію економічної політики. Ці люди заради зловживання державними фінансами та державною власністю стають політиками, проникають в органи державної та місцевого самоврядування намагаються впливати на ЗМІ тощо. Тому, модернізація механізмів державного регулювання в економічній сфері життєдіяльності суспільства у контексті зниження ризиків корупційних діянь є одним із пріоритетних завдань на сучасному етапі державотворення України.

Наприклад, важливим є забезпечення реалізації контрактних умов, прав власників та акціонерів, встановлення прозорості діяльності підприємств для акціонерів зменшують шанс появи підстав використання хабарів як засобу захисту своїх комерційних інтересів.

Удосконалення податкового законодавства також обмежує можливості потрапляння підприємців у лещата шантажу з боку службовців податкових органів.

Принципово важливим є й розширення сучасних електронних засобів розрахунку, впровадження сучасних форм звітності полегшують контроль за рухом коштів, ускладнюють можливості давання хабарів у наявному вигляді.

Варто акцентувати увагу на тому, що важливою складовою модернізації вказаних механізмів в Україні також мають стати:

- комерціалізація частини соціальних послуг (наявність конкуренції у цій сфері, як правило, дозволяє ліквідувати тіньовий ринок дефіцитних послуг);
- розширення практики застосування сучасних методів здійснення соціальних виплат за допомогою електронних засобів безготівкового обігу;
- делегування рішення частини соціальних завдань інститутам громадянського суспільства, які більш контрольовані з боку громадськості, що дозволяє не тільки підвищує ефективність реалізації соціальних функцій держави, а сприяє зростанню довіра суспільства до влади.

Отже, соціально-економічна складова корупції має інтерпретуватися як незаконний «соціальний податок», який привласнюється посадовими особами публічного управління та адміністрування. Тому, вона є основою формування квазігромадянських відносин у сфері вказаного управління, джерелом соціально-економічних протиріч у суспільстві, загрозою деформації цілей держави з регулювання процесів суспільного розвитку.

Морально-етичні аспекти профілактики та боротьби з корупцією. Корупція є соціальним явищем, яке має чітко виражені морально-етичні аспекти, оскільки вона не існує поза поведінкою та діяльністю людей, які обумовлюють спосіб їх життя. Тому, в сучасних умовах важливого значення набувають вказані аспекти профілактики та боротьби з корупцією.

Морально-етична атмосфера, яка панує в суспільстві, досить сильно впливає на рівень корупції. Вона є відображенням мислення, яке зумовлює поведінку та діяльність людей, тобто у суспільстві, що сприяє процвітанню корупції, існують подвійні моральні стандарти⁶¹. З одного боку, на вищому рівні управлінська еліта декларує суспільну неприйнятність та антикорупційну тематику, у тому, числі в засобах масової інформації та політичній риторичі, а з іншого — корупція, залишається вагомою частиною суспільної свідомості.

Як не без підстав зазначають автори підручника «Державна служба», підготовленого в Національній академії державного управління при Президентіві України, світова практика показує, що правове розв'язання проблеми корупції не дає очікуваного результату, незважаючи навіть на спроби введення економічних (матеріальних) стимулів сумлінної праці державних службовців, які звелися здебільшого до збільшення їх легальних доходів і надання різних пільг (додаткові виплати, надбавки тощо)⁶².

Ідея про необхідність посиленням матеріального стимулювання як засобу зниження рівня поширеності корупції в середовищі державних чиновників, одержала значне поширення в Україні, Проте, це спрощений підхід, оскільки розв'язання проблеми корупції економічними засобами ускладнюється тим, що [там же]:

⁶¹ Нонік В. В. Морально-етичні засоби зниження масштабності корупційних проявів в Україні // EAST JOURNAL OF SECURITY STUDIES VOLUME 1(3)/2018 [Електронний ресурс] // <http://repositc.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/8661/1/%d0%9d%d0%be%d0%bd%d1%96%d0%ba.pdf>.

⁶² Державна служба: підручник: у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України; редкол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), О. Ю. Оболенський (заст. голови), С. М. Серьогін (заст. голови) [та ін.]. — К.; Одеса: НАДУ, 2012. — Т. 1. С. 281.

- у держави немає достатніх матеріальних резервів для дуже високих окладів службовцям (об'єктивна умова);
- досить складно обчислити рівень матеріальних запитів конкретних чиновників, що визначить економічну межу його зацікавленості в одержанні додаткових незаконних винагород (суб'єктивний фактор);
- одні тільки матеріальні стимули чесного ставлення до службового обов'язку не можуть повністю забезпечити орієнтацію на антикорупційну поведінку, оскільки існують і певні соціально-психологічні особливості кожної конкретної людини, що визначають її ставлення до службового обов'язку (суб'єктивна передумова);
- у корупційних відносинах завжди представлені матеріальні інтереси іншої сторони, яка не має відношення до державної служби, що буде домагатися їхнього задоволення всіма способами, не тільки економічними, але й позаекономічного примусу до участі в корупційних зв'язках — шантаж, компрометування, насильство й т. ін. («об'єктивна реальність» зовнішнього середовища державного чиновника).

Тому, стимулювання чесної публічної служби має ґрунтуватися і на моральних принципах протидії корупції, як сукупності норм, що регулюють взаємовідносини держави та громадянського суспільства та спрямовані на формування такої атмосфери, при якій корупційні дії виглядали б аномальним явищем та були приводом загального осуду, а також передбачати відповідні заходи морального характеру, наприклад, присвоєння почесних звань, нагороди за чесною й бездоганною службою тощо.

Серед моральних принципів протидії корупції, дотримання яких є запорукою формування і розвитку доброчесності як етичного коду поведінки посадових осіб публічного управління та адміністрування, зокрема:

- неухильне дотримання посадовими особами нормативно-правових актів, що спрямовані на боротьбу з корупцією, навіть якщо це суперечить їх політичним поглядам.
- визнання цінності прав і свобод людини (індивіда), забезпечення їх дотримання та реалізація законних інтересів суспільства загалом;
- демонстрування ввічливості, тактовності, толерантності, поваги до інтересів кожної людини (індивіда).

- моральний осуд корупціонера з боку членів колективу та суспільства загалом (приводить до активізації морального самоконтролю, докорів совісті, каяття щодо здійснених корупційних діянь, а також категоричного їх несприйняття).

Водночас моральне стимулювання сумлінної праці державного службовця в Україні ускладнено відсутністю чіткої державної ідеології публічного служіння, а заходи, які головним чином проводяться у вигляді внутрішньовідомчих кампаній, несистемні (розрізнені) та не мають відповідного супроводження в суспільній думці.

Отже, принципово важливим є нормування антикорупційної суспільної свідомості, яка лежить в основі механізмів поведінки людей в тих чи інших життєвих ситуаціях. Це означає, що необхідно поглибити й розширити моральний досвід запобігання та протидії корупції усім без виключення учасникам антикорупційної діяльності. Тому, наприклад, неприпустимо, коли боротьба з корупцією під гаслами «Стоп корупції» стає одним із джерел доходу (способів заробітку) для тих чи інших представників громадських організацій чи засобів масової інформації.

На жаль, сьогодні в Україні чимало представників громадських організацій переслідують саме корисливі інтереси, наслідком дій яких стає дискредитація ідеї боротьби з корупцією силами громадянського суспільства, тобто суспільна діяльність з протидії корупції де-факто опускається до рівня банального промислу.

У даному випадку варто акцентувати увагу на тому, що у боротьбі з корупцією (як і у будь-якій діяльності), важливим є співвідношення цілей і засобів, які можуть мінятися місцями. Тому, при характеристиці моральності вказаної діяльності важливо вирізняти, що є справжньою мотивацією, а що — ні, оскільки це трансформує моральний зміст того, що людина робить. Крім того, варто також зазначити, що практично всі «оксамитові» революції традиційно проводяться під антикорупційними гаслами, тобто вказана діяльність завжди має політичний контекст, а політика і мораль — речі, які не завжди співпадають.

З огляду на викладене, можна стверджувати, що захист громадської свідомості від корупційного впливу є одним із стратегічних напрямів ефективної антикорупційної діяльності, оскільки для цього має існувати соціальна база, яка, зокрема, знаходить прояв у бажанні значної частини суспільства протидіяти корупції. Врешті-решт, стане чи не стане публічна особа корупціонером визначальним

чином залежить від того, в якій суспільній атмосфері вона зроста та які вчинки визнавалися аморальними, а які ні. Саме тому, важливим чинником у боротьбі з корупцією є залучення інститутів громадянського суспільства, яке найбільше зацікавлено у цьому.

Отже, особлива увага має приділятися процесам формування громадянської антикорупційної свідомості, як комплексу заходів, які мають реалізовуватися за такими напрямами⁶³:

- популяризація прикладів успішних антикорупційних програм в інших країнах;
- стимулювання діяльності громадських організацій, що відслідковують випадки, практику й методологію корупції в Україні й поширюють отриману ними інформацію;
- розробка, постійне практичне застосування й використання в засобах масової інформації індексів рівня корумпованості, що дасть змогу порівнювати регіони, галузі, великі підприємства, рішення галузей влади й діяльність їх конкретних представників;
- створення системи «локальної гласності» для інформування населення про дії найбільш «видатних представників» низової корупції (переважно силами громадських організацій);
- постійне інформування суспільства про хід реалізації антикорупційної програми (випуск бюлетенів, інформаційних матеріалів і т. ін.);
- навчання громадян навичкам антикорупційної поведінки, формування у них нових норм громадянської моралі, зокрема впровадження в програми середніх шкіл уроків, які стосуються власне корупції.

Практична реалізація цих заходів передбачає, що державні службовців мають бути підзвітні не лише керівництву, а і суспільству.

В кінцевому підсумку, необхідно забезпечити залучення на публічну службу громадян, які володіють не тільки професійними знаннями і навичками, необхідними для виконання посадових обов'язків, а й мають риси високоморальної людини, яка є взірцем поведінки, а це в свою чергу зумовлює необхідність вирішення проблем пов'язаних з впровадженням та культивуванням морально-етичних норм у діяльності державних службовців.

⁶³ Державна служба: підручник: у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; редкол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), О. Ю. Оболенський (заст. голови), С. М. Серьогін (заст. голови) [та ін.]. — К.; Одеса: НАДУ, 2012. — Т. 1. С. 282.

Отже, розглядаючи морально-етичні аспекти профілактики та боротьби з корупцією необхідно використовувати інструменти і методи, що спрямовані на зміну мислення та суспільної свідомості. Варто погодитися з В. Ноніком, що в країнах, де корупція поширена, корумповані відносини витісняють правові, етичні відносини між людьми і вона із соціальної аномалії поступово перетворюється на «правило» та виступає звичним способом розв'язання життєвих проблем, тобто стає нормою функціонування влади і способом життя значної частини суспільства⁶⁴. І в цьому проявляється її найбільша небезпека для суспільної психології, саме: люди у своїй поведінці психологічно налаштовані на протиправні способи вирішення тих чи інших питань, які виникають у процесі їх життєдіяльності. Тому, руйнуються не тільки моральні засади життєдіяльності кожної людини (індивіда) суспільства, а й відбувається деформація морально-етичних цінностей посадових осіб, які здійснюють публічні функції.

10.2 Досвід протидії проявам корупції в розвинених країнах

Як не без підстав зазначають науковці Національної академії державного управління при Президентові України корупція в Україні має особливості, які відрізняють її від корупції в розвинених країнах⁶⁵. Вони акцентують увагу на тому, що корупція в Україні:

- це корупція кризового типу, тобто така, що породжується кризою сучасного українського суспільства, здатна поглиблювати цю кризу, маючи властивість зводити нанівець будь-які політичні, економічні, правові й моральні реформи;
- має фундаментом значний прошарок громадян, позбавлених належної моралі, а також політичної, економічної та правової культури;
- становить основну загрозу розвитку системи державної служби зокрема й державотворення загалом.

⁶⁴ Нонік В. В. Морально-етичні засоби зниження масштабності корупційних проявів в Україні // EAST JOURNAL OF SECURITY STUDIES VOLUME 1(3)/2018 [Електронний ресурс] // <http://repositc.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/8661/1/%d0%9d%d0%be%d0%bd%d1%96%d0%ba.pdf>

⁶⁵ Державна служба: підручник: у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; редкол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), О. Ю. Оболенський (заст. голови), С. М. Серьогін (заст. голови) [та ін.]. — К.; Одеса: НАДУ, 2012. — Т. 1. С. 284.

Для корупції не існує державних кордонів, оскільки вона охоплює своїм впливом майже всі сфери життєдіяльності, тому, вивчення її відбувається комплексно і послідовно на глобальному рівні.

Увага приділяється не тільки природі виникнення корупції, а й інструментарію, завдяки якому можливо локалізувати та мінімізувати її масштаби та вплив на суспільство.

Багатьом державам вдалося створити механізми, які суттєво знизили небезпеку її впливу на функціонування системи публічного управління та адміністрування. Тому, для пошуку ефективних шляхів боротьби з корупційними проявами в Україні важливим є врахування досвіду подолання корупції у країнах з розвиненою демократією. Згадані науковці здійснили аналіз вказаного досвіду та дійшли наступних висновків⁶⁶.

Сьогодні Рада Європи приділяє значну увагу питанням посилення боротьби з корупцією, які постійно розглядалися на багатьох європейських форумах, зокрема прийнято конвенції про корупцію в контексті цивільного права та про корупцію в контексті кримінального права, затверджено статuti Групи держав по боротьбі з корупцією та комісії по запобіганню корупції. Радою Європи створена міжнародна Група по протидії корупції, яка працює під керівництвом Комітету з кримінальних проблем та якою разом з Європейським Союзом розроблено проект «Октопус», у якому беруть участь 16 східноєвропейських країн, у тому, числі й Україна. Ця програма стала першою спробою реальних кроків по боротьбі з корупцією у країнах Центральної та Східної Європи.

У європейських країнах рівень корупції значною мірою відрізняється.

Найменш корумпованою країною вважається Фінляндія в якій досить ефективна система взаємодії права, громадянського суспільства, традицій і цінностей нації. Тому, чесність влади не залежить від персоналій, оскільки всі політики зобов'язані дотримуватися чесності й справедливості.

Важливу роль у Фінляндії відіграє рівень освіти нації, оскільки освіченими людьми набагато важче маніпулювати, зокрема вони розуміють, як функціонує суспільство та знають як захищати свої

⁶⁶ Державна служба: підручник: у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України; редкол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), О. Ю. Оболенський (заст. голови), С. М. Сergyin (заст. голови) [та ін.]. — К.; Одеса: НАДУ, 2012. — Т. 1. С. 284–287.

інтереси, а також ефективний соціальний контроль. Тому, публічна влада у Фінляндії максимально наближена до народу, зокрема тут реально працює принцип виборності місцевих адміністрацій, є муніципалітети, населення яких становить лише 200 осіб, але вони мають самоврядування. Через це рівень легітимності влади у Фінляндії дуже високий. Всі фіни почуваються членами одного громадянського суспільства, тому, люди довіряють політикам, урядовцям, правоохоронцям, а ті, в свою чергу, не бояться народу.

Серед країни, яким вдалося створити ефективні механізми протидії корупції також Данія, Нова Зеландія, Ісландія, Сингапур, Швеція, Канада, Нідерланди, Люксембург, Норвегія, Австралія, Швейцарія, Велика Британія, Австрія, Ізраїль, США, Чилі, Ірландія, Німеччина. Спільним для цих країн є:

- усвідомлення урядом корупції як серйозної проблеми для національної безпеки і на цій основі бажання організації належної протидії корупційним проявам;
- створення організаційно-правових засад для попередження та боротьби з корупцією;
- активне залучення до протидії корупційним проявам інститутів громадського суспільства.

З огляду на викладене, система протидії корупції у Нідерландах, зокрема включає такі складові та заходи:

- постійна звітність та гласність у питаннях виявлення корупції і обговорення наслідків покарання за корупційні дії (наприклад, міністр внутрішніх справ щорічно доповідає парламенту про виявлені факти корупції та вжиті заходи щодо покарання осіб, причетних до корупції, а усі матеріали, пов'язані з корупційними діями, якщо вони не стосуються системи національної безпеки, в обов'язковому порядку стають доступними для громадськості);
- розробка системи моніторингу можливих місць виникнення корупційних дій у державних та громадських організаціях і суворого контролю за діяльністю осіб, які там працюють;
- створення системи відповідальності посадових осіб за порушення посадової етики та корупційні прояви, складовою якої є правила поведінки з виправлення допущених порушень;
- заборона працювати в державних організаціях та втрата всіх соціальних пільг, які надає державна служба, напри-

клад пенсійного і соціального обслуговування, як покарання за значні корупційні діяння;

- штрафи та тимчасове відсторонення від виконання обов'язків за незначні корупційні діяння;
- служби внутрішньої безпеки (в усіх в міністерствах), обов'язком яких є реєстрація та виявлення помилок чиновників, їх навмисних чи випадкових порушень чинних правил і відповідних наслідків таких порушень.

У переважній більшості європейських країн існують системи заохочень, метою яких є спонукання державних службовців поводитися чесно. На теренах країн-членів ЄС діють кілька моделей антикорупційних інституцій, що відрізняються за формою, функціями, завданнями та мають певні національні особливості, серед яких:

- багатоцільові органи, які мають повноваження правоохоронних органів, а також здійснюють превентивні функції;
- спеціалізовані служби, управління та/або відділи з боротьби проти корупції в системі правоохоронних органів;
- інституції із запобігання корупції, розроблення політики і координації.

У цьому відношенні цікавим є досвід Франції, де на інституційному рівні протидію політичній корупції в органах державної влади очолюють⁶⁷:

- Комісія з фінансової гласності політичного життя, що контролює майнове становище парламентаріїв;
- Національна комісія з рахунків виборчих кампаній і фінансування політичних партій (наділена контрольними функціями);
- правоохоронні органи, такі як організація з боротьби проти відмивання грошей ТРАСФІН, Міністерство юстиції, Відділ з боротьби проти корупції (ВБК), створений у 2004 р. в рамках Управління боротьби проти економічних та фінансових злочинів при Судовій поліції, а також Центральна служба запобігання корупції (ЦСЗК), яка співпрацює з вищенаведеними правоохоронними структурами.

Окремо варто зазначити про діяльність ЦСЗК, основними видами діяльності якої є збирання інформації та проведення консультацій незалежних експертів з питань, пов'язаних із виникненням

⁶⁷ Державна служба: підручник: у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; редкол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), О. Ю. Оболенський (заст. голови), С. М. Серьогін (заст. голови) [та ін.]. — К.; Одеса: НАДУ, 2012. — Т. 1. С. 286.

ризик корупції та справами про корупцію, за якими проводиться розслідування. Тому, останнім часом ЦСЗК усе активніше займається інформаційно-просвітницькою діяльністю і сприянням у прийнятті кодексів етики в організаціях державного і приватного секторів. Водночас ЦСЗК не має повноважень розглядати справи про адміністративні або кримінальні правопорушення. Проте, якщо в результаті збирання інформації з'ясовуються факти, що свідчать про можливий злочин, служба негайно передає цю справу Державному прокуророві.

Вказані антикорупційні механізми у Франції сприяли певній «моралізації» державного управління, Проте, питання протидії політичній корупції залишається актуальним.

Важливим фактором, що сприяє успіху у боротьбі з корупцією є активна участь Франції в антикорупційній діяльності ЄС, зокрема її правоохоронні органи співпрацюють із Європолем, Євроюстом тощо.

У Великобританії національне законодавство у сфері боротьби з корупцією є досить розгалуженим, тобто не є кодифікованим. Певні норми матеріального права, які стосуються правовідносин, що виникають унаслідок вчинення посадовими особами корупційних дій можуть міститися у різних нормативно-правових актах.

Водночас адміністративний контроль за державними службовцями досить ефективний, оскільки у британському праві корупція визначена досить вузько: це хабарництво або отримання винагороди чи іншого доходу в обмін на сприятливе рішення. Крім того, Великобританія має найдавніші традиції протидії корупції (перший Закон про корупцію в державних органах був прийнятий ще в 1889 р).

Безпосередньо корупційні процеси у Великій Британії відстежує так званий Комітет Нолана, який було засновано в жовтні 1994 р. Його зусилля зосереджені на основних ділянках громадського життя, які викликають найбільшу стурбованість громадськості, а саме це:

- члени парламенту, які працюють консультантами фірм, що прагнуть впливати на державну політику;
- колишні міністри та інші посадові особи, які працюють у тих галузях індустрії, регулюванням яких перед тим займалися в уряді та інші аспекти громадського життя.

В основу протидії корупції в Німеччині покладено завдання знищення насамперед фінансової бази злочинних угруповань, що досягається двома шляхами: конфіскацією майна і створенням належної правової бази для унеможливлення відмивання «брудних» грошей. Наприклад, банківські установи зобов'язані надавати пра-

воохоронним органам інформацію про операції з грошима у розмірі понад 20 тис. євро за умов, що ця інформація використовуватиметься виключно для розслідування.

Для державних службовців передбачено повну особисту відповідальність за правомірність своїх дій із виконання службових обов'язків. Після закінчення строку служби державний службовець повинен тримати в таємниці відомості й факти, які стосуються його службової діяльності, а без дозволу державний службовець не має права давати покази чи робити заяви за фактами і відомостями, що становили таємницю його службової діяльності навіть у суді.

Інформацію для преси може надавати тільки уповноважений державний службовець правління чи установи. Законом також закріплено обов'язок державного службовця заявляти про кримінальні дії, що стали йому відомими.

Підвищені вимоги й обмеження, пов'язані з державною службою, компенсуються у Німеччині відповідним державним утриманням та іншими виплатами, гарантіями, що забезпечують стабільність робочого місця і просування по службі, а також гідний рівень життя. Визначено граничний розмір винагороди в календарному році для різних категорій службовців.

Якщо після припинення службових правовідносин державний службовець займається роботою, яка пов'язана з його службовою діяльністю (в останні п'ять років перед закінченням служби), він повинен заявити про це за місцем останньої служби. Його трудова діяльність має бути заборонена, як-що є побоювання, що вона завдає шкоди службовим інтересам. Заборона вноситься останньою вищою службовою інстанцією державного службовця і втрачає силу після закінчення п'яти років з моменту закінчення службових правовідносин.

Варто також зазначити, що у Німеччині створена і діє незалежна від гілок влади служба Омбудсмена, до якої звертається більшість громадян у випадку прояву корупції. Після короткої перевірки матеріали передають прокурору для офіційного розслідування.

Досвід боротьби з корупцією у Німеччині свідчить, що головна мета у сфері запобігання корупції полягає в тому, щоб внаслідок законодавчих, організаційних, кадрових та інших заходів унеможливити зловживання з боку державного службовця своїм посадовим становищем.

У США велику роль у протидії корупції в системі державного управління відіграє Міністерство юстиції США, яке розробляє національну стратегію протидії й здійснює методичне керівництво цією

роботою. Головним підрозділом Міністерства юстиції, на яке безпосередньо покладено обов'язки з протидії організованій злочинності та корупції, є Федеральне бюро розслідувань (ФБР).

Суттєву роль в організації протидії корупції відіграє також Міністерство фінансів США, а також інші центральні відомства, які здійснюють протидію корупції: митна служба; поштова служба; міністерство праці США; комісія з цінних паперів на біржах; Держдепартамент США, який здійснює діяльність щодо виявлення дипломатичного та економічного тиску на уряд країн-виробників наркотиків; Національна система перехоплення наркотиків на кордоні.

У повсякденному розумінні американців корупція пов'язується насамперед із діяльністю державних службовців, які володіють значним обсягом повноважень та мають можливості використовувати посадове становище у своїх інтересах. Законодавство про державну службу в США мало відрізняється від відповідного законодавства європейських країн та передбачає стандартні заборони та обмеження, що містяться в законах усіх демократичних держав.

Досить інформативним є також аналіз зарубіжного досвіду боротьби з корупцією, який здійснили фахівці Івано-Франківського центру науки, інновацій та інформатизації у 2012 році⁶⁸. Вони дійшли таких загальних висновків⁶⁹:

- *по-перше*, за всієї специфіки історичного, економічного, культурного й ментального розвитку кожної держави вони мають загальні підходи у боротьбі з корупцією, використання яких дало змогу знизити рівень корупції так, що вона фактично не впливає на соціально-економічний розвиток та права людини;
- *по-друге*, характерним для підходів у боротьбі з корупцією різних країн є максимальна демократизація суспільного життя, надання громадянам рівних прав і можливостей для реалізації їхніх здібностей і можливостей, достатній рівень матеріального забезпечення абсолютної більшості населення, розумне врівноваження доходів населення, втілення в суспільне життя принципу верховенства права і загальна повага до закону;

⁶⁸ апобігання і протидія проявам корупції як елемент модернізації системи державної служби / Івано-Франківський центр науки, інновацій та інформатизації. — Івано-Франківськ: 2012. — С. 34–50.

⁶⁹ Запобігання і протидія проявам корупції як елемент модернізації системи державної служби / Івано-Франківський центр науки, інновацій та інформатизації. — Івано-Франківськ: 2012. — С. 34.

- *по-третє*, чільне місце у боротьбі з корупцією належить інститутам громадянського суспільства, особливо в контролі за діями влади, активній антикорупційній позиції більшості громадян, їхніх громадських об'єднань, неприйняття ними корупції як риса ментальності, а також засобам масової інформації;
- *по четверте*, справжніх успіхів у протидії корупції досягають країни, де влада перебуває під сильним тиском опозиції, яка контролює її.

Водночас, як і науковці Національної академії державного управління при Президентові України вони доходять висновку, що за наявності загальних підходів кожна держава шукає власні національні механізми протидії корупції з урахуванням менталітету народу, історії, культури, рівня матеріального забезпечення тощо.

Наприклад, у Швеції особливу роль у протидії корупції відіграє Омбудсмен. Тут діє декілька таких інститутів: із нагляду за судами, прокуратурою й поліцією; із соціальних питань — освіти, охорони здоров'я, податків, транспорту; у справах споживачів; у справах економічної свободи. Фактично всі сфери життя суспільства охоплені контролем і населення розв'язує свої проблеми саме через службу омбудсмена, яку очолює незалежна публічна особа високого рангу. Омбудсмен розглядає скарги громадянина дії державних органів, їхніх службовців та інших посадових осіб; уповноважений проводити службове розслідування, рекомендувати коректувальні дії і представляти доповіді вищим керівникам держави.

Не менш важливе антикорупційне значення у Швеції відіграють механізми з максимального обмеження розшарування доходів різних верств населення та громадські організації.

Вважається, що сьогодні найбільш ефективною є система політичних і правових механізмів боротьби з корупцією Італії, де над вирішенням цієї проблеми тісно взаємодіють громадські організації та державні установи⁷⁰.

Парламент цієї країни, наприклад, заснував спеціальну Генеральну Раду по боротьбі з організованою злочинністю, а поряд з нею окружні управління по боротьбі з організованою злочинністю та мафією. Створено міжвідомчий спеціальний орган — «Управління розсліду-

⁷⁰ Запобігання і протидія проявам корупції як елемент модернізації системи державної служби / Івано-Франківський центр науки, інновацій та інформатизації. — Івано-Франківськ: 2012. — С. 40–41.

вань Антимафія» (ДІА), основною кадрів якого є фахівці слідчих органів Державної поліції, карабінерів та Фінансової гвардії із залученням цивільних фахівців у галузі інформатики, технічного та адміністративного забезпечення.

Засновано також Державне управління по боротьбі з мафією, серед завдань якого, зокрема, розробка стратегії по боротьбі з організованою злочинністю та визначення мети для кожного поліцейського формування окремо та раціоналізація ресурсів та коштів, відведених для організації боротьби з організованою злочинністю, а також періодична перевірка досягнутих результатів в їх зв'язку з встановленими напрямками діяльності та, якщо необхідно, прийняття відповідних директив, спрямованих на усунення недоліків або неефективних дій. Ця діяльність є відкритою для політичних партій, об'єднань громадян, засобів масової інформації, тобто відкрита для соціального контролю.

Крім того, дієвим антикорупційним механізмом в Італії є те, що судді, прокурори і слідчі вважаються членами однієї професії і регулярно міняються ролями. Кожна прокуратура є автономною. Кожний прокурор має такі ж гарантії незалежності, як і судді.

Удалося серйозно потіснити корупцію і в колишніх країнах так званої народної демократії — Польщі, Словаччині, Чехії. Особливий інтерес становить досвід Польщі.

Так, у 2006 р. увійшов в дію Закон про «Центральне антикорупційне управління (ЦАУ, Centralny Urząd Antykorupcyjny)», основною метою якого є боротьба зі зловживаннями владою, використанням привілеїв для досягнення особистої і майнової користі та діяльністю, спрямованою проти економічних інтересів держави. Відмінність ЦАУ від інших структур полягає в тому, що його робота побудована на провокації злочину. Для боротьби з проявами корупції учасників судового процесу, зали проведення засідань з 2006 року почали обладнуватись відеокамерами та мікрофонами, які дозволяють фіксувати хід судових засідань та поведінку кожного з їх учасників.

Значний ефект у справі протидії корупційним явищам дало створення фінансової розвідки, з метою припинення злочинних дій у фінансовому секторі та створення бази даних для всіх компетентних державних інститутів, які протидіють використанню нелегальних джерел доходів.

В Ізраїлі антикорупційна атмосфера забезпечується системою «певного дублювання моніторингу» за можливими корупційними

діями, який здійснюється урядовими організаціями і спеціальними підрозділами поліції, відомством Державного контролера, що володіє незалежністю від міністерств і державних відомств. В Ізраїлі, через соціальні пільги для урядовців та жорстке покарання при виявленні корупції, низова корупція практично відсутня. До-ведених до суду корупційних злочинів не більше 5%, Проте, репутація людини, замішаної в корупційному скандалі, вкрай зіпсована.

Досвід обмеження проявів корупції накопичили й деякі розвинені азійські країни, насамперед, це Гонконг. Ініціатори боротьби з корупцією вважали, що позбавляти волі хабарників треба, але усунути саму можливість для хабара — важливіше. Паралельно запрацювала служба допомоги населенню та номер «гарячої лінії», куди можна анонімно телефонувати цілодобово, а претендент на державну посаду зобов'язаний надати список родичів, друзів і пояснити, як довго він із ними знайомий, які в них спільні інтереси тощо.

Існує поширена думка, що корупцію можна перемогти за допомогою репресій. Досвід Китаю, де щорічно в середньому страчують близько тисячі чиновників, це не підтверджує. Репресивні заходи знижують кількість хабарників, але щоб перемогти корупцію потрібна система заходів. Про це, зокрема, свідчить досвід Сінгапура, де боротьба з корупцією є одним з визначальних чинників його економічного успіху. В цій країні боротьба з корупцією почалася з різкого підвищення зарплати вищим чиновникам (до 100 тис. дол. на місяць), але ні охорони, ні персональних автомобілів вони не мають. Поліцейські та чиновники нижчого рівня також одержали зарплату, за якої не виникає спокуси взяти хабара.

Загалом центральною ланкою антикорупційна політики Сінгапура є постійно діючий орган — Бюро по розслідуванню випадків корупції, яке володіє політичною і функціональною самостійністю та перевіряє випадки зловживань серед державних чиновників і повідомляє про них відповідні органи для вживання необхідних заходів, вивчає методи роботи потенційно схильних до корупції державних органів та у випадку необхідності рекомендує вжити відповідних заходів. Його агенти перевіряють рахунки, майно, бізнесові операції чиновників та членів їхніх сімей. В результаті чиновник не ризикне задекларувати менше активів або майна, аніж має насправді. При цьому, у Сінгапурі за хабарництво відбирають майно й кошти.

Отже, головна ідея антикорупційної політики Сінгапура полягає у дотримання таких принципів, зокрема як⁷¹:

- оплата праці державних службовців згідно формулі, прив'язаній до середньої заробітної платні успішно працюючих в приватному секторі осіб;
- контрольована щорічна звітність державних посадовців про їх майно, активи і борги; прокурор має право перевіряти будь-які банківські, акціонерні і розрахункові рахунки осіб, підозрюваних в порушенні Акту про запобігання корупції;
- строгість в справах про корупцію щодо високопоставлених урядовців для підтримки морального авторитету непідкупних політичних лідерів;
- ліквідація зайвих адміністративних бар'єрів для розвитку економіки.

Цікавим є й японський досвід боротьби з корупцією, який доводить, що відсутність єдиного кодифікованого акта, направленого на боротьбу з корупцією, не перешкоджає ефективному вирішенню проблеми. В Японії особливе значення надається заборонам відносно політиків, державних і муніципальних службовців, які, зокрема, торкаються численних заходів, які політично нейтралізують японського чиновника відносно приватного бізнесу під час служби та після звільнення.

В Японії встановлено суворі обмеження фінансування виборчих кампаній, партій і інших політичних організацій, жорстко регламентовано порядок здійснення пожертвувань на користь кандидатів на виборах, політичних фондів, встановлено суворий порядок фінансової звітності. Порушення цих обмежень кваліфікується як кримінальний злочин.

Водночас, в Японії одним з найголовніших напрямів боротьби з корупцією є кадрова політика, зокрема, державним службовцям гарантована гідна оплата праці та велика увага приділяється етичній поведінці політиків і службовців. Загалом в Японії пріоритетними у сфері боротьби з корупцією стали:

- заходи політичної економії (підзвітність політичного керівництва, реформа фінансування політичних партій і кампаній);

⁷¹ Запобігання і протидія проявам корупції як елемент модернізації системи державної служби / Івано-Франківський центр науки, інновацій та інформатизації. Івано-Франківськ: 2012. С. 50–51.

- реформа державної служби (гідна оплата праці, система стимулів);
- забезпечення громадських свобод (система соціально-правового контролю і моральної дії на політиків з боку громадського суспільства).

Кримінальний кодекс Канади найбільш відверту форму парламентської корупції — хабарництво — прирівнює до порушення конституції та державної зради. Кримінальній відповідальності підлягають як особа, яка отримала хабара, так і особа, яка його дала. Законодавцю у такому випадку загрожує тюремне ув'язнення терміном до 14 років. Жоден парламентарій не має права використовувати свій статус для впливу або спроби впливу на рішення інших осіб для того, щоб отримати власну вигоду, вигоду для членів сім'ї чи третіх осіб. Жорсткі обмеження накладаються й на використання службової інформації, яка стала відома члену Парламенту через сферу діяльності.

Отже, для протидії корупції в Україні слід максимально використати механізми, які застосовуються в розвинених країнах.

10.3. Шляхи удосконалення механізмів запобігання та протидії політичній корупції в Україні

В останні роки в Україні у сфері протидії корупції прийнято низку нормативно-правових актів та запроваджено систематичне проведення організаційних заходів за участю керівників правоохоронних та інших державних органів з питань протидії корупції. З'явилися також нові «антикорупційні» інституції: Національне антикорупційне бюро (НАБУ), Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП), Національна агенція з питань запобігання корупції (НАЗК), Агентство з розшуку та менеджменту активів, одержаних від корупційних та інших злочинів (АРМА), а також створено Вищий антикорупційний суд України (ВАКС). Ці органи тією чи іншою мірою співпрацюють між собою, Проте, мають різні функції.

Так, НАБУ є державним правоохоронним органом основне завдання якого попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, вчинених вищими посадовими особами (міністри, депутати, судді тощо), а його права визначаються спеціальним Законом України⁷². НАБУ має право, зокрема:

⁷² Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» (Відо-

- заводити оперативно-розшукові справи на підставі постанови, що затверджується начальником відповідного підрозділу НАБУ, та здійснювати гласні й негласні оперативно-розшукові заходи;
- вимагати за рішенням керівника структурного підрозділу НАБУ відомості про майно, доходи, видатки, фінансові зобов'язання осіб, відомості про використання коштів Державного бюджету України, розпорядження державним або комунальним майном тощо;
- зберігати, носити та застосовувати вогнепальну зброю і спеціальні засоби, а також застосовувати заходи фізичного впливу;
- на підставі рішення Директора НАБУ або його заступника, погодженого з прокурором, отримувати від банків, депозитарних, фінансових та інших установ, підприємств та організацій інформацію про операції, рахунки, вклади, правочини фізичних та юридичних осіб.

