

КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ
КАФЕДРА ГЛОБАЛЬНОЇ ТА НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

Г.П.СИТНИК

**ПОЛІТИКО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОГО
УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ**

Курс лекцій

Київ – 2023

Рецензенти:

доктор наук з державного управління, старший науковий співробітник О.Ф.Сальникова
(Головне управління військового співробітництва Збройних Сил України),
доктор наук з державного управління, професор І.А.Семенець-Орлова
(Міжрегіональна Академія управління персоналом),
доктор юридичних наук, доцент Н.М.Корчак
(Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби
Київського національного університету імені Тараса Шевченка)

*Рекомендовано до друку вченою радою Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби
Київського національного університету імені Тараса Шевченка
(протокол № 11 від 29 грудня 2022р)*

Ситник Г.П.

С41 Політико-правове забезпечення публічного управління у сфері національної безпеки: курс лекцій /
Г.П.Ситник. К: ТОВ "САК ЛТД.", 2023. – 142 с.

У лекціях розкрито роль політичної влади, імплементація політичних рішень у сфері національної безпеки, конституційні та нормативно-правові засади публічного управління у вказаній сфері, що дозволяє забезпечити студентів систематизованими знаннями щодо політико-правового забезпечення публічного управління у сфері національної безпеки.

Для студентів Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка, які навчаються за спеціальністю «Національна безпека (за окремими сферами забезпечення і видами діяльності)». Вони також можуть бути корисними і для фахівців, на яких покладаються аналітичні, консультативно-дорадчі й організаційно-розпорядчі функції щодо забезпечення національної безпеки та слухачів системи перепідготовки державних службовців.

УДК 351.746.1:321

© Ситник Г. П., 2023
© Київський національний університет
імені Тараса Шевченка,
© ТОВ «САК ЛТД.», 2023

ПЕРЕДМОВА

В сучасних умовах відбувається активне теоретичне і практичне переосмислення системних засад взаємодії політики та управління, місця та функцій політичної влади, ролі ідеологій та партій у управлінських процесах у сфері національної безпеки, а також концептуальних засад імплементації політичних рішень у вказаній сфері. Це є визначальною передумовою вдосконалення конституційних та організаційно-правових засад публічного управління у сфері національної безпеки, передусім компетенцій суб'єктів стратегічного рівня вказаного управління, а також його нормативно-правового супроводження, зокрема концепцій, доктрин та стратегій у політико-правовому забезпеченні управління у цій сфері життєдіяльності суспільства та держави.

Тому вивчення навчальної дисципліни «Політико-правове забезпечення публічного управління у сфері національної безпеки» є обов'язковою компонентою підготовки здобувачів другого (магістерського) рівня вищої освіти, які навчаються за освітньо-науковою та освітньо-професійною програмою «Стратегічний менеджмент у сфері національної безпеки» спеціальності 256 – Національна безпека (за окремими сферами забезпечення і видами діяльності).

Мета дисципліни – забезпечити студентів систематизованими знаннями про політико-правове забезпечення публічного управління у сфері національної безпеки, які дозволять їм розв'язувати складні спеціалізовані завдання щодо адекватного реагування на загрози національним інтересам України в межах своєї професійної компетенції в сучасних умовах державотворення. Для успішного досягнення вказаної мети підготовлено цей курс лекцій.

При підготовці курсу лекцій враховувалось, що дисципліна «Політико-правове забезпечення публічного управління у сфері національної безпеки» є поєднанням знань про політичну владу, імплементацію політичних рішень та конституційні й нормативно-правові засади публічного управління у сфері національної безпеки, тому курс лекцій складається із двох змістовних модулів:

«Роль політичної влади та імплементація політичних рішень у сфері національної безпеки», який дозволяє сформуванню у студентів сукупність знань про: системні засади взаємодії політики та управління, місце та функції політичної влади в управлінських процесах, роль ідеологій та партій в управлінських процесах та концептуальні засади імплементації політичних рішень у сфері національної безпеки;

«Конституційні та нормативно-правові засади публічного управління у сфері національної безпеки», який формує у студента сукупність знань про: концептуальні засади публічного управління у сфері національної безпеки, які визначені Конституцією України; компетенції Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, **міністерств та інших центральних органів виконавчої влади** у політико-правовому забезпеченні національної безпеки; місце судової системи та прокуратури у правовому забезпеченні національної безпеки; ієрархію та напрями вдосконалення нормативно-правових актів у сфері національної безпеки, а також місце концепцій, доктрин та стратегій у політико-правовому забезпеченні управління у вказаній сфері.

Основне завдання дисципліни «Політико-правове забезпечення публічного управління у сфері національної безпеки», а відтак і курсу лекцій полягає у тому, щоб сформуванню у студентів: цілісну систему теоретичних і практичних знань щодо політико-правового забезпечення публічного управління у сфері національної безпеки, як визначального чинника його результативності та ефективності при реалізації національних інтересів України; здатність до аналізу: взаємодії політики та управління у сфері національної безпеки, впливу політичної влади на управління у сфері національної безпеки; ролі ідеологій та партій, а також концептуальних засад імплементації політичних рішень в управлінських процесах у сфері національної безпеки; вміння готувати обґрунтовані пропозиції щодо вдосконалення нормативно-правових засад публічного управління у сфері національної безпеки.

З огляду на викладене курс лекцій спрямований на набуття здобувачами вищої освіти низки компетентностей, а саме здатність: до абстрактного мислення, аналізу та синтезу; приймати обґрунтовані рішення; вчитися і оволодівати сучасними знаннями; здійснювати професійну діяльність у відповідних сферах національної безпеки; використовувати понятійно-категоріальний апарат теорії національної безпеки, аналізувати та розвивати структуру системи забезпечення національної безпеки та принципи її функціонування; організовувати цілеспрямовану діяльність

щодо формування і реалізації державної політики у сферах національної безпеки та оборони; інтегрувати знання та розв'язувати складні задачі національної безпеки (за окремими сферами забезпечення і видами діяльності) у широких та/або мультидисциплінарних контекстах за наявності неповної або обмеженої інформації з урахуванням аспектів соціальної та етичної відповідальності

Після опанування навчальних питань лекцій та обговорення їх на семінарських заняттях кожний студент повинен знати: системні засади взаємодії політики та управління у сфері національної безпеки та місце та функції політичної влади в управлінських процесах у вказаній сфері; роль ідеологій та партій в управлінських процесах у сфері національної безпеки; концептуальні засади імплементації політичних рішень у сфері національної безпеки; концептуальні засади публічного управління у сфері національної безпеки, які визначені Конституцією України; компетенції Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади у політико-правовому забезпеченні національної безпеки; місце судової системи та прокуратури у правовому забезпеченні національної безпеки; ієрархію та напрями вдосконалення нормативно-правових актів у сфері національної безпеки; місце концепцій, доктрин та стратегій у політико-правовому забезпеченні управління у сфері національної безпеки.

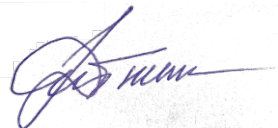
На основі цих знань студентів повинні вміти: аналізувати взаємозв'язок політичної та адміністративної складових у сфері національної безпеки; враховувати роль ідеологій та партій в управлінських процесах у сфері національної безпеки; використовувати механізми імплементації політичних рішень у сфері національної безпеки; готувати пропозиції щодо вдосконалення механізму прийняття політико-управлінських рішень та нормативно-правових актів у сфері національної безпеки, механізму прийняття політико-управлінських рішень та нормативно-правових актів у сфері національної безпеки; використовувати в професійній діяльності конституційно-правові засади взаємодії Президента України, Верховної Ради України, суб'єктів центральних органів виконавчої влади, судової системи та прокуратури

Оволодіння вказаними знаннями та вміннями неможливе без наполегливої роботи на лекціях, при підготовці до семінарських занять, виконанні різноманітних творчих завдань, що передбачає ознайомлення з відповідною науковою та навчально-методичною літературою. Допомогти у цьому, зорієнтувати майбутніх магістрів з національної безпеки на найбільш важливі аспекти навчальних тем, формувати в них відповідний категоріально-понятійний апарат, як важливу передумову розв'язування ними складних спеціалізованих завдання щодо реагування на загрози національним інтересам України в межах своєї професійної компетенції, зокрема готувати обґрунтовані пропозиції щодо вдосконалення нормативно-правових засад публічного управління у сфері національної безпеки і покликаний курс лекцій «Політико-правове забезпечення публічного управління у сфері національної безпеки».