САП є самостійним структурним підрозділом Генеральної прокуратури України, який створено для допомоги та нагляду за розслідуваннями детективами НАБУ. З огляду на це серед її функцій:

- нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування, що здійснюється НАБУ;
- підтримання державного обвинувачення у відповідних виробництвах і представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених цим законом і пов'язаних з корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями.

НАЗК є центральним органом виконавчої влади України зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізацію державної антикорупційної політики та відповідальний перед Верховною Радою України і підзвітний Кабінету Міністрів України. Головною функцією НАЗК є запобігання корупції, а його права визначаються Законом України «Про запобігання корупції»⁷³, серед яких, зокрема право:

- одержувати в установленому законом порядку за письмовими запитами від державних органів та органів місцево-

мости Верховної Ради (ВВР), 2014, № 47, ст. 2051) [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text>.

⁷³ Закон України «Про запобігання корупції» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 49, ст. 2056) [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.

го самоврядування, суб'єктів господарювання незалежно від форми власності та їх посадових осіб, громадян та їх об'єднань інформацію, необхідну для виконання покладених на нього завдань;

- звертатися до суду із позовами (заявами) щодо визнання незаконними нормативно-правових актів, індивідуальних рішень, виданих (прийнятих) з порушенням встановлених цим Законом вимог та обмежень, визнання недійсними правочинів, укладених внаслідок вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення;
- складати протоколи про адміністративні правопорушення у справах, що належать до компетенції Національного агентства;
- ініціювати проведення службового розслідування, вжиття заходів щодо притягнення до відповідальності осіб, винних у вчиненні корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, надсилати до спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції матеріали, що свідчать про факти таких правопорушень.

У 2016 році в Україні також створено Державне бюро розслідувань (ДБР) — правоохоронний орган, що здійснює дізнання і досудове слідство (досудове розслідування) у кримінальних справах, в яких фігурують правоохоронці, судді, державні службовці високого рангу (міністри, керівники інших центральних органів виконавчої влади, їх заступники, керівники головних управлінь цих органів тощо). На сьогодні ДБР перебрало на себе функцію досудового слідства від прокуратури. Водночас майже одночасно було створено АРМА.

Важливим стало і створення Вищого антикорупційного суду України (ВАКС) — спеціалізованого органу правосуддя, стосовно якого очільники НАБУ та САП постійно стверджували, що результати їхньої роботи будуть очевидні після того, як почне працювати спеціалізоване судочинство, яке сконцентрується на розгляді їхніх справ.

Як було показано у попередньому підрозділі, подібні антикорупційні структури існують у низці країн, Проте, аналогічні механізми протидії корупційним проявам в Україні виявились поки що не ефективними.

Наприклад, за даними Transparency International — недержавної міжнародної організації по боротьбі з корупцією та дослідженню її рівня у світі, яка публікує індекс сприйняття корупції (Corruption Perceptions Index, CPI), який є найвідомішим показником корупції у всьому світі,

Україна у 2019 році повернулася на рівень 2017 року, посівши 126-те місце зі 180, тобто опустилася в рейтингу сприйняття корупції⁷⁴.

Варто акцентувати увагу й на тому, що на початку 2019 року Transparency International Ukraine надала Україні 12 рекомендацій, виконання яких могло б покращити показники України в рейтингу, Проте, станом на кінець року 2019 року, було виконано або частково виконано лише 6 з них. Зокрема, влада так і не змогла посилити контроль за фінансуванням політичних партій, змінити спосіб формування органів суддівського самоврядування, позбавити СБУ та Нацполіцію повноважень у сфері боротьби з економічною злочинністю та покарати винних в нападах на антикорупційних активістів).

Водночас, витрати на утримання створених антикорупційних органів невпинно зростають.

Так, у 2016 році витрати на НАБУ становили 476,7 млн. грн, у 2019 році сягнули 785,6 млн. грн, а у першому кварталі 2020 року на його утримання було виділено 238,9 млн. грн⁷⁵. Всього ж за 6 років витрати держбюджету на 6 антикорупційних органів складуть 10,7 млрд. грн. (з 2015 року вони збільшилися в 20,5 разів, а саме: з 178 млн. грн у 2015р. до 3,7 млрд. грн в 2020р, тобто майже до \$ 400 млн.)⁷⁶. Проте, результати роботи антикорупційних органів України мізерні. Про це свідчать дані Держказначейства згідно яких за 1-й квартал 2020 року до бюджету від боротьби з корупцією надійшло всього 14, 3 тис. грн. (\$ 515) [там же].

Однією із причин такого стану боротьби з корупцією в Україні є те, що в ній корупція має свої специфічні особливості, зумовлені кризою українського суспільства. З іншого боку, корупція поглиблює цю кризу та зводить нанівець будь-які реформи у тому, числі й ті, які пов'язані з реформуванням системи публічного управління та адміністрування. При цьому, особливо небезпечною в Україні є політична корупція. Тому, є всі підстави погодитися з українським дослідником В. Цигановим, що політична корупція є реальною загрозою безпеці держави⁷⁷.

⁷⁴ Україна опустилася в рейтингу сприйняття корупції [Електронний ресурс] // [HTTPS://WWW.PRAVDA.COM.UA/NEWS/2020/01/23/7238184](https://www.prawda.com.ua/news/2020/01/23/7238184).

⁷⁵ Скільки коштів витратила Україна на утримання антикорупційних органів? <https://www.slovodilo.ua/2020/05/01/infografika/finansy/skilky-koshtiv-vytratyala-ukrayina-utrymannya-antykorporcijnyx-orhaniv>

⁷⁶ За 6 років витрати держбюджету на 6 антикорупційних органів складуть 10,7 млрд. грн. <https://politerno.com.ua/2020/04/20/ukrayintsi-zanadto-dorogoplatyat-za-antykorporcijnyj-tsyrk-vitse-prezydent-uspp/>

⁷⁷ Циганов В. В. Загроза політичної корупції у демократичних режимах [Аналітична записка]. К.: ЦНДІ- [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.>

Саме політична корупція, як соціальне явище, спотворює усі сфери життєдіяльності індивіда, суспільства та держави, оскільки породжує синергетичний ефект формування спектру системних небезпек у вказаних сферах, а відтак є реальною комплексною загрозою для національної безпеки України. Так, як правило, наслідками політичної корупції є небезпеки, які визначальною мірою здійснюють вплив на ефективність та результативність публічного управління та адміністрування, серед яких передусім небезпеки:

- стабільності перебігу демократичних процесів;
- забезпеченню верховенства права;
- легітимності державної влади;
- оптимальному поєднанні методів адміністративного регулювання, ринкового саморегулювання та добросовісної конкуренції на всіх рівнях публічного управління;
- морально-ціннісним засадам буття кожної людини (індивіда), суспільства та його елітарного прошарку;
- міжнародному іміджу та інвестиційній привабливості країни.

З огляду на викладене, можна стверджувати, що політична корупція є фактором, який породжує не тільки загрози політичній безпеці України. Низька ефективність механізмів протидії їй в кінцевому підсумку є реальною загрозою демократичним інститутам та балансу різних гілок влади та може призвести до неконтрольованої дестабілізації суспільно-політичної системи, що є недопустимим, особливо в умовах необхідності проведення назрілих реформ системи публічного управління та адміністрування.

Отже, актуальним завданням є визначення пріоритетних напрямків вдосконалення механізмів запобігання та протидії політичній корупції в Україні.

Сьогодні дослідженню джерел корупції, як суспільному явищу та заходам щодо протидії їй приділяють увагу багато зарубіжні та вітчизняних вчених. Зокрема, М. Білинська, М. Гілевська, О. Западинчук, Н. Гончарук та С. Задорожний акцентують увагу на необхідності розробки та вдосконалення механізмів запобігання та протидії корупції⁷⁸,

niss.gov.ua/articles/882/; Циганов В. В. Політична безпека і безпечна політика: складові, ознаки, стан, тенденції / В. В. Циганов. — К.: Ніка центр, 2006. — 112 с.

⁷⁸ Тіньков А. Л. Запобігання та протидія політичній корупції в системі державного управління України / А. Л. Тіньков: автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. К.: НАДУ, 2013. 20 с.; Глобальна та національна безпека: підручник / авт. кол.: В. І. Абрамов, Г. П. Ситник, В. Ф. Смолянчук; за ред. Г. П. Ситника. — К.: НАДУ, 2016. — 784 с.; Серьогін С. С. Механізми

а О. Червякова доходить висновку, що боротьба з корупцією входить в п'ятірку найсуттєвіших глобалізаційних впливів на самоорганізацію системи державного управління в Україні, і має більш високий ступінь впливу на неї ніж, наприклад, розбудова інформаційного та інноваційного суспільств, а також євроатлантична інтеграція⁷⁹.

Окремої уваги заслуговують дослідження політичної корупції, як соціального явища та проблеми запобігання і протидії їй в системі державного управління України, які виконали вітчизняні дослідники А. Тіньков, Г. Кохан, В. Циганов⁸⁰.

Так, Г. Кохан здійснив науково-теоретичне обґрунтування основних концептуальних підходів щодо вивчення політичної коруп-

по-передження та протидії корупції в органах публічної влади України: дис. ... канд. наук з держ. управління: 25.00.02 / Сергій Сергійович Серьогін. — Дніпропетр. регіон. ін-т. держ. упр. — Дн., 2009. — 249 с.; Билинская М. Современная коррупция: отечественная специфика и зарубежный опыт противодействия [Текст]: [монография] / М. Н. Билинская, В. В. Моисеев, В. Ф. Ни-цевич. — Берлин: DirectMEDIA, 2014. — 438 с.; Западничук О. П., Гончарук Н. Т. Механізми мінімізації корупції в системі державної служби України / О. П. Западничук, Н. Т. Гончарук // Стратегічні пріоритети, № 4 (33), 2014. — С. 26–33 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://sp.niss.gov.ua/content/articles/files/6-1435913988.pdf>; Гилевская М. А. Коррупция: национальные и международные средства противодействия [Электронный ресурс] / М. А. Гилевская. — Режим доступу: <http://www.law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1222884&subID=100087759,1000761>; Сьомін С. В., Дрьомов С. В. Міжнародний досвід боротьби з корупцією в секторі безпеки: висновки для України: [аналіт. записка]. НІСД, Київ». — [Електронний ре-сурс]. — Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1848/>; Червякова О. В. Розвиток механізмів трансформації державного управління в контексті суспільних змін / О. В. Червякова — дис... док. наук з держ. упр.: 25.00.02. — К., 2016. — 453 с.; Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство: причины, следствия, реформы / Пер. с англ. О. А. Алякринского. — М.: Логос. — 2003. — 343 с.; Heidenheimer A., Johnston M. Political Corruption: Concepts and Contexts [Text] / Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston. — Transaction Publishers, 2011. — 850 p

⁷⁹ Червякова О. В. Розвиток механізмів трансформації державного управління в контексті суспільних змін / О. В. Червякова — дис... док. наук з держ. упр.: 25.00.02. — К., 2016. — С. 311–312.

⁸⁰ Тіньков А. Л. Запобігання та протидія політичній корупції в системі державного управління України / А. Л. Тіньков: автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. — К.: НАДУ, 2013. — 20 с.; Кохан Г. В. Явище політичної корупції: теоретико-методологічний аналіз: монографія / Г. В. Кохан. — К.: НІСД, — 2013. — 232 с.; Циганов В. В. Загроза політичної корупції у демократичних режимах [Аналітична записка]. — К.: ЦНДІ- [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/882>.

ції, запропонував авторську інтерпретацію цього поняття, виконав порівняння ключових типів і форм політичної корупції, а також систематизацію причин, форм та її наслідків політичної корупції.

Не залишилися осторонь дослідження комплексної проблеми політичної корупції й закордонні науковці, серед яких, зокрема С. Роуз-Аккерман⁸¹, А. Хайденхаймер та М. Джонсон⁸², які акцентують увагу на тому, що в сучасному світі, дослідження корупції все більше виходить на перший план міжнародного політичного порядку денного.

Разом з тим, дослідження політичної корупції як сукупності небезпек щодо дестабілізації політичної системи, а також подальше обґрунтування пріоритетних напрямів вдосконалення механізмів щодо запобігання та протидії їй, особливо в країнах «молодої» демократії, до яких належить Україна, продовжує залишатися актуальною проблемою.

Свого часу Генеральний секретар Ради Європи Террі Девіс з нагоди приєднання України 1 січня 2006 року до антикорупційного моніторингового механізму Ради Європи заявив, що: «корупція є ворогом демократії, оскільки вона руйнує довіру народу до своїх інституцій»⁸³, а С. Серьогін дав визначення сутності корупції, як «негативного соціального явища та джерела економічних, політичних і соціальних ризиків для українського соціуму»⁸⁴. З ними важко не погодитися.

Згідно чинного законодавства України під корупцією розуміється «використання особою, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю осо-

⁸¹ Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство: причины, следствия, реформы / Пер. с англ. О. А. Алякринского. — М.: Логос. — 2003. — 343 с.

⁸² Heidenheimer A., Johnston M. Political Corruption: Concepts and Contexts [Text] / Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston. — Transaction Publishers, 2011. — 850 p.

⁸³ Україна стала сороковим членом групи держав Ради Європи проти корупції (ГРЕКО). — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // <https://minjust.gov.ua/news/ministry/ukraina-stala-sorokovim-chlenom-grupi-derjav-radi-evropi-proti-koruptsii-greko-6134>.

⁸⁴ Серьогін С. С. Механізми попередження та протидії корупції в органах публічної влади / С. С. Серьогін // Університетські наукові записки. 2009. — № 4 (32). — С. 285.

бу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей»⁸⁵. Наведене визначення охоплює й ті чи інші корупційні прояви у політичній сфері життєдіяльності суспільства та держави.

В демократичних країнах забезпечення політичної безпеки традиційно визначає зміст пріоритетів державної політики, а серед принципів її забезпечення — пошук суспільної злагоди щодо вирішення принципових питань суспільно-політичного розвитку. Політична ж корупція підриває легітимність демократичних інститутів влади та їх спроможність відстоювати демократичні та етичні цінності, стоїть на заваді верховенства права і соціальної справедливості, а відтак є загрозою сталому суспільно-політичному розвитку. Тому, у відповідній Конвенції ООН, зокрема зазначено, що випадки корупції, пов'язані з великими обсягами активів, які можуть складати значну частку ресурсів держави та які ставлять під загрозу політичну стабільність і сталий розвиток держав, не є локальною проблемою окремої держави, а перетворилися на транснаціональне явище, яке впливає на суспільства й економіки всіх країн, що зумовлює винятково важливе значення міжнародного співробітництва в галузі запобігання корупції та контролю за нею⁸⁶.

Досліджуючи проблему поширення корупції в органах публічної влади в Україні в період суспільних трансформацій С. Сьєогін виокремив групи низку факторів, які, на його думку, є причинами цього явища⁸⁷:

- політичні (закритість політичної системи, непрозорість прийняття управлінських рішень, занадто повільний розвиток політичної структури та свідомості суспільства, насамперед його громадських інституцій, непослідовність у проведенні антикорупційної політики);
- економічні (непрозорість економічної політики);
- правові (недостатня правова база для ефективної протидії

⁸⁵ Закон України «Про запобігання корупції» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 49, ст. 2056) Закон від 14.10.2014 № 1700-VII [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.

⁸⁶ Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції. Ратифіковано Законом Верховної Ради України від 18 жовтня 2006 р. № 251-V. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_j51

⁸⁷ Сьєогін С. С. Механізми попередження та протидії корупції в органах публічної влади / С. С. Сьєогін // Університетські нау-кові записки. 2009. — № 4 (32). — С 286.

корупції, відсутність на нормативному рівні цілісної системи засобів попереджувального впливу на причини й умови, які сприяють корупції і корупційним діям);

- організаційно-управлінські;
- соціально-психологічні (не сформованість антикорупційної свідомості).

Отже, «політичні» фактори, займають визначальне місце у поширенні корупції в органах публічної влади в Україні.

В свою чергу, Г. Кохан зазначає, що корупцію найчастіше розглядають як явище у кримінологічному, економічному або соціальному аспектах, але залишають без належної уваги зв'язок цього явища із середовищем, у якому воно розвивається, а відтак і специфічні прояви, причини виникнення та наслідки політичної корупції в різних політичних режимах і робить логічний висновок про необхідність розроблення у вітчизняній науці методології оцінювання політичної корупції⁸⁸.

Як вище зазначалось, останніми роками в Україні зроблено чимало щодо створення національної нормативно-правової бази запобігання та протидії корупції, у тому, числі й у політичній сфері життєдіяльності.

Крім того, на міжнародному рівні протидія корупції в Україні регламентується низкою міжнародних правових актів та рекомендацій ООН, Ради Європи та ЄС, серед яких зокрема: Цивільна Конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією, Конвенція ООН проти корупції, Конвенція Ради Європи про корупцію в контексті кримінального права й додатковий протокол до неї⁸⁹.

Варто зазначити, що для перетворення Конвенцій в дієвий правовий інструмент боротьби з корупцією, держави-члени схвалили досить чіткий і об'єктивний механізм оцінювання їх впровадження. Він складається з двох частин: самооцінки державою свого прогресу та зовнішнього

⁸⁸ Кохан Г. В. Явище політичної корупції: теоретико-методологічний аналіз: монографія / Г. В. Кохан. — К.: НІСД, — 2013. — С. 30.

⁸⁹ Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції. Ратифіковано Законом Верховної Ради України від 18 жовтня 2006 р. № 251-V. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_j51; Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією від 04.11.1999 р.: ратифіковано Законом України від 16.03.2005 р. № 2476-15 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_102; Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією (ETS 173) / Рада Європи; Конвенція, Міжнародний документ від 27.01.1999 р.: ратифіковано Законом України від 18.10.2006 р. № 252-16 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_101.

оцінювання незалежних експертів, зокрема нещодавно, відбувся четвертий раунд оцінювання України «Запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів» та підготовлено звіт за результатами оцінки у якому сформульовані рекомендації щодо подальших дій⁹⁰.

Важливим є також Стамбульський план дій по боротьбі з корупцією в низці пострадянських країн, у тому, числі й в Україні. І хоча у цьому плані, який було затверджено ще у 2003 році, прямо не акцентується увага на проблемі політичної корупції, передбаченим заходи, зокрема, необхідність розширення участі громадськості у запобіганні корупції та закріплення за державою обов'язку про інформування населення щодо антикорупційної політики, безумовно, мають за мету запобігання і боротьбу з політичною корупцією, а їх виконання в Україні не втратило свою актуальність і донині⁹¹.

Україна свого часу також приєдналась до групи держав Ради Європи проти корупції (GRECO)⁹² та долучилася до фінансування антикорупційних заходів у рамках програми американської державної корпорації «Виклики тисячоліття» («Millennium Challenge Corporation»), серед цілей якої, зокрема залучення до боротьби з корупцією вітчизняних структур громадянського суспільства.

Проте, незважаючи на досить значну кількість нормативно-правових документів, напрацьованих та ратифікованих Україною впродовж періоду самостійності, рівень політичної корупції залишається досить значним, на що зокрема, звертають увагу науковці та експерти⁹³. Вони дійшли думки, що знизити вказаний рівень в Україні не вдається переважно через те, що засоби та методи боротьби з її проявами спрямовані переважно на чиновників середньої та найнижчої ланок і не передбачають створення ефективної системи протидії корупції, яка відповідала б вимогам часу.

⁹⁰ Четвертий раунд оцінювання. Запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів. Звіт за результатами оцінки. Україна (Ухвалено на 76-му пленарному засіданні GRECO (Страсбург, 19–23 червня 2017 року) 23 червня 2017 року GrecoEval4Rep(2016)9-P3 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://rm.coe.int/grecoeval4rep-2016-9-p3-76-greco-19-23-2017-/1680737206>.

⁹¹ План дій по боротьбі з корупцією для Азербайджану, Вірменії, Грузії, Російської Федерації, Таджикистану та України [Електронний ресурс] // <https://ips.ligazakon.net/document/MU03406>.

⁹² Угода про створення групи держав по боротьбі з корупцією (GRECO) Рада Європи, Комітет Міністрів Ради Європи; Угода, міжнародний документ від 05.05.1998 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_145.

⁹³ Марчук А., Несстеренко О. Аналітичне дослідження «Оцінка виконання антикорупційної стратегії: досягнення та виклики». Міждисциплінарний

Отже, вдосконалення національної системи публічного управління та адміністрування має відбутися шляхом трансформації її у відповідність до сучасних реалій та потреб розвитку суспільства для чого Україна має здійснити також і реформи, спрямовані на боротьбу з політичною корупцією. Про це, зокрема, свідчить суть нещодавньої доповіді Групи проти корупції Ради Європи GRECO в якій є заклик до української влади запровадити антикорупційні реформи і досягти ефективних результатів щодо протидії та запобігання політичній корупції. Серед найсуттєвіших рекомендацій, які прямо або опосередковано стосуються вирішенню вказаної проблеми⁹⁴:

- розробити необхідні заходи, зокрема регуляторного характеру, для посилення незалежності та неупередженості структур НАЗК, які відповідають за прийняття рішень;
- сформулювати детальні, чіткі та об'єктивні правила роботи НАЗК, зокрема у сфері проведення розслідувань, щоб на практиці повністю забезпечити прозорість і підзвітність роботи НАЗК;
- вжити необхідних регуляторних, інституційних та операційних заходів для забезпечення належного контролю над існуючими вимогами до декларування активів (такі заходи включають, але не обмежуються, ухваленням підзаконних актів, які дозволили б НАЗК здійснювати перевірки);
- затвердження неупередженої процедури моніторингу способу життя та безвідкладне введення автоматичних перевірок інформації і забезпечення взаємодії баз даних із дотриманням вимог захисту персональних даних, а також запровадження способів оскарження накладених санкцій;
- забезпечити, щоб НАБУ на практиці мав необхідний і безперешкодний доступ до всіх декларацій, які отримало НАЗК та у рамках кримінальних проваджень, відкритих на основі таких декларацій, до всіх національних і регіональних баз даних, ознайомлення з якими є необхідним для якісної оцінки декларацій;

науково-освітній центр протидії корупції. К.: Києво-Могилянська Академія «ACREC».-2017.— 65 с.

⁹⁴ Четвертий раунд оцінювання. Запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів. Звіт за результатами оцінки. Україна (Ухвалено на 76-му пленарному засіданні GRECO (Страсбург, 19–23 червня 2017 року) 23 червня 2017 року GrecoEval4Rep(2016)9-P3 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://rm.coe.int/grecoeval4rep-2016-9-p3-76-greco-19-23-2017-/1680737206>.

- забезпечити, щоб НАЗК у тісній співпраці з Верховною Радою України, судовою системою та органами прокуратури продовжував налагоджувати шляхи комунікації і консультацій та підготувати відповідні рекомендації щодо реалізації Закону України «Про запобігання корупції»;
- забезпечити опрацювання всіх законопроектів із дотриманням відповідного рівня прозорості та консультацій, зокрема шляхом підтримки відкритості та інклюзивності роботи комітетів Верховної Ради України як де-юре, так і де-факто, у тому, числі завдяки консультаціям із громадськістю, слуханням із залученням експертів і встановленням реалістичних строків; прийняття детальних правил проведення скороченої законодавчої процедури у Парламенті та гарантій, що така процедура використовується лише у виняткових і належним чином виправданих випадках;
- розробити та затвердити кодекс поведінки народних депутатів України за участі самих депутатів і забезпечити легкий доступ до нього представників громадськості; додати до кодексу детальні письмові рекомендації щодо його практичного використання (зокрема, що стосується попередження конфліктів інтересів при виконанні повноважень народного депутата, оприлюднення інформації про можливий конфлікт і можливість самовідводу);
- вжити подальших необхідних заходів для припинення обходу обмежень на зайняття народними депутатами підприємницькою діяльністю не тільки на законодавчому рівні, а й на практиці;
- затвердити правила, які регулювали би відносини народних депутатів із лобістами та іншими третіми сторонами, які бажають вплинути на законодавчий процес;
- посилити внутрішні механізми контролю за доброчесністю у Верховній Раді України, які б забезпечили незалежний, безперервний і проактивний моніторинг і виконання відповідних правил, що передбачає наявність низки ефективних, пропорційних та переконливих санкцій;
- вжити чітких і ефективних заходів, за якими зняття недоторканності з парламентарів не перешкоджатиме кримінальному переслідуванню народних депутатів, які підозрюються у вчиненні корупційних злочинів, зокрема шляхом прийняття пояснень з цього питання з чіткими та об'єктивними критеріями;

- приділити належну увагу перегляду порядку призначення і звільнення з посади Генерального прокурора, щоб зробити цей процес більш стійким до політичного впливу і більш зосередженим на об'єктивних критеріях професійних якостей кандидатів.

Отже, політична корупція гальмує розвиток управлінської, політичної та правової системи. Недостатня ефективність механізмів запобігання та протидії їй призводять до того, що корупційна діяльність у політичній сфері життєдіяльності суспільства та держави паралізує проведення пріоритетних суспільно-політичних та соціально-економічних реформ. Тому, життєво важливим для України є створення ефективної інфраструктури для боротьби з політичною корупцією та вдосконалення механізмів взаємодії органів державної влади, на які покладаються завдання по боротьбі з корупцією та забезпечення незалежності цих механізмів від впливу політичних сил, які перебувають при владі.

Питання для самоконтролю

1. Дайте загальну характеристику нормативно-правових актів, як засобу управлінського впливу органів публічної влади.
2. Дайте характеристику підходів щодо класифікації нормативно-правових актів.
3. Розкрийте зміст інкорпорації та кодифікації, як видів систематизації нормативно-правових актів.
4. Які критерії (ознаки) використовують для виокремлення груп нормативно-правових актів?
5. Наведіть ієрархію нормативно-правових актів в Україні.
6. Які чинники зумовлюють властивості підзаконних нормативно-правових актів?
7. Які чинники зумовлюють межі дії у просторі і часі юридичної сили нормативно-правових актів та її припинення?
8. Які нормативно-правові акти видаються центральними органами виконавчої влади та з якою метою?
9. Які нормативні акти видаються місцевими органами виконавчої влади та з якою метою?
10. Які вимоги до видання, структури та оприлюднення нормативно-правових актів в Україні?
11. Чому демократичні орієнтири розвитку держави є домінантою вдосконалення правового забезпечення публічного управління?

12. Розкрийте зміст індексів інтегрального показника GRICS, що відображають якість державного управління.

13. Чому прийняття Закону України «Про адміністративні послуги» є одним із кроків щодо правового забезпечення публічного управління?

14. Чому розвиток демократичних засад державної служби є важливим напрямом підвищення ефективності публічного управління?

15. Чому оптимізація правових засад судового захисту прав і свобод громадян є чинником підвищення ефективності публічного управління?

16. Чому унормування процедур громадського контролю за діями органів публічної влади є чинником підвищення її ефективності?

17. Розкрийте зміст основних компонентів (стадій) нормотворчості.

18. З якою метою в Україні розробляють комплексні плани нормотворчості?

19. Чому прогнозування є частиною функції планування нормотворчості?

20. Дайте загальну характеристику підходів та методів формування та оновлення нормативно-правових баз.

23. Перерахуйте складові законності в публічному управлінні та адмініструванні.

24. Розкрийте взаємозв'язок принципів справедливості та законності в практиці публічного управління та адміністрування.

25. Розкрийте взаємозв'язок основних компонент законності та її дотримання в публічному управлінні та адмініструванні.

26. Перерахуйте основні принципи законності у демократичних державах у контексті здійснення публічного управління та адмініструванні.

27. Які чинники дозволяють розглядати забезпечення законності як принцип публічного управління та адміністрування?

28. Дайте характеристику основних принципів правотворчості

29. Розкрийте зміст форм та принципів правозастосовної діяльності.

30. Розкрийте зміст ідеологічних, політичних та економічних передумов (гарантій) законності в публічному управлінні та адміністрування.

31. Розкрийте зміст та роль юридичних гарантій забезпечення законності публічного управління та адміністрування

32. Розкрийте зміст та роль організаційних гарантій забезпечення законності публічного управління та адміністрування

33. Розкрийте сутність та цілі юридичної (правової) відповідальності в публічному управлінні та адмініструванні

34. Які функції юридичної (правової) відповідальності в публічному управлінні та адмініструванні.

35. Перерахуйте види (групи) правової відповідальності в публічному управлінні та адмініструванні.

36. Розкрийте зміст особливих ознак конституційно-правової відповідальності суб'єктів публічного управління та адміністрування.

37. Чому ієрархічність структури системи виконавчої влади та статус судових органів є чинниками забезпечення правової відповідальності суб'єктів публічного управління та адміністрування?

38. Дайте характеристику конституційно-правової відповідальності Президента України

39. Дайте характеристику правового механізму притягнення Президента України до конституційно-правової відповідальності.

40. Дайте характеристику конституційно-правової відповідальності Верховної Ради України та народних депутатів України

41. Дайте характеристику правового механізму дострокового припинення повноважень Верховної Ради України та народних депутатів.

42. Розкрийте елементи процедури притягнення до конституційно-правової відповідальності посадових осіб та органів Верховної Ради України.

43. Дайте характеристику конституційної відповідальності Кабінету Міністрів України.

44. Дайте характеристику конституційно-правової відповідальності органів місцевого самоврядування.

45. Дайте характеристику конституційно-правової відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування.

46. Розкрийте сутність правової відповідальності державних службовців.

47. Розкрийте зміст кримінальної та адміністративної відповідальності державних службовців.

48. Розкрийте зміст та механізми притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців.

49. Розкрийте зміст матеріальної, моральної та цивільно-правової відповідальності державних службовців.

50. Розкрийте зміст політичної складової профілактики та боротьби з корупцією.

51. Виконання яких першочергових завдань в Україні зумовлює політична складова корупції?

52. Розкрийте зміст соціально-економічної складової профілактики та боротьби з корупцією.

53. Розкрийте зміст морально-етичного аспекту профілактики та боротьби з корупцією.

54. Які напрямки формування громадянської антикорупційної свідомості в Україні є пріоритетними?

55. Які принципи особливості корупції в Україні?

56. Які особливості запобігання та протидії корупції у Фінляндії, Нідерландах, Німеччині та Франції?

57. Які особливості запобігання та протидії корупції у Великобританії, Канаді та США?

58. Які особливості запобігання та протидії корупції у Швеції та Італії?

59. Які особливості запобігання та протидії корупції у Гонконзі, Китаї, Сінгапурі та Японії?

60. Розкрийте сутність політичної корупції, як соціального явища.

61. Які кроки, на думку Групи проти корупції Ради Європи GRECO має здійснити Україна для запобігання та протидії політичній корупції?

Теми рефератів (контрольних робіт)

1. Види, ієрархія та порядок підготовки нормативно-правових актів публічного управління та адміністрування в Україні.

2. Види, ієрархія та порядок підготовки нормативно-правових актів публічного адміністрування в країнах-членах ЄС

3. Правові засади підготовки та оприлюднення підзаконних нормативно-правових актів в Україні.

4. Напрями вдосконалення правового забезпечення публічного управління та адміністрування в Україні.

5. Основні технології планування правового забезпечення публічного управління та адміністрування.

6. Основні компоненти законності в публічному управлінні та адмініструванні та механізми її забезпечення в Україні

7. Законність як визначальний принцип публічного управління та адміністрування.

8. Законність як правовий режим та метод публічного управління та адміністрування.

9. Основні передумови забезпечення законності публічного управління та адміністрування.

10. Сутність та функції відповідальності в публічному управлінні та адмініструванні

11. Види юридичної (правової) відповідальності в публічному управлінні та адмініструванні.

12. Особливості механізмів забезпечення правової відповідальності суб'єктів публічного управління та адміністрування.

13. Правові засади забезпечення конституційно-правової відповідальності Президента України.

14. Правові засади забезпечення конституційно-правової відповідальності Верховної Ради України.

15. Правові засади забезпечення конституційної відповідальності Кабінету Міністрів України.

16. Правові засади забезпечення конституційно-правової відповідальності органів місцевого самоврядування в Україні.

17. Правові засади забезпечення конституційно-правової відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування в Україні.

18. Правові засади забезпечення юридичної (правової) відповідальності державних службовців в Україні.

19. Правові засади забезпечення юридичної (правової) відповідальності державних службовців в країнах-членах ЄС.

20. Правові засади забезпечення юридичної (правової) відповідальності державних службовців в США.

21. Правові засади політичної складової профілактики та боротьби з корупцією в Україні.

22. Правові засади політичної складової профілактики та боротьби з корупцією в провідних демократичних країнах.

23. Правові засади соціально-економічної складової профілактики та боротьби з корупцією в Україні.

24. Правові засади соціально-економічної складової профілактики та боротьби з корупцією в провідних демократичних країнах.

25. Правові засади морально-етичної складової профілактики та боротьби з корупцією в Україні

26. Правові засади морально-етичної складової профілактики та боротьби з корупцією в провідних демократичних країнах.

27. Досвід США щодо запобігання та протидії корупції.

28. Досвід Японії та Канади щодо запобігання та протидії політичній корупції.

29. Досвід країн-членів ЄС щодо запобігання та протидії корупції.

30. Порівняння досвіду пострадянських країн щодо запобігання та протидії корупції.

31. Порівняння досвіду Китаю та Сінгапуру щодо запобігання та протидії корупції.

32. Проблема запобігання політичній корупції в Україні та шляхи її вирішення.

РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА

Основна (базова):

Адміністративна діяльність: посібник // за заг. ред. д-ра юрид. наук професора О. І. Остапенка. Львів: ЛьвДУВС, 2006. С. 34–35

Державна служба: підручник: у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; редкол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), О. Ю. Оболенський (заст. голови), С. М. Сербогін (заст. голови) [та ін.]. К.; Одеса: НАДУ, 2012. Т. 1. С. 281.

Державне управління: підручник: у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. К.; Дніпропетровськ: НАДУ, 2012.. Т. 1. С. 348.

Загальна теорія держави і права: підручник /М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.; За ред. д-М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків: Право, 2010. 584 с.

Закон України «Про державну службу» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 4, ст. 43) [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.

Закон України «Про Кабінет Міністрів України» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 13, ст. 222) [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [Електронний ресурс] (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, № 24, ст. 170) // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.

Конституція України. // Відомості Верховної Ради (ВВР), 1996, № 30, ст. 141). {Із змінами}. [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

Кохан Г. В. Явище політичної корупції: теоретико-методологічний

аналіз: монографія / Г. В. Кохан. К.: НІСД, 2013. 232 с.

Марушій О. А. Сутність законності у сфері державного управління та гарантії її дотримання // Вісник національного університету «Львівська полі-техніка». № 824. 2015. С. 65–70

Самотуга А. В. Конституційно-правова відповідальність: концепт лекцій. Дніпро: Дніпропетровський держ.унів.внутр.справ. 2019. 244 с.

Скакун О. Ф. Теорія держави і права: Підручник / Пер. з рос. Харків: Консум, 2001. 656 с.

Додаткова:

ІБилинская М. Современная коррупция: отечественная специфика и зарубежный опыт противодействия [Текст]: [монографія] / М. Н. Билинская, В. В. Моисеев, В. Ф. Ницевич. Берлин: DirectMEDIA, 2014. 438 с.

ІРоуз-Аккерман С. Коррупция и государство: причины, следствия, реформы / Пер. англ. О. А. Алякринского. М.: Логос. 2003. 343 с.

Heidenheimer A., Johnston M. Political Corruption: Concepts and Contexts [Text] / Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston. Transaction Publishers, 2011. 850 p.

Persson T., Tabellini G., Trebbi F. Electoral rules and corruption // Journal of European Economic Association. 2003. Vol. 1, No. 4. P. 958.

Глобальна та національна безпека: підручник / авт. кол.: В. І. Абрамов, Г. П. Ситник, В. Ф. Смолянчук. К.: НА-ДУ, 2016. 784 с.

Голікова К. О. Дисципліна та законність у державному управлінні: поняття та способи їх забезпечення // Часопис Київського університету права. № 2. 2013. С. 110–113.

Закон України «Про запобігання корупції» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 49, ст. 2056) [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>

Закон України «Про особливу процедуру усунення Президента України з поста (імпічмент)» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2019, № 40, ст. 212) [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/39-20#Text>

Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 14–15, № 16–17, ст. 133) [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>.

Закон України «Про статус народного депутата України»

(Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1993, № 3, ст. 17)[Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12#Text>.

Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1998, № 20, ст. 99) [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80#Text>.

Запобігання і протидія проявам корупції як елемент модернізації системи державної служби / Івано-Франківський центр науки, інновацій та інформатизації. Івано-Франківськ: 2012. 237 с.

Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції (укр/рос) [Електронний ресурс] // https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text.

Марчук А., Нестеренко О. Аналітичне дослідження «Оцінка виконання антикорупційної стратегії: досягнення та виклики». Міждисциплінарний науково-освітній центр протидії корупції. К.: Києво-Могилянська Академія «ACREC».-2017. 65 с.

Нонік В. В. Морально-етичні засоби зниження масштабності корупційних проявів в Україні // EAST JOURNAL OF SECURITY STUDIES VOLUME 1(3)/2018 [Електронний ресурс] // <http://repositcs.nuczu.edu.ua/%d0%9d%d0%be%d0%bd%d1%96%d0%ba.pdf>.

Серьогін С. С. Механізми попередження та протидії корупції в органах публічної влади України: дис. ... канд. наук з держ. управління: 25.00.02 / Сергій Сергійович Серьогін. — Дніпропетр. регіон. ін-т. держ. упр. Дн., 2009. 249 с.

**РОЗДІЛ 4.
МЕХАНІЗМИ
ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ
ПОЛІТИЧНИХ РІШЕНЬ У
ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ**

Глава 11. Поняття та складові механізму імплементації політичних рішень у публічному управлінні

11.1. Спільне та відмінне у проблемному полі формування публічної та державної політики

Прийняття та імплементація (реалізація) рішення є визначальними актами управлінської діяльності. Вказані рішення класифікують за різними ознаками, зокрема за:

- рівнем (суб'єктами) та способом прийняття;
- сферою охоплення;
- тривалістю дії;
- способом обґрунтування;
- специфікою завдань, на вирішення яких вони спрямовані;
- необхідними і достатніми умовами щодо їх прийняття.

Робота, яка передуює прийняттю управлінських рішень, а в подальшому і їх реалізації, потребує від суб'єктів публічної влади високого рівня компетентності, досвіду, злагодженості у роботі, відповідних ресурсів (часових, фінансових та інших) і, безумовно, політичної та юридичної відповідальності. З огляду на це управлінське рішення цих суб'єктів, як правило, є, зокрема результатом обмірковувань тих чи інших дій і намірів, прогностичних оцінок з метою пошуку шляхів адекватного реагування на перебіг суспільно-політичних та соціально-економічних процесів.

Вказаний пошук так чи інакше відбувається у контексті забезпечення безпеки людини (індивіда), суспільства та інститутів публічної влади у різних сферах їх життєдіяльності (політичній, економічній та інших).

Оскільки національна безпека є комплексною характеристикою внутрішніх та зовнішніх умов буття (існування) людини, суспільства та інститутів держави, то рішення суб'єктів публічної влади передусім не повинні призводити до небезпек вказаній безпеці. Саме ця обставина дозволяє найбільш ґрунтовно дати характеристику проблемного поля формування політичних та управлінських рішень, їх взаємозв'язку й на цій основі розкрити сутність та складові механізму імплементації політичних рішень у публічному управлінні, а також взаємопов'язаних проявів та завдань державної політики та публічного управління.

Отже, ефективними та виправданими управлінськими впливами суб'єктів публічної влади можуть вважатися лише ті, що не призводять до істотного погіршення безпеки людини (індивіда), суспільства та інститутів публічної влади. Ці впливи є результатом реалізації політичних, державно-політичних та державно-управлінських (адміністративних) рішень, які приймаються відповідними суб'єктами публічної влади.

Водночас, принципово важливим є те, що сьогодні такі концепти як «публічна політика», «державна політика», «публічне управління», «політичне управління», «державне управління», «публічне адміністрування» та тісно пов'язані з ними перебувають у фокусі наукового дискурсу. Це зумовлено тим, що зміст цих концептів піддається суттєвим трансформаціям передусім через вплив нових інституційних структур соціальних взаємодій та інформаційних технологій. Тому, розгляд проблемного поля формування політичних та управлінських рішень та їх взаємозв'язку має здійснюватися крізь призму сутності соціальних явищ, які уособлюють вказані вище концепти та передбачати передусім аналіз:

- єдності та відмінності публічної та державної політики;
- політичного управління, публічного управління та державного управління;
- теоретико-методологічних основ взаємозумовленості політичних, державно-політичних і державно-управлінських рішень у контексті забезпечення національної безпеки;
- проблемних аспектів імплементації політичних рішень суб'єктами публічної влади.

Щодо єдності та відмінності публічної та державної політики, то в науковій царині до цього часу точаться дискусії стосовно їх теоретико-методологічних засад, що, зокрема підтверджують до-

слідження розкриття зв'язку цих політик з публічним та державним управлінням. Як слушно зазначає Ю. Палагнюк, незважаючи на те, що в українській науковій літературі з державного управління окремо виділяються поняття «державна політика» та «публічна політика», «дискусійними досі залишаються питання співвідношення визначення цих понять, диференціація їх змісту або, навпаки, ототожнення»⁹⁵.

Головною причиною дискусій серед вітчизняних та зарубіжних науковців щодо змісту понять «державна політика» та «публічна політика» є багатоаспектність і багатогранність явищ, які вони уособлюють.

Так, у підручнику «Державна політика», виданому у 2014 році колективом науковців НАДУ при Президентів України, державну політику трактують як управлінську категорію та пропонують під нею розуміти «сукупність ціннісних цілей, державно-управлінських заходів, рішень і дій, порядок реалізації державно-політичних рішень (поставлених державною владою цілей)»⁹⁶. Водночас вони ж вказану політику пропонують розглядати і як систему та «практичну діяльність політичних суб'єктів і органів державної влади з реалізації виробленого політичного курсу та досягнення конкретних політичних цілей»⁹⁷.

В енциклопедії державного управління, яка була видана у 2010 році вказаною академією, В. Бакуменко та С. Попов пропонують розуміти під державною політикою «напрямок дій або утримання від них, обраний органами державної влади для розв'язування певної проблеми або сукупності взаємопов'язаних проблем»⁹⁸. Вони також вважають, що державна політика є «засобом, що дозволяє державі досягнути певної мети в конкретній області, використовуючи правові, економічні, адміністративні методи впливу, спираючись на ресурси, які є в її розпорядженні... коли існує конкретний план дій, він стає політикою».

⁹⁵ Палагнюк Ю.В. «Державна політика» та «публічна політика»: теоретичний аспект / Ю. В. Палагнюк // Наук. пр. [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»]. Сер.: Державне управління. — 2012. — Т. 181, Вип. 169. — С. 63.

⁹⁶ Державна політика: підручник / НАДУ при Президентів України; ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. — К.: НАДУ, 2014. — С. 8.

⁹⁷ Державна політика: підручник / НАДУ при Президентів України; ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. — К.: НАДУ, 2014. — С. 12.

⁹⁸ Енциклопедичний словник з державного управління / Уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. — К.: НАДУ, 2010. — С. 122.

При цьому, вказані дослідники акцентують увагу на тому, що державну політику проголошують тільки певні органи державної влади, як правило, вищі, а здійснює вся система державного управління. Це дійсно так, оскільки, наприклад, згідно статті 85 Конституції України визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики належить до повноважень Верховної Ради України, а згідно статті 116 — здійснення внутрішньої і зовнішньої політики віднесено до компетенції Кабінету Міністрів України⁹⁹.

Водночас, нещодавно виданий науковцями НАДУ при Президентові України термінологічний словник взагалі не містить визначення поняття «державна політика», Проте, у ньому наведене визначення поняття «публічна політика», яке належить С. Телешуну.

Під публічною політикою та її складовими С. Телешун пропонує розуміти «курс дій органів публічного управління та суспільних інститутів, що базується на узгодженні та зближенні позицій заінтересованих сторін і спрямований на досягнення суспільно значимих цілей та виконання пов'язаних з ними завдань. Складовими елементами публічної політики є: публічна проблема; існування як цільових груп, які перебувають в основі публічної проблеми, так і кінцевих адресатів, для яких ця проблема вирішується; наявність задекларованих намірів; наявність певної кількості рішень та дій; інституційно формалізована програма дій із залученням заінтересованих сторін; існування формалізованих актів упровадження; громадський, публічний та інституційний контроль за результатами відповідної діяльності»¹⁰⁰.

Окремо варто зазначити, що підходи до розуміння публічної політики у США та Західній Європі дещо відрізняються. Як справедливо зазначає Н. Беляєва, концепт «публічної політика» в США розглядається у контексті дії держави та державного апарату, що пояснюється розвиненими демократичними інститутами, високим рівнем політичного плюралізму та конкуренції, а в європейській традиції — у контексті демократичної участі різних груп за інтересами, державних і недержавних політичних акторів у політико-управлінському процесі, досягнення комплексного бачення соціальної проблеми з дотриманням

⁹⁹ Конституція України від 28 червня 1996 р. / Відомості Верховної Ради (ВВР), 1996. — № 30. — ст. 141. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws>.

¹⁰⁰ Публічне управління: термінол. слов. / уклад.: В. С. Куйбіда, М. М. Білінська, О. М. Петроє та ін.; за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білінської, О. М. Петроє. — Київ: НАДУ, 2018. — С. 138

процедур узгодження інтересів перед безпосередньою політичною дією уряду¹⁰¹. Загалом зарубіжні та вітчизняні вчені запропонували низку підходів щодо тлумачення поняття «публічна політика», зокрема, пропонується розглядати її як¹⁰²:

- *цілеспрямований* вплив, який здійснюють структури публічної влади в контексті реалізації публічного управління або певної ідеології правлячого класу;
- *програму*, що містить стратегії розвитку держави у тій чи іншій сфері (економіки, освіти, охорони здоров'я тощо);
- *активність* політичних та не політичних акторів, репрезентовану у публічній сфері, які через взаємодію прагнуть реалізувати власний інтерес, а метою публічної діяльності держави у цьому випадку є пошук раціональних управлінських рішень у контексті задоволення тих чи інших соціальних запитів (пошук консенсусу у руслі політичного процесу);
- *форму* політичного процесу, представлену цілісним комплексом вертикальних і горизонтальних взаємодій його учасників;
- *транспарентний процес* прийняття політичних, політико-управлінських рішень, де ступінь публічності визначається наявністю каналів доступу заінтересованих груп до цього процесу.

¹⁰¹ Беляева Н. Развитие концепта публичной политики: внимание «движущим силам» и управляющим субъектам // Политические исследования — 2011. № 3. С. 76–77..

¹⁰² Див. зокрема: Андерсон Дж. Публичная политика: Введение // Публичная политика: от теории к практике сост. и науч. ред. Н. Ю. Данилова, О. Ю. Гурова, Н. Г. Жидкова. СПб.: Алетея, 2008. 356 с.; Kelly R., Palumbo D. Theories of Policy Making. Encyclopedia of Government and Politics. Vol. 2 (ed.) Hawkesworth M., Kogan M. L., N.Y. 1992.; Публічна чи державна політика — вітчизняна дилема вибору / С. Телешун, С. Ситник, І. Рейтерович // Вісник НАДУ при Президентів України. 2012. Вип. 4. С. 185–196; Лазарева О. Публічна політика в системах державного управління країн розвиненої демократії: від теорії до практики // Ефективність державного управління. 36. наук. пр. 2010. Вип. 23. С. 118–125; Парсонс В. Публічна політика: вступ до теорії й практики аналізу політики / В. Парсонс; пер. з англ. О. Дем'янчук. К.: Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2006.— 549 с.; Конон Н. Теоретичні засади дослідження публічної політики в сучасній політичній науці // «Гілея: науковий вісник»: Збірник наукових праць. К., 2012. Вип. 60. С. 653–657; Аналіз і пілотаж публічної політики / Пітер Кньопфель, Корін Ларю, Фредерік Варон, Наталія Малишева; пер. з фр. І. С. Микитин; Вищ. Інст. публ. упр. Швейцарії. К.: Алерта, 2010. 424 с.

Зауважимо, що у даному випадку під транспарентністю розуміється запропоновані Е. Афоніним та О. Суший відкритість дій різних гілок влади, процедури прийняття політичних рішень та активізації суспільного контролю над управлінською діяльністю органів державної влади, тобто те, що у сучасному науковому дискурсі розуміється як «відкритість», «прозорість» та «гласність» щодо дій органів державної влади¹⁰³.

У контексті викладено вище варто зазначити, що знаменитий американський соціолог І. Гофман, який розробив соціально-драматургічний підхід в соціології, стверджував, що взаємодіючи у суспільстві люди виробляють певні способи підтримки, руйнування та відновлення публічного порядку, який є базовим для підтримки соціального порядку (політичного та економічного порядку)¹⁰⁴.

При цьому, як зазначає Х. Абельс, І. Гофмана передусім цікавить питання: як в тих чи інших ситуаціях соціальної взаємодії люди сприймають себе, як вони координують свої дії, тому, його увага зосереджена на посланнях, які люди свідомо чи несвідомо направляють один одному у процесі виконання певних соціальних ролей, тому, особливого значення набуває аналіз причин та наслідків збоїв у їх взаємодії¹⁰⁵.

Дійсно, І. Гофман стверджує, що «Коли індивід з'являється перед іншими, він і свідомо і ненавмисно проектує визначення ситуації, важливою частиною якої є повідомлення уявлень про самого себе. Коли відбувається подія, яка явно не збігається з цим уявленням, можливі значимі наслідки одночасно на трьох рівнях соціальної реальності, кожен з яких передбачає іншу точку відліку та інший порядок фактів»¹⁰⁶. Він же дає характеристику цих рівнів, яка загалом зводиться до наступного¹⁰⁷:

¹⁰³ Афонін Е. А., Суший О. В. Транспарентність влади в контексті європейської інтеграції України [Електронний ресурс]: консп. лекц. до короткотерм. семін. в системі підвищення кваліфікації кадрів / уклад.: Е. А. Афонін, О. В. Суший. К.: НАДУ, 2010. 48 с. Режим доступу: <http://lib.rada.gov.ua/static/about/text/transparentnist.pdf>.

¹⁰⁴ Гофман И. Представление себя другим в повседневной жизни / Пер. с англ, и вступ. статья А. Д. Ковалева М.: «КАНОН-пресс-Ц», «Кучково поле», 2000. 304 с.; Гофман И. Поведение в публичных местах / пер. с англ, А. Корбут. М.: Элементар-ные формы. 2017. 382 с.

¹⁰⁵ Абельс Х. Интеракции, идентичность, презентация / пер. с нем. под общ. Ред. Н. А. Головина и Б. Б. Козловского. Санкт-Петербург. «Алетейя». 2000. 272 с.

¹⁰⁶ Гофман И. Представление себя другим в повседневной жизни / Пер. с англ, и вступ. статья А. Д. Ковалева М.: «КАНОН-пресс-Ц», «Кучково поле», 2000. С. 287.

¹⁰⁷ Там само. С. 287–289.

- *перший рівень* (ситуація) соціальної реальності, виникає тоді, коли соціальна взаємодія може перерватися в умовах загального збентеження індивіда і в такому випадку ситуація перестає бути для нього визначеною, тобто колишні позиції можуть стати в подальшому не захищеними, а учасники соціальної взаємодії можуть виявитися без наміченого курсу дій;
- *другий рівень*, це ситуація, коли дезорганізуючі наслідки для соціальної взаємодії, зважаючи на відсутність орієнтовного курсу дій, можуть мати і більш глибокі наслідки, наприклад, коли аудиторія сприймає особистісний образ індивіду, під час будь-якого його поточного виступу (дії), як якогось відповідального представника групи його колег (команди, організації);
- *третій рівень* соціальної реальності — це ситуація глибокого ототожнення індивіда з якоюсь конкретною роллю, організацією або групою, що формує його самооцінку як людини, яка не зриває соціальної взаємодії і не підводить соціальні підрозділи, які залежать від цієї взаємодії, але якщо такий зрив (збій) трапляється, то може з'явитися сумнів в цій самооцінці, навколо яких будувалася особистість цього індивіда.

Отже, наслідки зривів виконання індивідом своєї ролі можна розглядати на трьох рівнях абстракції: особистості, взаємодії і соціальної структури. Очевидно, що в реальному житті ймовірність та соціальна важливість ймовірних зривів, досить широко варіюються від однієї соціальної взаємодії індивідів до іншої, у том у числі й між означеними рівнями соціальної реальності.

Оскільки люди, як правило, намагаються уникнути збоїв у соціальній взаємодії або так чи інакше виправляти ситуації, які призвели до цього, то їх зусилля будуть мати одночасні наслідки на всіх трьох вказаних рівнях. Цей висновок є надзвичайно важливим, бо дозволяє з'ясувати сутність та динаміку публічної політики через концепт «публічний порядок» та більш класичний концепт — «соціальний порядок», які взаємопов'язані з такими базовими складовими безпеки, як державність, державний устрій, політичні права та свободи громадян, політична стабільність.

На думку, В. Абизова, публічна політика виникла на хвилі дискусій щодо необхідності підвищення ефективності державного управління

у контексті розширення можливостей участі громадянського суспільства в політичному процесі, політичною складовою якого є взаємодія політичних акторів, внаслідок якої відбувається прийняття політичних, державно-політичних та державно-управлінських рішень¹⁰⁸. З іншого боку, варто враховувати, що, як стверджують Ю. Ковасюк та В. Бакуменко, розуміння сутності державного управління зазнало еволюції внаслідок розвитку демократії та громадянського суспільства у світі та в Україні. Тому, сьогодні аспект на взаємодії держави і громадянського суспільства в державному управлінні є дуже важливим на відміну від традиційного бачення вказаного управління як організуючого і регулюючого впливу держави на суспільну життєдіяльність людей¹⁰⁹.

Отже, метою публічної політики є вирішення суспільних проблем, які потребують розв'язання, а реалізується вона (впроваджується) відповідними органами публічного управління. Водночас принципово важливим є те, що схема вироблення публічної політики практично співпадає з процесом прийняття політико-управлінських рішень починаючи з ідентифікації проблеми, визначення цілі, збору і аналізу інформації, обрання тієї чи іншої моделі рішення, формулювання альтернативних варіантів рішення та завершуючи обрання найбільш ефективного варіанта рішення, доведення його до виконавців та контролем виконанням¹¹⁰.

Важливим є й те, що методологічний інструментарій, що використовується для розкриття сутності публічної політики, її цілей, завдань, теоретичних засад формування та реалізації тощо належать до різних галузей знань. Так, при її формуванні неможливо уникнути аналізу мотивів та інтересів взаємодії індивідів, тих чи інших соціальних груп, як політичних акторів, оминати економічні, соціологічні та психологічні аспекти та наслідки їх взаємодій, проігнорувати традиційні моделі вироблення та реалізації політики, питання політичної комунікації держави.

Крім того, підлягають системному аналізу механізми впливу на прийняття політико-управлінських рішень з боку інститутів грома-

¹⁰⁸ Абизов В. Політичне рішення: механізм прийняття / В. Абизов, В. Кремень. — К.: НІСД, 1995. — С. 9.

¹⁰⁹ Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві У країни; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ков-басюк (голова) та ін. — К.: НАДУ, 2011. — Т. 1: Теорія державного управління / на ук. — ред. колегія: В. М. Князев (співголо-ва), І. В. Розпутенко (співголо-ва) та ін.— 2011. — С. 109.

¹¹⁰ Пухкал О. Г., Гомоляко О. В. Публічна та державна політика: єдність та відмінності // Інвестиції: практика та досвід.— 2017.— № 24. — С. 109. Режим доступу: <http://www.investplan.com.ua/?op=1&z=5851&i=17>.

дянського суспільства, представників бізнесу та інших недержавних акторів, які зацікавлені у реалізації своїх політичних інтересів. Як зазначав свого часу відомий американський дослідник Дж. Андерсон, незважаючи на те, що окремі напрями та цілі публічної політики формуються урядовими структурами та чиновниками, в її основі завжди перебувають політичні запити з боку суспільства¹¹¹.

З огляду на викладене стає зрозумілим чому різні аспекти формування та реалізації публічної політики потребують залучення методологічного інструментарію з політичних, юридичних, економічних, соціологічних наук і, безумовно, публічного управління та адміністрування, особливо з огляду на те, що сьогодні концепти «публічна політика» та «публічне управління» перебувають у трансформації. Це призводить до поступової зміни їх характеристик, а відтак зміст цих понять може бути досить різним залежно від цілей та наукових вподобань дослідників.

Водночас варто погодитися з тими, на думку яких публічна політика є політикою органів державного управління, яка заснована на механізмах публічного узгодження інтересів заінтересованих сторін та спрямована на досягнення суспільно значимих цілей та вирішення суспільно важливих завдань¹¹². Це свідчить, як і у випадку з державною політикою та державним управлінням, про органічну нероздільність публічної політики та публічного управління зважаючи на складне переплетіння взаємопов'язаних та взаємозумовлених суспільно-політичних, соціально-економічних та управлінських процесів, наслідком взаємодії яких є об'єктивна необхідність прийняття тих чи інших політичних, державно-політичних та державно-управлінських рішень.

Публічна політика, як і державна, завжди пов'язані з реалізацією владних повноважень з моменту формування проблеми та варіантів політичного рішення та закінчуючи оцінкою результатів реалізації прийнятого рішення.

Водночас, принципово важливим є те, що саме публічна політика спрямована на реалізацію національних інтересів, які відображають сут-

¹¹¹ Андерсон Дж. Публичная политика: Введение // Публичная политика: от теории к практике сост. и науч.ред. Н. Ю. Данилова, О. Ю. Гурова, Н. Г. Жидкова. — СПб.: Алетейя, 2008. — 356 с.

¹¹² Див. зокрема: Публічна чи державна політика — вітчизняна дилема вибору / С. Телешун, С. Ситник, І. Рейтерович // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. — 2012. — Вип. 4. — С. 185–196; Пухгал О. Г., Гомоля-ко О. В. Публічна та державна політика: єдність та відмінності // Інвестиції: практика та досвід. — 2017. — № 24. — С. 106–112.

ність суспільно значущих інтересів (потреб), а державна, як правило, акцентує увагу на реалізації державних інтересів. Це означає, що у будь-якому випадку місія (роль) та сенс (мета), які визначають зміст, завдання та суб'єкти публічної політики включають в себе і державну політику. Тому, завданням публічної політики передусім має бути створення передумов та механізмів виявлення і забезпечення реалізації суспільного інтересу, бо «за певних політичних режимів держава може блокувати та «відмовлятися» від санкціонування певних суспільних інтересів і вони ніколи не набувають статусу публічного інтересу»¹¹³.

З огляду на викладене важливим є й виявлення закономірностей, єдності та відмінності у механізмах соціальної взаємодії в структурах політичного, публічного та державного управління у контексті необхідності підвищення ефективності публічної політики, особливо у сфері політичної безпеки України. Це зумовлено не тільки особливістю національних політичних процесів, які характеризуються зростання вимог, які сьогодні суспільство пред'являє до політичної системи, а й тим, що має місце тенденція зростання викликів та загроз політичній безпеці, що потребує більш активного залучення всіх заінтересованих суб'єктів у процеси вироблення публічної політики.

11.2. Взаємозумовленість цілей публічного, політичного та державного управління

Як і при аналізі сутності та взаємозв'язку публічної та державної політики з'ясування взаємозумовленості цілей і завдань публічного, політичного та державного управління потребує залучення наукового інструментарію з різних наукових галузей знань, зокрема політології, соціології, публічного управління та адміністрування.

У контексті сказаного важливими є роботи науковців, в яких висвітлено концептуальні положення організації суспільного життя, які є основою з'ясування місії (ролі) та сенсу (головної мети) управління у суспільстві¹¹⁴, а також роботи, які заклали концептуальні підвалини

¹¹³ Пухкал О. Г., Гомоляко О. В. Публічна та державна політика: єдність та відмінності // Інвестиції: практика та досвід. — 2017. — № 24. — С. 110.

¹¹⁴ Див., зокрема: Арон Р. Демократія і тоталітаризм: пер. с фр. / Р. Арон. — М.: Текст, 2006. — 303 с.; Бергер П. Соціальне конструювання реальності: трактат по соціології знання: пер. с англ. / П. Бергер, Т. Лукман. — М.: Медум, 1995. — 323 с.; Бурдье П. Соціологія політики / Пер. с фр./сост., общ. ред. и предисл. Н. А. Шматко. / — М.: Socio-Logos, 1993. — 336 с.; Вебер М. Избранные произведения: пер. с нем. / М. Ве-

класичних теорій організації управління, визначили принципи раціонального управління та доктрини людських відносин, а відтак і теоретичні засади форм політико-управлінської взаємодії¹¹⁵.

Водночас, при аналізі взаємозумовленості цілей і завдань публічного, політичного та державного управління у контексті сутності та організації управління та його місця в житті суспільства окремої уваги заслуговують роботи в яких системно досліджуються різні аспекти політико-управлінських відносин у контексті державновладної взаємодії в суспільстві. Серед них, зокрема роботи¹¹⁶: Г. Атаманчука, П. Друкера, М. Головатого, Г. Райта, Г. Саймона, В. Токовенко, В. Томпсона, М. Туленкова, В. Цветкова.

Як було показано у розділ 1 державна влада є головним інструментом забезпечення існування держави, охорони політичної системи, економічної та соціальної структури, організації та упорядкування соціально неоднорідного суспільства, збереження його цілісності.

бер. — М.: Прогресс, 1990. 804 с.; Мертон Р. Социальная теория и социальная структура / Р. Кинг Мертон. М.: АСТ, Хранитель, 2006. 873 с.; Парсонс В. Публічна політика: вступ до теорії й практики аналізу політики / В. Парсонс; пер. з англ. О. Дем'ячук. — К.: Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2006. — 549 с.; Хабермас Ю. Политические работы / Ю. Хабермас. — М.: Практикс, 2005. — 306 с.

¹¹⁵ Див., зокрема: Арджирис К. Организационное учение: пер. с англ. / К. Арджирис. — М.: ИНФРА-М., 2004. — 606 с.; Бергер П. Социальное конструирование реальности: трактат по социологии знания: пер. с англ. / П. Бергер, Т. Лукман. — М.: Медум, 1995. — 323 с.; Богданов А. А. Тектология: всеобщая организационная наука / А. А. Богданов. — М., 1989. — 212 с.; Дарендорф. Р. Современный социальный конфликт: Очерк политики свободы / Р. Дарендорф; пер. с нем. Л. Ю. Пантина. — М.: РОССПЭН, 2002. — 284 с.; Файоль А., Эмерсон Г., Тейлор Ф., Форд Г. Управление — это наука и искусство / [А. Файоль, Г. Эмерсон, Ф. Тейлор, Г. Форд]. — Москва: Республика, 2004. — 352 с.; Маслоу А. Мотивация и личность. Изд. 3-е / пер. с англ. Т. Гутман, Н. Мухина. — Питер.: Санкт-Петербург. — 2011. — 352 с.

¹¹⁶ Атаманчук Г. В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): учеб. пособие / Г. В. Атаманчук. М., 2008. — 354 с.; Друкер П. Энциклопедия менеджмента: Пер. с англ. — М.: Издательский дом «Вильямс», 2004. — 432 с.; Головатий М. Ф. Політичний менеджмент: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / М. Ф. Головатий. 2-ге вид., допов. К.: ДП «Вид. дім «Персонал», 2010. — 296 с.; Райт Г. Державне управління: пер. з англ. / Г. Райт. К. 2004. 242 с.; Саймон Г. і др. Менеджмент в организациях: Сокр. пер. с англ. с 15-го изд. / Саймон Г., Смитбург Д., Томпсон В.: Общ. ред. и вступ. ст. А. М. Емельянова и В. В. Петрова. — М.: Экономика, 1995. — 335 с.; Токовенко В. В. Політичне керівництво і державне управління: проблеми взаємовідносин та оптимізація взаємодії: монографія / В. В. Токовенко. Київ: УАДУ, 2001. 253 с.; Туленков М. В. Механізми політичного управління (теоретико-методологічний аспект): монографія. К.: ІПК ДСЗУ, 2010. — 160 с.; Цветков В. В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект) / В. В. Цветков. Харків, 1996. 396 с.

Державна влада здійснює вплив на суспільні процеси за допомогою спеціально створених інститутів використовуючи наявні у її розпорядженні ресурси. Тому, за змістом державне управління є не чи іншим як процесом реалізації державної влади, а сфери діяльності держави трансформуються в сфери державного управління. Це зумовлює й принципову ознаку державно-го управління, а саме його цілеспрямованість, тобто досягнення тих чи інших цілей та його зміст — діяльність органів та установ усіх гілок державної влади (законодавчої, виконавчої, судової) з вироблення й здійснення регулюючих, організуючих і координуючих впливів на всі сфери суспільства з метою задоволення його потреб, що змінюються.

Разом з тим, за будь-яких умов лише ефективна політико-управлінська взаємодія, тобто взаємодія політиків і державних (публічних) службовців, здатна забезпечувати прогресивний суспільний розвиток та є визначальною передумовою своєчасного реагування на трансформації в усіх сферах життєдіяльності суспільства та держави. Тому, важливим є аналіз сутності політичного управління та державного управління у контексті взаємозв'язку та взаємозумовленості їх цілей і завдань при підготовці політичних, державно-політичних та державно-управлінських рішень, а також підвищення ефективності механізмів імплементації політичних рішень у публічному державному управлінні для забезпечення адекватного реагування на потреби та інтереси її громадян.

З урахуванням сучасних викликів суспільному розвитку та державності можна погодитися з М. Туленковим, що сутністю політичного управління є «об'єктивний і закономірний процес упорядкування діяльності соціально-політичної сфери, за допомогою якого формується і реалізується сукупна воля всього суспільства. Виробляючи певні правила поведінки суб'єктів соціально-політичної взаємодії, політичне управління формує та проголошує цілі суспільного розвитку, здійснює вибір засобів і способів їх досягнення, а також організує, регулює і контролює сам процес досягнення загальносуспільних цілей»¹¹⁷. З огляду на викладене вище розуміння сутності публічної політики таке розуміння політичного управління означає, що воно включає в себе й державну політику стратегічного рівня управління, зокрема щодо пріоритетів та організації взаємодій у політичній сфері життєдіяльності суспільства та ефективної міжнародної співпраці.

¹¹⁷ Туленков Н. В. Введение в теорию и практику менеджмента / Н. В. Туленков. — Київ: 2008. — С. 22–23.

Крім того, є підстави погодитися з тими, зокрема, Е. М. Головатим, М. Милосердною, М. Туленковим, В. Шабровим, М. Шульгою, які вважають, що на відміну від інших видів і форм управління, політичне управління характеризується більш складними прямими й опосередкованими результатами політико-адміністративної діяльності, специфічної як за характером і термінами «зворотного зв'язку», так і за рухливістю суб'єктів та об'єктів політичного управління, розмитістю їхніх меж¹¹⁸.

У даному випадку суб'єктами політичного управління є учасники політико-владного та організаційно-управлінського процесу, які здійснюють цілеспрямований, впорядкований, організуючий та регулюючий вплив на суспільство та його підсистеми (органи державної влади, політичні партії, об'єднання, інші громадські організації, громадяни). Вони ж є й об'єктами політичного управління. Конкретизація об'єкта політичного управління дає змогу визначити його складові: суспільство, соціальні групи, трудові колективи, громадські організації, а також відносини і процеси.

Разом з тим, деякі дослідники, наприклад, М. Шульга, нерідко вживають поняття «політичне управління» та «політичний менеджмент», як певною мірою тотожні¹¹⁹. Проте, аналіз літератури по політичному менеджменту дозволяє дійти висновку, що основний акцент у ньому робиться передусім на політологічних аспектах суспільно-політичної діяльності індивідів, соціальних груп, політичних лідерів, партій тощо. Дійсно, у політичному менеджменті акцентується увага саме на:

- аналізі політики, як специфічного виду суспільної діяльності;
- основних детермінантах політичного життя;

¹¹⁸ Головатий М. Ф. Політичний менеджмент: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / М. Ф. Головатий. — 2-ге вид., допов. — К.: ДП «Вид. дім «Персонал», 2010. — 296 с.; Милосердна І. М. Теоретичне підґрунтя до розуміння сутності політичного управління / І. М. Милосердна // Правове життя сучасної України: матеріали Міжнар. наук. конф. проф.-викл. та аспірант. складу / відп. за вип. В. М. Дрьомін; НУ ОЮА, Півд. регіон. центр НАПрН України. — Одеса: Фенікс, 2014. — Т. 2. — С. 175–177; Туленков М. В. Теоретико-методологічні основи організаційної взаємодії в соціальному управлінні: моногр. / М. В. Туленков. — Київ: Каравела, 2009. — 512 с.; Шабров В. Политическое управление: проблема стабильности и развития / В. Шабров. — М.: Ин-теллект, 1997. — 200 с.; Шульга М. А. Соціально-політичне управління. / М. А. Шульга. — К.: Центр учбової літератури, 2008. — 248 с.

¹¹⁹ Шульга М. А. Соціально-політичне управління. / М. А. Шульга. — К.: Центр учбової літератури, 2008. — 248 с.

- політичній поведінці;
- політичній боротьбі, як основному засобі здобуття та утримання влади;
- політичному аналізі та прогнозуванні;
- політичній психології;
- технологіях політичної діяльності та проведенні виборчих компаній тощо.

Політичний менеджмент є один із видів управлінської діяльності, оскільки суб'єкти політичного менеджменту впливають на учасників політичного процесу, використовуючи для цього маніпулятивні за своєю сутністю технології впливу для формування у них певних установок, мотивів поведінки, ціннісних орієнтацій тощо, які спонукають до тих чи інших дій. Разом з тим, він, на відміну від політичного управління, він безпосередньо не пов'язаний з прийняттям обов'язкових правил і норм, які передбачають використання державної монополії на «легітимне насильство».

Водночас деякі дослідники, наприклад М. Головатий та В. Токовенко ототожують «політичне управління» з «політичним керівництвом»¹²⁰. Так, М. Головатий пропонує розуміти під політичним керівництвом діяльність державних органів і посадових осіб, які посідають верховне, ієрархічно найвище місце у структурі держави концентрують найвищі повноваження щодо прийняття державних рішень, найвищих кадрових призначень, розподілу фінансових та матеріальних суспільних ресурсів, а також використання силових та інформаційних структур держави¹²¹.