Після кожної лекції пропонуються питання для повторення та обговорення на семінарських заняттях, а наприкінці видання міститься орієнтовний перелік питань до заліку та список рекомендованої і використаної літератури.

Автор висловлює щирю подяку своїм колегам, друзям та шановним рецензентам за зауваження та пропозиції, які надійшли від них під час редагування остаточного варіанта тексту курсу лекцій.

**Доктор наук з державного управління, професор,
завідувач кафедри глобальної та національної безпеки
Навчально-наукового інституту публічного
та державної служби Київського національного
університету імені Тараса Шевченка,
заслужений діяч науки і техніки України**



Г.П.Ситник

ЧАСТИНА 1

РОЛЬ ПОЛІТИЧНОЇ ВЛАДИ ТА ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ПОЛІТИЧНИХ РІШЕНЬ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

ЛЕКЦІЯ 1. Системні засади взаємодії політики та управління у сфері національної безпеки

НАВЧАЛЬНІ ПИТАННЯ

- 1.1. Суб'єкти політичної та адміністративної складових у публічному управлінні
- 1.2. Функції політичної та адміністративної складових системи державного управління та проблема пошуку оптимальних шляхів їх формування
- 1.3. Сутність влади у соціальній системі, її суб'єкти та об'єкти
- 1.4. Засади, ресурси та джерела влади у сучасному суспільстві
- 1.5. Інтерпретація сутності політичної влади в межах телеологічного, соціологічного, біхевіористичного, системного та реляціоністського підходів
- 1.6. Типи політичної влади та її легітимність

1.1. Суб'єкти політичної та адміністративної складових 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 органами. Організаційно-функціональна структура цієї системи складається із *політичної та адміністративної (виконавчо-управлінської) компоненти*.

Основними функціями суб'єктів політичної компоненти є напрацювання 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 ситуації.

Головною функцією суб'єктів адміністративної компоненти є впровадження політичних рішень, яке реалізується у процесі адміністрування, 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 організаціями.

Таким чином, 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 характеристики.

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 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).

Таким чином, 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. Таким чином, 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, 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 повноважень. 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 щодо:

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.

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

Таким чином, 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, приймає 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.

1.2. Функції політичної та адміністративної складових системи державного управління та проблема пошуку оптимальних шляхів їх формування

Характерні ознаки функцій політичної та адміністративної складових системи державного управління. 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 відмінності.

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;
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.

Проблема пошуку оптимальних шляхів формування політичної та адміністративної складових системи державного управління. 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 (постійні 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.

В цілому ж 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 транзиту.

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-третьє, 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 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.

Таким чином, 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.

1.3. Сутність влади у соціальній системі, її суб'єкти та об'єкти

Сутність влади у соціальній системі. 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 множини 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, таким чином, 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 в цілому (об'єктів влади) з використанням певних інструментів (ресурсів): економічних, силових, юридичних, ідеологічних, моральних та інших.

Таким чином, 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.

В цілому ж, 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; конфліктний.

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 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 у соціальній системі. Суб'єктами влади у соціальній системі 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* режиму. Як правило, більш низький рівень політичної культури спостерігається в умовах деспотичних і авторитарних режимів, а більш високий забезпечує в цілому демократичний розвиток суспільства. 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.

1.4. Засади, ресурси та джерела влади у сучасному суспільстві

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, 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 породжує 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 державну владу, оскільки важливим чинником перебування при владі є згода на існуючий соціальний порядок з боку інших членів суспільства. 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 стійкість. 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.

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». 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 всіх

Таким чином, 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.

1.5. Інтерпретація сутності політичної влади в межах телеологічного, соціологічного, біхевіористичного, системного та реляціоністського підходів

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 процесом розподілу, збереження та зміни влади, стверджував,

що *хто займається* політикою, той прагне до влади. 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 задовольними (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 підкорення.

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 від природних і соціальних чинників. 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 суспільства.

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 неофройдистських 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 - страху. 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 з обожненням, як наприклад, у традиційних суспільствах або ж суспільною волею, якій мусить підкорятися індивід.

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 цінностей. Згідно іншої, більш важливим є мезорівень, де влада розглядається на рівні конкретних структур суспільства — сім'ї, виробничих груп, організацій тощо.

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 системи.

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 відносин, теорія розподілу зон впливу, яка розглядає систему владних відносин крізь призму постійного обміну ролями володаря влади та її об'єкта та теорія обміну ресурсами, яка за основу владних відносин бере нерівний розподіл ресурсів між суб'єктом та об'єктом влади.

Окремої уваги заслуговують остання теорія, в якій ресурси влади розглядають як все, що може бути використаним для владного впливу на інших та засоби, які можуть забезпечити вплив суб'єкта на об'єкт влади через примус, заохочення або переконання. 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 в цілому, 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).

Таким чином, 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 монополією 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.

1.6. Типи політичної влади та її легітимність

Типи політичної влади. Важливою функцією політичної компоненти державної влади 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 панування.

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 лідерові. 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 законодавством.

Легітимність політичної влади. 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.Еллінек.

В подальшому М.Вебер зробив спробу його соціологічного аналізу. 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 легітимності".

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 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 державному управлінні, спираючись на прогресивне законодавство.

Таким чином, 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 загальноновизнаним 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.Ліпсета, стабільність державного ладу та його здатність приймати ті чи інші рішення та реалізовувати їх не застосовуючи силові методи значною мірою залежить від ефективності цього ладу. 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.

Питання для повторення та обговорення на семінарських заняттях

1. Хто є суб'єктами політичної та адміністративної складових у публічному управлінні?
2. Наведіть характерні ознаки функцій політичної та адміністративної складових системи державного управління
3. Розкрийте зміст проблеми пошуку оптимальних шляхів формування політичної та адміністративної складових системи державного управління?
4. Розкрийте сутність влади у соціальній системі
5. Хто є суб'єктами та об'єктами влади у соціальній системі
6. Що є засадами влади у сучасному суспільстві
7. Дайте характеристику ресурсів та джерел влади у сучасному суспільстві
8. Яку роль відіграє влада у суспільстві?
9. Дайте характеристику типів політичної влади
10. Розкрийте зміст поняття «легітимність влади»

ЛЕКЦІЯ 2. Місце та функції політичної влади в управлінських процесах у сфері національної безпеки

НАВЧАЛЬНІ ПИТАННЯ

- 2.1. Механізми отримання та здійснення політичної влади
- 2.2. Сутність та можливості маніпулювання суспільною свідомістю при здійсненні політичної влади та забезпеченні національної безпеки
- 2.3. Принцип поділу влади, труднощі його застосування на практиці та механізми взаємодії політичної влади і публічного управління
- 2.4. Взаємозв'язок політичних процесів та публічного управління у контексті забезпечення національної безпеки
- 2.5. Вплив політичної системи та політико-управлінських рішень на національну безпеку

2.1. Механізми отримання та 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 конфлікти. 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 людина 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 системи.

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". При цьому "авторитет виключає застосування зовнішніх сил примусу; де застосовується сила, авторитет зникає".