При цьому, сутність політичного керівництва він пов'язує зі специфічними особливостями політики як суспільного явища: боротьбою за владу та її утримання, механізмом її використання в інтересах будь-якого суб'єкта суспільно-політичного процесу та відповідною системою цінностей, установок та норм, які використовують з метою забезпечення влади, а також не вбачає принципової різниці між політичним та партійним керівництвом¹²².

¹²⁰ Головатий М. Ф. Політичний менеджмент: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / М. Ф. Головатий. — 2-ге вид., допов. — К.: ДП «Вид. дім «Персонал», 2010. — 296 с.; Токовенко В. В. Політичне керівництво і державне управління: проблеми взаємовідносин та оптимізація взаємодії: монографія / В. В. Токовенко. — Київ: УАДУ, 2001. — 253 с.

¹²¹ Головатий М. Ф. Політичний менеджмент: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / М. Ф. Головатий. — 2-ге вид., допов. — К.: ДП «Вид. дім «Персонал», 2010. — С. 50–51.

¹²² Головатий М. Ф. Політичний менеджмент: навч. посіб. для студ. вищ. навч.

Отже, у даному випадку політичне керівництво фактично знаходиться поза межами управлінського процесу як такого, сутністю якого є прийняття управлінських рішень. Дійсно, як стверджує М. Головатий: «Політичне керівництво здійснюється переважно політичною елітою, яка від управлінців (бюрократії) відрізняється своїми функціями — вона безпосередньо не розв'язує тих чи інших питань»¹²³. Іншими словами — не приймає ніяких управлінських рішень. Тому, у даному випадку ототожнення політичного керівництва з політичним управлінням призводить до суттєвого звуження місії вказаного управління в сучасному суспільстві, а саме прийняття політичних рішень сенсом (метою) яких є визначення пріоритетів та стратегій безпечного суспільного розвитку з урахуванням усіх суб'єктів публічної політики.

У свою чергу, В. Токовенко розглядає політичне керівництво, як державне соціальне управління загальної компетенції, а державне управління, як державне соціальне управління спеціальної компетенції¹²⁴. При цьому, вона виокремлює функції політичного керівництва на загальнодержавному рівні, серед яких, зокрема:

- визначення найважливіших суспільно-політичних проблем, їх пріоритетності, а також визначення та виділення ресурсів необхідних для їх вирішення;
- розроблення та прийняття найзагальніших політичних рішень;
- утворення різноманітних, зокрема й тимчасових, структур управління для реалізації рішень загальнодержавного масштабу і характеру;
- делегування повноважень та ресурсів відповідним структурам управління;
- контроль за діяльністю відповідних структур державного управління.

Отже, у даному випадку політичне керівництво знаходиться в межах управлінського процесу як такого, але суб'єкти державного управління фактично усуваються від участі у формуванні та реалізації публічної (державної) політики як такої. Проте, це суперечить

закл. / М. Ф. Головатий. — 2-ге вид., допов. — К.: ДП «Вид. дім «Персонал», 2010. — С. 51–52.

¹²³ Там само. С. 53.

¹²⁴ Токовенко В. В. Політичне керівництво і державне управління: проблеми взаємовідносин та оптимізація взаємодії: монографія / В. В. Токовенко. — Київ: УАДУ, 2001. — С. 36.

нормам чинної Конституцією України, оскільки як ми вже зазначали вище, центральні органи виконавчої влади беруть участь у формуванні державної політики як у цілому, так і за відповідними напрямками.

Також принципово важливим при з'ясуванні сутності та взаємозв'язку політичного, публічного та державного управління є аналіз співвідношення управління та адміністрування, які не дивлячись на загальну синонімічність та вживаність у практично однакових випадках, мають різне значення.

Наприклад, можна загалом погодитися з С. Черновим, який вважає, що особливістю управління є його «імперативність у процесі його впровадження, безумовність виконання, та, як наслідок, прийняття управлінських рішень»¹²⁵.

Проте, напевно чи адміністрування «має фундамент діалогічності, гнучкості у питаннях формування як конкретних управлінських рішень, так і стратегії розвитку держави або регіону загалом». Імперативність, тобто беззастережне реагування, виконання, безумовність, обов'язковість тощо стосовно виконання прийнятих управлінських рішень, як правило, обумовлена чітко встановленими правилами, процедурами, нормами, інструкціями, наказами тощо. Це свідчить про відсутність достатньої гнучкості саме адміністративного процесу у питаннях формування управлінських рішень, в якій переконаний С. Чернов. Тим більше не може йтися мова про формування стратегії розвитку держави або регіону загалом, як одну із функцій адміністрування.

Отже, головна мета адміністрування полягає у забезпеченні функціонування системи (об'єкта) в межах (у відповідності) з визначеними нормами, нормативами, інструкціями, наказами, фінансовими ресурсами тощо. В той же час головна мета управління є розробка (пошук) та вибір управлінських рішень (альтернатив), спрямованих на подальший розвиток системи (об'єкта). Вказаний розвиток передбачає переведення системи (об'єкта) на інший більш якісний рівень розвитку, згідно прийнятого управлінського рішення, яке передбачає його нормативне оформлення у формі закону, наказу, указу тощо, які й мають бути реалізовані у процесі адміністрування.

З огляду на викладене вище, не випадково Ю. Ковбасюк та В. Бакуменко акцентують увагу на тому, що «основним завданням

¹²⁵ Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід: монографія / За заг. ред. Сергія Чернова, Валентини Воронкової, Віктора Банаха, Олександра Сосніна, Пранаса Жукаускаса, Йоліти Ввайн-хардт, Регіни Андрюкайтене; Запоріж. держ. інж. акад. — Запоріжжя: ЗДІА, 2016. — С. 22.

управлінської діяльності держави є забезпечення досягнення поставлених цілей, а змістом є дії щодо їх досягнення¹²⁶. В кінцевому підсумку це означає, що управлінський процес включає в себе і процес адміністрування. Останній виникає тоді, коли необхідно забезпечити досягнення цілей, які в свою чергу є наслідком прийнятих управлінських рішень (альтернатив). Підтвердженням сказаного може бути й сучасне розумінні процесу публічного адміністрування, яке дає Н. Драгомирецька, а саме як «сукупність логічно пов'язаних між собою адміністративних та управлінських дій, здійснюваних суб'єктами публічного адміністрування у певній послідовності й комбінації та спрямованих на досягнення мети»¹²⁷.

Загалом, виконаний аналіз дає підстави стверджувати, що спільним для політичного, публічного та державного управління є те, що моделі та технології прийняття політичних, державно-політичних та державно-управлінських рішень досить подібні. Водночас, ці рішення, як правило, суттєво впливають на розв'язання суспільно-політичних та соціально-економічних проблем. Проте, суб'єкти управлінських рішень, засоби, способи, інструменти та механізми, які вони використовують при прийнятті та реалізації рішень, а також наслідки управлінського впливу на об'єкти управління, істотно різняться.

З огляду на це у політичного, публічного та державного управління є свої смислові відтінки. Вони стають досить відчутними, коли йдеться про місію (роль), прогнозовані (очікувані) та реальні, прямі та опосередковані результати діяльності суб'єктів політичного управління, рухливість меж суб'єктами та об'єктами державно-політичних та державно-управлінських рішень. Сказане можна підтвердити наступним.

По-перше, досить часто під політичним управлінням розуміється системний вплив на всі сфери суспільства з метою підтримки його цілісності та сталого розвитку¹²⁸. Звичайно, забезпечення цілісності суспільства та його динамічного розвитку, як соціальної системи, є визна-

¹²⁶ Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ков-басюк (голова) та ін. — К.: НАДУ, 2011. — Т. 1: Теорія державного управління / на ук. — ред. колегія: В. М. Князев (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. — 2011. — С. 157.

¹²⁷ Драгомирецька Н. М. Теоретичний аналіз комунікативної діяльності державного службовця: монографія / Н. М. Драгомирецька. — Одеса: Астропринт, 2005. — С. 136.

¹²⁸ Туленков М. В. Механізми політичного управління (теоретико-методологічний аспект): монографія. — К.: ІПК ДСЗУ, 2010. — 160 с.; Госу-

чальною передумовою забезпечення стійкості національної держави, а відтак домінантою публічної політики. Тому, «відмінні риси політичного управління демонструють орієнтацію держави на вирішення життєво важливих для суспільства завдань, що виконуються в рамках збереження територіальної цілісності, суверенітету, безпеки, стабільності та ін.»¹²⁹.

По-друге, не без підстав політичне управління розглядають як спосіб встановлення ціннісних орієнтирів соціального розвитку, а відтак його головною функцією є передусім визначення стратегічних і тактичних цілей розвитку суспільства. Тому, поняття «політичне управління» часто використовується для позначення управлінських відносин, які виникають з приводу ви-значення перспектив розвитку суспільства загалом. Йдеться про реалізацію політики уособленої в особі державних інститутів, уповноважених розробляти стратегії розвитку країни з урахуванням інтересів різних соціальних груп. Проте, таке розуміння політичного управління стає досить близьким за значенням до розуміння суспільних феноменів, які позначають поняттями «публічна політика» та «державна політика» стосовно цілей, завдань, теоретичних засад формування та реалізації яких, як було показано вище, до цього часу точаться наукові дискусії.

По-третє, згідно визначення Л. Новак-Каляєвої, публічне управління — це діяльність органів державного управління, органів місцевого самоврядування, представників приватного сектору та інститутів громадянського суспільства в межах визначених законом повноважень і функціональних обов'язків щодо формування та реалізації управлінських рішень суспільного значення, політики розвитку держави та її адміністративно-територіальних одиниць¹³⁰.

З іншого боку, і у визначеннях Ю. Ковбасюка, В. Бакуменка, Л. Приходченко щодо державного управління робиться акцент на тому, що це діяльність органів державної влади, різновид соціаль-

дарственная политика. Учеб. пособ. Соловьев А. И., Григорьева Н. С., Полунов А. Ю., Пушкарева Г. В., Пшизова С. Н., и др. / Под ред. проф. А. И. Соловьева М. : Изд-во МГУ, 2012. — 544 с.; Основы стратегического прогнозирования политических ситуаций та процесів: навчальний посібник [Воловик В. І., Лепський М. А., Гутнін Е. А., Кудінов І. О. та ін.]; за заг. ред. М. А. Лепського; 2-ге видання. — Запоріжжя: ЗНУ, 2015. — 464 с.

¹²⁹ Государственная политика. Учеб. пособ. Соловьев А. И., Григорьева Н. С., Полунов А. Ю., Пушкарева Г. В., Пшизова С. Н., и др. / Под ред. проф. А. И. Соловьева М. : Изд-во МГУ, 2012. — С. 54.

¹³⁰ Публічне управління: термінологічний словник / уклад.: В. С. Куйбіда, М. М. Білінська, О. М. Петроє та ін.; за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білінської, О. М. Петроє. — Київ: НАДУ, 2018. — С. 144.

ного управління, соціально-політична функція держави, зумовлена об'єктивними потребами суспільства, реалізації основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами, яка проявляється в цілеспрямованому, систематичному, ідеологічному, організаційному впливі з використанням владних повноважень на суспільну та приватну життєдіяльність з метою її впорядкування, збереження та переведення у якісно новий стан¹³¹. Не важко побачити, що у такому випадку процес публічного управління включає в себе й процес політичного управління та державного управління.

По-четверте, очевидно, що прийняття найважливіших політичних, державно-політичних та державно-управлінських рішень у будь-якій державі неможливе без урахування її національних інтересів передусім йдеться про ті інтереси, які стосуються питань збереження територіальної цілісності, державного суверенітету, забезпечення прав та свобод громадян та їх безпеки, суспільно-політичної стабільності. Це означає, що має бути здійснено системний та ситуаційний аналіз чинників, які породжують виклики та загрози щодо реалізації цих інтересів, результати якого мають бути враховані при прийнятті відповідних управлінських рішень.

У даному випадку, принципово важливим є те, що в силу різних причин прийняття політичних та державно-політичних рішень як правило, відбувається в ситуаціях, які відрізняються підвищеним рівнем невизначені чинників, які зумовлюють виклики та загрози життєво важливим політичним інтересам. Тобто ступінь невизначеності для суб'єктів, які приймають вказані рішення і які, як правило, ґрунтуються на прогностичних оцінках зовнішньої та внутрішньої політичної ситуації на ту чи іншу перспективу, значно більша ніж при прийнятті державно-управлінських рішень, які у даному випадку можна розглядати як адміністративні, тобто спрямованими у руслі виконання політичних чи державно-політичних рішень. Тому, ймовірності неадекватного реагування на реальний розвиток вказа-

¹³¹ Публічне управління: термінол. слов. / уклад.: В. С. Куйбіда, М. М. Білинська, О. М. Петроє та ін.; за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петроє. — Київ: НАДУ, 2018. — С. 36–37; Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. — К.: НАДУ, 2011. — Т. 1: Теорія державного управління / на ук. — ред. колегія: В. М. Князев (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. — 2011. — С. 157.

ної ситуації з боку суб'єктів, які приймають політичні та державно-політичні рішення, а отже і відповідних ризиків, практично неможливо уникнути.

В той же час при прийнятті державно-управлінських рішень ступінь (міра) невизначеності може бути мінімізована. Цього можна, наприклад, досягти за рахунок уникнення суперечностей між нормами чинного законодавства, подальшого уточнення інформації щодо тих чи інших ресурсів (кадрових, фінансових, матеріальних тощо), необхідних для виконання політичних (державно-політичних) рішень, якісного моніторингу поточного стану об'єкта управлінського впливу.

Загалом, якщо розглядати публічне, політичне чи державне управління, наприклад, у контексті забезпечення національної безпеки, то незалежно від цілей, які ставлять перед собою суб'єкти вказаних видів соціального управління, способів та засобів їх досягнення, організації управлінського процесу тощо, акцент у розумінні їх сутності має бути зроблено на реалізації цілеспрямованого впливу держави на політичні процеси з метою надання їм певних властивостей і якостей. Це обумовлено тим, що політичні процеси, на спрямованість та зміст яких здійснюють вплив різні суб'єкти, забезпечують функціонування і розвиток політичної системи суспільства. При цьому, тільки держава володіє винятковими можливостями їх регулювання. Саме вона може приймати загальнообов'язкові норми, закони та наділена правом легітимного примусу до їх виконання, що й визначає у кінцевому підсумку порядок взаємодії громадян в тому, чи іншому сегменті політичної сфери.

Отже, забезпечення сталого розвитку суспільства та держави вимагає скоординованих зусиль усіх гілок влади у виробленні та проведенні єдиної публічної політики, передумовою чого є узгодженість у механізмах прийняття і реалізації політичних, державно-політичних та державно-управлінських рішень. Тому, актуальними є дослідження теоретико-методологічних аспектів взаємозумовленості публічного, політичного та державного управління, взаємодії політичної влади та державного управління, передусім у контексті удосконалення існуючих і розроблення нових методів і процедур прийняття та імплементації управлінських рішень.

11.3. Критерії ідентифікації (класифікації) управлінських рішень органів державної влади України у контексті їх компетенцій

Державна влада, яка є різновидом соціальної влади реалізується через публічно-політичні відносини панування і підкорення між суб'єктами. Вона спираються на державний примус, тому, завжди є політичною по суті. Водночас вона є основним інструментом забезпечення існування держави, охорони політичної системи, організації та упорядкування соціально неоднорідного суспільства та збереження його цілісності.

Державна влада здійснює вплив на публічно-політичні відносини за допомогою спеціально створених інститутів, передусім органів державної влади, на які покладають виконання її функцій. Оскільки суттю управлінської діяльності завжди є визначення та досягнення тих чи інших цілей, то державне управління водночас є процесом та способом функціонування і реалізації функцій державної влади у різних сферах життєдіяльності людини, суспільства та держави.

Отже, будь-яка державно-управлінська діяльність спирається на владу, виходить із неї та впливає на неї, а відтак вказана діяльність також має політичний контекст. Тому, політика, держава та управління, є взаємопов'язаними поняттями.

Загальновідомо, що принципи політичні рішення, як правило, приймаються у руслі політичних процесів, оскільки це одна із передумов знизити рівень невизначеності факторів, які впливають на політичні рішення. Як свого часу влучно зауважив С. Хантінгтон, політика в кінцевому підсумку є результат політичної гри, а не логіки та більше нагадує деякий простір, а не єдність¹³². Тому, принципово важливим є те, хто бере участь у цій «грі», а саме в оцінках, прогнозах, інтерпретації наявної інформації, обґрунтуванні та виборі альтернатив тощо, що актуалізує необхідність прискіпливої уваги щодо аналізу конституційно-правових засад компетенцій суб'єктів державного управління з прийняття тих чи інших управлінських рішень.

Варто зазначити, що стосовно видів та особливостей тих чи інших управлінських рішень вказаних суб'єктів у літературі зустрічаються різні інтерпретації їх суті, наприклад: політичні, державно-політичні, адміністративно-політичні, державно-управлінські, адміністративні та ін.

¹³² Тойнби А., Хантінгтон С. Вызовы и ответы. Как гибнут цивилизации (сборник) / А. Тойнби, С. Хантінгтон - М.: ТД Алго-ритм - 2016. - 128 с.

Це зумовлює необхідність акцентування уваги на тому, що до тих самих питань суб'єкти політичного та державного управління підходять із різних точок зору. Це зумовлено тим, що основний зміст політичного управління відображає відносини політичної влади й зворотного політичного зв'язку. Основний же зміст державного управління відображає процес реалізації функцій державної влади. Саме тому, М. Туленков стверджує, що політична діяльність хоча і спрямована на управління державними справами, але має більш широкий сенс, оскільки вона містить у собі діяльність із формування політичної свідомості людей, політичну організацію, політичну агітацію тощо, а відтак здійснюється, як правило, в межах громадянського суспільства і є відносно самостійною стосовно держави¹³³.

Водночас, *по-перше*, функції політичного управління носять чітко виражений імперативний характер, тобто володіють найвищою мірою владності та вимогливості, оскільки їх успішне виконання передбачає розробку та реалізацію відповідної державної політики органами державної влади. Відтак це управління по суті є політико-адміністративним управлінням, в якому політичне управління і державне управління тісно переплітаються. У даному випадку йдеться про політичну сферу діяльності вищих посадових осіб держави, членів законодавчих органів та державних службовців, які залучені до вироблення державної політики в тих чи інших сферах життєдіяльності суспільства та держави та здійснення адміністративних функцій щодо її реалізації.

З огляду на викладене в іноземних джерелах набуло вжитку поняття «політико-адміністративна система», яка включає тих суб'єктів публічного управління, що беруть участь у розробленні обов'язкових управлінських рішень (парламент, партії, уряд, адміністрація) та застосовується для того, щоб висвітлити політичний аспект управління¹³⁴. Як зазначає В. Бебик, у даному випадку композиція політичного й адміністративного управління як процесу, здійснюваного на основі суворих демократичних процедур, становить сутність політико-адміністративного менеджменту, у сенсі організації (статус, ієрархія, людські і технічні ресурси), механізму та правил досягнення результату, значимого для суспільства¹³⁵.

¹³³ Туленков М. В. Механізми політичного управління (теоретико-методологічний аспект): монографія. К.: ІПК ДСЗУ, 2010. С. 57.

¹³⁴ Хабермас Ю. Политические работы / Ю. Хабермас. М.: Праксис, 2005. — С. 113.

¹³⁵ Бебик В. М. Політичний менеджмент і маркетинг / В. М. Бебик. К., 1996. С. 16–17.

Отже, у будь-якій сфері життєдіяльності суспільства та держави політичне управління та державне управління тісно переплітаються, оскільки вище керівництво держави постійно стикається і з тим, і з іншим. Тому, розмежування у даному випадку між суто політичним і суто адміністративним управлінням є досить відносне. Саме це дає підстави розглядати державне управління, як політико-адміністративне управління.

По-друге, до цього часу у літературі також зустрічаються словосполучення державно-політична діяльність та, відповідно, державно-політичні рішення, а також словосполучення державно-управлінська діяльність та, відповідно, державно-управлінські рішення¹³⁶.

У першому випадку йдеться про здійснення органами державної влади політичної діяльності, тобто про формування державно-політичних впливів.

У другому випадку мається на увазі здійснення вказаними органами управлінської діяльності на стратегічному рівні управління, тобто про формування державно-управлінських впливів, які мають загальнодержавне значення.

Не важко побачити, що в обох випадках йдеться про управлінські рішення, що приймають вищі органи державної влади з метою визначення і реалізації державних цілей, державної політики, організації державної влади, а також вирішення інших проблем державного рівня. З огляду на це деякі фахівці, зокрема В. Бакуменко, Ю. Мірошніченко, В. Токовенко фактично ототожнюють державно-управлінські та державно-політичні рішення¹³⁷.

¹³⁶ Див. зокрема: Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики: монографія / В. Д. Бакуменко К.: Вид-во УАДУ, 2000. 324 с.; Бакуменко В. Прийняття рішень в державному управлінні: Навч. посіб. [у 2 ч.] / Ч. 2 Науково-прикладні аспекти; В. Бакуменко. К.: ВПЦ АМУ, 2010. 296 с.; Валевський О. Л. Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження: монографія / О. Л. Валевський. К.: НІСД, 2001. 240 с.; Мірошніченко Ю. Р. Демократичні механізми підготовки і прийняття державно-політичних рішень: дис. ... к. політ.н.: 23.00.02 / Ю. Мірошніченко. Київ, Інст-т держ. і права ім. Корецького НАН України, 2006. 225 с.

¹³⁷ Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики: монографія / В. Д. Бакуменко К.: Вид-во УАДУ, 2000.— 324 с.; Бакуменко В. Прийняття рішень в державному управлінні: Навч. посіб. [у 2 ч.] / Ч. 2 Науково-прикладні аспекти; В. Бакуменко. К.: ВПЦ АМУ, 2010.— 296 с. Мірошніченко Ю. Р. Демократичні механізми підготовки і прийняття державно-політичних рішень: дис. ... к. політ.н.: 23.00.02 / Ю. Мірошніченко. Київ, Інст-т держ. і права ім. Корецького НАН України, 2006. 225 с.; Токовенко В. В. Політичне керівництво і державне управління: проблеми взаємовідносин

По-третє, якщо виходити із загальновідомої концепції поділу державної влади на політичну та адміністративну (менеджерську), то, як зауважують В. Бакуменко, О. Руденко та В. Туча можна говорити про державні рішення, які приймаються в системі органів державної влади, реалізуються із застосуванням всіх притаманних їй механізмів та, відповідно до цієї концепції, за їх змістовною спрямованістю можуть бути класифіковані як політичні та державно-управлінські¹³⁸. Дійсно, врешті-решт органи державної влади не тільки розробляють та реалізують державну політику, а й приймають певні суто політичні рішення, спрямовані зокрема на¹³⁹:

- організацію і функціонування політичної системи суспільства;
- забезпечення процесу політичного владарювання;
- розвиток демократичних форм участі громадян в управлінні державними та громадськими справами;
- підвищення активності громадян у політичному житті тощо.

Визначальною особливістю вказаних політичних рішень є те, що вони відрізняються за змістом від державно-управлінських, спрямованих на їх реалізацію. Проте, впроваджуються із застосуванням тих самих форм та засобів державного управління. Внаслідок цього аналітична робота з їх підготовки також має багато спільного та взаємодоповнюючого.

Разом з тим, політичні рішення пов'язані з політичною діяльністю, яка вирізняється відносно високим рівнем ризику, а державно-управлінські рішення пов'язані з державно-менеджерською діяльністю й приймаються в обстановці більшої стабільності. Це зумовлює принципову відмінність політичних та державно-управлінських рішень. В основі перших вибір альтернатив політичної діяльності, а других — вибір альтернатив державної політики.

По-четверте, підходи, настанови та цілі, що стосуються адміністративно-управлінської діяльності у тій чи іншій сфері життєдіяльності суспільства та держави визначаються відповідними політичними та державно-політичними рішеннями, які в кінцево-

та оптимізація взаємодії: монографія / В. В. Токошенко. Київ: УАДУ, 2001. 253 с.

¹³⁸ Бакуменко В. Д., Руденко О. М., Туча В. В. Механізми імплементації політичних рішень в державному управлінні: монографія / В. Д. Бакуменко, О. М. Руденко, В. В. Туча. К.: АМУ, 2015. С. 57.

¹³⁹ Transparency International [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://www.transparency.org> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.coe.int/greco>; <https://rm.coe.int>.

му підсумку й зумовлюють зміст та пріоритети державної політики. Вони можуть обмежувати або, навпаки розширювати сферу адміністративного управління у тій чи іншій сфері, наприклад, шляхом прийняття відповідних нормативно-правових актів. У даному випадку принципово важливим є уникнення ситуації, коли політичні рішення або правові норми допускають різне тлумачення з боку адміністрації, аж до реалізації нею власних політичних цілей, що є недопустимим.

Викладене вище дозволяє виокремити основні критерії ідентифікації управлінських рішень (як політичних, державно-політичних чи державно-управлінських), а саме (табл. 1)¹⁴⁰:

- вид діяльності суб'єкта прийняття рішення;
- статус суб'єкта прийняття рішення та порядок набуття ним компетенцій;
- ступінь невизначеності умов прийняття рішення / рівень ризику прийняття неадекватного ситуації рішення;
- можливості суб'єкта управлінського рішення щодо вибору політичних альтернатив та прийняття інших видів управлінських рішень.

Таблиця 1

Ідентифікація управлінських рішень суб'єктів публічної влади

Види рішень	Критерії класифікації (основні ознаки ідентифікації управлінських рішень)			
	Вид діяльності суб'єкта	Статус суб'єкта	Ступінь невизначеності умов	Можливості у суб'єкта
Політичні рішення	Політична діяльність	Набуття компетенцій після обрання на посаду шляхом виборів або після призначення на посаду за певною адміністративною процедурою	Максимальна / Високи	Є можливість вибору альтернатив політичної діяльності (державної політики) та прийняття державно-політичних і державно-управлінських рішень

¹⁴⁰ Орел М. Г. Теоретичні основи державного управління у сфері політичної безпеки: монографія. — Київ: Поліграф Плюс «Ц-СІ», 2019. — 320 с.

Види рішень	Критерії класифікації (основні ознаки ідентифікації управлінських рішень)			
	Вид діяльності суб'єкта	Статус суб'єкта	Ступінь невизначеності умов	Можливості у суб'єкта
Державно-політичні рішення	Політична або державно-менеджерська (перебування на державній службі)	Набуття компетенцій після призначення на посаду за певною адміністративною процедурою	Середня / Середній	Є можливість вибору альтернатив реалізації державної політики та прийняття державно-управлінських рішень
Державно-управлінські рішення	Державно-менеджерська (перебування на державній службі)	Призначення на посаду та набуття компетенцій згідно «Закону України про Державну службу або за певною адміністративною процедурою	Мінімальна / Низький	Політичні альтернативи відсутні а прийняття політичних та державно-політичних рішень є недопустимим

Приципово важливим є те, що згідно вказаних критеріїв ідентифікації управлінських рішень суб'єктів публічної влади суб'єкти, які уповноважені в межах своїх компетенцій приймати політичні рішення, можуть за необхідності приймати відповідні державно-політичні та державно-управлінські рішення, а ті, які уповноважені приймати державно-політичні, можуть приймати й державно-управлінські рішення.

11.4. Ідентифікація (класифікація) управлінських рішень органів державної влади України (на прикладі сфери політичної безпеки)

11.4.1. Ідентифікація (класифікація) управлінських рішень Президента України у сфері політичної безпеки

В Україні поділ прав і обов'язків між органами державної влади (їх управлінських компетенцій) зумовлений відповідними положеннями Конституції України та інших нормативно-правових актів. Їх розгляд крізь призму вказаних критеріїв дозволяє виокремити основні політичні та державно-політичні рішення, прийняття яких відноситься до компетенцій Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Конституційного Суду України та Ради національної безпеки та оборони України, а також засоби та форми їх політичної та державно-політичної діяльності при їх реалізації цих рішень у тій чи іншій сфері.

Як приклад у таблиці 2 відображені основні політичні рішення у сфері забезпечення політичної безпеки, які згідно компетенцій, визначених Конституцією України може приймати Президент України, а також засоби їх імплементації¹.

Таблиця 2
Основні політичні рішення Президента України та засоби їх імплементації у сфері забезпечення політичної безпеки

Політичні рішення	Засоби реалізації	Примітки
забезпечення державної незалежності, національної безпеки і правонаступництва держави	Конституція, закони, міжнародні договори, укази Президента	
звернення з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України	Послання Президента, концепції, стратегії	У них, як правило, міститься перелік цілей щодо забезпечення і політичної безпеки

¹ Орел М. Г. Теоретичні основи державного управління у сфері політичної безпеки: монографія. – Київ: Поліграф Плюс “Ц-СІ”, 2019. – 320 с.

Політичні рішення	Засоби реалізації	Примітки
представлення держави в міжнародних відносинах, здійснення керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави, ведення переговорів та укладання міжнародних договорів України	Міжнародні договори, укази, розпорядження, доручення Президента	
призначення всеукраїнського референдуму щодо змін Конституції України відповідно до статті 156 Конституції, проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою	Укази Президента, референдуми, конституційна реформа	Питання, які виносять на референдум, як правило, пов'язані з політичною безпекою
призначення позачергових виборів до Верховної Ради України у строки, встановлені Конституцією	Указ Президента, Вибори	У разі зростання загроз політичній безпеці через суспільно-політичну дестабілізацію
скасування актів Кабінету Міністрів України та актів Ради міністрів Автономної Республіки Крим	Укази Президента, президентський контроль	Якщо їх виконання породжує загрози політичній безпеці
Верховне Головнокомандування Збройними Силами України	Укази, розпорядження, доручення Президента	
здійснення керівництва у сферах національної безпеки та оборони держави	Укази, розпорядження, доручення Президента	
прийняття відповідно до закону рішення про мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України	Укази Президента	
керівництво Радою національної безпеки і оборони України	Подання Президента	

Політичні рішення	Засоби реалізації	Примітки
прийняття у разі необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошення у разі необхідності окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації - з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України	Укази Президента	
підписання законів, прийнятих Верховною Радою України	Укази Президента, підписання законів	
накладання вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів із наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України	Накладання вето, президентський контроль	Якщо їх виконання породжує загрози політичній безпеці

Крім того, згідно Конституції України передбачені досить широкі компетенції Президента України щодо прийняття кадрових та інших рішень, які прямо або опосередковано стосуються питань забезпечення політичної безпеки. Ці рішення мають бути віднесені до державно-політичних рішень, оскільки, вони мають політичний контекст та стосуються адміністративно-управлінських питань загальнодержавного значення.

Серед державно-політичних рішень Президента України, зокрема:

- призначення та звільнення глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях;
- призначення за згодою Верховної Ради України Прем'єр-міністра України; припинення повноваження Прем'єр-міністра України та прийняття рішення про його відставку;
- призначення за поданням Прем'єр-міністра України членів Кабінету Міністрів України;
- призначення за згодою Ради на посаду Генерального прокурора України та звільнення його з посади;
- призначення на посади та звільнення з посад вищого командування Збройних Сил України, інших військових формувань;
- призначення третини складу Конституційного Суду України; утворення судів у визначеному законом порядку;

- присвоєння вищих військових звань, вищих дипломатичних рангів та інших вищих спеціальних звань і класних чинів;
- нагородження державними нагородами;
- визнання іноземних держав;
- припинення повноважень Верховної Ради України, якщо протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися.

Аналіз наведених вище державно-політичних рішень Президента України дозволяє стверджувати, що серед них є такі, які безпосередньо стосуються питань забезпечення політичної безпеки, оскільки пов'язані з формуванням та функціонуванням системи державного управління у сфері політичної безпеки, наприклад, призначення та припинення повноваження Прем'єр-міністра України, призначення на посади та звільнення з посад вищого командування Збройних Сил України та інших військових формувань.

Водночас є й такі рішення, які стосуються питань забезпечення політичної безпеки опосередковано, наприклад, призначення та звільнення глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях. Очевидно, що можливе також прийняття державно-політичних рішень Президентом України як таких, що віднесені Конституцією України до інших його повноважень.

Як показано у *таблиці 2* засобами політичної та державно-політичної діяльності Президента України є: укази, розпорядження, доручення, підписання або вотування Законів України, щорічне послання до Верховної Ради України, визначення стратегій розвитку держави, у тому, числі Стратегії НБ, формування державної політики у безпековій сфері та ініціювання відповідних реформ тощо. Водночас формами вказаної діяльності Президента України є правова, інституційна, адміністративна, організаційна, процесуальна².

11.4.2. Ідентифікація (класифікація) управлінських рішень Верховної Ради України у сфері політичної безпеки

Основні політичні рішення у сфері забезпечення політичної безпеки, які згідно компетенцій визначених Конституцією України може приймати Верховна Рада України та засоби їх імплементації наведено у *таблиці 3*³.

2 Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики / В.Д.Бакуменко К.: Вид-во УАДУ, 2000. 324 с.

3 Орел М. Г. Теоретичні основи державного управління... Київ, 2019. 320 с.

Крім того, згідно Конституції України передбачені досить широкі компетенції Верховної Ради України щодо прийняття, кадрових та інших рішень, які прямо або опосередковано стосуються питань забезпечення політичної безпеки. Ці рішення, як і у випадку з рішеннями Президента України, мають бути віднесені саме до державно-політичних рішень, оскільки вони завжди мають політичний контекст і водночас стосуються адміністративно-управлінських питань загальнодержавного значення.

Таблиця 3.
Основні політичні рішення Верховної Ради України та засоби їх імплементації у сфері забезпечення політичної безпеки

Політичні рішення	Засоби реалізації	Примітки
Внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених розділом XIII Конституції	Конституція, конституційні закони, конституційна реформа	
Призначення всеукраїнського референдуму з питань, визначених статтею 73 Конституції	Закони України, референдум	Питання, які виносять на референдум, як правило, пов'язані з політичною безпекою
Призначення виборів Президента України у строки, передбачені цією Конституцією	Закон України, вибори	
Прийняття законів	Закони України, контроль всіма гілками влади	
Заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України про становище України	Заслуховування та обговорення послань Президента	
Оголошення за поданням Президента України стану війни і укладення миру, схвалення рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України	Закони України	
Усунення Президента України з поста в порядку особливої процедури (імпичменту), встановленому статтею 111 Конституції	Рішення Ради, процедура імпичменту	

Політичні рішення	Засоби реалізації	Примітки
Прийняття рішення щодо звіту про виконання Державного бюджету	Рішення Ради, парламентський контроль	Звіт завжди відображає питання, які стосуються забезпечення безпеки у тому, числі й політичної.
Заслуховування щорічних доповідей Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні	Рішення Ради, парламентський контроль	захист прав і свобод людини один із пріоритетів у сфері забезпечення політичної безпеки
Схвалення рішення про надання військової допомоги іншим державам, про направлення підрозділів Збройних Сил України до іншої держави чи про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України	Рішення Ради, парламентський контроль, регламент	Вказане рішення завжди має контекст забезпечення політичної безпеки
Прийняття рішення про направлення запиту до Президента України на вимогу народного депутата України, групи народних депутатів чи комітету Верховної Ради України, попередньо підтриману не менш як однією третиною від конституційного складу Ради	Рішення Ради, парламентський контроль, регламент	Аналіз свідчить, що значна їх частина стосується забезпечення політичної безпеки
Затвердження протягом двох днів з моменту звернення Президента України указів про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації	Рішення Ради, регламент	
Надання у встановлений законом строк згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсація міжнародних договорів України	Рішення Ради, регламент	значна їх частина стосується забезпечення політичної безпеки

Політичні рішення	Засоби реалізації	Примітки
Здійснення парламентського контролю у межах, визначених Конституцією	Заслуховування, створення слідчих комісій, контроль за використанням коштів Державно-го бюджету України, контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина	
Створення тимчасових спеціальних комісії для підготовки і попереднього розгляду питань, що становлять суспільний інтерес, якщо за це проголосувала не менш як одна третина від конституційного складу Ради	Рішення Ради, регламент	Аналіз свідчить, що значна їх частина стосується саме забезпечення політичної безпеки
Затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля	Рішення Ради, державні цільові програми	
Визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики	Закони України, Рішення Ради, державні політики	Ці засади визначають стратегічні цілі у сфері забезпечення політичної
Затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього	Закони України, Державний бюджет	
Контроль за виконанням Державного бюджету України	Парламентський контроль, Рахункова палат	
Здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до цієї Конституції	Рішення Ради, парламентський контроль	Контролю підлягають і питання забезпечення з боку Уряду політичної безпеки
Розгляд за пропозицією не менш як однієї третини народних депутатів України від її конституційного складу питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняття резолюції недовіри Кабінетові Міністрів України більшістю від конституційного складу Ради	Рішення Ради, регламент	

Серед державно-політичних рішень Верховної Ради України:

- надання згоди на призначення Президентом України Прем'єр-міністра України;
- призначення чи обрання на посади, звільнення з посад, надання згоди на призначення і звільнення з посад осіб згідно Конституції України;
- призначення на посади та звільнення з посад Голови та інших членів Рахункової палати;
- призначення на посаду та звільнення з посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини;
- призначення на посаду та звільнення з посади Голови Національного банку України за поданням Президента України;
- призначення та звільнення половини складу Ради Національного банку України;
- призначення половини складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення;
- призначення на посаду та припинення повноважень членів Центральної виборчої комісії за поданням Президента України;
- надання згоди на призначення на посади та звільнення з посад Президентом України Голови Антимонопольного комітету України, Голови Фонду державного майна України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України;
- надання згоди на призначення Президентом України на посаду Генерального прокурора України;
- висловлення недовіри Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади;
- призначення третини складу Конституційного Суду України;
- обрання суддів безстроково;
- призначення на посаду та звільнення з посади керівника апарату Ради;
- затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій Збройних Сил України, Служби безпеки України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ України;
- затвердження переліку комітетів Верховної Ради України, обрання голів цих комітетів;

- дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим за наявності висновку Конституційного Суду України про порушення нею Конституції України або законів України;
- призначення позачергових виборів до Верховної Ради Автономної Республіки Крим;
- утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів;
- призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування;
- затвердження кошторису Верховної Ради України та структури її апарату;
- визначення правових засад вилучення об'єктів права приватної власності;
- схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України;
- затвердження рішень про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, здійснення контролю за їх використанням;
- затвердження переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації.

Аналіз наведених вище державно-політичних рішень Верховної Ради України дозволяє виокремити ті, які пов'язані з формуванням та функціонуванням системи ДУПБ, тобто безпосередньо стосуються питань забезпечення політичної безпеки, зокрема:

- надання згоди на призначення Президентом України Прем'єр-міністра України;
- призначення чи обрання на посади, звільнення з посад, надання згоди на призначення і звільнення з посад осіб згідно Конституції України (зокрема, Голови Служби безпеки України);
- затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій Збройних Сил України, Служби безпеки України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ України;
- призначення на посаду та звільнення з посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини;

- надання згоди на призначення Президентом України на посаду Генерального прокурора України;
- висловлення недовіри Генеральному прокуророві України;
- призначення третини складу Конституційного Суду України;
- схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України.

Інші державно-політичні рішення Верховної Ради України стосуються питань забезпечення політичної безпеки опосередковано. Проте, варто акцентувати увагу на тому, що за певних умов вони можуть викликати значний суспільний резонанс та бути чинником суспільно-політичної дестабілізації суспільства, тобто соціального збурення. Серед таких державно-політичних рішень Верховної Ради України, зокрема:

- схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України;
- призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування;
- призначення половини складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення;
- призначення на посаду та припинення повноважень членів Центральної виборчої комісії за поданням Президента України;

Отже засобами політичної та державно-політичної діяльності Верховної Ради України у сфері забезпечення політичної безпеки є: закони, постанови, доручення, визначення державної політики, стратегічне та програмно-цільове управління, ініціювання реформ, формування та контроль за виконанням Державного бюджету. Водночас формами вказаної діяльності Верховної Ради України є: правова, інституційна, організаційна, процесуальна⁴.

11.4.3. Ідентифікація (класифікація) управлінських рішень Кабінету Міністрів України у сфері політичної безпеки

Основні політичні рішення у сфері забезпечення політичної безпеки, які згідно компетенцій визначених Конституцією України може приймати Кабінет Міністрів України та засоби їх імплементації наведено у таблиці 4⁵.

4 Бакуменко В.Д., Руденко О.М., Туча В.В. Механізми імплементації політичних рішень в державному управлінні: монографія / В.Д.Бакуменко, О.М.Руденко, В.В.Туча. – К.: АМУ, 2015. – 184 с.

5 Орел М. Г. Теоретичні основи державного управління у сфері політичної

Таблиця 4

Основні політичні рішення Кабінету Міністрів України та засоби їх імплементації у сфері забезпечення політичної безпеки

Політичні рішення	Засоби реалізації	Примітка
Забезпечення державного суверенітету і економічної самостійності України	Постанови, розпорядження, доручення КМУ	один із пріоритетів у сфері забезпечення політичної безпеки
Забезпечення прав і свобод людини і громадянина	Постанови, розпорядження, доручення КМУ, урядовий контроль	один із пріоритетів у сфері забезпечення політичної безпеки
Здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю	Постанови, розпорядження, доручення КМУ, концепції, програми, урядовий контроль	у тому, числі заходи щодо забезпечення політичної безпеки

Крім того, згідно Конституції України (ст.116) передбачені досить широкі компетенції Кабінету Міністрів України щодо прийняття рішень, які прямо або опосередковано стосуються питань забезпечення політичної безпеки та можуть бути віднесені до державно-політичних рішень, а саме:

- здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави;
- виконання Конституції і законів України, актів Президента України;
- забезпечення проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування;
- розроблення і здійснення загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України;
- забезпечення рівних умов розвитку всіх форм власності;
- здійснення управління об'єктами державної власності відповідно до закону;
- розроблення проекту закону про Державний бюджет

безпеки: монографія. – Київ: Поліграф Плюс “Ц-СГ”, 2019. – 320 с.

України і забезпечення його виконання після затвердження Верховною Радою України, подання Верховній Раді України звіту про його виконання;

- організації і забезпечення здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи;
- спрямування і координації роботи міністерств, інших органів виконавчої влади.
- Аналіз наведених вище державно-політичних рішень Кабінету Міністрів України Верховної Ради України дозволяє виокремити ті, які безпосередньо стосуються питань забезпечення політичної безпеки, зокрема:
- здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, основні засади якої традиційно передбачають ті чи інші цілі і завдання щодо забезпечення політичної безпеки;
- забезпечення рівних умов розвитку всіх форм власності, оскільки вказане забезпечення гарантує економічну складову політичних прав і свобод людини;
- спрямування і координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади;
- виконання Конституції і законів України, актів Президента, у частині яка стосуються забезпечення політичної безпеки.

Інші державно-політичні рішення Кабінету Міністрів України стосуються питань забезпечення політичної безпеки опосередковано. Проте, як і у випадку з прийняттям державно-політичних рішень Верховної Ради, як свідчить досвід України та інших держав, їх прийняття та реалізація може стати чинником суспільно-політичної дестабілізації суспільства, тобто здійснює вплив на рівень соціального збурення.

Серед таких державно-політичних рішень Кабінету Міністрів можуть бути рішення які, зокрема, стосуються:

- цінової та податкової політики;
- політики у сферах праці й зайнятості населення та соціального захисту, освіти, екологічної безпеки і природокористування;
- загальнодержавних програм економічного, соціального і культурного розвитку України.

Отже засобами політичної та державно-політичної діяльності Кабінету Міністрів України у сфері забезпечення політичної без-

пеки є: постанови, розпорядження, доручення, реалізація державної політики, реформ, програмно-цільове управління, виконання Державного бюджету тощо. Водночас формами його діяльності є: правова, інституційна, адміністративна, організаційна.

11.4.4. Ідентифікація (класифікація) рішень Конституційного Суду, РНБО України та центральних органів виконавчої влади у контексті забезпечення політичної безпеки

Окремої уваги та пояснень заслуговують рішення Конституційного Суду України, оскільки згідно компетенцій визначених Конституцією України та Законом України “Про Конституційний Суд України” він може приймати ті чи інші управлінські рішення, і, як свідчить практика його діяльності, вони прямо чи опосередковано можуть стосуватися питань пов’язаних із забезпеченням політичної безпеки.

Згідно першої та другої статті згаданого Закону України Конституційний Суд України “вирішує питання про відповідність Конституції України, законів України та у передбачених Конституцією України випадках інших актів”, та “здійснює свою діяльність на засадах верховенства права”. Це означає, що для рішень Конституційного Суду України норми чинного законодавства є імперативними, тобто визначальними, що має зводити до мінімуму політичний контекст цих рішень.

Іншими словами, Конституційний Суд України має перебувати поза межами державної політики як такої, так би мовити бути аполітичним, що, очевидно, є однією із передумов об’єктивності його рішень і, відповідно, належного їх сприйняття учасниками політичних процесів та громадськістю. Це означає, що будь-які рішення Конституційного Суду України принципово не можуть бути виключно політичними.

Разом з тим, Конституційний Суд України, як орган конституційної юрисдикції, здійснює офіційне тлумачення Конституції України, а також інші повноваження відповідно до Конституції України. Тому, у даному випадку практично неможливо уникнути політичного контексту рішень Конституційного Суду України, тобто пошук того чи іншого його рішення фактично відбувається у руслі політичних процесів. Тому, рішення Конституційного Суду України є за своєю сутністю є державно-політичними. Перелік цих рішень та засоби їх імплементації наведено у *таблиці 5^б*.

6 Орел М. Г. Теоретичні основи державного управління.... Київ, 2019. 320 с.

Таблиця 5
Основні державно-політичні рішення Конституційного Суду України та засоби їх імплементації у сфері забезпечення політичної безпеки

Державно-політичні рішення	Засоби реалізації
Вирішення питань про відповідність Конституції України законів та інших правових актів Верховної Ради України	Рішення КСУ, регламент
Вирішення питань про відповідність Конституції України актів Президента України	Рішення КСУ, регламент
Вирішення питань про відповідність Конституції України актів Кабінету Міністрів України	Рішення КСУ, регламент
Офіційне тлумачення Конституції України та законів України	Рішення КСУ, регламент
Вирішення питань про відповідність Конституції України правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим	Рішення КСУ, регламент

Отже, засобами державно-політичної діяльності Конституційного Суду України у сфері забезпечення політичної безпеки є: рішення; вирішення питань про відповідність Конституції України правових актів; офіційне її тлумачення, а формами правова та процесуальна.

Чільне місце в ДУПБ належить Раді національної безпеки та оборони України. Згідно чинного законодавства вона приймає рішення, які стосуються широкого кола питань з координації та контролю діяльності органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони.

Засобами реалізації її рішень є рішення вказаної ради, Укази Президента України, президентський контроль, а формами реалізації – координаційна та контрольна. Аналіз рішень Раді національної безпеки та оборони України, які були прийняті за роки її існування, дозволяє дійти висновку що вони стосувались досить широкого кола питань і залежно від проблеми, на вирішення якої були вони спрямовані, бути політичними або державно-політичними.

У системі виконавчої влади відповідно до законодавства утворюються міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, які в межах своєї компетенції виконують низку функцій по забезпеченню національної безпеки, у тому, числі її політичної складової зокрема:

- забезпечують реалізацію законів України, указів та розпоряджень Президента України, концепцій, доктрин, програм, постанов органів державної влади у сфері національної безпеки;

- розробляють нормативні правові акти у сфері національної безпеки і представляють їх Президентові України та Кабінету Міністрів України, у тому, числі ті, які стосуються удосконалення функціонування СЗНБ;
- притягують до відповідальності посадових осіб, дії яких породжують загрози національній безпеці України;
- забезпечують створення, підтримку в готовності до застосування сил та засобів забезпечення національної безпеки, а також управління їх діяльністю та вживають заходи щодо організації взаємодії підсистем державного і недержавного забезпечення національної безпеки України;
- забезпечують дотримання прав і законних інтересів громадян, організацій і держави, законів та інших нормативно-правових актів в галузі національної безпеки.

Управлінські рішення міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які стосуються питань забезпечення політичної безпеки завжди є державно-управлінськими, оскільки їх головною метою є виконання прийнятих політичних та державно-політичних рішень, які є для них імперативними, (визначальними, обов'язковими).

Вказана обставина зводить до мінімуму ті чи інші політичні дискусії у руслі політичних процесів, що характерно при розробці та прийнятті державно-політичних і, особливо, політичних рішень. Звичайно, що при розробці та прийнятті державно-управлінських рішень у сфері політичної безпеки з того чи іншого питання можливі дискусії (колективні обговорення), але головною метою їх, як правило, є пошук відповіді: яким чином виконати вже прийняті з цього питання політичні та державно-політичні рішення, тобто можливими є дискусії щодо необхідних сил, засобів, можливих способів, термінів виконання тощо.

11.5. Сутність, проблемні питання та складові імплементації політичних рішень у публічному управлінні

11.5.1. Сутність імплементації політичних рішень у публічному управлінні

Як правило, ефективність імплементації (реалізації) політичного рішення у публічному управлінні загалом свідчить про ефективність процесу його прийняття. В свою чергу від вказаної ефек-

тивності залежить якість реформ в усіх сферах життєдіяльності людини (індивіда), суспільства та держави.

В основі процесу імплементації політичних рішень лежить розуміння сутності політичного рішення, оскільки вона визначає взаємовідносини між політичною та державно-управлінською сферами.

Політичне рішення, яке приймається органами державної влади водночас є актом (наприклад, воно відображається в певному нормативно-правовому акті: указі, законі тощо) та кінцевим етапом політичного процесу в межах якого відбувається його розробка, узгодження, схвалення (затвердження), тобто механізму вироблення та прийняття цього рішення. Аналіз складових вказаного процесу (механізму) дозволяє виокремити типи, види та характеристики політичних рішень, що вирізняють їх від інших управлінських рішень суб'єктів публічного управління.

Так, визначальною якісною характеристикою політичного рішення є формування та використання системи критеріїв вибору управлінських альтернатив, пошук яких передбачає розробку найбільш імовірних сценаріїв розвитку середовища взаємодії суб'єктів та об'єктів управління. Ці сценарії є основою для суб'єктів публічного управління при визначенні найбільш імовірних варіантів майбутнього та розробки адекватних їм проектів політичних рішень та їх ранжуванням з огляду на ступінь їх вірогідності. Фахівці, зокрема В. Бакуменко, О. Руденко, В. Туча не без підстав вважають, що на вироблення вказаних альтернатив досить значний вплив здійснюють мотиваційні аспекти, які, зокрема детермінують⁷:

- підходи до розуміння процесу імплементації політичних рішень у державному управлінні;
- ступінь та можливість ситуативної оцінки у напрямі оптимізації рішень;
- інституційна стабільність політичної системи, державного управління та громадянського суспільства;
- своєчасність прийняття політичного рішення тощо.
- Важливість вибору управлінських альтернатив у процесі прийняття політичних рішень (сутність змісту принципу альтернативності) розкривається через:
- можливість порівнювати періоди політичної історії, що не збігаються у часі, але подібні за характером, що дає змогу, зо-

⁷ Бакуменко В.Д., Руденко О.М., Туча В.В. Механізми імплементації політичних рішень в державному управлінні: монографія / В.Д.Бакуменко, О.М.Руденко, В.В.Туча. – К. : АМУ, 2015. – 184 с.

крема виокремити основні фактори, які зумовлюють трансформації в політичних системах та пов'язані з цим проблеми суспільного розвитку;

- з'ясування шляхів для виявлення довгострокових трендів, що забезпечує дотримання історизму при аналізі процесів політичної модернізації у контексті альтернативних змін вектору розвитку політичної системи;
- можливість виділити причини змін траєкторій розвитку політичних систем;
- виділення політичної ситуації як системи з навколишнього середовища з метою виявлення її властивостей, проведення діагностики, виявлення у ній найбільш істотних елементів та взаємозв'язків;
- врахування локальних причинно-наслідкових ланцюгів та системних взаємодій, а також впливу навколишнього середовища на політичні рішення у контексті стадій трансформації політичної ситуації.

Отже, визначальними функціями принципу альтернативності при прийнятті політичних рішень є передусім⁸:

- пошук та обґрунтування тих варіантів розвитку, які не можуть бути реалізованими;
- відмежування здійснених варіантів від уточнених;
- аналіз зв'язку між модернізацією конкретної політичної системи і міжнародним політичним розвитком (ця функція для політичної системи особливо значима, оскільки національна політика досить чутлива до зміни загально-світових трендів, що обумовлюється дією механізмів модернізації та геополітичним становищем України);
- оцінка можливих майбутніх пертурбацій, пов'язаних з експансією наддержав створити світ, що управляється ними;
- озброєння людства і політичних еліт, що приймають рішення, новими знаннями, необхідними для побудови управлінських сценаріїв, політичної експертизи і вироблення сприятливих альтернатив.

8 Вступ до політичної аналітики: Навч. посібник / Авт. кол.: С. О. Телешун, О. Р. Титаренко, І. В. Рейтерович, С. І. Вировий; За заг. ред. С. О. Телешуна. – К.: Вид-во НАДУ, 2006. – С.175; Іванілов О. Принцип альтернативності як чинник функціонування сучасних політичних систем // Політичний менеджмент. — 2008. — № 5(32). — С. 33.

У кінцевому підсумку пошук політичних альтернатив можна визначити як умовне продовження у майбутнє тенденцій, що спостерігаються у досліджуваних явищах, закономірності розвитку яких у минулому і нині є загальновідомими, а самі тенденції випливають з можливих, а часом навіть з неминучих програмних і організаційних рішень, здатних істотно змінювати тенденції, що окреслилися⁹.

Отже, розробка альтернативних сценаріїв є визначальним чинником аналізу політичного процесу в межах якого його нормативна складова розглядається як ієрархічно упорядкована система заходів спрямованих на досягнення визначених та взаємозумовлених політичних цілей. Врахування вказаних сценаріїв та функцій принципу альтернативності при прийнятті політичних рішень дозволяє розкрити сутність їх імплементації як кінцевої мети процесу прийняття рішень. Тому, важливим є розгляд політичного рішення як елементу процесу прийняття рішень, що дозволяє визначити особливості його імплементації в державному управлінні. Це зумовлено тим, що:

по-перше, послідовність етапів прийняття політичних рішень співвідноситься з прийняттям та реалізацією державно-управлінських рішень;

по-друге, має місце поєднання цілей та організаційно-функціональних і нормативно-правових механізмів здійснення політичної та державно-управлінських діяльності.

11.5.2. Проблемні питання імплементації політичних рішень у публічному управлінні

Ефективність та результативність діяльності суб'єктів політичного процесу (передусім політичних лідерів) є мірою того як їх дії та управлінські рішення призводять до бажаних для людини (індивіда), суспільства та держави наслідків в економічній, політичній та інших сферах їх життєдіяльності.

Водночас визначальною передумовою ефективності та результативності взаємодії інститутів політичної системи, державного управління та громадянського суспільства є взаємоузгодженість та структурованість сформульованих в управлінських рішеннях суспільно значущих цілей, засобів та способів їх досягнення. Тому, відсутність цієї передумови є головною проблемою при імплементації політичних рішень у публічному управлінні.

⁹ Іванілов О. Принцип альтернативності як чинник функціонування сучасних політичних систем // Політичний менеджмент. — 2008. — № 5(32). — С. 34.

Отже, при оцінці ефективності та результативності імплементації прийнятих політичних рішень у публічному управлінні головна увага має бути зосереджена на виявленні взаємоузгодженості та структурованості сформульованих в рішеннях суспільно значущих цілей та заходів, виконання яких має за мету їх досягнення.

Водночас, аналіз вказаної імплементації передбачає й виявлення суб'єкта, дії якого визначальним чином здійснюють вплив на її результат, та оцінювання його взаємозв'язків із середовищем функціонування системи публічного управління та адміністрування. Тому, відмінності між моделями імплементації політичних рішень у публічному управлінні зумовлені моделями політичної системи, політичного процесу та специфікою політичної ситуації. Ці моделі є базовими для аналізу політичних рішень у контексті політичної ситуації, що склалася, або прогнозується. Тому, політичне прогнозування завжди є важливим етапом прийняття політичного рішення. Як правило, використовують нормативне прогнозування, яке передбачає виявлення способів досягнення бажаних цілей у контексті наявних обмежень.

Отже, будь-яка модель імплементації політичних рішень завжди передбачає використання ситуаційного підходу. Цей підхід передбачає, зокрема урахування наявних фінансових, часових та інших ресурсів, а також оцінки очікуваних результатів від реалізації політичного рішення. Тому, вказані моделі, як правило передбачають врахування наступних чинників:

- формулювання змісту політичного рішення та внесення його до порядку денного суб'єктів політичного процесу;
- процес (процедури) набуття законного статусу політичного рішення та організаційно-правовий механізм його впровадження (реалізації);
- оцінювання результатів впровадження (реалізації) політичного рішення.

Крім того, будь-яка модель імплементації політичних рішень має враховувати концептуальні та нормативно-правові засади взаємодії інститутів політичної системи та інститутів виконавчої гілки влади.

Водночас, як свідчить історичний досвід не завжди існують механізми, які забезпечують ефективність реалізації державної політики в тих чи інших сферах життєдіяльності суспільства та держави, а відтак і належну імплементацію політичних рішень у публічному управлінні. Причинами цього можуть бути, зокрема:

- відсутність якісного стратегічного аналізу наявних проблем суспільного розвитку та шляхів їх вирішення, особливо тих, які характеризуються високим ступенем невизначеності, наслідком чого є неготовність суб'єктів державної влади до їх структурування та вирішення;
- неадекватність відображення результатів вказаного вище аналізу у сформульованих в управлінських рішеннях цілях, засобах та способах їх досягнення;
- неузгодженість повноважень та відповідальності органів державної влади, які відображені у національному законодавстві.

Важливим чинником, від якого залежить належна імплементація політичних рішень у державному управлінні є їх легітимація, яка у загальному випадку, зокрема залежить від:

- розроблення стратегічного курсу суспільного розвитку та держави із широким залученням інститутів громадянського суспільства та прийняття відповідних рішень на загальнодержавному рівні, пов'язаних із законодавчим їх забезпеченням;
- дієвого контролю з боку суспільства за політичними та державно-управлінськими процесами.

Крім того, ефективність та результативність імплементації політичних рішень у державному управлінні залежить від:

- застосування інноваційних технологічних прийомів і методів управління, які дозволяють розглядати систему публічного управління та адміністрування як синергетичну систему та прогнозувати процес вироблення та впровадження вказаних рішень;
- комплексного врахування тенденцій та наслідків політичної та соціальної структуризації суспільства;
- якості інформаційно-аналітичного забезпечення розробки концепцій, стратегій, державних програм тощо;
- встановлених нормативно-правовими актами правил та процедур щодо розробки та впровадження політичних рішень суб'єктами публічного управління;
- визначення та врахування поточного рівня суспільно-політичної нестабільності та рівня соціального збурення (невдоволення).

11.5.3. Особливості імплементації політичних рішень у публічному управлінні з позиції політичного менеджменту

Політичний менеджмент є управлінським процесом у якому можна виділити етапи планування, організації, мотивації та контролю політичної діяльності. Ці етапи пов'язані між собою взаємопов'язаними процесами розробки та прийняття управлінських рішень та комунікацій, які відбувається багатократно на кожному етапі.

З позиції політичного менеджменту на стратегічному рівні політичної діяльності держави на вказаних етапах відбувається прийняття політичних рішень щодо:

- цілей міждержавних відносин; основних пріоритетів політичної, адміністративної, судової, економічної та інших реформ; концепцій, стратегій та державних цільових програм щодо суспільно-політичного та соціального-економічного розвитку тощо (етап планування);
- формування та розвитку міждержавних відносин; створення організаційно-функціональних структур політичної, адміністративної та інших систем; визначення компетенцій органів державної влади; організаційних питань державотворення тощо (етап організації);
- створення організаційно-правових засад для подальшого розвитку інститутів громадянського суспільства та удосконалення виборчої системи тощо (етап мотивації);
- розвитку системи взаємного стримування та контролю між гілками влади; сприяння розвитку системи контролю за проведенням реформ та громадського контролю тощо (етап контролю);
- розвитку міждержавної взаємодії та соціального партнерства; створення розвиненої національної інформаційної системи та умов для діяльності незалежних ЗМІ тощо (етап комунікації).

З огляду на викладене імплементація політичних рішень на державному рівні передбачає:

- розробку на основі політичних ідей та цілей стратегій та державних цільових програм щодо міждержавних відносин, політичної, адміністративної, судової, економічної та інших реформ, суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку тощо (етап планування);

- інституалізацію формування та розвитку міждержавних відносин, створення організаційно-функціональних структур політичної, адміністративної та інших систем, компетенцій органів державної влади, організаційних питань державотворення тощо (етап організації);
- розвиток інститутів громадянського суспільства, удосконалення виборчої системи тощо (етап мотивації);
- взаємне стримування та контроль між гілками влади; контроль за проведенням реформ; розвиток системи громадського контролю тощо (етап контролю);
- реалізацію міждержавної взаємодії та соціального партнерства, використання національної інформаційної системи; діяльність незалежних ЗМІ тощо (етап комунікації).

11.5.4. Складові механізму імплементації політичних рішень у публічному управлінні

Найбільш поширеним правовим механізмом імплементації політичних рішень у публічному управлінні є нормативно-правові акти. В Україні серед них: Конституція України, Закони України, міждержавні та міжнародні угоди і договори, укази та розпорядження Президента України, постанови Верховної Ради України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, рішення Конституційного Суду України, рішення Ради національної безпеки та оборони.

Визначальне місце у цьому механізмі належить Конституції України, яка визначає конституційні засади політичної системи та системи публічного управління та адміністрування, та Законам України, оскільки саме вони є основним правовим механізмом імплементації найбільш важливих політичних рішень у публічному управлінні та адмініструванні.

Наприклад, згідно ст. 92 Конституції України, виключно законами України визначаються, зокрема: права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина; громадянство, правосуб'єктність громадян, статус іноземців та осіб без громадянства; основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення; засади регулювання праці і зайнятості, шлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства; виховання, освіти, культури і охорони здоров'я; екологічної безпеки;

правовий режим власності; засади зовнішніх зносин, зовнішньо-економічної діяльності; засади утворення і діяльності політичних партій, інших об'єднань громадян, засобів масової інформації; організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби; територіальний устрій України; судоустрій, судочинство, статус суддів, засади судової експертизи, організація і діяльність прокуратури, органів дізнання і слідства, нотаріату, органів і установ виконання покарань; засади місцевого самоврядування; основи національної безпеки, організації Збройних Сил України і забезпечення громадського порядку; правовий режим воєнного і надзвичайного стану, зон надзвичайної екологічної ситуації; організація і порядок проведення виборів і референдумів; організація і порядок діяльності Верховної Ради України.

Чільне місце в комплексному механізмі імплементації політичних рішень у публічному управлінні належить концепціям. Їх розробка, як правило, передує розробці та прийняттю (затвердженню) відповідних нормативно-правових актів (законів, указів, стратегій, постанов уряду тощо).

В демократичних країнах вибори та референдуми також є важливими механізмами імплементації політичних рішень у публічному управлінні, оскільки вони дозволяють відобразити безпосереднє волевиявлення народу як єдиного джерела влади у процесі управління суспільним розвитком. Тому, політичні сили, що приходять до влади шляхом демократичних виборів отримують мандат на проведення проголошеної ними політичної програми, а відтак і на прийняття у її руслі важливих і легітимних політичних рішень.

Досить важливим елементом комплексного механізму імплементації політичних рішень у публічному управлінні в Україні є стратегії, які є водночас інструментом та організаційно-правовим механізмом імплементації політичних рішень у публічному управлінні. Часто їм передує прийняття Законів України. Прикладом застосування стратегій в міжнародній діяльності держави є імплементація в Україні Європейської стратегії щодо інновацій та належного врядування на місцевому рівні (European Strategy for Innovation and Good Governance at Local Level), схваленої на Третньому саміті Глав Держав і Урядів Ради Європи (Варшава, травень 2005 р.).

Системним механізмом імплементації політичних рішень у публічному управлінні є державна політика у певній сфері життєдіяльності суспільства, яка, як правило є складовим елементом реалі-

зації відповідних стратегій. Вона, як правило, передбачає виділення пріоритетних цілей та їх досягнення шляхом реалізації відповідних державних цільових програм. При цьому, технології формування та реалізації державної політики визначаються, зокрема залежно від предмета та характеру державного регулювання та ресурсних можливостей.

Досить розповсюдженим та комплексним механізмом імплементації прийнятих політичних рішень у публічному управлінні є реформи, які часто потребують значних витрат ресурсів. Це, наприклад, можуть бути політичні та економічні реформи, адміністративні реформи, реформи системи освіти. Реформи можуть передбачати відповідні зміни та доповнення до Конституції країни та потребують належного планування.

Національні проекти, які тісно пов'язані з реформами, є стратегічним інвестиційним механізмом імплементації політичних рішень у публічному управлінні, а державні цільові програми програмно-цільовим механізмом вказаної імплементації, тому, передбачені ними заходи, завдання та показники враховують при складенні проекту Державного бюджету України на відповідний рік.

Під державними цільовими програмами згідно чинного законодавства України розуміється комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, що спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, який здійснюється з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджений за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням.

Державні цільові програми можуть бути загальнодержавними, тобто охоплювати всю територію або значну кількість регіонів держави. Ці програми, як правило мають довгостроковий характер та здійснюються центральними та місцевими органами виконавчої влади. Проте, ними можуть бути й інші програми, метою яких, наприклад, є вирішення тих чи інших проблем розвитку окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць, що потребують підтримки з боку центральних органів державної влади. Заходи, завдання та показники програм, спрямованих на розвиток окремих адміністративно-територіальних одиниць, включаються до програм їх соціально-економічного розвитку на відповідний рік.

Проте, найважливішим фінансовим та інвестиційним елементом комплексного механізму імплементації політичних рішень

у публічному управлінні є державний бюджет, який щорічно формується та використовується для фінансування вирішення основних загальнодержавних завдань. Державний бюджет приймається у вигляді окремого Закону України, а його виконання контролюється Верховною Радою, Рахунковою палатою, Державним казначейством України.

Важливим процесуальним механізмом імплементації політичних рішень у публічному управлінні є регламенти. Вони встановлюють порядок (процедуру) планування, розгляду, обговорення та прийняття тих чи інших рішень, порядок їх оприлюднення тощо. Тому, регламенти затверджуються відповідними нормативно-правовими актами, як наприклад, регламент Верховної Ради України, який має статус Закону України.

Глава 12. Підходи щодо формування та оцінювання механізмів імплементації політичних рішень в ЄС

12.1. Підходи щодо формування та трансформації механізмів імплементації політичних рішень в ЄС

При аналізі проблемних питань прийняття та імплементації політичних рішень в ЄС можна виокремити три підходи, в межах яких здійснюються дослідження:

- концептуальних моделей багаторівневого управління у контексті мережної природи інституційної управлінської структури ЄС та системи формування загальноєвропейської політики;
- проблем внутрішньої та зовнішньої політики держав-членів ЄС крізь призму формування спільних інститутів її реалізації та з'ясування ступеню впливу загальноєвропейських рішень, а також нормативно-правового забезпечення реалізації політики ЄС на правові системи держав-членів ЄС у різних сферах життєдіяльності суспільства та вказаних держав;
- процедурних аспектів прийняття управлінських рішень та легітимності політичних процесів в ЄС у контексті оптимізації розподілу повноважень між європейськими інституціями та державами-членами ЄС при підготовці та прийнятті загальноєвропейських рішень, а також механізмів залучення пересічних громадян до участі у цих процесах.

Водночас, окрема увага акцентується на тому, що від конкретних інституційних умов, починаючи з внутрішньоурядової координації та консультацій у Раді міністрів до комплексних компро-

місних рішень, які виходять за межі інституцій ЄС, створюються у процесі спільного ухвалення тих чи інших рішень відповідні концептуальні засади формування та реалізації політики ЄС.

Можна виділити дві моделі, за допомогою яких здійснюють аналіз взаємозв'язку національного і наднаціонального компонентів при підготовці та прийнятті політичних рішень в ЄС, у тому числі місця держав-членів ЄС у цьому процесі.

Згідно з першою, роль інститутів ЄС є визначальною, тобто політичні та інші рішення приймаються не у руслі міжурядових консультацій та координації, а вказаними інститутами.

Згідно другої моделі виділяють інституціональний аспект прийняття політичних рішень в ЄС, згідно якого розробка і прийняття того чи іншого політичного рішення відбуваються на рівні ЄС шляхом координації дій та консультацій між Єврокомісією, Європарламентом і Радою міністрів ЄС та міжнаціональний аспект, відповідно до якого прийняттю політичного рішення передують політичні консультації та дискусії держав-членів ЄС.

Як правило, має місце комбінація інституціональних і міжнаціональних практик. Тобто політичні суб'єкти інституціональної структури ЄС, наприклад, європарламентарі діють з огляду на національні інтереси своїх держав. Це часто призводить до тих чи інших політико-управлінських криз в інститутах ЄС. Крім того, можна виділити нормативний і поведінковий підходи, в межах яких здійснюється аналіз процесу прийняття державних та політичних рішень в ЄС.

Нормативний підхід ґрунтується на концепціях обмеженої раціональності, динамічного циклу та організаційного інституціоналізму, а також на засадах конституційного та адміністративного права щодо прийняття політичних рішень. В кінцевому підсумку, у межах цього підходу процес прийняття вказаних рішень розглядається як взаємопов'язана сукупність раціонально обумовлених технологій і процедур, які дозволяють здійснити вибір найбільш ефективного рішення у контексті можливих наслідків його реалізації.

Прихильники поведінкового підходу переконані, що людина (індивід) у своїй діяльності керується передусім суб'єктивними (егоїстичними) інтересами, традиціями, особистим досвідом тощо. Тому, на їх думку саме ці фактори, які значною мірою знаходяться поза межами формальних процедур і регламентів, визначальним чином здійснюють вплив на розуміння суб'єктами політики процесу підготовки та прийняття політичних рішень та усвідомлення їх

наслідків. З огляду на це пріоритетним напрямом при дослідженні проблемних питань щодо імплементації політичних рішень в державному управлінні держав-членів ЄС є визначення ролі неінституціональних чинників формування та впливу політичних рішень на здійснення державно-управлінської діяльності.

Загалом, з огляду на потенціал державної політики та специфіку формування і реалізації загальнодержавних проектів, що визначають пріоритети суспільного розвитку, інституційні засади функціонування державних інститутів ЄС, є одним з центральних питань наукового дискурсу на Заході.

Проте, в межах вказаних підходів адекватно відобразити специфіку процесу прийняття та імплементації політичних рішень в ЄС досить важко. Тому, як правило, вказаний процес досліджують в межах міждисциплінарних підходів, які передбачають врахування як інституціональних, так і не інституціональних факторів формування та впровадження політики ЄС.

Ці фактори можуть бути як зовнішніми, що визначаються особливостями політичного середовища, в якому взаємодіють суб'єкти політики, так і внутрішніми, що зумовлені національними традиціями та особистісними характеристиками посадовців, які приймають участь у виробленні та ухваленні політичних рішень. При цьому, у будь-якому випадку акцентується увага на інтерпретації політичними лідерами політичної ситуації, в якій приймається рішення.