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

Таким чином, 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.

2.2. Сутність та можливості маніпулювання суспільною свідомістю при здійсненні політичної влади та забезпеченні національної безпеки

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". 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".

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 відчуватися". 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 оцінюванні 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 початку. Тому не випадково, у Німеччині ірраціоналізм знайшов свої найреакційніші форми в політичних теоріях націонал-соціалізму, які заперечують саморегуляцію соціальних спільнот за допомогою суспільних законів.

Таким чином, 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.

Таким чином, 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 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, в цілому - 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 винагороди, 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 груп.

2.3. Принцип поділу влади, труднощі його застосування на практиці та механізми взаємодії політичної влади і публічного управління

Принцип поділу влади як аксіома демократії та основні труднощі його застосування на практиці. 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 контролюючі 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".

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.Селівоном, що вихід цих елементів у процесі функціонування за ці межі означає наявність у них власних цілей, несумісних із загальносистемними, що призводить до розпаду системи.

Таким чином, 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 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.

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.

Таким чином, 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 реалізовувати 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 відображається 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".

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".

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.

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.

Таким чином, 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" та що "для забезпечення політичного управління відповідно до потреб суспільства важливо не тільки мати владу, а й уміти скористатися нею".

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 ресурсами. 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 особливостями 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.

Таким чином, 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.Нальотвим, що сьогодні: "в результаті виборів більше не відбувається зміна чиновників-експертів, які здійснюють рутинну роботу з управління. 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". Очевидно, вказана обставина суттєво знижує

ефективність технологій здійснення політичної влади та механізмів її взаємодії з публічним управлінням.

2.4. Взаємозв'язок політичних процесів та публічного управління у контексті забезпечення національної безпеки

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 основу функціонування будь-якої політичної системи є взаємодія суб'єктів політики. Тому 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".

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.

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 вирізняють 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 (індивід) 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.

Таким чином, 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. В цілому ж, 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 в цілому;

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.

Таким чином 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.

2.5. Вплив політичної системи та політико-управлінських рішень на національну безпеку

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 в цілому та інститутів держави.

Існують два принципових підходи при дослідженні проблем становлення та функціонування політичної системи, так звані "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 (державою, 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".

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 культури, за допомогою яких утверджується і функціонує політична влада, регулюються суспільні відносини, досягається соціальна та політична стабільність". 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 "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". 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), 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 останніх з опозицією. Крім того, вважається, що за такого типу з арсеналу управління виключаються засоби насильства та соціального примусу. 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 рішень метою яких є становлення демократичної 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.

Таким чином, 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.

Питання для повторення та обговорення на семінарських заняттях

1. Які існують механізми отримання та здійснення політичної влади?
2. Розкрийте сутність та можливості маніпулювання суспільною свідомістю при здійсненні політичної влади та забезпеченні національної безпеки
3. Чому принцип поділу влади є аксіомою демократії та які труднощі виникають при його застосування на практиці?
4. Розкрийте елементи механізмів взаємодії політичної влади та публічного управління
5. Розкрийте взаємозв'язок політичних процесів та публічного управління у контексті забезпечення національної безпеки
- 2.6. Як політична система та політико-управлінські рішення впливають на національну безпеку?

ЛЕКЦІЯ 3. Роль ідеологій та партій в управлінських процесах у сфері національної безпеки

НАВЧАЛЬНІ ПИТАННЯ

- 3.1. Політична ідентифікація особистості як передумова її залучення до політичної та управлінської діяльності
- 3.2. Сутність, фактори формування та роль у забезпеченні національної безпеки соціальної ідентичності особистості
- 3.3. Роль ідеологій в управлінських процесах у сфері національної безпеки
- 3.4. Функції політичних партій у здійсненні політико-управлінської діяльності держави
- 3.5. Роль політичних партій у здійсненні політико-управлінської діяльності та забезпеченні національної безпеки

3.1. Політична ідентифікація особистості як передумова її залучення до політичної та управлінської діяльності

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.

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".

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.

Таким чином, 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 "соціально-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.

Таким чином, 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.

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) властивості.

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, в цілому 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, статеву, місцеву, регіональну, соціоекономічну, релігійну, етнічну та національну ідентифікації.

Таким чином, 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 дії 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".

Варто також зазначити, що сьогодні елементи та тенденції формування неопатримоніальних режимів спостерігаються навіть в демократичних 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 відлунням більш глибокого процесу зіткнення просторів існування різних цивілізаційних формувань.

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”.

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;
- 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.

Таким чином, 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 профдільність (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). Тому, як правило, зростання рівня політичної культури має своїм наслідком зниження політичної заангажованості.

3.2. Сутність, фактори формування та роль у забезпеченні національної безпеки соціальної ідентичності 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 "соціально-їдентичність". Тому важливим є розуміння сутності соціального явища, яке позначають цим поняттям.

Поняття "соціально-їдентичність" тісно пов'язане з поняттям "соціально-їдентичність", яке означає належність суб'єктів до певних соціальних категорій та ідентифікацію з ними. При цьому в епоху модерну сутність "соціально-їдентичність" 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 процес.

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 соціуму.

В сучасну постмодерністську епоху, як показав у своїх дослідженнях американський соціолог Дж.С.Александр, базовими передумовами солідарності є усвідомлені рефлексивні прагнення людей до найбільш справедливого суспільства.

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 устрою.

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".

З огляду на викладене варто погодитися з Ю.Кальнішом, що консолідація суспільства завжди є одним із пріоритетів державної політики для чого влада активно використовує певні технології та механізми формування суспільної свідомості. 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 "соціально-їдентичний".

Поняття "соціально-їдентичний" 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 розвитку 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".

Деякі вважають, що саме Вільям Г. Самнер, який був прихильником класичного, заснованого на вільній торгівлі лібералізму став основоположником концепції лібертаріанства. 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 успіху.

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

Водночас поняття "соцієтальне" 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 «соцієтальне» 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 соцієтальна (психосоцієтальна) ідентичність означає неподільність і спадковість соціально-матеріального та соціально-ідеального в їх життєдіяльності. Тому "соцієтальна ідентичність" - це психосоцієтальна реальність соціокультурної "мозаїчності" епохи постмодерну, вирішальну роль у формуванні якої відіграють культурні цінності, які зазнають радикальних змін.

Таким чином, соцієтальна ідентичність домінує у постмодерному суспільстві, яка може поставати як інтегральний образ сукупності ролей, доступних індивідам в їх особистісному досвіді та яка приходиться 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. Грамші.

На думку, автора теорії про зіткнення цивілізацій в сучасну епоху, американського політолога С. Гантінгтона, "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".

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 "лінії розлому" між основними світовими цивілізаціями... в світі

після “холодної війни” культура і різні види культурної ідентифікації... визначають моделі згуртованості, дезинтеграції і конфлікту.

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.

Таким чином, 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. 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 напрацювала.

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, соціетальної).

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.

Таким чином, кожна держава має свою систему політико-управлінських елементів, у тому числі національні особливості політичної ідентифікації особистості та соціетальної 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 соціетальної ідентичності українського суспільства далекий від завершення. Це знаходить своє відображення 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.

3.3. Роль ідеологій в управлінських процесах у сфері національної безпеки

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 XIX ст. Це стало наслідком усвідомлення суспільством на певному історичному відрізку його історичному розвитку необхідності представництва інтересів різних прошарків населення при передачі влади й, відповідно, в управлінні державою.

Як зазначає з цього приводу американський філософ і публіцист японського походження Фрэнсіс 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 палацах та управлінських структурах сучасної держави".

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 (Гегель), 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 здійснення 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 сформулювати засади науки про загальні принципи формування ідей, вбачав в ідеології систему знань про основи моралю, політики та права.