Як правило, інноваційні механізми, що розробляють, зокрема для змін у контексті зміцнення вертикалі влади та підвищення керованості регіонів, як правило, актуалізують необхідність системного врахування політичної та суб'єктивної складових активності суб'єктів прийняття політичних рішень. Ці зміни, відображуючись у політичних рішеннях, здійснюють вплив на формування та функціонування системи публічного управління та адміністрування.

Головною особливістю європейської політичної системи став унікальний механізм ухвалення та реалізації політичних рішень, а саме інтеграційний метод.

Система ухвалення політичних рішень ЄС є складним переплетінням методів наднаціональної інтеграції та міжурядового співробітництва. Тому, її функціонування не може бути зведене до єдиної процедури прийняття управлінських рішень, у тому, числі політичних. Розв'язання багатьох питань ЄС потребує співпраці або координації між урядами без впровадження європейських за-

конів. При цьому, виділяють три аспекти, які розкривають специфіку аналізу підготовки рішень у політичній системі ЄС:

- рівень включення інституцій ЄС;
- критерії прийняття рішень;
- законна основа для адаптованих дій, що підкреслює рівень впливу, який бажають отримати уряди.

Врахування цих аспектів дозволяє виокремити методи прийняття рішень в ЄС: “комунітарний метод”, метод кооперації між урядами і метод “відкритої координації”, а також процедуру “централізованого регулювання”. Остання використовується у сферах, в яких країни-члени ЄС прямо передають свої повноваження незалежній наднаціональній інституції.

У європейській практиці імплементації політичних рішень в публічному управлінні застосовують концепції багаторівневого управління та багаторівневого переплетення, які передбачають врахування особливостей політико-інституційної системи ЄС та специфіки інтеграційних процесів у середині ЄС.

Концепт «багаторівневе управління» дозволяє аналізувати комплексні багаторівневі структури ЄС. Це важливо при підготовці управлінських рішень у процесі переговорів між представниками всіх груп інтересів, а також при впровадженні європейської політики, тобто процедура підготовки цих рішень не обмежується урядовою сферою повноважень. Модель багаторівневого управління вказує на варіативність відносин, які кваліфікуються як сітьові.

Концепт «багаторівневе переплетення» дозволяє аналізувати багатосторонню систему переговорів між урядами. Згідно цього концепту структури багаторівневого переплетення виникають, якщо актори різних рівнів при виконанні своїх завдань представлені один одному і досягають спільних рішень або координують політику.

Іншим важливим моментом щодо дослідження процедур підготовки політичних рішень та їх імплементації в публічне управління в ЄС є розвиток мережевого підходу. Вказаний підхід розглядається як інструмент, використання якого дозволяє відобразити специфіку трансформації політичного дискурсу в ЄС та охарактеризувати основні аспекти процесу прийняття та реалізації політичних рішень. При цьому, акцентують увагу на таких методологічних особливостях мережевого підходу:

- реконструкції взаємодії між державним управлінням та суспільством у контексті зростання її складності, що є передумовою розробки відповідної політики;

- відновлення належного взаємозв'язку між управлінським та політичним процесом (політикою);
- включення морального виміру в дослідження процесу прийняття політичних та державно-управлінських рішень;
- визнання важливості каналів і змістовних аспектів взаємодії між учасниками підготовки та реалізації управлінських рішень.

Крім мережевого методу, в європейській практиці поширюється інтеграційний метод. Він розглядається як механізм ухвалення та реалізації управлінських, у тому, числі політичних рішень. Це обумовлено тим, що система ухвалення рішень ЄС відзначається складним переплетінням між методами наднаціональної інтеграції та міжурядового співробітництва. Тому,

- вирішення багатьох питань життєдіяльності європейської співдружності потребує їх співпраці та міжурядової координації. У цьому контексті виділяють три процедурні механізми прийняття рішень в ЄС, які демонструють певну систему балансу повноважень між інституціями ЄС, а саме процедури: проведення консультацій; досягнення згоди; ухвалення спільного (консолідованого) рішення.

Процедура консультації застосовується лише для обмеженої кількості сфер регулювання, а саме: сільське господарство, оподаткування та контроль конкуренції.

Процедура згоди є спрощеною версією ухвалення спільного рішення та використовується при наявності відносно не складних проблем, які потребують свого вирішення.

Процедура (механізм) ухвалення спільного рішення є найбільш ефективною, оскільки дозволяє урівноважити законодавчі повноваження Європейського Парламенту та Ради міністрів шляхом скликання паритетного комітету узгодження між Радою та Парламентом та права вето останнього на текст законопроекту в другому читанні.

Водночас, в ЄС останнім часом при імплементації політичних рішень в публічному управлінні застосовують комплексний підхід. Він передбачає застосування комплексу інституційних механізмів, за допомогою яких приймаються політичні рішення з врахуванням форми участі та повноважень країн-членів ЄС у цьому процесі. При цьому, згідно інституційної системи ухвалення рішень в ЄС на національний рівень покладено обов'язки інкорпорації та виконання прийнятих рішень. Проте, кожна держава-член ЄС має право звертатися до Європейської Комісії з клопотанням щодо своєї законодавчої пропозиції.

Загалом важливим чинником є нормативно закріплена спроможність держав-членів ЄС впливати на процес прийняття та реалізації управлінських в цілому. Тому, важливим є розгляд розподілу повноважень між національним і наднаціональним рівнями у контексті вирішення проблеми імплементації політичних рішень в умовах “демократичного дефіциту”. Йдеться про те, що легітимність системи управління ЄС залежить від того, як громадяни країн-членів можуть впливати на вироблення рішень на рівні ЄС.

Крім того, в системі багаторівневого управління ухвалення рішень на будь-якому рівні передбачає аналіз розподілу процедурних аспектів на інших рівнях.

Завдяки комплексному оцінюванню можна вийти на схему формування та імплементації рішень, а також виявляти сукупність чинників впливу, що впливають на цей процес. При цьому, визначальною змінною є легітимація політичного рішення, яка відбувається у декількох форматах:

- участь громадян у форматі ЄС – країни-члени (опосередкована національними урядами);
- участь громадян через представництво в Європейському Парламенті (опосередкована діяльністю євродепутатів);
- прямий вплив громадян на прийняття загальноєвропейських рішень через національний референдум;
- участь громадян у самітах громадян ЄС через прямий контакт із Євроінституціями;
- представництво інтересів місцевих і регіональних громад на рівні ЄС за принципом субсидіарності.

Варто також акцентувати увагу на тому, що механізм імплементації політичних рішень в державному управлінні в деяких європейських країнах, зокрема в Німеччині та Франції, здійснюють різні адміністративні органи, які входять в систему вказаного управління. З огляду на їх досвід, як оптимальний варіант механізму імплементації політичних рішень в державному управлінні, розглядають модель, яка складається з таких ланок:

- формування ієрархії державного управління в межах поєднання концепцій елітизму, корпоративізму, плюралістичної концепції, партисипарної концепції (розширення сфери впливу народних мас на процес вироблення державної стратегії, децентралізація владних повноважень державних суб'єктів);
- розроблення стратегічного курсу і прийняття державних рі-

шень, пов'язаних із законодавчим процесом і оперативним управлінням суспільними процесами законодавчими та виконавчими інститутами в межах двох моделей розроблення державної стратегії розвитку суспільств і прийняття рішень: “активної”, яка передбачає основну роль законодавчих інститутів у формуванні правових норм, виробленні загальнодержавної політики, а виконавчі інститути здійснюють реалізацію стратегічних рішень та оперативне управління та “представницької”, коли законодавчі інститути визначають лише загальні орієнтири модернізації суспільства (оперативно-стратегічні рішення формуються й реалізуються у структурі органів виконавчої влади);

- застосування прийомів і методів оперативного управління, зумовлених потребами реалізації національних стратегічних цілей;
- ефективний контроль за управлінським процесом і самокорекція його режиму, який охоплює сфери судово-конституційного процесу та функціонування контрольно-наглядових інститутів та забезпечує розв'язання конфліктних ситуацій, а також систему “зворотного зв'язку” з об'єктами управління.

Загалом в ЄС з'являються нові та трансформуються існуючі механізми і конфігурації співпраці, які є основою для формування та впровадження механізмів імплементації політичних рішень у державне управління з метою забезпечення ефективності реалізації політики на всіх рівнях здійснення державно-управлінської діяльності.

12.2. Оцінювання механізмів імплементації політичних рішень у публічному управлінні

12.2.1. Методологічні аспекти оцінювання результативності та ефективності механізмів імплементації політичних рішень

Результативність та ефективність є загально визнаними універсальними критеріями оцінювання в теорії та практиці політичного та публічного управління та адміністрування. Тому, основним шляхом вдосконалення механізмів імплементації політичних рішень у публічному управлінні є забезпечення їх результативності та підвищення ефективності.

Оцінювання політичного та публічного управління має свої особливості. Політичні рішення на державному рівні, особливо розраховані на довгострокову перспективу, мають здебільшого якісний, а відтак суб'єктивний характер.

Наприклад, при розробці конкретних заходів на етапі імплементації політичних рішень визначають пріоритетність передбачених ними цілей, а для цього вибудовують їх ієрархію. Вказана ієрархія завжди є результатом використання тих чи інших критеріїв. В свою чергу, на вибір цих критеріїв здійснює визначальний вплив суб'єктивний фактор, оскільки стосовно їх переліку ті хто вибудовує ієрархію мають дійти згоди щодо доцільності (у тому, числі політичної) їх використання.

Ці критерії зазвичай визначаються з огляду на ті чи інші фактори внутрішнього і зовнішнього середовища життєдіяльності суспільства та інститутів держави, у тому, числі політичної системи. Тому, при визначенні пріоритетності політичних цілей, сформульованих у політичному рішенні принципово неможливо нейтралізувати вплив суб'єктивних факторів.

На етапі ж планування імплементації політичного рішення в публічному управлінні, зокрема при визначенні етапів, завдань, засобів і способів щодо досягнення політичних цілей також неможливо уникнути впливу суб'єктивних чинників, оскільки це планування ґрунтується на пріоритетності політичних цілей, яка є результатом суб'єктивного процесу формування їх ієрархії.

Отже, як правило, при імплементації політичного рішення дії суб'єктів політики та публічного управління завжди мають досить значну суб'єктивну складову, тому, породжують ризики вибору далеко не кращого варіанту вказаної імплементації. При цьому, варто акцентувати увагу на тому, що чим вищий ієрархічний рівень управління, тим більшим буде цей ризик і, навпаки.

Це зумовлено тим, що з переходом на нижчий рівень управління відбувається об'єктивна декомпозиція частини цілей на конкретні завдання (кількісно визначені цілі). Це дозволяє розробити більш чіткий план їх виконання, у тому, числі й контроль щодо їх виконання. В той же час «родова суб'єктивність», а отже і невизначеність політичних цілей нікуди не зникає. Водночас, у процесі виконання вказаних завдань можуть з'явитися об'єктивні підстави для зниження ступеня вказаної невизначеності та, відповідно, коригування цих цілей.

Отже, якісний характер політичних рішень потребує якісної оцінки механізмів імплементації політичних рішень у публічному управлінні. У даному випадку йдеться про результативність цих механізмів, яка залежить передусім від:

- функціонально-технічної (технологічної) спроможності;
- політичної спроможності, тобто від того якою мірою, зокрема враховані інтереси соціальних груп, мотивація та впливовість суб'єктів політичного процесу та ступінь їх політичної відповідальності тощо;
- адміністративно-управлінської спроможності, тобто від того настільки завдання, яка витікають із політичних рішень відповідають наявним ресурсам, забезпеченості персоналом та його зацікавленості у результатах;
- рівня кваліфікації персоналу, який залучається до виконання завдань та якості виконання ним функціональних завдань щодо імплементації політичних рішень.

При оцінюванні ефективності механізмів імплементації політичних рішень у публічному управлінні, мається на увазі не тільки їх реалізація, а й її фінансова та матеріальна складова, тобто економічна складова. У даному випадку враховуються обсяги ресурсних витрат (у тому, числі часу) та здійснюється співставлення витрат з отриманими результатами. Тому, під економічністю механізмів імплементації політичних рішень у публічному управлінні розуміється мінімізація ресурсних витрат їх здійснення з огляду на якість отриманих внаслідок реалізації цих рішень результатів.

Отже, складовими критерію результативності механізмів імплементації політичних рішень у публічному управлінні є їх функціонально-технічна (технологічна), політична та адміністративно-управлінська спроможність щодо здійсненості цих рішень, а також рівень кваліфікації персоналу, який залучається до виконання завдань та якість виконання ним відповідних функціональних завдань.

Варто зазначити, що оцінювання вказаної якості після введення міжнародного стандарту ISO 9000, який стосується системи якості та управління якістю в організаціях є досить рутинною процедурою, а саме перетворюється на звичайну норму управлінської діяльності на всіх рівнях публічного управління та адміністрування. Проте, цей стандарт не стосується безпосередньо оцінювання якості самого політичного рішення. Тому, застосування стандарту

ISO 9000 має сенс коли забезпечена якість самих політичних рішень, а потім вже можна оцінювати якість механізмів їх імплементації у публічному управлінні. Тому, якість політичних рішень та механізмів їх імплементації у публічному управлінні пов'язані.

12.2.2. Чинники підвищення результативності та ефективності механізмів імплементації політичних рішень

Існує низка чинників, врахування яких забезпечує належний рівень результативності та ефективності механізмів імплементації політичних рішень у публічному управлінні. Серед вказаних чинників, зокрема:

- належне обґрунтування форми політичного рішення у контексті забезпечення його адекватності його цілям і завданням цього рішення;
- визначення логічної послідовності імплементації політичного рішення (у загальному випадку має дотримуватися схема: засади політики, концепція, закон, стратегія, реформа (реформи), державна цільова програма, національний проект, Державний бюджет), яка сприяє забезпеченню результативності, ефективності та якості вказаної імплементації;
- вибір механізмів імплементації політичного рішення у публічному управлінні та їх форми, зокрема: розробка, обговорення, прийняття та реалізація концепції щодо обраної форми механізмів імплементації політичного рішення; контроль реалізації обраної форми механізмів імплементації політичного рішення та оцінювання її результатів за наведеними вище критеріями (складовими) результативності;
- комплексне врахування при прийнятті та імплементації політичних рішень в публічному управлінні факторів, які можуть бути причиною тих чи інших проблем в системі вказаного управління, зокрема: відсутності оптимального розподілу повноважень та відповідальності між органами публічної влади з огляду на національні особливості поточного етапу державотворення; не адекватне врахування суб'єктами публічної влади політичних, економічних та інших інтересів тих чи інших соціальних груп та загалом соціальної структури суспільства;

- використання нових інформаційних технологій в публічному управлінні;
- належне унормування діяльності та поведінки усіх суб'єктів політико-управлінських процесів в державі у контексті корегування (уточнення) цілей та функціональних завдань політичної системи та публічного управління, а також врахування необхідності постійної зміни (реформування) організаційно-функціональних структур політичної, економічної та інших систем, які забезпечують життєдіяльність людини (індивіда), суспільства та держави;
- створення передумов для залучення до державної служби висококваліфікованих фахівців та розвитку у них навичок стратегічного мислення і планування;
- оптимізація взаємодії органів державної влади з інститутами громадянського суспільства;
- вдосконалення технологій прийняття політичних рішень у контексті забезпечення їх адекватності нагальним потребам суспільного розвитку та вирішення проблем державотворення;
- вдосконалення організаційно-правових засад механізмів імплементації концепцій, стратегій, реформ, національних проектів тощо.

Останній чинник підвищення результативності та ефективності механізмів імплементації політичних рішень у публічному управлінні заслуговує на окрему увагу, оскільки нормативно-правові акти присутні в усіх механізмах імплементації політичних рішень у публічному управлінні.

В одних випадках вказані акти є передумовою легітимності політично-го рішення, наприклад, при створенні органів державної влади та призначенні їх керівників. В інших випадках вони створюють передумови для подальшої реалізації політичного рішення, наприклад, це може бути затвердження концепції чи державної цільової програми. Тому, важливим є забезпечення результативності, ефективності та якості нормативно-правових актів, які зокрема, залежать від відповідності їх національним інтересам, а відтак і підтримки населенням країни та оперативності реагування на суспільні проблеми, обґрунтованості, належної узгоджені з зацікавленими сторонами.

У контексті сказаного, принципово важливими є нормативно-правові акти на основі яких приймаються політичні рішення щодо виборів та референдумів. Наприклад, в Україні продовжується пошук ефективної виборчої системи у контексті її політичної і адміністративної здійсненності. Зміна виборчої системи не без підстав пов'язується з продовженням проведення політичної реформи одним із результатів якої має стати забезпечення належної результативності та ефективності механізмів імплементації політичних рішень в публічному управлінні.

Не менш важливим у контексті належної результативності та ефективності вказаних механізмів є також удосконалення нормативно-правових засад розробки та затвердження концепцій. Вони, як правило, передують прийняттю нормативно-правових актів (законів, указів, постанов тощо) та відображають їх концептуальні засади: принципи, пріоритетні напрямки (цілі), терміни їх досягнення тощо. Тому, концепції значною мірою зумовлюють результативність, ефективність та якість наступних політичних рішень та їх імплементації у публічному управлінні. З огляду на це при розробці концепцій мають бути враховані інтереси зацікавлених сторін, а до обговорення найбільш важливих питань варто залучати представників інститутів громадянського суспільства.

Затвердження концепції завжди є констатацією факту щодо доцільності розроблення та реалізації у подальшому законів, указів, постанов тощо з тих чи інших питань забезпечення життєдіяльності суспільства та держави та очікуваної результативності, ефективності та якості прийнятих у цьому контексті політичних рішень.

Стратегії конкретизують політичні ідеї та рішення щодо розвитку держави трансформуючи їх у відповідні пріоритети (цілі) та визначаючи можливості й небезпеки щодо їх реалізації. Розроблення стратегій у практиці публічного управління та адміністрування набуло системного характеру, що пов'язано з запровадженням стратегічного планування на всіх його рівнях. Сьогодні інструментарій та технології вказаного планування достатньо відпрацьовані в науковій літературі та відображено у нормативно-правових актах, що дозволяє говорити про його технологічну здійсненність. Тому, відсутність відповідних стратегій на загальнодержавному чи регіональному рівні може свідчити про недостатню політичну здійсненність.

Реформи є засобом докорінної зміни суспільних відносин, тому, проводяться, якщо ці відносини не відповідають потребам

суспільства, зокрема, гальмують його розвиток. Накопичений досвід свідчить, що сліпе копіювання на національних теренах зарубіжних реформ, як правило, не призводить до очікуваних наслідків. Тому, при їх проведенні реформ у першу чергу необхідно виходити із суспільних очікувань та ціннісно-світоглядних орієнтацій населення, як визначальної передумови їх підтримки переважною часткою населення. Актуальною є й інформаційна підтримка реформ, яка, зокрема полягає у підготовці населення до реформ та залучення до їх розробки інститутів громадянського суспільства. Щодо ж до оцінки результативності, ефективності та якості проведення реформ у контексті їх наслідків, то це можна зробити тільки на основі певного досвіду.

Важливим інструментом реалізації державної політики є державні цільові програми, що розробляються для реалізації її пріоритетних цілей. Її оцінювання за критеріями результативності, ефективності та якості передбачає з'ясування:

- досвіду попереднього застосування державних цільових програм у певній сфері життєдіяльності суспільства та держави;
- ступеня адекватності отриманих результатів запланованим;
- наявності позитивного результату для різних категорій населення;
- наявність позитивних змін у сфері чи галузі управління;
- причин успіху та його відсутності за різними напрямками її реалізації;
- можливості модифікації програми з урахування отриманих результатів;
- можливості інтерпретації отриманих результатів у контексті їх впливу на ситуацію в обраній сфері та розробки рекомендацій щодо внесення змін до державної політики загалом і на цій основі вибору нової політики та програмних заходів з її реалізації, що закріплюють та розвивають отримані результати.

Практика розроблення та впровадження державних цільових програм в Україні показує, що головна проблема полягає у їх політичній здійсненності, яка часто залежить від пріоритетів (цілей) політичних сил, які приходять до влади, та пов'язаною з нею достатністю ресурсів, які виділяються на реалізацію програми. Недостатність ресурсів компенсується актуалізацією (уточненням) цілей та завдань програми, що у кращому випадку, призводить до

несвоєчасного виконання програми, а у гіршому - до призупинення її виконання під гаслами щодо необхідності розробки нової, оскільки, як правило, проблема, яку мала вирішити програма залишається на порядку денному. У будь-якому випадку це призводить до розпорощення державних та суспільних ресурсів.

У контексті сказано принципово важливо, щоб при реалізації державних цільових програм національні проекти відображали найбільш актуальні національні потреби та напрями пріоритетного інвестування бюджетних та позабюджетних коштів, технологічно відповідали практиці управління проектами, мали гарантовану політичну та адміністративну здійсненність, були зорієнтовані на європейську якість розроблення та впровадження проектів національного рівня.

Як відомо, державний бюджет завжди є комплексним політичним документом та основним фінансовим механізмом держави, який узагальнює її бюджетні витрати на рік. Тому, цілі визначені в тих чи інших політичних рішеннях державного рівня будуть реалізовані, якщо їх фінансування передбачене Державним бюджетом. З огляду на це його можна вважати найважливішим політичним рішенням, а його реалізацію основним фінансовим механізмом імплементації цих рішень у публічному управлінні.

На якість Державного бюджету вказує його збалансованість, обґрунтоване формування доходної частини з урахуванням реальних можливостей держави, включення до витратної частини фінансування у достатньому обсязі пріоритетних завдань держави на поточний рік. Тому, можна стверджувати, що якщо бюджет прийнято та виконано, то відбулися певні позитивні зрушення у тих чи інших сферах суспільного життя, тобто він був результативним, ефективним та якісним, оскільки виконав своє основне завдання бути важливим механізмом розвитку країни.

На жаль, в Україні часто відбувалося несвоєчасне прийняття Державного бюджету та його постійне корегування, як правило, через політичну нездійсненність.

Регламенти засідань органів державної влади є організаційно-технологічними механізмами, які забезпечують певні процедури прийняття політичних та державно-управлінських рішень. Їм притаманна висока технологічна та адміністративна здійсненність, Проте, можуть виникати проблеми політичної здійсненності, наприклад, через передбачені процедурою необхідні квоти для прийняття рішення.

Питання для самоконтролю

1. Які чинники зумовлюють подібність цілей публічної та державної політики у проблемному полі їх формування?
2. Які чинники, які зумовлюють відмінність цілей публічної та державної політики у проблемному полі їх формування?
3. Розкрийте зміст критеріїв ідентифікації управлінських рішень органів державної влади України у контексті їх компетенцій.
4. Наведіть приклади політичних та державно-політичних рішень Президента України.
5. Наведіть приклади політичних та державно-політичних рішень Верховної Ради України.
6. Наведіть приклади політичних та державно-політичних рішень Кабінету Міністрів України.
7. Наведіть приклади політичних та державно-політичних рішень Кабінету Міністрів України.
8. Дайте загальну характеристику управлінських рішень центральних органів виконавчої влади у контексті їх компетенцій
9. Розкрийте зміст поняття «імплементация політичного рішення у публічному управлінні».
10. Які чинники зумовлюють виникнення проблемних питань при імплементации політичних рішень у публічному управлінні?
11. Дайте загальну характеристику проблем, які виникають при імплементации політичних у публічному управлінні в Україні.
12. Дайте загальну характеристику складових механізму імплементации політичних рішень у публічному управлінні.
13. Дайте загальну характеристику особливостей імплементации політичних рішень у публічному управлінні з позиції політичного менеджменту.
14. Дайте загальну характеристику підходів щодо формування механізмів імплементации політичних рішень в ЄС.
15. Дайте загальну характеристику особливостей трансформації існуючих механізмів імплементации політичних рішень в ЄС.
16. Розкрийте зміст концепту «результативність механізму імплементации політичних рішень у публічному управлінні».
17. Розкрийте зміст концепту «ефективність механізму імплементации політичних рішень у публічному управлінні».
18. Що розуміється під якістю механізму імплементации політичних рішень у публічному управлінні?

19. Які чинники здійснюють вплив на результативність механізму імплементації політичних рішень у публічному управлінні?

20. Які чинники здійснюють вплив на ефективність механізму імплементації політичних рішень у публічному управлінні?

21. Розкрийте зміст взаємозумовленості результативності та ефективності механізму імплементації політичних рішень у публічному управлінні

22. Які чинники здійснюють вплив на ефективність механізмів імплементації політичних рішень у публічному управлінні в Україні?

23. Які чинники здійснюють вплив на результативність ефективності механізмів імплементації політичних рішень у публічному управлінні в Україні?

Теми рефератів (контрольних робіт)

1. Спільне та відмінне у проблемному полі формування публічної та державної політики.

3. Взаємозумовленість цілей публічного та політичного управління.

4. Взаємозумовленість цілей політичного та державного управління.

5. Підходи щодо визначення критеріїв ідентифікації (класифікації) управлінських рішень органів державної влади України.

6. Характеристика управлінських рішень Президента України та засоби їх реалізації.

7. Характеристика управлінських рішень Верховної Ради України та засоби їх реалізації.

8. Характеристика управлінських рішень Кабінету Міністрів України та засоби їх реалізації.

9. Характеристика управлінських рішень центральних органів виконавчої влади у контексті забезпечення політичної безпеки

10. Проблемні питання імплементації політичних рішень у публічному управлінні.

11. Особливості імплементації політичних рішень у публічному управлінні з позиції політичного менеджменту.

12. Складові механізму імплементації політичних рішень у публічному управлінні.

13. Основні тенденції щодо трансформації механізмів імплементації

ментації політичних рішень у публічному управлінні в ЄС

14. Чинники підвищення результативності та ефективності механізмів імплементації політичних рішень у публічному управлінні в ЄС.

15. Чинники підвищення результативності та ефективності механізмів імплементації політичних рішень у публічному управлінні в Україні.

РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА

Основна (базова):

Аналіз і пілотаж публічної політики / Пітер Кньопфель, Корін Ларю, Фредерік Варон, Наталія Малишева; пер. з фр. І.С. Микитин; Вищ. Інст. публ. упр. Швейцарії. К.: Алерта, 2010. 424 с.

Андерсон Дж. Публичная политика: Введение // Публичная политика: от теории к практике сост. и науч.ред. Н.Ю. Данилова, О.Ю. Гурова, Н.Г. Жидкова. СПб.: Алетейя, 2008. 356 с.

Бакуменко В.Д., Руденко О.М., Туча В.В. Механізми імплементації політичних рішень в державному управлінні: монографія / В.Д.Бакуменко, О.М.Руденко, В.В.Туча. К. : АМУ, 2015. 184 с.

Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики: монографія / В.Д. Бакуменко К.: Вид-во УАДУ, 2000. 324 с.

Валевський О. Л. Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження : монографія / О. Л. Валевський. К. : НІСД, 2001. 240 с.

Державна політика : підручник / НАДУ при Президентові України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. К. : НАДУ, 2014. 448 с.

Новакова О.В., Пашина Н.П. Аналіз державної політики: навчальний посібник. Луганськ: вид-во СНУ ім. В. Даля, 2013. 216 с.

Новакова О.В., Пашина Н.П. Політичні процеси та політичні відносини К.: Вид-во НПУ ім. М.П.Драгоманова, 2016. – 398 с.

Орел М.Г. Теоретичні основи державного управління у сфері політичної безпеки : монографія. Київ: Поліграф Плюс “Ц-СІ”, 2019. 320 с.

Парсонс В. Публічна політика: вступ до теорії й практики аналізу політики / В. Парсонс; пер. з англ. О. Дем'янчук. К.: Вид. дім “Киево-Могилянська академія”, 2006. 549 с.

Токовенко В.В. Політичне керівництво і державне управління: проблеми взаємовідносин та оптимізація взаємодії: монографія / В.В. Токовенко. Київ: УАДУ, 2001. 253 с.

Туленков М.В. Механізми політичного управління (теоретико-методологічний аспект): монографія. К.: ІПК ДСЗУ, 2010. 160 с.

Додаткова:

Атаманчук Г. В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): учеб. пособие / Г. В. Атаманчук. М., 2008. 354с.

Бакуменко В. Прийняття рішень в державному управлінні : Навч. посіб. [у 2 ч.] / Ч. 2 Науково-прикладні аспекти ; В. Бакуменко. К. : ВПЦ АМУ, 2010. 296 с.

Бебик В. Базові засади політології : історія, теорія, методологія, практика : Моногр. / В. Бебик. К. : МАУП, 2000. 384 с.

Бех В.П. Генезис соціального організму країни: моногр. / В.П. Бех. Запоріжжя : Просвіта, 2000. 288 с.

Вступ до політичної аналітики: Навч. посібник / Авт. кол.: С. О. Те-лешун, О. Р. Титаренко, І. В. Рейтерович, С. І. Вировий; За заг. ред. С. О. Телешуна. К.: Вид-во НАДУ, 2006. 220 с.

Головатий М. Ф. Політичний менеджмент: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / М. Ф. Головатий. 2-ге вид., допов. К.: ДП «Вид. дім «Персонал», 2010. 296 с.

Государственная политика. Учеб. пособ. Соловьев А.И., Григорьева Н.С., Полунов А.Ю., Пушкарева Г.В., Пшизова С.Н., и др./ Под ред. проф. А.И.Соловьева М. : Изд-во МГУ, 2012. 544 с.

Гофман И. Представление себя другим в повседневной жизни / Пер. с англ. и вступ. статья А. Д. Ковалева М.: «КАНОН-пресс-Ц», «Кучково поле», 2000. 304 с.

Друкер П. Энциклопедия менеджмента. / Пер. с англ. М. : Издательский дом “Вильяме”, 2004. 432 с.

Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові У країни; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. К. : НАДУ , 2011. Т . 1 : Теорія державного управління / на ук.- ред. колегія: В. М. Князев (співголова), І. В. Розпугаченко (співголова) та ін. 2011. 748 с.

Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради (ВВР), 1996. № 30. ст. 141. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws>

Мертон Р. Социальная теория и социальная структура / Р. Кинг Мертон. М. : АСТ, Хранитель, 2006. 873 с.

Основи стратегічного прогнозування політичних ситуацій та процесів: навчальний посібник [Воловик В.І., Лепський М.А., Гутнін Е.А., Кудінов І.О. та ін.]; за заг. ред. М.А. Лепського; 2-ге видання. Запоріжжя: ЗНУ, 2015. 464 с.

Публічна політика та суспільні зміни в Україні в контексті євроінтеграції : монографія / Public Policy and Social Changes in Ukraine in the Context of European Integration : manual / С. О. Телешун, С. В. Ситник, І. В. Рейтерович та ін.; за заг. ред. С. О. Телешуна; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Каф. політ. аналітики і прогнозування. – Київ: НАДУ, 2017. 248 с.

Публічне управління : термінол. слов. / уклад. : В. С. Куйбіда, М. М. Білинська, О. М. Петроє та ін. ; за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петроє. Київ : НАДУ, 2018. 224 с.

Райт Г. Державне управління: пер. з англ. / Г. Райт. К., 2004. 242 с.

Саймон Г. и др. Менеджмент в организациях: Сокр. пер. с англ. с 15-го изд. / Саймон Г., Смитбург Д., Томпсон В.: Общ. ред. и вступ. ст. А.М.Емельянова и В.В.Петрова. М.: Экономика, 1995. 335 с.

Туленков Н. В. Введение в теорию и практику менеджмента / Н.В. Туленков. – Київ : 2008. – 268 с.

Файоль А., Эмерсон Г., Тейлор Ф., Форд Г. Управление – это наука и искусство / [А. Файоль, Г. Эмерсон, Ф. Тейлор, Г. Форд]. Москва: Республика, 2004. 352 с.

Хабермас Ю. Политические работы / Ю. Хабермас. М. : Праксис, 2005. 306 с.

Шульга М. А. Соціально-політичне управління. / М. А. Шульга. К. : Центр учбової літератури, 2008. 248 с.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

- Heidenheimer A., Johnston M.* Political Corruption: Concepts and Contexts [Text] / Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston. Transaction Publishers, 2011. 850 p.
- Kelly R., Palumbo D.* Theories of Policy Making. Encyclopedia of Government and Politics. Vol. 2 (ed.) Hawkesworth M., Kogan M. L., N.Y. 1992
- Kennedy, Emmet* (1979) «Ideology» from Destutt De Tracy to Marx, Journal of the History of Ideas, Vol. 40, No. 3 (Jul.–Sep., 1979), pp. 353-368 <http://www.jstor.org/pss/2709242>
- March J. G., Simon H. A.* 1958. Organizations. Wiley: N. Y. 262 p
- Persson T., Tabellini G., Trebbi F.* Electoral rules and corruption // Journal of European Economic Association. 2003. Vol. 1, No. 4. P. 958.
- Абельс Х.* Интеракции, идентичность, презентация /пер. с нем. под общ. Ред. Н.А.Головина и Б.Б.Козловского. Санкт-Петербург. «Алетейя». 2000. 272 с.
- Абизов В.* Політичне рішення : механізм прийняття / В. Абизов, В. Кремень. Київ : НІСД, 1995. 65 с.
- Авер'янов В. Б.* Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики. Київ : Факт, 2003. 384 с.
- Адміністративна діяльність: посібник / За заг. ред. д-ра юрид. наук професора О. І. Остапенка. Львів: ЛьвДУВС, 2006. 295 с.
- Адміністративний кодекс Франції // Закони про місцеве самоврядування / пер. з фр. Київ : Програма сприяння парламентові України, 1995.
- Айзенк Г.Ю.* Структура личности. СПб.: Ювента. Москва : КСП+, 1999. 464 с.
- Александр Дж.* Смыслы социальной жизни. Культурсоциология / Джеффри Александр; пер. Григорий Ольховиков. Москва : Практис, 2013. 640 с.
- Алмонд Г., Пауэлл Дж., Стром К., Далтон Р.* Сравнительная политология сегодня: мировой обзор: учебное пособие / сокр.
-

- пер.с англ. А. С. Богдановського , Л. А. Галкиной; под ред. И.В. Ильина,А. Ю. Мервиля. Москва : АспектПресс, 2002. 537 с.
- Аналіз і пілотаж публічної політики / Пітер Кньопфель, Корін Ларю, Фредерік Варон, Наталія Малишева; пер. з фр. І.С. Микитин; Вищ. Інт. публ. упр. Швейцарії. Київ: Алерта, 2010. 424 с.
- Андерсон Дж. Публичная политика: Введение // *Публичная политика: от теории к практике* сост. и науч.ред. Н.Ю. Данилова, О.Ю. Гурова, Н.Г. Жидкова. СПб.: Алетейя, 2008. 356 с.
- Арендт Х. Между прошлым и будущим. Восемь упражнений в политической мысли. Москва : Изд-во Института Гайдара, 2014. 416 с.
- Арендт Х. О насилии. Москва : Новое издательство, 2014. 148 с.
- Аристотель. Сочинения: В 4-х т. Т. 4 / Пер. с древнегреч.; Общ. ред. А. И. Доватура. Москва : Мысль, 1983. 830 с.
- Арон Р. Демократия и тоталитаризм : пер. с фр. / Р. Арон. М. : Текст, 2006. 303 с.
- Атаманчук Г. В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): учеб. пособие / Г.В. Атаманчук. Москва, 2008. 354с.
- Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: учебник / Г. В. Атаманчук.-3-е изд.стер. Москва : Изд-во «Омега-Л», 2013. 525 с.
- Афонін Е. А., Суший О. В., Усаченко Л. М. Суспільні трансформації: міждисциплінарний аспект // *Український соціум*. 2011. № 3 (38). С. 7-30.
- Афонін Е. А., Суший О. В. Транспарентність влади в контексті європейської інтеграції України [Електронний ресурс] : консп. лекц. до короткотерм. семін. в системі підвищення кваліфікації кадрів / уклад. : Е. А. Афонін, О. В. Суший. К. : НАДУ, 2010. 48 с. Режим доступу : [http:// lib.rada.gov.ua/static/about/ text/transparentnist.pdf](http://lib.rada.gov.ua/static/about/text/transparentnist.pdf).
- Бакуменко В. Д., Руденко О. М., Туча В.В. Механізми імплементації політичних рішень в державному управлінні: монографія / В. Д. Бакуменко, О. М. Руденко, В. В. Туча. Київ : АМУ, 2015. 184 с.
- Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики: монографія / В.Д.Бакуменко Київ : Вид-во УАДУ, 2000. 324 с.
- Бакуменко В. Прийняття рішень в державному управлінні : Навч. посіб. [у 2 ч.] / Ч. 2 Науково-прикладні аспекти ; В. Бакуменко. Київ: ВПЦ АМУ, 2010. 296 с.
-

-
- Бауман З.* Индивидуализированное общество / Пер. с англ. под ред. В.Л.Иноземцева. Москва : Логос, 2005. 390 с.
- Бауман З.* Текучая современность / Пер. с англ. под ред. Ю.В.Асочакова. СПб.: Питер, 2008. 240 с.
- Бebик В.* Базові засади політології : історія, теорія, методологія, практика : Моногр. / В. Бeбик. Київ : МАУП, 2000. 384 с.
- Бebик В. М.* Політичний менеджмент і маркетинг / В.М. Бeбик. Київ, 1996. 104 с.
- Бек У.* Власть и ее оппоненты в эпоху глобализма. Новая всемирно-политическая экономия / Пер. с нем. А.Б.Григорьева, В.Д. Седельника; послесловие В.Г. Федотовой, Н.Н. Федотовой. Серия "Университетская библиотека Александра Погорельского". Москва : Прогресс-Традиция; Издательский дом "Территория будущего", 2007. 464 с.
- Беляева Н.* Развитие концепта публичной политики: внимание "движущим силам" и управляющим субъектам // Политические исследования. 2011. № 3. С. 72-87.
- Бергер П.* Социальное конструирование реальности: трактат по социологии знания : пер. с англ. / П. Бергер, Т. Лукман. Москва : Медум, 1995. 323 с.
- Бергер П.* Социальное конструирование реальности: трактат по социологии знания : пер. с англ. / П. Бергер, Т. Лукман. Москва : Медум, 1995. 323 с.
- Бех В.П.* Генезис соціального організму країни: моногр. / В.П. Бех. Запоріжжя : Просвіта, 2000. 288 с.
- Билинская М.* Современная коррупция: отечественная специфика и зарубежный опыт противодействия [Текст]: [монография] / М. Н. Билинская, В. В. Моисеев, В. Ф. Ницевич. Берлин : DirectMEDIA, 2014. 438 с.
- Богданов А.А.* Тектология: всеобщая организационная наука / А.А. Богданов. Москва, 1989. 212 с.
- Бодрийяр Ж.* Общество потребления. Москва : Республика, Культурная революция, 2006.
- Бойцова О. Ю.* Концепция Ханны Арендт в современном дискурсе политической мысли // Русская политология. 2018. № 1(6). С.72-78.
- Бортніков В. І.* Політична участь і демократія: українські реалії: Монографія. Луцьк: РВВ „Вежа” Волин. держ ун-ту ім. Лесі Українки, 2007. 524 с.
-

- Бурдые П. Социология политики / Пер. с фр.; сост., общ. ред. и предисл. Н. А. Шматко. Москва : Socio-Logos, 1993. 336 с.
- Валевський О. Л. Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження : монографія / О. Л. Валевський. Київ : НІСД, 2001. 240 с.
- Васильченко С., Газін А. Партії «хамелеони» // Історична правда: Український центр суспільних даних. 8 липня. 2020.- [Електронний ресурс]// <https://www.istpravda.com.ua/articles/2020/02/3/156968>.
- Васильченко С., Газін А. Партії «хамелеони» // Історична правда: Український центр суспільних даних. 8 липня. 2020.- [Електронний ресурс] <https://www.istpravda.com.ua/articles/2020/02/3/156968/>
- Вебер М. Избранные произведения : пер. с нем. / М. Вебер. Москва : Прогресс, 1990. 804 с.
- Вебер М. Политика как призвание и профессия / Макс Вебер. Москва : Изд-во: Литера Нова. 2018. 232 с.
- Вебер М. Соціологія. Загальноісторичні аналізи. Політика / Пер. з нім. Олександр Погорілий. Київ : Основи, 1998. 534 с.
- Виборчий Кодекс України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2020, № 7, № 8, № 9, ст.48) {Із змінами} [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text>.
- Винер Н. Кибернетика, или Управление и связь в животном и машине. / Пер. с англ. И.В. Соловьева и Г.Н. Поварова; Под ред. Г.Н. Поварова. 2-е издание. Москва : Наука; Главная редакция изданий для зарубежных стран, 1983. 344 с.
- Володенков С.В. Коммуникационные основы современного политического управления // Известия Саратовского университета. 2011. Т. 11. Сер. Социология. Политология. Вып. 3. С. 74-78.
- Вступ до політичної аналітики: Навч. посібник / Авт. кол.: С. О. Телешун, О. Р. Титаренко, І. В. Рейтерович, С. І. Вировий; За заг. ред. С. О. Телешуна. Київ: Вид-во НАДУ, 2006. 220 с.
- Гай-Нижник П. П. Солідаризм як соціально-політична концепція: нарис історії розвитку в Європі та Україні / Петро Петрович Гай-Нижник // Гілея. 2011. № 44 (2). С. 5–24.
- Гидденс Э. Ускользающий мир: как глобализация меняет нашу жизнь / Пер. з англ. Москва: Весь мир, 2004. 120 с.
- Гилевская М.А. Коррупция: национальные и международные средства противодействия [Электронный ресурс] / М. А. Гилевская.
-

- Режим доступу: <http://www.law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1222884&subID=100087759,1000761>.
- Глобальна та національна безпека: підручник / авт. кол.: В.І.Абрамов, Г.П.Ситник, В.Ф.Смоляннюк; за заг. ред. Г.П.Ситника. Київ : НАДУ, 2016. 784 с.
- Глуценко В. Разработка управленческого решения. Прогнозирование и планирование. Теория проектирования экспериментов / В. Глуценко, И. Глуценко. Железнодорожный : ТОО НПЦ "Крылья", 1997. 400 с.
- Гоббс Т. Левиафан, или материя, форма и власть государства церковного и гражданского [электронный ресурс] // URL: <http://www.civisbook.ru/files/File/Gobbs.Leviafan.pdf>.
- Годний С.П. Інститут лобізму в політиці як чинник демократизації українського суспільства: автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата політичних наук. Київ : Ін-ст держ. і права ім. М. Корецького, 2019. 22 с.
- Головатий М. Ф. Політичний менеджмент: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / М. Ф. Головатий. 2-ге вид., допов. Київ : ДП «Вид. дім «Персонал», 2010. 296 с.
- Голікова К.О. Дисципліна та законність у державному управлінні: поняття та способи їх забезпечення // *Часопис Київського університету права*. 2013. № 2. С.110-113.
- Горбатюк Е.С. Основные теории местного самоуправления: аналитический обзор // *Вестник СПбГУ. Сер.6*. 2015. Вып. 1. С.21-27.
- Государственная политика. Учеб. пособ. Соловьев А. И., Григорьева Н. С., Полунов А. Ю., Пушкарева Г. В., Пшизова С. Н., и др. / Под ред. проф. А. И.Соловьева Москва : Изд-во МГУ, 2012. 544 с.
- Гофман И. Представление себя другим в повседневной жизни / Пер. с англ. и вступ. статья А. Д. Ковалева Москва : «КАНОН-пресс-Ц», «Кучково поле», 2000. 304 с.
- Гоффман Э. Поведение в публичных местах /пер. с англ. А.Корбут. Москва : Элементарные формы. 2017. 382 с.
- Грамини А., Лукач Д. Наука политики. Как управлять народом / пер. В. Дмитренко, Е. Молочковская, А Орел и др. М.: Алгоритм, 2017. - 336 с.
- Гримо Ж. Организация административной власти во Франции / Женевьев Гримо. Москва: Интратэк-Р, 1994. 261 с.
- Даль Р. Полиархия. Участие и оппозиция. М.: Изд-во: Высшая школа Экономики. – 2010.- 288 с

- Дарендорф. Р.* Современный социальный конфликт: Очерк политики свободы / Р. Дарендорф; пер. с нем. Л.Ю.Пантина. Москва: РОССПЭН, 2002. 284 с.
- Дарендорф. Р.* Современный социальный конфликт: Очерк политики свободы / Р. Дарендорф; пер. с нем. Л.Ю.Пантина. Москва: РОССПЭН, 2002. 284 с.
- Дегтярев А.* Основы политической теории / А. Дегтярев. М.: Изд-во «Высш. школа». 1998. 239 с.
- Державна політика: підручник / НАДУ при Президентіві України; ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. Київ: НАДУ, 2014. 448 с.
- Державна служба: підручник: у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України; редкол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), О. Ю. Оболенський (заст. голови), С. М. Серьогін (заст. голови) [та ін.]. Київ; Одеса: НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.
- Державне управління: підручник: у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України; ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – Київ: Дніпропетровськ: НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.
- Драгомирецька Н.М.* Теоретичний аналіз комунікативної діяльності державного службовця: монографія / Н.М.Драгомирецька. Одеса: Астропринт, 2005. 280 с.
- Друкер П.* Энциклопедия менеджмента. / Пер. с англ. Москва: Издательский дом «Вильяме», 2004. 432 с.
- Дручек О. В.* Науково-теоретичні основи протидії явищу корупції: проблеми вивчення та удосконалення [Текст] / О. В. Дручек // *Форум права*. 2012. № 1. С. 275-280.
- Дюверже М.* Политические партии. Москва: Изд-во: Академический Проект. 2002. 560 с.
- Дюги Л.* Социальное право, индивидуальное право и преобразование государства: лекции / Л. Дюги; пер. с предисл. А.С. Яценко. Б.М.: Тип. Вильде, 1909. 147 с. – [электронный ресурс] / Режим доступа: : <http://biblioclub.ru/index.php?page=book&id=232519>
- Дюркгейм Э.* О разделении общественного труда / Эмиль Дюркгейм. Москва: Канон, 1996. 432 с.
- Еллинек Г.* Общее учение о государстве. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2004. 752 с.
-

- Ентони Д. Сміт. Національна ідентичність. К.: Основи, 1994. 224 с
- Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові У країни; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ : НАДУ, 2011. Т. 1 : Теорія державного управління / на ук.- ред. колегія: В. М. Князев (співголова), І. В. Розпуганко (співголова) та ін. 2011. 748 с.
- За 6 років витрати держбюджету на 6 антикорупційних органів складуть 10,7 млрд грн.[Електронний ресурс] <https://politerno.com.ua/2020/04/20/ukrayintsi-zanadto-dorogo-platyat-za-antykoruptsijnyj-tsyrk-vitse-prezydent-uspp>.
- Загальна теорія держави і права: підручник / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.; За ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків: Право, 2010. 584 с.
- Закон України «Про адміністративні послуги» // *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2013, № 32, ст.409 [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>.
- Закон України «Про Антимонопольний комітет України» // *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1993, № 50, ст.472 [Електронний ресурс] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3659-12#Text>.
- Закон України «Про державну службу» // *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2016, № 4, ст.43. - [Електронний ресурс] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
- Закон України «Про державну службу» // *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2016, № 4, ст.43 [Електронний ресурс] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.
- Закон України «Продоступдопублічноїінформації»//*ВідомостіВерховної Ради (ВВР)*, 2011, № 32, ст.314). {Із змінами}.- [Електронний ресурс] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-vr>.
- Закон України «Про запобігання корупції» // *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2014, № 49, ст.2056 [Електронний ресурс] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.
- Закон України «Про Кабінет Міністрів України» // *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2014, № 13, ст.222 [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>.
- Закон України «Про Конституційний Суд України // *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2017, № 35, ст.376 [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19#Text>.
- Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» // *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1997, № 24, ст.170.

- [Електронний ресурс] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.
- Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» // *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2014, № 47, ст. 2051 [Електронний ресурс] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text>.
- Закон України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» // *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2016, № 51, ст. 833 // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1540-19#Text>.
- Закон України «Про особливу процедуру усунення Президента України з поста (імпичмент)» // *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2019, № 40, ст. 212 [Електронний ресурс] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/39-20#Text>.
- Закон України «Про очищення влади» від 27 січня 2015 р. № 132-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/132-19>
- Закон України «Про Президента України»: проект [Електронний ресурс] https://samopomich.ua/wp-content/uploads/2019/04/project_president_law.pdf.
- Закон України «Про прокуратуру» // *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2015, № 2-3, ст. 12 [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>.
- Закон України «Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції» // *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2006, N 50, ст. 496 {Із змінами, внесеними згідно із Законом N 361-IX (361-20) від 06.12.2019} [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/251-16#Text>.
- Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» // *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2010, № 14-15, № 16-17, ст. 133 [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>.
- Закон України «Про статус народного депутата України» // *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1993, № 3, ст. 17 [Електронний ресурс] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12#Text>.
- Закон України «Про судоустрій і статус суддів» // *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2016, № 31, ст. 545 [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>.
- Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» // *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1998, №
-

- 20, ст.99) [Електронний ресурс] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80#Text>.
- Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» // *Відомості Верховної Ради України* (ВВР), 2011, № 38, ст.385) [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>.
- Закон України “Про засади антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки” від 14.10.2014 № 1699-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>.
- Закон України “Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів” Закон від 10.11.2015 № 772-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/772-19>.
- Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки «Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін та доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР (Відомості Верховної Ради УРСР, 1991, N33, ст.445) [Електр. ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1293-12#Text>.
- Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки «Про Президента Української РСР» // *Відомості Верховної Ради УРСР* (ВВР), 1991, N 33, ст.446. [Електронний ресурс] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1295-12#Text>.
- Западинчук О. П., Гончарук Н. Т. Механізми мінімізації корупції в системі державної служби України / О.П. Западинчук, Н.Т. Гончарук // *Стратегічні пріоритети*, № 4 (33), 2014. – С. 26-33 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sp.niss.gov.ua/content/articles/files/6-1435913988.pdf>.
- Запобігання і протидія проявам корупції як елемент модернізації системи державної служби / Івано-Франківський центр науки, інновацій та інформатизації. Івано-Франківськ, 2012. 237 с.
- Кальниць Ю.Г. Розвиток теорії суспільної солідарності в сучасній політичній доктрині української соборності // *Вісник НАДУ при Президентіві України*. 2016. №1 (80). С.12-18.
- Кихтан В.В., Качмазова З.Н. Информационная война: понятие, содержание и основные формы проявления // *Вестник Волжского университета имени В.Н. Татищева*. 2018. № 2. Т. 2. С. 228-235.
- Кодекс адміністративного судочинства України // *Відомості Верховної*

- Ради України (ВВР), 2005, № 35-36, № 37, ст.446) [Електронний ресурс] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.
- Кодекс України про адміністративні правопорушення (статті 1 - 212-24) // *Відомості Верховної Ради Української РСР* (ВВР) 1984, додаток до № 51, ст.1122) [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>.
- Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации. Ответственность органов государственной власти и других субъектов права за нарушение конституционного законодательства РФ. Монография. Москва : Городец, 2000. 192 с.
- Конвенція Організації Об'єднаних Націй // *Відомості Верховної Ради України* (ВВР), 2007, N 49) {ратифікована із заявами Законом N 251-V (251-16) від 18.10.2006, ВВР, 2006, N 50, ст.496}[Електронний ресурс] // https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text.
- Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції (укр/рос) [Електронний ресурс] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text.
- Конон Н. Теоретичні засади дослідження публічної політики в сучасній політичній науці // *Гілея: науковий вісник*: Збірник наукових праць. Київ, 2012. Вип. 60 С. 653-657.
- Конституція (Основний Закон) Української РСР 1978 р. (Прийнята позачерговою сьомою сесією Верховної Ради Української РСР дев'ятого скликання 20 квітня 1978 року) [Електронний ресурс] // [uk.wikisource.org/wiki/Конституція_\(Основний_Закон\)_Української РСР_1978_р.](http://uk.wikisource.org/wiki/Конституція_(Основний_Закон)_Української РСР_1978_р.)
- Конституція України // *Відомості Верховної Ради* (ВВР, 1996, № 30, ст.141). {Із змінами}. [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
- Концептуальні засади взаємодії політики й управління : навч. посіб. / авт. кол. : Е. А. Афонін, Я. В. Бережний, О. Л. Валевський та ін. ; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. А. Шахова, В. В. Голубь, В. М. Козакова. Київ : НАДУ, 2010. 300 с.
- Кохан Г. В. Явище політичної корупції: теоретико-методологічний аналіз : монографія / Г. В. Кохан. К.: НІСД, 2013. 232 с.
- Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією (ETS 173) / Рада Європи; Конвенція, Міжнародний документ від 27.01.1999 р. : ратифіковано Законом України від 18.10.2006 р. № 252-16 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_101.
-

- Кримінальний Кодекс України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2001, № 25-26, ст.131) [електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>.
- Крошилин С.В. Информационные войны на микро и макроуровне и их влияние на экономическую безопасность // *Национальные интересы: приоритеты и безопасность*. № 7 (100). – 2011. С.46-50.
- Кузнецов В. В., Ваховский В.В. Местное самоуправление в системе государственного управления: учебное пособие. Ульяновск: УлГТУ, 2009. 127 с.
- Кумбс Д. Введение в концепцию публичной политики в контексте посткоммунистического транзита / Д. Кумбс // *Публичная политика: от теории к практике* / сост. и научн. ред. Н. Ю. Данилова, О. Ю. Гурова, Н. Г. Жидкова. СПб. : Алетейя, 2008. С. 338-353.
- Лазарева О. Публічна політика в системах державного управління країн розвиненої демократії: від теорії до практики // *Ефективність державного управління. Збірник наукових праць*. 2010. Вип. 23. С.118-125.
- Липсет С. Некоторые социальные предпосылки демократии: Экономическое развитие и политическая легитимность. // *Концепция модернизации в зарубежной социально-политической теории 1950–1960 гг.*: Сб. переводов. Москва : РАН ИНИОН. 2012. С. 35-86.
- Луман Н. Введение в системную теорию. Москва : Изд-во Логос, 2007. 360 с.
- Люттвак Эдвар Н. Государственный переворот: Практическое пособие. Перевод с англ.: Edward N. Luttwak. Соуп. D'Etat: A Practical Handbook / Русский Фонд Содействия Образованию и Науке. Москва : Университет Дмитрия Пожарского, 2012. 326 с.
- Літературознавча енциклопедія: У двох томах. / авт.-уклад. Ю. І. Ковалів. Київ : ВЦ «Академія», 2007. Т. 2. 608 с.
- Літературознавча енциклопедія: У двох томах. Т.2 / Авт.-уклад. Ю. І. Ковалів. Київ : ВЦ «Академія», 2007. 624 с.
- Марков М. Технология и эффективность социального управления : пер. с болг. / М. Марков. Москва, 1982. 224 с.
- Маркс К., Энгельс Ф. Немецкая идеология. Сочинения. Т.3. Издание второе. М.: Госполитиздат.- 1955. – 649 с.
- Маркс К. *Немецкая идеология* / Карл Маркс, Фридрих Энгельс. Москва : Изд-во полит. лит., 1988. 592 с.

- Марушій О.А.* Сутність законності у сфері державного управління та гарантії її дотримання // *Вісник національного університету «Львівська політехніка»*. - №824. - 2015. -С.65-70.
- Марчук А., Нестеренко О.* Аналітичне дослідження «Оцінка виконання антикорупційної стратегії: досягнення та виклики». Міждисциплінарний науково-освітній центр протидії корупції. Київ : Києво-Могилянська Академія «ACREC», 2017. 65 с.
- Маслоу А.* Мотивация и личность. Изд. 3-е /пер.с англ. Т. Гутман, Н. Мухина. Питер.: Санкт-Петербург. 2011. 352 с.
- Мертон Р.* Социальная теория и социальная структура / Р. Кинт Мертон. Москва : АСТ, Хранитель, 2006. 873 с.
- Мехтиева Н. Р.* Информационные войны, как «цифровой» аспект глобализации // *Век глобализации*. 2017. № 3. С. 77–89
- Милосердна І. М.* Теоретичне підґрунтя до розуміння сутності політичного управління / І. М. Милосердна // *Правове життя сучасної України*: / відп. за вип. В. М. Дрьомін; НУ ОЮА, Півд. регіон. центр НАПрН України. Одеса: Фенікс, 2014. Т. 2. С. 175-177.
- Мильнер Б. З.* Теория организации: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : ИНФРА-М, 2000. 480 с.
- Монтескье Ш.* Избранные сочинения / Монтескье Ш. ; под ред. М. П. Баскина. Москва : Изд-во политической литературы, 1955. 799 с.
- Міжнародна поліцейська енциклопедія: у 10-т. / відп. ред. : Ю. І. Римаренко, Я. Ю. Кондратьєв, В. Я. Тацій та ін. Київ : Концерн Видавничий Дім “Ін Юре”, 2003. Т. 1. 1232 с.
- Мірошниченко Ю. Р.* Демократичні механізми підготовки і прийняття державно-політичних рішень : дис. ... к. політ. н. : 23.00.02 / Ю. Мірошниченко. Київ, Інст-т держ. і права ім. Корецького НАН України, 2006. 225 с.
- Нальотов А.* Выборчі технології як чинник впливу на масову свідомість // *Політичний менеджмент*. 2007. № 5. С.126-137
- Нижник Н. Р.* Системний підхід в організації державного управління : навч. посіб. / Н. Р. Нижник, О. А. Машков. Київ : Вид-воУАДУ . 1998. 160 с.
- Нижник Н.* Управлінська культура: теоретичне поняття чи управлінська поведінка? / Н. Нижник, Л. Пашко // *Політ. менеджмент*. 2005. № 5. С. 103-119
-

- Новакова О. В., Пашина Н.П. Аналіз державної політики: навчальний посібник. Луганськ: вид-во СЛУ ім. В. Даля, 2013. 216 с.
- Новакова О. В., Пашина Н.П. Політичні процеси та політичні відносини. Київ : Вид-во НПУ ім. М.П.Драгоманова, 2016. 398 с.
- Нонік В. В. Моральноетичні засоби зниження масштабності корупційних проявів в Україні // EAST JOURNAL OF SECURITY STUDIES VOLUME 1(3)/2018 [Електронний ресурс] <http://repositc.nuczu.edu.ua/bitstream/d0%be%bd%1%96%d0%ba.pdf>.
- Олевич М.І. Ідейно-теоретичні основи концепцій легітимного порядку Макса Вебера та соціальної справедливості Джона Ролза // *Актуальні проблеми соціології, психології, педагогіки*. 2013. Вип. 19. С.34-42.
- Орел М.Г. Теоретичні основи державного управління у сфері політичної безпеки : монографія. Київ : «Поліграф плюс», 2019. 220 с.
- Основи стратегічного прогнозування політичних ситуацій та процесів: навчальний посібник [Воловик В.І., Лепський М.А., Гугнін Е.А., Кудінов І.О. та ін.]; за заг. ред. М.А. Лепського; 2-ге видання. Запоріжжя: ЗНУ, 2015. 464 с.
- Остапенко М. А. Політична культура суспільства: Навч. посіб. Київ : МАУП, 2008. 96 с.
- Палагнюк Ю.В. “Державна політика” та “публічна політика”: теоретичний аспект /Ю.В.Палагнюк // *Наук. пр. Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу “Києво-Могилянська академія”*. Сер. : Державне управління. 2012. Т. 181, Вип. 169. С.63-67.
- Парсонс В. Публічна політика: вступ до теорії й практики аналізу політики / В. Парсонс; пер. з англ. О. Дем’янчук. Київ : Вид-дім “Києво-Могилянська академія”, 2006. 549 с.
- Парсонс Т. О структуре социального действия / Толкотт Парсонс. Москва : Академический проект, 2008. 880 с.
- План дій по боротьбі з корупцією для Азербайджану, Вірменії, Грузії, Російської Федерації, Таджикистану та України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // <https://ips.ligazakon.net/document/MU03406> .
- Погебут Л.Г. Социальная психология: учеб. для вузов. СПб.:Питер, 2017. 400 с.
- Політологічний енциклопедичний словник /упоряд. В. П. Горбатенко / Вид. 2-ге, перероб. і доп. Київ : Генеза, 2004. 735 с.
- Постанова Верховної Ради України «Про План законопроектної роботи Верховної Ради України на 2020 рік» [Електронний ресурс]

- // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/689-IX#Text>.
- Постанова Кабінету Міністрів України від 23 квітня 2001 р. № 376 «Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів та користування ним [Електронний ресурс] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/376-2001-%D0%BF#Text>.
- Проблеми модернізації політичних систем сучасності: Монографія / М. І. Панов (кер. авт. кол.), Л. М. Герасіна О. Г. Данильян та ін.; За заг. ред. Л. М. Герасіної, О. Г. Данильяна – Харків : Право, 2008. 320 с.
- Проект Адміністративно-процедурного кодексу України [Електронний ресурс] http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44893.
- Проект Закону України «Про нормативно-правові акти» (проект) [Електронний ресурс] // http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=39123.
- Проект Закону України «Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» [Електронний ресурс] http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH0UI00V.html.
- Про стан виконання в державі Конституції і законів України щодо забезпечення самостійності судів та незалежності суддів (доповідь голови Ради суддів України Петра Пилипчука на VIII позачерговому з'їзді суддів України) [Електронний ресурс] // <https://court.gov.ua/sudova-vlada/969076/45657895564346657>.
- Публічна політика та суспільні зміни в Україні в контексті євроінтеграції : монографія / Public Policy and Social Changes in Ukraine in the Context of European Integration : manual / С. О. Телешун, С. В. Ситник, І. В. Рейтерович та ін.; за заг. ред. С. О. Телешуна; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Каф. політ. аналітики і прогнозування. Київ: НАДУ, 2017. 248 с.
- Публічна чи державна політика — вітчизняна дилема вибору / С. Телешун, С. Ситник, І. Рейтерович // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. 2012. Вип. 4. С. 185-196.
- Публічна чи державна політика — вітчизняна дилема вибору / С. Телешун, С. Ситник, І. Рейтерович // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. 2012. Вип. 4. С.185-196.
-

- Публічне управління : термінол. слов. / уклад. : В. С. Куйбіда, М. М. Білинська, О. М. Петроє та ін.; за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петроє. Київ : НАДУ, 2018. 224 с.
- Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід: монографія / За заг. ред. Сергія Чернова, Валентини Воронкової, Віктора Банаха, Олександра Сосніна, Пранаса Жукаускаса, Йоліти Ввайнхардт, Регіни Андрюкайтене; Запоріж. держ. інж. акад. Запоріжжя: ЗДА, 2016. 606 с.
- Пугач В.Г.* Метаморфози управлінського класу сучасної держави // *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління* [електронне видання]. 2019. № 2 (4). С.138-145 // DOI: <https://doi.org/10.32689/2617-9660-2019-4-2-138-145>.
- Пухкал О.Г., Гомоляко О.В.* Публічна та державна політика: єдність та відмінності // *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. №24. С. 106-112.
- Рабінович П.М.* Основи загальної теорії права та держави: навч. посібник. Львів: Край, 2007. 192 с.
- Райт Г.* *Державне управління* : пер. з англ. / Г. Райт. К. 2004. 242 с.
- Роуз-Аккерман С.* Коррупція и государство: причины, следствия, реформы / Пер. с англ. О. А. Алякринского. Москва : Логос.- 2003. 343 с.
- Руссо Ж.-Ж.* Про суспільну угоду, або принципи політичного права / Жан Жак руссо; перек. з французької та коментарі: О. Хома. Київ: Port-Royal, 2001. 349 с.
- Рішення Конституційного суду України від 16 квітня 2009 року № 7-рп/2009 (Справа № 1-9/2009)* [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-09#n56>.
- Саймон Г. и др.* Менеджмент в организациях: Сокр. пер. с англ. с 15-го изд. / Саймон Г., Смитбург Д., Томпсон В.: Общ. ред. и вступ. ст. А.М.Емельянова и В.В.Петрова. Москва : Экономика, 1995. 335 с.
- Самотуга А.В.* Конституційно-правова відповідальність: конспект лекцій. Дніпро: Дніпропетровський держ.унів.внутр.справ. 2019. 244 с.
- Самохвалова В.И.* Глобальный мир как пространство современных инфомационных войн // *Философия и общество*. 2011. № 4. С. 33-49
- Самохвалова В.И.* Глобальный мир как пространство современных инфомационных войн // *Философия и общество*. 2011. № 4. С. 33-49

- Селівон М. Конституційний принцип розподілу влад у контексті однойменної теорії / М. Селівон // Вісн. УАДУ. 2003. №2. С. 285-290.
- Серьогін С.С. Механізми попередження та протидії корупції в органах публічної влади / С.С. Серьогін // Університетські наукові записки. 2009. - № 4 (32). – С 284-289.
- Серьогін С. С. Механізми попередження та протидії корупції в органах публічної влади України : дис. ... канд. наук з держ. управління: 25.00.02 / Сергій Сергійович Серьогін. – Дніпропетр. регіон. ін-т. держ. упр. Дніпропетровськ, 2009. 249 с.
- Системні чинники взаємодії політики і управління : наук. розробка / авт. кол. : В. А. Ребкало, Е. А. Афонін, В. А. Шахов та ін. ; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. А. Шахова. Київ : НАДУ, 2010. 40 с.
- Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник / Пер. з рос. Харків : Консум, 2001. 656 с.
- Скільки коштів витратила Україна на утримання антикорупційних органів? <https://www.slovoidilo.ua/2020/05/01/infografika/finansy/skilky-koshtiv-vytratyla-ukrayina-utrymannya-antykorupcijnyx-orhaniv>.
- Соколов А.В. Сучасні підходи до оцінки якості державного управління // Державне управління: удосконалення та розвиток № 4, 2014 [Електронне видання] <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=901>.
- Соціологія: теорія, історія, методологія: учебник / под ред. Д.В.Иванова. СПб.: Изд-во С.-Петербур. Ун-та, 2019. 480 с.
- Струкевич О.К., Конотопенко О.П., Лапшин С.А. Політологія: навч. посіб. Вінниця: Нілан-ЛТД, 2016. 403 с.
- Сурмин Ю. П. Теория систем и системный анализ: Учеб. пособие. Київ: МАУП, 2003. 368 с.
- Сушко Л. П. Організаційно-правові засади здійснення судового контролю в Україні: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / Л. П. Сушко. Київ, 2009. 181 с.
- Сьомін С.В., Дрьомов С.В. Міжнародний досвід боротьби з корупцією в секторі безпеки: висновки для України: [аналіт. записка]. НІСД, Київ». [Електронний ресурс]. Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1848>.
- Теория государства и права: Учебник для вузов / Под ред. проф. В.М. Корельского, В.Д. Перевалова. 2-е изд., изм. и доп. Москва : НОРМА, 2002. 616 с.
-

- Тертичка В. Суспільна політика: чи стала вона сферою наукового пошуку і прикладних досліджень в Україні? / В. Тертичка // Політичний менеджмент. 2007. № 1 (22). С. 10-23.
- Тойнби А., Хантингтон С. Вызовы и ответы. Как гибнут цивилизации (сборник) / А.Тойнби, С. Хантингтон. Москва : ТД Алгоритм, 2016. 128 с.
- Токовенко В.В. Політичне керівництво і державне управління: проблеми взаємовідносин та оптимізація взаємодії: монографія / В.В. Токовенко. Київ: УАДУ, 2001. 253 с.
- Токовенко В.В. Політичне керівництво і державне управління: проблеми взаємовідносин та оптимізація взаємодії: монографія / В.В. Токовенко. Київ: УАДУ, 2001. 253 с.
- Токовенко В. Шляхи оптимізації взаємодії законодавчої і виконавчої гілок влади в контексті трансформації моделі політичного управління в Україні / В. Токовенко // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. - Київ : Ін-т політ. і етнонац. дослідж. ім. В.М.Корецького НАН України. Київ, 2003. С.88-91.
- Тоффлер Е. Нова парадигма влади. Знання, багатство й сила / Перекл.: Н. Бордукова. Харків : Акта, 2007. 688 с.
- Тоффлер Э. Метаморфозы власти: Пер. с англ. / Э. Тоффлер. Москва: ООО «Издательство АСТ», 2003. 669 с.
- Туленков М.В. Механізми політичного управління (теоретико-методологічний аспект): монографія. Київ : ІПК ДСЗУ, 2010. 160 с.
- Туленков М.В. Механізми політичного управління (теоретико-методологічний аспект): монографія. Київ : ІПК ДСЗУ, 2010. 160 с.
- Туленков М.В. Теоретико-методологічні основи організаційної взаємодії в соціальному управлінні : моногр. / М.В. Туленков. Київ: Каравела, 2009. 512 с.
- Туленков Н. В. Введение в теорию и практику менеджмента / Н.В. Туленков. Київ : 2008. 268 с.
- Тіньков А.Л. Запобігання та протидія політичній корупції в системі державного управління України / А.Л.Тіньков: автореф. дис.... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. Київ : НАДУ, 2013. 20 с.
- Угода про створення групи держав по боротьбі з корупцією (GRECO) Рада Європи, Комітет Міністрів Ради Європи; Угода, міжнародний документ від 05.05.1998 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_145.
- Уильям Г. Самнер. Народные обычаи (Переведено по: Sumner W., Folkways // New-York: Dover, Inc.,1959. Публикується с сокращен-

- щеннями) [Електронний ресурс] <http://ecsocman.hse.ru/data/238/114/1217/RUBEV12x20-x200010-32.pdf>.
- Указ Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України» від 2 квітня 2007 року №264/2007 [Електронний ресурс] <https://www.president.gov.ua/documents/2642007-5707>.
- Указ Президента України «Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України» від 15 листопада 2006 року N 970/2006 [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/970/2006#Text>.
- Указ Президента України «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» від 10.06.1997 року N 503/97 [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/503/97#Text>.
- Указ Президента України «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» від 26.02 2016 року №68/2016 [Електронний ресурс] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2016#n20>.
- Україна опустилася в рейтинг сприйняття корупції [Електронний ресурс] <https://www.pravda.com.ua/NEWS/2020/01/23/7238184>.
- Україна стала сороковим членом групи держав Ради Європи проти корупції (ГРЕКО). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // <https://minjust.gov.ua/news/ministry/ukraina-stala-sorokovim-chlenom-grupi-derjav-radi-evropi-proti-koruptsii-greko-6134>.
- Файоль А., Эмерсон Г., Тейлор Ф., Форд Г. Управление – это наука и искусство / А. Файоль, Г. Эмерсон, Ф. Тейлор, Г. Форд. Москва: Республика, 2004. 352 с.
- Фромм Э. Психоанализ и религия; Искусство любить; Иметь или быть? / Эрик Фром; Пер. с англ. Н.Петренко. Киев : Ника-Центр, 1998. 400 с.
- Фукуяма Ф. Конец истории и последний человек / Ф. Фукуяма; Пер. с англ. МБ. Левина. Москва : ООО «Изд-во АСТ: ЗАО НПП «Ермак», 2004. 588 с.
- Хабермас Ю. Политические работы / Ю. Хабермас. - М. : Праксис, 2005. 306 с.
- Хабермас Ю. Политические работы / Ю. Хабермас. Москва : Праксис, 2005. 306 с.
- Хантингтон С. Столкновение цивилизаций. Москва : ООО «Изд-во АСТ». 2003. 603 с.
- Хачатуров Р. Л., Ягутьян Р. Г. Юридическая ответственность. Тольятти :

- Международная академия бизнеса и банковского дела, 1995. 200 с.
- Хейне П. Экономический образ мышления. / Пол Хейне; пер.з англ. Москва : Изд-во «Каталаксия». 1997. 704 с.
- Хорні К. Неротическая личность нашего времени / (*The Neurotic Personality of our Time*), 1937. / Перевод с английскогои примечания А. И. Фета. Philosophical arkiv, Nyköping (Sweden), 2016. 186 с.
- Цветков В. В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект) / В.В. Цветков. Харків, 1996. 396 с.
- Цвих В. Політична участь як феномен політичного життя // *Політичний менеджмент*. 2007. №6. С.167-169.
- Цвік М. В., Петришин О. В. Авраменко Л. В. Загальна теорія держави і права: підручник / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.; За ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків: Право, 2010. 584 с.
- Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією від 04.11.1999 р. : ратифіковано Законом України від 16.03.2005 р. № 2476-15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_102.
- Цивільний Кодекс України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, №№ 40-44, ст.356) [Електронний ресурс] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>.
- Цивільний процесуальний кодекс України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2004, № 40-41, 42, ст.492) [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15#Text>.
- Циганов В. В. *Загроза політичної корупції у демократичних режимах* [Аналітична записка]. К.: ЦНДІ. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/882/>
- Циганов В.В. Політична безпека і безпечна політика : складові, ознаки, стан, тенденції / В.В. Циганов. К. : Ніка центр, 2006. 112 с.
- Цись С. С. Доктринальні засади правотворчості: проблеми наукового розуміння // *Часопис Київського університету права*. 2015. № 1. С.69-72.
- Докур Є. Політико-правові концепції феномену політичної влади // *Право України*. 2009. № 11. С.132-138
- Червякова О.В. Розвиток механізмів трансформації державного управління в контексті суспільних змін / О.В. Червякова – дис... док. наук з держ. упр.: 25.00.02. Київ, 2016. 453 с.
- Четвертий раунд оцінювання. Запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів. Звіт за результатами оцінки. Україна (Ухвалено на 76-му пленар-

- ному засіданні GRECO (Страсбург, 19-23 червня 2017 року) 23 червня 2017 року GrecoEval4Rep(2016)9-P3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://rm.coe.int/grecoeval4rep-2016-9-p3-76-greco-19-23-2017-/1680737206>.
- Чигирин Ю. Ю. «Політична ідеологія: минуле, сучасне, майбутнє», Фонд політичних стратегій ім. Джона Кеннеді. Київ : ДП «Видавництво Зовнішня торгівля», 2004. 45с.
- Шабанов В. Патримоніальний політичний режим та його відтворення: системні риси та специфіка // Вісник Львівського університету. Серія філос.-політолог. студії. 2017. Вип.13. С. 164.
- Шабров В. Политическое управление : проблема стабильности и развития / В. Шабров. Москва : Интеллект, 1997. – 200 с.
- Шляхтун П. П. Політологія: історія та теорія (теорія та історія політичної науки) : підручник. Київ : Либідь, 2002. 576 с.
- Шляхтун П. П. Політологія: історія та теорія: Підручник / П. П. Шляхтун. Київ: Центр учбової літератури, 2010. 472 с.
- Шпенглер О. Закат Европы. Москва : Мысль, 1998. Том 1. 663 с.
- Шульга М. А. Соціально-політичне управління. / М. А. Шульга. К. : Центр учбової літератури, 2008. 248 с.
- Щегорцова В. М. Шляхи запобігання і протидії корупції в органах публічного управління України [Електронний ресурс] / В. М. Щегорцова. // Державне будівництво. 2012. № 2. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVu_2012_2_40.
- Юнг К. Г. Психологические типы / перев. София Лорие; под ред. В. Зеленского. Спб.: Азбука, 2001. 405 с.
- Янг С. Системное управление организацией /Пер. с англ. под ред. С. П. Никанорова, С. А. Батасова. Москва : Советское радио, 1972. 456 с.
- Європейська хартія місцевого самоврядування (м. Страсбург, 15 жовтня 1985) Офіційний переклад {ратифіковано Законом України № 452/97-ВР від 15.07.97} [Електронний ресурс] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text.
- Іванілов О. Принцип альтернативності як чинник функціонування сучасних політичних систем // Політичний менеджмент. 2008. № 5(32). С. 25-35.
- Інформаційний вимір гібридної війни: досвід України: матеріали міжнародної науково-практичної конференції. Київ: НУОУ, 2017. 104 с.
-

Глосарій (основні поняття)

При вивченні навчальної дисципліни
«Політико-правове забезпечення
публічного управління та адміністрування»

Адміністрація (від лат. *Administratio*) – управління, керівництво – система розпорядчих органів державного управління виконавчої влади (уряд, відомчі установи, виконавчі комітети, апарат президента, керівника регіональної/місцевої влади, тощо), діяльність яких визначена законом чи конституцією країни.