Довгий час на це поняття в наукових колах не звертали уваги. В середині XIX ст. К.Маркс та Ф.Енгельс використали його, обґрунтовуючи 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.

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. Таким чином, мораль, релігія, метафізика та інші види ідеології і відповідні їм форми свідомості втрачають видимість самостійності, а люди, що розвивають своє матеріальне виробництво і своє матеріальне спілкування, змінюють разом з цією своєю дійсністю також своє мислення і продукти свого мислення. Тобто на їх переконання, не свідомість визначає життя, а життя визначає свідомість.

Сьогодні під ідеологією розуміється сукупність ідей та поглядів у політиці, філософії, праві, віровченні тощо, система теоретичних принципів, що відображає одну із форм суспільного буття. При цьому ідеологія зорієнтована на практичні інтереси людини, на керування та маніпулювання свідомістю. Разом із суспільною 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). Таким чином, 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 життя. 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);

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 будемо 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 світу.

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).

Таким чином, 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 багатолюдних 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 в цілому визначають поведінку особистості (її поведінка є генетично детермінована).

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". Практична реалізація цього положення буде свідчити, що культурні фактори та духовність відіграють визначальну роль у розвитку українського соціуму й відповідно, у політичному житті України.

3.4. Функції політичних партій у здійсненні політико-управлінської діяльності держави

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 індивідів. 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 функцію:

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.

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 процес.

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" Тому важливою є роль політичних партій і на третьому етапі політичного процесу при виробленні політичного курсу, особливо, коли їх представники представлені у законодавчому органі.

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.

Якщо горорити 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.

Таким чином, 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.

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 влада 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 реалізовувати загальнодержавний інтерес, все одно залишається партією і її влада не може ототожнюватися 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.

3.5. Роль політичних партій у здійсненні політико-управлінської діяльності та забезпеченні національної безпеки

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.

Таким чином 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'єднанні 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 чисельності, інтелектуального потенціалу, дисциплінованості під час прийняття рішень, контрольованого нею медіа-ресурсу та інших чинників.

Таким чином, 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 убезпечити 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.

Таким чином 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 функцій 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 протекціонізму, 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 сформувані 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.

Носіями ж демократичних і національних цінностей мають бути політичні партії, які є головними суб'єктами формування політичного простору. Україна має багатопартійну систему

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].

Таким чином 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".

Дійсно, "для забезпечення політичного управління, адекватного потребам суспільства, недостатньо мати владу, надзвичайно важливим 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".

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 повторення та обговорення на семінарських заняттях

1. Чому політична ідентифікація особистості є передумовою її залучення до політичної та управлінської діяльності?
2. Яка роль у забезпеченні національної безпеки соціальної ідентичності особистості?
3. Якою є роль ідеологій в управлінських процесах у сфері національної безпеки?
4. Які функції політичних партій у здійсненні політико-управлінської діяльності держави?
5. Якою є роль політичних партій у здійсненні політико-управлінської діяльності та забезпеченні національної безпеки?

ЛЕКЦІЯ 4. Концептуальні засади імплементації політичних рішень у сфері національної безпеки

НАВЧАЛЬНІ ПИТАННЯ

- 4.1. Критерії класифікації управлінських рішень органів державної влади України у контексті їх компетенцій
- 4.2. Ідентифікація управлінських рішень Президента України у сфері політичної безпеки
- 4.3. Ідентифікація управлінських рішень Верховної Ради України у сфері політичної безпеки
- 4.4. Ідентифікація управлінських рішень Кабінету Міністрів України у сфері політичної безпеки
- 4.5. Сутність, проблемні питання та складові механізму імплементації політичних рішень у публічному управлінні

4.1. Критерії 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.

Таким чином, 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 принципові 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 єдність. Тому принципово важливим є те, хто приймає 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.

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 держави.

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 управління. 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 суспільства.

Таким чином, 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 рішення.

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 рішення.

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-управлінські. Дійсно, врешті-решт органи державної влади не тільки розробляють та реалізують державну політику, а й приймають певні суто політичні рішення, спрямовані зокрема на:

- 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 кінцевому 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):

- 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 прийняття рішення	Статус суб'єкта прийняття рішення та порядок набуття ним компетенцій	Ступінь невизначеності умов прийняття рішення / рівень ризику	Можливості у суб'єкта управлінського рішення щодо вибору політичних

			прийняття неадекватного ситуації рішення	альтернатив та прийняття інших видів управлінських рішень
Політичні рішення	Політична діяльність	Політичний Набуття компетенцій після обрання на посаду шляхом виборів або після призначення на посаду за певною адміністративною процедурою	Максимальна / Високий	Є можливість вибору альтернатив політичної діяльності (державної політики) та прийняття державно-політичних і державно-управлінських рішень
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.

4.2. Ідентифікація 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 імплементації.

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
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	Укази, розпорядження, доручення Президента	
внесення до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та прийняття рішення про використання Збройних Сил України у разі збройної агресії проти України	Подання Президента	
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 ветоування 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, процесуальна.

4.3. Ідентифікація 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.

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 (імпічменту), встановленому статтею 111 Конституції	Рішення Ради, процедура імпічменту	
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
Здійснення парламентського контролю у межах, визначених Конституцією	Заслуховування, створення слідчих комісій, контроль за використанням коштів Державного 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 палата	
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, обирання 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;

Таким чином 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, процесуальна.

4.4. Ідентифікація 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 4.

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 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 стосується 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.

Таким чином засобами політичної та державно-політичної діяльності Кабінету Міністрів України у сфері забезпечення політичної безпеки є: постанови, розпорядження, доручення, реалізація державної політики, реформ, програмно-цільове управління, виконання Державного бюджету тощо. Водночас формами його діяльності є: правова, інституційна, адміністративна, організаційна.

4.5. Сутність, проблемні питання та складові механізму імплементації політичних рішень у публічному управлінні

Сутність імплементації політичних рішень у публічному управлінні. Як правило, ефективність імплементації (реалізації) політичного рішення у публічному управлінні в цілому свідчить про ефективність процесу його прийняття.

В свою чергу від вказаної ефективності 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 детермінують:

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, зокрема 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.

Таким чином, визначальними функціями принципу альтернативності при прийнятті політичних рішень є передусім:

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 загальносвітових 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.

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 впливають з можливих, а часом навіть з неминучих програмних і організаційних рішень, здатних істотно змінювати тенденції, що окреслилися.

Таким чином, 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.

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.

Таким чином, 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.

Таким чином, 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 суспільствата 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 легітимация, 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).

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, зовнішньоекономічної 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 реалізації 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.

Питання для повторення та обговорення на семінарських заняттях

- 1.Що спільного та відмінного у проблемному полі формування публічної та державної політики?
- 2.Розкрийте взаємозумовленість цілей публічного, політичного та державного управління у сфері національної безпеки
3. Розкрийте зміст критеріїв ідентифікації (класифікації) управлінських рішень органів державної влади України у контексті їх компетенцій
4. Розкрийте зміст критеріїв ідентифікації управлінських рішень Президента України у сфері політичної безпеки
5. Розкрийте зміст критеріїв ідентифікації управлінських рішень Верховної Ради України у сфері політичної безпеки
6. Розкрийте зміст критеріїв ідентифікації управлінських рішень Кабінету Міністрів України у сфері політичної безпеки
- 7.Розкрийте сутність імплементації політичних рішень у публічному управлінні
- 8.Які проблемні питання імплементації політичних рішень у публічному управлінні?
- 9.Розкрийте зміст складових механізму імплементації політичних рішень у публічному управлінні

ЧАСТИНА 2

КОНСТИТУЦІЙНІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

ЛЕКЦІЯ 5. Концептуальні засади публічного управління у сфері національної безпеки, які визначені Конституцією України

НАВЧАЛЬНІ ПИТАННЯ

- 5.1. Принципи публічного управління відповідно до Конституції України
- 5.2. Регламентація суб'єктно-об'єктного складу державного управління відповідно до Конституції України
- 5.3. Права громадськості щодо участі в публічному управлінні та правові засади доступу громадян до публічної інформації
- 5.4. Демократичне виборче право, як механізм залучення громадян до участі в управлінні у сфері національної безпеки
- 5.5. Пріоритети підвищення ефективності взаємодії громадянського суспільства із суб'єктами забезпечення національної безпеки

5.1. Принципи публічного управління відповідно до Конституції України

Конституція України є системоутворюючим документом, який визначає концептуальні засади життєдіяльності суспільства, формування та функціонування владних інститутів держави. 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 народовладдя, 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 принципових 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.