Адміністрування – діяльність суб'єктів управління, наділені спеціально визначеними повноваженнями, пов'язана з реалізацією директивних функцій щодо керівництва певними об'єктами управління, яка регламентована законами та іншими нормативно-правовими актами, а також забезпечується відповідними адміністративно-розпорядчими документами, інструкціями, регламентами та процедурами, що видаються органами управління, установами та організаціями.

Адміністративна структура – спосіб розподілу функцій та повноважень між органами апарату державного управління. Поділ адміністративних обов'язків між центральними органами як між собою, так і місцевими органами влади та управління в конкретний період і в конкретній країні. А.с. не є результатом вільного вибору чи розрахунку, а лише відображає історичну логіку, національні політичні та культурні особливості. У найбільш загальному вигляді може розумітися як структура державного управління (три основні гілки влади: законодавча (парламент), виконавча (уряд) і судова (система судів)). Від А.с. залежить ефективність державного (публічного) управління.

Адміністративне рішення – оформлене у відповідній адміністративно-правовій формі осмислене, творче, вольове, допустиме,

врегульоване нормами адміністративного права діяння, здійснюване суб'єктом такого права, яке є результатом аналізу документів, фактів, висновків, обговорень, прогнозувань, обмірковувань дій і намірів, пов'язане з реалізацією прав, обов'язків, повноважень та спрямоване на підготовку, розгляд, вирішення, розв'язання конкретної ситуації, проблеми, завдання або спору.

Бюрократія (*bureaucracy*, від фр. *bureaucratic*, від фр. *bureau* – бюро, канцелярія і гр. *kratos* – влада, панування) вищий, привілейований прошарок чиновників – адміністраторів у державі; ієрархічно організована система управління державою чи суспільством із допомогою особливого апарату, наділеного специфічними функціями та привілеями.

Влада (у гр. *kratos* – влада, панування) – реальна здатність підкоряти волю людей, їхніх колективів, соціальних груп єдиній волі північних осіб (груп). Центральне, організаційне й регулятивно-контрольне начало політики. Здатність, право й можливість розпоряджатися ким-небудь або чим-небудь, а також чинити вирішальний вплив на долю, поведінку та діяльність людей з допомогою різноманітних засобів (права, авторитету, волі, примусу та ін.); політичне панування над людьми; система державних органів; особи, органи, наділені владно-державними та адміністративними повноваженнями.

Боротьба з корупцією в органах публічного управління та адміністрування — система засобів та заходів, спрямованих на припинення підкупності, продажу і хабарництва державних службових осіб, політичних і громадських діячів урядовців і високопоставлених чиновників.

Вертикаль влади (*vertical line of power*) – розподіл влади, управлінських функцій знизу доверху, по вертикальній лінії, ієрархічна побудова владних органів із строгою системою підпорядкування. Як таку вертикаль правомірно розглядати і побудову державної служби.

Відповідальність (*responsibility*) – 1) забезпеченість правами й обов'язками в здійсненні будь-якої (наприклад, владної) діяльності; 2) необхідність, обов'язок на основі санкцій, що зафіксовані у законах і актах, відповідати за свої рішення, неправильні дії, вчинки. Розрізняють В. адміністративну, громадську, дисциплінарну, матеріальну, моральну, політичну, тарну, економічну і інші. Відповідальність політична – різновид соціальної відповідальності, що означає морально-психологічну настанову суб'єктів політики, засновану на глибокому му розумінні сенсу й наслідків політичної діяльності.

Відповідальність політична – різновид соціальної відповідальності, що означає морально-психологічну настанову суб'єктів політики, засновану на глибокому розумінні сенсу й наслідків політичної діяльності.

Відповідальність у публічному управлінні та адмініструванні — 1) забезпеченість правами й обов'язками в здійсненні управлінської та адміністративної діяльності; 2) необхідність, обов'язок на основі санкцій, що зафіксовані у законах і актах, відповідати за свої рішення, неправильні дії, вчинки.

Влада виконавча – одна з трьох гілок державної влади, яка організовує та спрямовує внутрішню й зовнішню діяльність держави, забезпечує здійснення втіленої в законах волі суспільства, охорону прав і свобод людини.

Влада державна — державна організація політичного управління суспільством. В.Д. перевищує всі інші різновиди влади в усіх соціальних утвореннях як за обсягом, так і за способом впливу. В.Д. поширюється на всі сфери суспільного життя. Здійснюється державою за допомогою спеціального апарату примусу або переконання, або стимулювання, володіє монопольним правом видавати нормативні акти, обов'язкові для всього населення даної держави; включає такі рівновиди влади, як верховна, законодавча, судова, військова тощо.

Влада законодавча — одна з трьох гілок єдиної, але поділеної функціонально державної влади, сутність якої полягає у здатності держави здійснювати свою волю, впливати на діяльність і поведінку людей та їх об'єднань за допомогою законів, правових актів, рішень, що їх приймають і представницькі органи влади.

Влада політична — вироблення і запровадження у життя політичних програм усіма суб'єктами політичної системи, а також різними неформальними угрупованнями за допомогою правових і політичних норм. Здійснюється на рівні держави, на рівні політичних партій та громадських об'єднань, а також, органами місцевого самоврядування.

Структури влади (владні структури) (authoritative structures) — 1) побудова, внутрішній устрій влади, її органів і механізмів у всій вертикалі від верху до низу; 2) органи, вузли, підрозділи в суспільному організмі, які відносяться до системи влади, виконують владні функції, наділені владними правами і мають сукупність обов'язків владного характеру.

Виборча система (electoral system) – порядок організації і проведення виборів у представницькі органи влади, сукупність правил

і прийомів, що забезпечують певний тип організації влади, участі громадян у формуванні органів влади, вираження волі тієї частини виборців, що відповідно до закону вважається достатньою для визнання результатів виборів. Затвердилися три основних типи виборчих систем – мажоритарна, пропорційна і змішана.

Громадська думка – один із проявів масової суспільно-політичної свідомості, що відображає ставлення народу чи певної його частини до влади; сукупна, надособиста позиція певної структурно означеної спільності людей щодо конкретних подій, проблем, рішень державних чи суспільних інститутів.

Громадянська культура — сукупність духовних, моральних якостей, ціннісних орієнтацій та світоглядно-психологічних характеристик особистості. Складовими громадянської культури є громадянська освіченість, компетентність, активність, зрілість, досвід громадської діяльності.

Громадянське суспільство — суспільство громадян з високим рівнем економічних, соціальних, політичних, культурних і моральних властивостей, яке утворює розвинені правові відносини з державою; суспільство рівноправних громадян, яке не залежить від держави, але взаємодіє з нею заради спільного блага. Є інтегрованим позначенням всієї множини існуючих у суспільстві відносин, які не є державно-політичними, такого боку життєдіяльності суспільства та окремих індивідів, який перебуває поза сферою впливу держави, за межами її директивного регулювання й регламентації.

Делегування влади – (*delegation of power*) – добровільна передача влади від одного її суб'єкта до іншого на основі взаємної домовленості. Д.в. – один з основних способів функціонування політичної влади. Д.в. здійснюється як передачею повноважень народу його представникам, делегатам і політичній еліті, так і передачею місцевими органами деяких своїх функцій центральній владі.

Демократичне врядування — нова парадигма публічного управління спосіб забезпечення функціонування суспільства як цілісної саморегульованої системи, реалізації публічної влади, завдяки якому досягаються: адекватність публічної політики об'єктивним потребам розвитку суспільства; реальна участь громадян у виробленні і реалізації публічної політики; об'єднання потенціалу публічного, приватного та громадського секторів щодо вирішення ключових соціально-економічних, екологічних та інших проблем розвитку суспільства; дієвий громадський контроль за діяльністю органів публічної влади.

Держава — центральний та основний інститут політичної організації суспільства, соціально-політичний механізм, що виникає в класовому суспільстві з метою організації і впорядкування соціально неоднорідного суспільства, вирішення конфліктних ситуацій, забезпечення відповідного рівня соціальної стабільності системи, її цілісності та безпеки, задоволення загально соціальних потреб. Д. склалася в результаті закономірного розвитку в суспільстві, поділу праці, виникнення приватної власності й утвердження антагоністичних класів. Д. має такі основні ознаки: 1) організація влади за певним територіальним принципом; 2) поділ населення за ознаками території проживання замість поділу за кровнородовими ознаками; 3) наявність публічної влади, здійснюваної державними чиновниками – особами, які зайняті виключно управлінням суспільства та охороною встановлених у ньому порядків; 4) публічна влада не виражає інтересів усієї маси населення на відміну від безпосередньої, самодіяльної організації озброєного народу в державному стані суспільства; 5) право й можливість здійснювати внутрішню та зовнішню політику від імені всього суспільства; 6) претензія на захист загального інтересу; 7) монопольне право на примусовий вплив стосовно населення, наявність особливої системи органів, установ і знарядь примусу (армія, поліція, суд, тюрми), які здійснюють функції державної влади; 8) суверенна закономірність — право видавати закони й правила, обов'язкові для всього населення; 9) монопольне право на збирання податків для формування загально-національного бюджету, утримання державного апарату.

Державна політика — є системним механізмом публічного управління імплементації політичних рішень у певній сфері життєдіяльності суспільства, яка, як правило є складовим елементом реалізації відповідних стратегій. Як правило, передбачає виокремлення пріоритетних цілей та їх досягнення шляхом реалізації відповідних державних цільових програм. Технології формування та реалізації державної політики визначаються залежно від предмету та характеру державного регулювання та ресурсних можливостей.

Державне управління — управлінська діяльність держави, яка здійснюється спеціально створеним державним апаратом, який утворюють органи державної влади, має повсякденний і безперервний характер, оскільки вказані органи працюють на постійній основі та забезпечують виконання функцій держави. Форма і різновид соціального управління, соціально-політична функція держави, зу-

мовлена об'єктивними потребами суспільства, яка проявляється в цілеспрямованому, систематичному, ідеологічному, організаційному впливі з використанням владних повноважень на суспільну на приватну життєдіяльність з метою її впорядкування, збереження та переведення у якісно новий стан.

Децентралізація — (від лат. *de...* – префікс, що означає заперечення, і *centralis* – серединний) – управлінська політична система, покликана здійснювати владно значущі практичні рішення, що географічно чи організаційно перебувають поза межами безпосереднього впливу центральної влади; політичний процес, що передбачає делегування центральним урядом певних повноважень на місцевий рівень з метою оптимізації практичного вирішення питань загальнонаціональної ваги, а також втілення в життя специфічних регіонально-локальних програм.

Диктатура (*dictatura* – необмежена влада) — нічим необмежена влада особи, класу чи іншої соціальної групи в державі, регіоні, що спирається на силу, а також відповідний режим; тимчасовий авторитарний режим, що вводиться на строк дії надзвичайних обставин для вжиття рішучих заходів, спрямованих на виведення країни з кризового стану.

Етатизм (від франц. *etat* – держава) – поширення активності та впливу держави на соціально-політичне життя із застосуванням централізації, бюрократизації та концентрації політичної влади.

Ефективність у публічному управлінні та адмініструванні — якісна характеристика діяльності органів публічного управління та адміністрування, зокрема, якості управлінських рішень та результату їх імплементації, впровадження державної політики. Значною мірою залежить від якості законів, які приймаються законодавчою владою, результатів діяльності судової влади, а також належної взаємодії з органами місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства.

Законодавство (*legislation*) – 1) система усіх правових норм, що діють у даній державі (наприклад, українське законодавство); 3) сукупність правових норм, що регулюють окрему сферу громадського життя і суспільних відносин (цивільне З., карне З. та інше.); 2) діяльність уповноважених органів держави по виданню законів.

Імплементація рішення — завершальна фаза, кінцева ціль процесу прийняття рішень. Від того, наскільки ефективною буде

імплементация рішення, залежить оцінка ефективності процесу прийняття рішень узагалі. Правильна реалізація рішення (навіть ідеальний варіант) передбачає гармонізацію сфери суспільних цінностей зі сферою методів, засобів, за допомогою яких змінюють суспільну дійсність.

Конкурентоздатне суспільство — вищий ступінь розвитку громадянського суспільства, який характеризується високим освітнім, ціннісним, інтелектуальним потенціалом, а також широким набором засобів забезпечення інтересів і стійкість такого суспільства до внутрішніх та зовнішніх викликів і загроз. Головним критерієм власне конкурентоздатності є здатність суспільства виступати опонентом у відносинах із владою, що є як можливостями, так і джерелом потенційних небезпек.

Консультації з громадськістю — процес залучення громадян до участі у формуванні та реалізації ефективної державної політики, спрямованої на задоволення потреб та інтересів громадянського суспільства. Принципи їх проведення – це участь широкого кола зацікавлених осіб; прозорість; ефективність; послідовність. Ефективність їх проведення обумовлена чітким змістовним наповненням консультаційної взаємодії, інформуванням про проведення заходу, системою зворотного зв'язку. В Україні виділяють такі форми проведення К.г.: публічне громадське обговорення (безпосередня форма) та дослідження громадської думки (опосередкована форма). (Л. Хорішко)

Корупція (від лат. *Corruptio* — підкуп, псування, занепад) — підкупність, продаж і хабарництво державних службових осіб, політичних і громадських діячів урядовців і високопоставлених чиновників.

Криза публічного управління — форма прояву комплексу суперечностей, що розвинулася й поглибилася на основі управлінської некомпетентності в умовах економічної кризи, політичної нестабільності. Виражається у формі падіння ефективності публічного управління та адміністрування, нездатності офіційних владних структур приймати ефективні раціональні рішення. Наслідками кризи публічного управління бувають: модернізація структур публічного управління та адміністрування, управлінські та економічні перетворення, кадрова реформа, політична криза, занепад суспільства, революція.

Легітимація (лат. *legitimus* — законний) — визнання чи підтвердження законності прав, владних повноважень, певних рішень. Спосіб

надання владним стосункам загальнозначущої форми, коли суспільство встановлює певну систему норм і цінностей, які примушують визнавати право одних впливати на інших, панувати над іншими. Прийняття всіма учасниками соціально-політичного процесу певних умов, «правил гри».

Методи державного управління – офіційні способи і прийоми управлінських ситуацій, використання правових, організаційних, мотиваційних та інших форм впливу на свідомість і поведінку людей відповідно до компетенції суб'єкта управління і в установленому порядку. Це усвідомлений спосіб внутрішньої організації змісту пізнавальної та практичної діяльності, що забезпечує досягнення запланованого результату (Приходченко Л.Л.).

Методи публічного управління – особливі способи або системи способів, що застосовуються в публічному управлінні для вирішення визначених завдань і досягнення поставлених цілей та розробляються на основі знання певних принципів і законів його функціонування й розвитку. За структурою вони є системою правил і прийомів діяльності, що реалізуються у вигляді сукупності взаємопов'язаних операцій. Виокремлюють такі методи за спрямованістю публічного управління (державно-політичні, економічні, соціальні, гуманітарні, екологічні), основними механізмами його реалізації (правові, адміністративні, фінансові, кадрові, інформаційні), технологіями реалізації (прогнозування, планування, організації, контролю, мотивації, прийняття управлінських рішень, комунікації) та іншими ознаками (Бакуменко В.Д.).

Механізм державної влади — 1) конституційно встановлене поєднання верховної публічної влади, що реалізується державою; 2) система державних органів, які уповноважені на виконання функцій державної влади.

Механізм публічної влади — 1) конституційно встановлене поєднання верховної публічної влади, що реалізується державою і місцевою владою, яка здійснюється органами місцевого самоврядування або ж безпосередньо народом; 2) система державних органів та органів місцевого самоврядування, що уповноважені на виконання функцій публічної влади (Дубенко С.Д.).

Механізми взаємодії політичної влади та публічного управління — спосіб взаємодії політичної влади та публічного управління у сфері політико-владних відносин, де приймаються політичні рішення, які є основою прийняття управлінських рішень із наступною їх

реалізацією, тобто політична влада здійснюється передусім через інститути та механізми управління. Це взаємозв'язок між політичною владою та публічним управлінням (передусім, державним управлінням), визначальна передумова прогресивного суспільного розвитку. Недосконалість державно-владних відносин зумовлює небезпеки виникнення кризових явищ у всіх сферах життєдіяльності суспільства.

Об'єкт влади — явища і процеси політичної сфери, на які спрямована дія суб'єктів політики. До розуміння об'єкта влади треба підходити діалектично, оскільки певні суб'єкти і об'єкти влади можуть мінятися місцями залежно від обставин і ролі. Класи, соціальні групи, етнічні спільноти, окремі громадяни, громадсько-політичні організації є суб'єктами або носіями політичної влади, водночас вони і відносини між ними є об'єктами владного впливу. До об'єктів політичної влади відносять також усі сфери суспільного життя – економічну, духовну, соціальну, науково-технічну тощо, суспільство загалом.

Партійна система — множина усіх існуючих і діючих у даній країні партій (правлячих та опозиційних, парламентських та позапарламентських), які беруть участь у здійсненні державної влади.

Політика (від гр. *polis* — місто, держава й *politika* — все, що пов'язане з містом, державою) — організаційна й регулятивно-контрольна сфера суспільства. П. — це об'єктивна реальність, що постає як теоретичне знання та форма діяльності. Матеріалізація П., приведення її в дію у предметній формі досягається створенням відповідних інструментів або засобів: політичних інститутів (виборності, призначень, представництв, органів, установ); інститутів влади-уряду, його апарату; в документах, політичних програмах, статутах, доповідях, промовах, розпорядженнях, інструкціях, наказах, декретах; у прилюдній, аудіовізуальній формі — пропаганді, гаслах, засобах масової інформації, в кінематографії, театрі, літературі, в наукових дослідженнях.

Політична діяльність — у широкому розумінні — це реалізація політичних суспільних відносин, взаємодія класів, націй, організацій, органів, інших соціальних спільнот, окремих осіб для здійснення певних політичних інтересів з приводу завоювання, використання й утримання влади. У вузькому розумінні власне П.Д. — це методи й засоби виконання владних функцій певними політичними силами, суспільними групами, а також засоби протидії їм, які не виходять за межі правової регламентації й відповідають вимогам конституції.

Політична ідентифікація особистості – процес усвідомленого прийняття політичної ідентичності індивідом як становлення його уявлень про себе і своє місце у політичній системі. Ставлення до об'єктів політичної реальності будується на основі оцінки «близькості» соціальної позиції. Політична ідентифікація виступає засобом об'єднання та дистанціювання стосовно інших індивідів, політичних організацій, інститутів влади.

Політична криза — форма прояву комплексу суперечностей, що розвинулася й поглибилася на основі економічної кризи, політичної нестабільності. Виражається у формі падіння авторитету правлячих кіл, нездатності офіційних владних структур приймати раціональні рішення, примиряти різномірні інтереси явної або прихованої опозиційної діяльності, спрямованої на ліквідацію даної політичної системи. Наслідками політичної кризи бувають: модернізація політичних структур, економічні перетворення, примирення інтересів різних соціальних груп, наступ реакції й реставрація попередніх владних структур збройним шляхом.

Політична партія (від лат. *Pars, partis* — частина) — організована група однодумців, яка 1) представляє інтереси частини народу, 2) ставить за мету їх реалізацію шляхом завоювання державної влади або ж участі у її здійсненні.

Політична система — множина державних і недержавних соціально-політичних інститутів, які здійснюють владу, управління справами суспільства, регулювання політичних процесів, взаємовідносини між соціальними групами, націями, державами, що забезпечують політичну стабільність і прогресивний розвиток.

Політичне рішення — політична дія інформованого суб'єкта влади для реалізації певної мети, яка передбачає оптимізацію зовнішніх, внутрішніх умов функціонування даного суб'єкта і визначення перспектив його подальшого розвитку.

Посадова особа публічного управління та адміністрування — працівник юридичних осіб публічного права, який наділений державою чи територіальною громадою посадовими повноваженнями здійснювати управлінські чи адміністративні функції.

Програма регіонального розвитку — комплекс взаємопов'язаних завдань та заходів довготривалого характеру, спрямованих на досягнення визначених цілей регіонального розвитку, оформлений як документ, що готується та затверджується у встановленому за-

конодавством порядку та реалізується через проекти регіонального розвитку, об'єднані спільною метою.

Профілактика корупції в органах публічного управління та адміністрування — система засобів та заходів, спрямованих на попередження виникнення умов, які призводять до підкупності, продажу і хабарництва державних службових осіб, політичних і громадських діячів урядовців і високо-поставлених чиновників.

Публічна політика — діяльність органів публічного управління, спрямована на вирішення суспільних проблем; Здійснюють органи публічного управління, які уповноважені здійснювати владні функції на основі закону і мають легітимні засоби впливу щодо виконання їхніх рішень. Публічність передбачає, що вирішення проблеми буде мати вплив на громаду загалом і/або буде здійснюватися за громадські (бюджетні) кошти. Процес складається з формулювання, визначення проблем, вироблення та прийняття рішень на їх вирішення, а також втілення рішень у життя.

Публічне адміністрування — регламентована законами та іншими нормативно-правовими актами діяльність суб'єктів публічного адміністрування, спрямована на здійснення законів та інших нормативно-правових актів шляхом прийняття адміністративних рішень, надання встановлених законами адміністративних послуг. П.А. пов'язане з виконавчою гілкою влади і розглядається як: 1) професійна діяльність державних службовців, яка охоплює всі види діяльності, спрямовані на реалізацію рішень уряду; 2) вивчення, розробка і впровадження напрямів державної політики. У широкому сенсі під публічним адмініструванням розуміють систему управління, представлену адміністративними інститутами в рамках прийнятої структури влади.

Публічне управління — управлінська діяльність державних органів влади та органів місцевого самоврядування, яка охоплює всі сфери життєдіяльності людини (індивіда), суспільства та інститутів держави: політичну, соціальну, економічну, гуманітарну. Публічне управління та адміністрування потребує встановлення чітких правил, процедур та обмежень, що досягається шляхом прийняття та виконання відповідних нормативно-правових актів. Різновид соціального управління. Соціально-політична функція держави, зумовлена об'єктивними потребами суспільства, реалізації основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві

та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами, яка проявляється в цілеспрямованому, систематичному, ідеологічному, організаційному впливі з використанням владних повноважень на суспільну на приватну життєдіяльність з метою її впорядкування, збереження та переведення у якісно новий стан. Процес публічного управління включає в себе й процес політичного управління та державного управління.

Регіональна політика держави — система цілей, заходів, засобів та узгоджених дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб для забезпечення високого рівня якості життя людей на всій території України з урахуванням природних, історичних, екологічних, економічних, географічних, демографічних та інших особливостей регіонів, їх етнічної й культурної самобутності.

Регіональний розвиток — процес соціальних, економічних, екологічних, гуманітарних та інших позитивних змін у регіонах.

Ресурси влади — усе, що суб'єкт (індивід, група) може використати для впливу на інших (Р.Дал, М. Роджерс). Можуть застосовуватися для примусу, заохочення або переконання. Відповідно до цих способів досягнення політичних цілей можна виокремити й такі антропологічні ресурси влади, як страх, інтерес, переконання. Згідно з характером і сферою впливу розрізняють нормативні, примусові та утилітарні ресурси (А. Етціоні). Поділяються на економічні, соціальні, культурно-інформаційні, силові та демографічні.

Реформа — комплексний механізм публічного управління та адміністрування імплементації прийнятих політичних рішень, який потребує значних витрат ресурсів (політичні, економічні, адміністративні реформи, реформи галузі – наприклад, системи освіти). Може передбачати відповідні зміни та доповнення до Конституції країни. Потребує належного планування.

Система державного управління — а) суб'єкти управління, тобто органи виконавчої влади; б) об'єкти управління, тобто сфери та галузі суспільного життя, що перебувають під організуючим впливом держави; в) управлінська діяльність (процес), тобто певного роду суспільні відносини, через які реалізуються численні прямі та зворотні зв'язки між суб'єктами і об'єктами управління.

Система органів місцевого самоврядування — система суб'єктів і форм здійснення місцевого самоврядування, через які насе-

лення територіальної громади реалізує надані їй функції і повноваження. В Україні суб'єктами місцевого самоврядування є: 1) територіальна громада, 2) сільська, селищна, міська рада, 3) виконавчі органи сільських, селищних, міських рад, 4) районні в місті ради та їх виконавчі органи, 5) сільський, селищний, міський голова, 6) районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад, 7) Київська та Севастопольська міські ради, 8) органи самоорганізації населення.

Система публічного управління — система органів державної влади та органів місцевого самоврядування, діяльність яких охоплює всі сфери життєдіяльності людини (індивіда), суспільства та інститутів держави, які діють на основі встановлення чітких правил, процедур та обмежень, що досягається шляхом прийняття та виконання відповідних нормативно-правових актів.

Соцієтальна ідентичність особистості – новий різновид ідентичності, характерний для індивіда постмодерного суспільства; характеристика індивіда з точки зору його ототожнення із самим собою в контексті безперервності власної зміни. Інтегральний образ усієї сукупності ролей, доступних індивіду в його особистісному досвіді. Соцієтальна ідентичність приходить на заміну соціальної, що притаманна модерному суспільству з домінуючому в ньому матеріалістичною картиною світу, а отже, й ототожненням індивіда із соціальними групами і спільнотами.

Суб'єкт влади — безпосередній носій влади, який організовує поведінку об'єкта владними засобами відповідно до інтересів цього об'єкта. Це соціальні групи, насамперед панівні класи, політичні еліти, окремі лідери.

Суб'єкти політики — суспільна група, організація або особа, яка, виходячи зі своїх інтересів, постійно і відносно самостійно бере участь у політичному житті, впливає на політичну поведінку інших суб'єктів, чим викликає ті або інші зміни у політичних відносинах. Найбільш загальним розподілом суб'єктів політики є роз'єднання їх на індивідуальні та групові. Особа, індивід є безпосереднім і найголовнішим суб'єктом політичної діяльності.

Суверенітет — верховенство влади держави всередині країни та її незалежність від влади іноземної держави. С. — право держави на самостійну внутрішню й незалежну зовнішню політику, право на власний розсуд вирішувати свої внутрішні й зовнішні справи. Верховенство державної влади виражається в тому, що вона

визначає весь устрій правових відносин у даній державі (прийняття конституції, законів і т.п.), авторитетно впливає на всі сторони життя суспільства, а якщо потрібно, застосовує й примус.

Управлінська діяльність в сфері державного управління

— 1) державне будівництво (державотворення), яке охоплює: визначення і правове закріплення форми державного правління; політичного режиму; державно-територіального устрою; основних цілей і функцій держави, їх пріоритетності; розподілу повноважень між гілками та вищими органами державної влади; стратегії розвитку держави; структури органів державної влади відповідно до функцій держави та її стратегічних цілей; 2) формування державної політики, яке полягає у розробленні державної політики з основних напрямів діяльності держави (загальні орієнтири для дій та прийняття рішень); визначенні або коригуванні цілей та функцій органів державної влади, необхідного кадрового забезпечення; програмуванні (формування плану дій); розробленні сценаріїв і графіків досягнення цілей органів державної влади (складу і послідовності завдань, програм, проектів, інших заходів); складанні бюджету (розрахунок обсягу витрат і розподіл ресурсів за роботами, запланованими для досягнення цілей); 3) реалізація державної політики, яка передбачає виконання функцій державного управління (оперативне й тактичне управління) з метою досягнення визначених цілей держави на певному етапі її історичного розвитку. Всі ні напрями державно-управлінської діяльності реалізуються шляхом управлінських впливів, яким передуює прийняття відповідних управлінських рішень.

Участь громадян (участь громадськості) в державному управлінні та політиці, в публічному управлінні — широкий спектр прямих і непрямих форм участі представників громадськості в прийнятті державно-управлінських рішень. Уг. сприяє цінному обміну інформацією між владою та громадянами, завдяки чому політики й державні службовці більше дізнаються про вплив своїх рішень, зокрема на людей та їх групи, погляди й інтереси яких могли б залишитися непоміченими.

Цілі публічного управління — мають рівневу структуру (рівень держави, рівень регіону, рівень ОТГ), побудова якої базується на принципі «дерева цілей», що дозволяє простежити взаємозв'язок і узгодженість цілей різного рівня і змісту. Центральне місце в ієрархії цілей публічного управління займає стратегічний рівень — генеральний напрямок державної політики. Процес досягнен-

ня стратегічної мети протікає поетапно. З урахуванням мінливих умов і наявних ресурсів для кожного часового відрізка формулюються більш дрібні цілі — оперативні цілі, рішення яких пов'язане з постановкою тактичних або забезпечують цілей. В системі цілей публічного управління стратегічний рівень орієнтований на довгострокову перспективу, тому, найбільш статичною, тактичні цілі є динамічними, часто коригуються.

Чинники підвищення результативності та ефективності механізмів імплементації політичних рішень — це чинники, врахування яких забезпечує належний рівень результативності та ефективності механізмів імплементації політичних рішень у публічному управлінні, зокрема, належне обґрунтування форми політичного рішення, вибір механізмів його імплементації у публічному управлінні та їх форми, контроль реалізації обраної форми, комплексне врахування факторів, які можуть бути причиною тих чи інших проблем в системі вказаного управління, використання нових інформаційних технологій в публічному управлінні, належне унормування діяльності та поведінки усіх суб'єктів політико-управлінських процесів в державі у контексті коригування (уточнення) цілей та функціональних завдань політичної системи та публічного управління, тощо.

Навчальне видання

СИТНИК Григорій Петрович
ЗУБЧИК Олег Анатолійович
ОРЕЛ Марія Григорівна
ШТЕЛЬМАШЕНКО Анастасія Дмитрівна

**ПОЛІТИКО-ПРАВОВЕ
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОГО
УПРАВЛІННЯ
ТА АДМІНІСТРУВАННЯ**

ПІДРУЧНИК

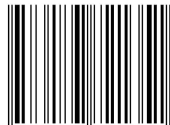
Технічний редактор
Павло Кушнір

Верстка
Юлія Вороніна

*На обкладинці використано малюнок ENGLAND ELECTION, 1857.
‘The city of London election in Guildhall Lord John Russell, M.P.,
returning thanks.’ Engraving, 1857.*

Підписано до друку 18.11.2020 р.
Формат 60×84/16. Умов. друк. арк. 29,3
Папір офсетний.
Друк цифровий. Гарнітура Minion Pro.
Наклад 100 прим. Зам. № 323.

Віддруковано з оригіналу макету замовника.
Центр оперативного друку «Документ Принт»
ФОП Кушнір Ю.В.
м. Вінниця, вул. Академіка Янгеля, 4, 1-й поверх, оф. 114.
Тел. 067 390 20 88
docuprint.co.ua



9 786177 721351 >