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

Регламентация 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 чотирьох 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.

В цілому ж 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 підрозділів 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 Президенту 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 законодавчою 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 статутком 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 в цілому, 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 (приймає участь у призначенні на посади і звільненні 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 Президенту України щодо реалізації засад

внутрішньої та зовнішньої політики у сфері національної безпеки і оборони, координує і контролює діяльність органів виконавчої влади в цій сфері.

5.3. Права громадськості щодо участі в публічному управлінні та правові засади доступу громадян до публічної інформації

Права громадськості щодо 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 державної 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.

Таким чином, 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 політичних 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.

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". 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;

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, довікілью, якщо особа при цьому керувалася добрими намірами та мала обґрунтоване переконання, що інформація є достовірною, а також містить докази правопорушення або стосується істотної загрози здоров'ю чи безпеці громадян, довікілью".

Таким чином, 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.

5.4. Демократичне виборче право, як механізм залучення громадян до участі в управлінні у сфері національної безпеки

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 України.

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).

В Україні відповідно до Конституції України проводяться такі типи виборів:

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 принципові 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 виборці, 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 прямі 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:

забороною 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;

забороною 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 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).

5.5. Пріоритети підвищення ефективності взаємодії громадянського суспільства із суб'єктами забезпечення національної безпеки

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 відповідальної перед людиною правової держави, розв'язанні політичних, соціально-економічних та гуманітарних проблем".

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 невирішеності цих та інших проблем щодо розвитку громадянського суспільства стало те, що в Україні до цього часу:

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 принципах:

пріоритету прав і свобод людини і громадянина;

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:

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 організацій 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 проектів, заходів), розроблених організаціями громадянського суспільства та спрямованих на реалізацію завдань

державної, регіональної політики, визначення середньо- і довгострокових індикаторів обсягів надання такої фінансової підтримки;

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;

гарантій 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 України.

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.

Таким чином, 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 в цілому 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.

Питання для повторення та обговорення на семінарських заняттях

1. Які принципи публічного управління відповідно до Конституції України
2. Яка регламентація суб'єктно-об'єктного складу державного управління відповідно до Конституції України?
3. Які права громадськості щодо участі в публічному управлінні?
4. Розкрийте зміст правових засад доступу громадян до публічної інформації
5. Чому демократичне виборче право, є механізмом залучення громадян до участі в управлінні у сфері національної безпеки?
6. Розкрийте зміст пріоритетів підвищення ефективності взаємодії громадянського суспільства із суб'єктами забезпечення національної безпеки

ЛЕКЦІЯ 6. Компетенції Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України у політико- правовому забезпеченні національної безпеки

НАВЧАЛЬНІ ПИТАННЯ

- 6.1. Інститут президентства в Україні
- 6.2. Місце та роль актів Президента України в державному управлінні
- 6.3. Склад, структура, функції та повноваження Верховної Ради України як суб'єкта законодавчої влади
- 6.4. Комітети Верховної Ради України, основні форми її роботи та рішення
- 6.5. Правовий статус Кабінету Міністрів України, його завдання та склад
- 6.6. Робочі органи Кабінету Міністрів України та його акти
- 6.7. Взаємовідносини Кабінету Міністрів України з іншими органами публічної влади

6.1. 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.

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 влади.

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. Таким чином, 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.

Варто зазначити, що згідно зі змінами до Конституції УРСР 1978 року Президент України був не тільки головою виконавчої влади, а й, зокрема: пропонував для затвердження Верховною Радою кандидатуру Прем'єр-міністра України; організовував та ліквідував міністерства; скасовував акти Кабінету міністрів України та міністерств.

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 імпичменту.

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".

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 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 народів 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.

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.

В цілому ж 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.

Президент України є активним учасником законодавчого процесу і має низку повноважень у відносинах із Верховною Радою України, зокрема: має право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України; підписує та офіційно оприлюднює закони, прийняті Верховною Радою 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 вносить до Верховної Ради України подання про призначення Міністра оборони України та Міністра закордонних справ України.

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;

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.

6.2. 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-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання. Йдеться про акти, які стосуються, зокрема введення в дію рішень Ради національної безпеки і оборони України;

Порядок підготовки актів Президента України регулюється відповідним Положенням, яке затверджено Указом Президента України.

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 позачергових виборів до Верховної Ради України та припинення її повноважень та 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 оперативні, організаційні і кадрові питання (крім рішень, які згідно з Положенням оформляються указами).

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 України. 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.

Ненормативні акти Президента України можуть не публікуватися. Крім того, 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.

6.3. Склад, структура, функції та повноваження Верховної Ради України як суб'єкта законодавчої влади

Склад та структура Верховної Ради України. 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 років. 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.

Вибори до Верховної Ради відбувається згідно вимог Виборчого Кодексу України.

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 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, у порядку, встановленому Регламентом Верховної Ради України зокрема веде її засідання та підписує прийняті нею акти.

Функції та повноваження Верховної Ради України. Функції Верховної Ради України - це основні напрями діяльності українського парламенту, а саме: законодавча; представницька; установча (державотворча); зовнішньополітична; 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.

Верховна Рада України не може приймати рішень, 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 поділу 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".

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; засади зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної діяльності; права корінних народів і національних меншин; основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення.

Крім того виключно законами України встановлюються, зокрема: державний бюджет України і бюджетна система України; система оподаткування, податки і збори та 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: 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.

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, а 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.

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 напрямами якого є, зокрема контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України та 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 та наданні згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсація міжнародних договорів України.

6.4. Комітети Верховної Ради України, основні форми її роботи та рішення

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.

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 засідання*.

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.

Сесії Верховної Ради 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.

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.

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.

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.

Позачергова сесія скликається не пізніше як у семиденний строк після дня надходження вимоги про її скликання.

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 в залі засідань за допомогою електронної системи підрахунку голосів. Можливе таємне голосування шляхом подачі бюлетенів (у відведеному 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. На голосування ця пропозиція ставиться першою серед інших пропозицій.

Верховна Рада приймає закони, постанови та інші акти більшістю голосів депутатів від конституційного складу, крім випадків, передбачених Конституцією. Рішення з процедурних питань приймаються більшістю голосів депутатів, за винятком випадків, передбачених законом.

6.5. 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 органів.

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 політики 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 іншими 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, входити 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". 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. 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 чітко 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.

6.6. 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 міністерства.

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.87¹ Закону України "Про державну службу", 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.

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 міністром, 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, набувають 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 набувають чинності з моменту їх доведення в установленому порядку до виконавців, якщо цими постановами не встановлено пізніший термін набрання ними чинності.

Розпорядження Кабінету Міністрів України набувають 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.

6.7. 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 взаємлвідносин 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 громадянина. 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 окремій 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.

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.

Таким чином, 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 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 загальнодержавних 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.

Питання для повторення та обговорення на семінарських заняттях

1. Які особливості запровадження Інституту президентства в Україні?
2. Яка роль актів Президента України в державному управлінні?
3. Розкрийте структуру та функції Верховної Ради як суб'єкта законодавчої влади
4. Які повноваження Верховної Ради як суб'єкта законодавчої влади?
5. Які основні форми роботи комітетів Верховної Ради України, основні форми її роботи та рішення
6. Які завдання покладаються на Кабінет Міністрів України?
7. Які є робочі органи Кабінету Міністрів України?
8. Дайте характеристику механізмам взаємовідносин Кабінету Міністрів України з іншими органами публічної влади

ЛЕКЦІЯ 7. Компетенції міністерств та інших центральних органів виконавчої влади у політико-правовому забезпеченні національної безпеки

НАВЧАЛЬНІ ПИТАННЯ

- 7.1. Загальні положення щодо діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади
- 7.2. Завдання міністерства та повноваження міністра
- 7.3. Державний секретар міністерства
- 7.4. Територіальні органи міністерства та інші центральні органи виконавчої влади

7.5. Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом

7.1. 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". 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 законом. 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.

7.2. 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 Президентіві 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", 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, передбачених на утримання міністерства, ліквідацію, реорганізацію територіальних органів міністерства, затверджує положення про них;

утворює, ліквідує, реорганізовує за погодженням з Кабінетом Міністрів України територіальні органи міністерства як структурні підрозділи апарату міністерства, що не мають статусу юридичної особи;

утворює, ліквідує, 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 окремій 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.

7.3. 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.

7.4. Територіальні органи міністерства та інші центральні органи виконавчої влади

Територіальні органи міністерства. Територіальні органи міністерства 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, ліквідовуються, реорганізуються за поданням міністра Кабінетом Міністрів України. Вони також можуть утворюватися, ліквідовуватися, 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 окремі 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 міністерства, 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 окремі частині.

7.5. Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом

Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом це органи, 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 України. 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"

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 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 праці.

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.

Питання для повторення та обговорення на семінарських заняттях

1. Дайте характеристику загальним положенням щодо діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади
2. Які завдання покладаються на міністерства?
3. Які повноваження міністра?
4. Які повноваження Державного секретаря міністерства?
5. Які завдання покладаються на територіальні органи міністерства?
6. Інші центральні органи виконавчої влади
7. Наведіть приклади центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом

ЛЕКЦІЯ 8. Місце судової системи та прокуратури у правовому забезпеченні національної безпеки

НАВЧАЛЬНІ ПИТАННЯ

- 8.1. Сутність та місце судової влади в публічному управлінні
- 8.2. Законність та судовий контроль в публічному управлінні
- 8.3. Роль Конституційного Суду України у забезпеченні законності в публічному управлінні
- 8.4. Роль адміністративних судів у забезпеченні законності в публічному управлінні
- 8.5. Роль прокуратури у забезпеченні законності в публічному управлінні

8.1. 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 обґрунтування 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 процесів.

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 правопорядку.

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".

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 тим щоб "різні влади могли взаємно стримувати одна одну". При цьому судова влада "карає злочинців і розв'язує спори приватних осіб". Тому, на його думку, свобода і безпека громадян залежить передусім від функціонування судової влади

Таким чином, 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 творцем. 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.

Таким чином, 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". 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.

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.

В цілому ж, 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.

Таким чином, 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" в цілому названі ці компоненти. 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, 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 ним. 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 влади. 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 правового 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.

Таким чином, 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;

- вносить 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.

8.2. 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 закону.

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 принципові питання щодо забезпечення законності державного управління, розв'язання яких надалі стимулюватиме державних службовців дотримуватися правових меж адміністрування.

Таким чином, 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).

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 відрізнятися. 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).

8.3. 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 України.

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 законів 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 імпичменту 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.

Таким чином, 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 відкликано 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 імпічменту.

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 ухвалення 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.

Законои, 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.

Таким чином, 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.

8.4. 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 України. 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:

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'єкту 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 позбавлений 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, саморегульованої 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 ухваленням 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 місцезнаходженням 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, якщо 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 окремій його частині;

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 звернення 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.

8.5. 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 держави. 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 України;
- нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство;
- 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.

Таким чином, 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 недопустимості 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 в цілому. 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 антикорупційним 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 прокуратури.

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, спрямованих 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 самостійно 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 надається 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 діяльність, 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.

Таким чином, 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.

Питання для повторення та обговорення на семінарських заняттях

1. Дайте характеристику місцю судової влади в публічному управлінні
2. Яку роль відіграє судовий контроль в публічному управлінні?
3. Чому дотримання законності є принципово важливим контролем в публічному управлінні?
4. Якою є роль Конституційного Суду України у забезпеченні законності в публічному управлінні?
5. Якою є роль адміністративних судів у забезпеченні законності в публічному управлінні?
6. Якою є роль у забезпеченні законності в публічному управлінні?

ЛЕКЦІЯ 9. Ієрархія та напрями вдосконалення нормативно-правових актів у сфері національної безпеки

НАВЧАЛЬНІ ПИТАННЯ

- 9.1. Нормативно-правові акти публічного управління та адміністрування
- 9.2. Види, форми та ієрархія нормативно-правових актів у сфері національної безпеки
- 9.3. Властивості підзаконних нормативно-правових актів та вимоги до них
- 9.4. Напрями вдосконалення правового забезпечення публічного управління у контексті підвищення його якості та компоненти управління нормотворчістю
- 9.5. Комплексні плани нормотворчості та шляхи підвищення її ефективності

9.1. Нормативно-правові акти публічного управління та адміністрування

Нормативно-правові акти є засобом управлінського вплив 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, в цілому на всіх громадян.

Варто зазначити, що мають місце різні тлумачення змісту поняття "нормативно-правового акт". 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 тощо.

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 актів. Тому питання щодо єдиного нормотворчого процесу розпорошені по різних законодавчих і підзаконних актах міністерств і відомств.

Водночас, в Україні, нормативно-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 України.

Суб'єктами прийняття нормативно-правових актів є:

- громадяни України;
- Верховна Рада України;
- Президент України;
- Кабінет Міністрів України;

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 поділяються 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 занятості).

Таким чином, 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.

9.2. Види, форми та ієрархія нормативно-правових актів у сфері національної безпеки

Види та форми 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 персоніфікованого 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.

Структура ієрархії нормативно-правових актів в Україні. В основу ієрархії нормативно-правових актів покладається їх юридична сила. Сьогодні з огляду на нормативно-правові акти, які видаються в Україні вона має таку структуру:

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 Україн;

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 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, 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.

9.3. Властивості підзаконних нормативно-правових актів та вимоги до них

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 публічного 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 поширюватися 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 структурами (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 усталених 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.

Таким чином, підзаконні нормативно-правові акти повинні відповідати законам і підзаконним актам вищих органів державного управління. Незаконний акт управління автоматично визнається недейсним. 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.

9.4. Напрями вдосконалення правового забезпечення публічного управління у контексті підвищення його якості та компоненти управління нормотворчістю

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 управління:

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 раціональну 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 невиправданого стягнення коштів з фізичних та юридичних осіб. 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 розпорошеності, 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 України.

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.

Управління нормотворчістю та її компоненти. Публічне управління та адміністрування потребує установа 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 ототожнюють 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". 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 приймаються 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.

9.5. 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 забезпечити:

складання планів-графіків робіт над законопроектами та розкладу засідань комітетів на основі Плану та відповідно до передбаченої ним пріоритетності законопроектів;

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 передує розробці закону та інших важливих нормативно-правових актів. Тому розробці програм, проектів та планів, як основних форм документів при плануванні нормотворчості, як правило, передує розроблення концепції, яка створює концептуальну основу планування.

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.

Таким чином, 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 упровадження, строки підготовки та виконавців (співвиконавців).

При цьому у відомчих планах нормотворчості обов'язково має передбачатися підготовка та видання збірників, зібрань та зводів 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.

В цілому ж 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 оцінок.

Так, метод виявлення відхилень у правовому регулюванні передбачає послідовне дослідження чинної нормативно-правової бази певної діяльності шляхом комплексного застосування до неї формально-логічного, ситуаційно-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, ситуаційно-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.

Питання для повторення та обговорення на семінарських заняттях

1. Яку роль відіграють нормативно-правові акти в публічному публічного управління?
2. Які є форми нормативно-правових актів?
3. Опишіть ієрархію нормативно-правових актів у сфері національної безпеки
4. Які вимоги висуваються до нормативно-правових актів?
5. Опишіть демократичні орієнтири розвитку держави, як домінанту вдосконалення правового забезпечення у сфері національної безпеки
6. Які напрями вдосконалення якості правового забезпечення публічного управління у сфері національної безпеки?
7. Розкрийте зміст компонентів управління нормотворчістю у сфері національної безпеки
8. Які існують шляхи підвищення ефективності нормотворчості у сфері національної безпеки?

ЛЕКЦІЯ 10. Місце концепцій, доктрин та стратегій у політико-правовому забезпеченні управління у сфері національної безпеки

НАВЧАЛЬНІ ПИТАННЯ

- 10.1. Роль концепцій, доктрин та стратегій у сферах національної безпеки і оборони
- 10.2. Зміст та призначення концепцій, доктрин та стратегій у сферах національної безпеки і оборони
- 10.3. Розробка концепцій, доктрин та стратегій як результат планування у сферах національної безпеки і оборони України
- 10.4. Сутність традиційних підходів до розробки стратегій у сфері національної безпеки і оборони та шляхи їх модернізації
- 10.5. Порядок розробки та затвердження Стратегії національної безпеки України, Стратегії воєнної безпеки України, Стратегічного оборонного бюлетеня, Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України

10.1. Роль концепцій, доктрин та стратегій у сферах національної безпеки і оборони

Для визначення призначення та загального змісту концепцій, доктрин та стратегій з питань забезпечення національної безпеки, а також ієрархії цих документів доцільним є порівняльний аналіз понять “концепція”, “стратегія” та “доктрина”. Незважаючи на відмінності у визначенні цих понять, які наводяться у різних джерелах, вони відносно не значні й дозволяють прийти до таких загальних висновків.

Під *концепцією*, як правило, розуміється деяка керівна, *концептуальна ідея* (провідний задум, конструктивний принцип, головна думка тощо), а під доктриною – теорія, вчення, що, як відомо, передбачає наукове обґрунтування певної системи принципів, поглядів, настанов. Тому можна стверджувати, що межах доктрини здійснюється подальший *розвиток* концептуальної ідеї, сформульованої в концепції, який набуває обрисів певної теоретичної конструкції.

Поняття “*стратегія*”, як правило, асоціюється з такими поняттями як “рішення”, “цілі”, “мистецтво”. Останнє має підкреслити, що процес розробки стратегічних рішень, які спрямовані на розв’язання тих чи інших проблем (політичних, воєнних та ін.), є мистецтво. Тому метою стратегій є деталізація системи поглядів, принципів і настанов, які знайшли своє відображення в концепціях та доктринах.

Таким чином, у контексті послідовної деталізації та уточнення принципів, підходів, напрямів, цілей, завдань і т.д. щодо розв’язання комплексної проблеми забезпечення національної безпеки, має місце така ієрархія керівних документів: концепція – доктрина – стратегія. З іншого боку, як

було показана вище, має місце ієрархія: національні цінності – національні інтереси – національні цілі. Сутність цих понять, їх місце в системі національної безпеки, динаміка змін різна (як за структурою, так і за спрямованістю). Тому саме ця ієрархія є головним структуроутворюючим чинником, що визначає структуру, зміст, призначення, спрямованість та терміни дії концепцій, доктрин і стратегій, як керівних документів у сферах національної безпеки і оборони.

Крім того, очевидно, що при розробці управлінських рішень з питань забезпечення національної безпеки важливими є прогнози оцінки щодо зміни системи національних інтересів, загроз, можливостей держави щодо їх реалізації та ін.

Тому принциповим питанням є визначення періоду (часу), на який має бути розрахована та чи інша концепція, доктрина, стратегія. Це зумовлено тим, що скоріш-всього за межами вказаного періоду положення цих документів не будуть адекватно відображати фактори, які зумовлюють безпеку життєдіяльності об'єктів управління у сфері національної безпеки (людини, соціальних груп, інститутів держави та ін.). Це означає, що виконання положень концепцій, доктрин, стратегій поза межами періоду, для якого було отримано прогноз змін вказаних факторів, не буде мати належної ефективності у контексті здійснення управлінських впливів на вказаний об'єкти управління.

У зв'язку з цим варто зазначити, що результати сучасних наукових досліджень свідчать – навіть для відносно простих систем (процесів) існує межа передбачуваності (так званий, горизонт прогнозу), за якою отримати *достовірний з практичного погляду* прогноз її розвитку неможливо. Наявність цього горизонту кардинально змінює постановку цілі та завдання прогнозу, підходи до побудови систем моніторингу загроз національній безпеці та оцінки можливостей щодо їх нейтралізації.

З огляду на це, більшість фахівців переконані, що для *практичних* завдань управління соціальними системами, *довгостроковий* прогноз не повинна перевищувати 10-ти років, а в межах цих років можна вести мову про: *короткостроковий* – до 3-х років та *середньостроковий* – до 5-ти років, прогноз. Саме тому чинне законодавство України і передбачає три види планування у сферах національної безпеки і оборони, довгострокове, середньострокове та короткострокове планування практично у вказаних межах.

Стосовно проблем забезпечення національної безпеки, ці прогнози (довгострокові, середньострокові, короткострокові) мають, зокрема, передбачати прогнозу оцінку: змін пріоритетних цілей, завдань та можливостей держави по захисту національних інтересів; розвитку воєнно-політичної ситуації у світі; змін зовнішніх і внутрішніх факторів, які негативно впливають на досягнення національних цілей та ін.

Крім того, при розробці цих прогнозів необхідно мати на увазі суттєву різницю між оцінкою *можливостей*, наприклад, держави та оцінкою можливих *намірів*, наприклад, політичного керівництва, пов'язаних з оцінкою тих чи інших чинників. В сучасних умовах можливості держави можуть суттєво змінитися впродовж кількох років, а чинники, які визначають наміри політичного керівництва у контексті реагування на можливі загрози національним інтересам, можуть змінитися значно швидше.

10.2. Зміст та призначення концепцій, доктрин та стратегій у сферах національної безпеки і оборони

Зміст та призначення концепцій у сферах національної безпеки і оборони. Будь-яка концепція у сфері національної безпеки і оборони національної безпеки (далі - Концепція НБ) – це нормативно-правовий документ, який, як правило, має відображати сукупність науково обґрунтованих офіційних поглядів держави на принципи, підходи, методи та механізми її забезпечення.

Вони в сукупності є *концептуальною* основою побудови моделі забезпечення національної безпеки в тій чи іншій сфері. Її розробка зумовлена необхідністю створення організаційно-правових засад діяльності тих чи інших суб'єктів публічного управління у сфері національної безпеки. Тому сформульовані у Концепції НБ мета, принципи, підходи, цільові настанови щодо політики національної безпеки та можливі методи та механізми її реалізації, в сукупності визначають *концептуальну ідею (задум)* вищого політичного керівництва щодо реалізації національних

інтересів на довгостроковий період у тій чи іншій сфері.

В сучасних умовах трансформації геополітичного, гео економічного, геокультурного простору, тобто змін зовнішніх і внутрішніх умов формування та реалізації національних інтересів, цей період не повинен перевищувати 10 років.

Основні положення Концепції НБ мають бути основою розробки інших керівних документів з питань забезпечення національної безпеки, зокрема, доктрин, стратегій, програм, якими деталізуються принципи та підходи, а також визначаються основні напрями діяльності держави щодо виявлення, прогнозування, нейтралізації загроз національним цінностям та інтересам та запобігання їм. З огляду на це основні положення Концепції НБ мають відображати для вказаної сфери національної безпеки (політичної, економічної тощо):

перелік основних національних цінностей, захист яких має бути пріоритетом державної політики в довгостроковій перспективі;

загальну прогностичну оцінку процесів, об'єктів, подій, інших чинників, які можуть розглядатися державою, як загрози збереженню та подальшому розвитку національних цінностей;

комплексну прогностичну оцінку наявних і перспективних можливостей і обмежень щодо засобів і способів їх використання для захисту та подальшого розвитку (накопичення) національних цінностей;

декомпозицію національних цінностей у національні інтереси (результатом вказаної декомпозиції має бути наведений у концепції перелік життєво-важливих національних інтересів);

формування концептуальних засад щодо створення сприятливих для суспільства і держави внутрішніх та зовнішніх умов у контексті реалізації національних інтересів на довгострокову перспективу з урахуванням вибору допустимих згідно чинного законодавства та норм міжнародного права засобів і способів реагування на загрози вказаним інтересам;

принципові питання щодо основних напрямків розвитку та підвищення ефективності функціонування СЗНБ та її складових на довгостроковий період, у тому числі й пріоритетні напрями оборонного будівництва;

необхідну вивіреність політичних оцінок зовнішньої обстановки для адекватного їх сприйняття у суспільстві та поза межами держави, а також належну обґрунтованість пріоритетів внутрішньої та зовнішньої політики держави щодо забезпечення її безпеки.

Таким чином, Концепція НБ закладає базові організаційно-правові, інституційні і, певною мірою, теоретико-методологічні підвалини розвитку, доповнення та конкретизації основ системи національної безпеки, які у багатьох країнах визначаються законами.

У залежності від сформульованої у Концепції НБ головної мети, визначених допустимих засобів і способів реагування на загрози національним інтересам, основних завдань, які покладаються на СЗНБ, розрізняють: концепції консервативні, прогресивні, радикальні, реформістські тощо.

Так, *радикальні* концепції можуть передбачати кардинальну зміну пріоритетів національних інтересів та перебудову СЗНБ, застосування у разі загрози національним інтересам широкого арсеналу засобів, у тому числі й зброю масового ураження, а *реформістські* - як правило, обґрунтовують необхідність уточнення пріоритетів внутрішньої політики та напрями еволюційного реформування сектору безпеки.

Багато країн сьогодні розробляють та затверджують Концепції НБ або ж аналогічні за структурою та змістом документи.

Зміст та призначення доктрин у сферах національної безпеки і оборони. Головною метою доктрини у сфері національної безпеки і оборони (далі - Доктрина НБ) має бути визначення цільових настанов державної політики у вказаній сфері, у тому числі й тих, які стосуються реформування СЗНБ та її складових на середньостроковий періоді (до 5 років), а в основу її розробки мають бути покладені результати комплексного аналізу:

системи національних інтересів (у широкому розумінні: їх джерела, класифікація, сучасний стан, тенденції розвитку) і на цій основі визначення системи національних цілей, які мають бути досягнуті в середньостроковій перспективі;

потенційних та реальних загроз національним інтересам на середньострокову перспективу;

наявних і ймовірних можливостей та обмежень щодо захисту національних інтересів;

державної політики національної безпеки крізь призму формування цільових настанов щодо засобів і способів реформування та підвищення ефективності СЗНБ, її складових, а також пріоритетів

оборонного будівництва.

Зміст та призначення стратегій у сферах національної безпеки і оборони. З огляду на викладене вище, у будь-якому випадку головною метою стратегії національної безпеки має бути деталізація цільових настанов державної політики національної безпеки, які знайшли своє відображення в Доктрині НБ, крізь призму результатів комплексного аналізу прогностичних оцінок змін в ієрархії національних цілей, загроз та можливостей щодо їх досягнення (наявні та ймовірні можливості СЗНБ, сили, засоби ресурси тощо) й уточнення на цій основі національних цілей та їх пріоритетності. Вказана Стратегія має бути адміністративно-політичною основою організації повсякденної діяльності суб'єктів публічного управління у сфері національної безпеки та організаційно-правовим інструментом для досягнення національних цілей. Це означає, що саме вона має бути основою для розробки конкретних програм і планів за складовими державної політики національної безпеки, а отже, й обов'язковим для виконання документом для всіх органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Тому визначені нею національні цілі повинні мати пріоритетне фінансування з державного бюджету (як це має місце у провідних країнах світу).

Таким чином, ефективність діяльності суб'єктів публічного управління у сфері національної безпеки значною мірою залежить від якості та узгодженості керівних документів щодо її забезпечення (концепцій, доктрин, стратегій). Йдеться передусім про ступінь адекватності відображення в цих документах потреб національного розвитку, зовнішніх та внутрішніх умов життєдіяльності суспільства і держави, їх можливостей щодо реагування на загрози національним інтересам. Це зумовлює необхідність в постійному оновленні наукових основ розробки вказаних документів, процедур їх розгляду та затвердження, а також визначення їх місця в системі правового забезпечення національної безпеки.

10.3. Розробка концепцій, доктрин та стратегій як результат планування у сферах національної безпеки і оборони України

Планування у сфері національної безпеки є функція державного управління. У процесі планування визначають пріоритети, завдання, засоби, способи і заходи із забезпечення національної безпеки та збалансованого розвитку складових сектору безпеки і оборони на основі оцінки безпекової обстановки та з урахуванням фінансово-економічних можливостей держави.

Головною метою планування у сферах національної безпеки і оборони є забезпечення реалізації державної політики у цих сферах шляхом розроблення стратегій, концепцій, програм, планів розвитку органів сектору безпеки і оборони, управління ресурсами та ефективного їх розподілу.

Згідно чинного законодавства України вказане планування має здійснюється відповідно до таких принципів:

дотримання національного законодавства і міжнародних зобов'язань України;

демократичний цивільний контроль за сектором безпеки і оборони, відкритість інформації про державну політику, стратегічні документи, цілі, пріоритети і завдання планування, прозорість та підзвітність використання ресурсів;

цілісність, узгодженість, системність планування у секторі безпеки і оборони, врахування пріоритетів і обмежень, встановлених державними програмами, планами та прогностичними документами;

своєчасність та відповідність прийнятим рішенням щодо захисту національних інтересів України.

Чинне законодавство України передбачає три види планування у сферах національної безпеки і оборони, а саме:

довгострокове, яке передбачає прогностичні оцінки розвитку безпекової обстановки та можливостей держави, які охоплюють період п'ять років і більше років;

середньострокове, яке передбачає вказані оцінки за період від трьох до п'яти років;

короткострокове, яке охоплює період планування до трьох років.

Чинне законодавство України також передбачає розробку та затвердження встановленим порядком таких документів *довгострокового* планування у сферах національної безпеки і оборони:

Стратегію національної безпеки України;

Стратегію воєнної безпеки України;
Стратегію громадської безпеки та цивільного захисту України;
Стратегію розвитку оборонно-промислового комплексу України;
Стратегію кібербезпеки України;
Національну розвідувальну програму.

До документів *середньострокового* планування у сферах національної безпеки і оборони належать:

інші документи стратегічного рівня управління;
програми щодо розвитку складових сектору безпеки і оборони, зокрема оснащення їх сучасним озброєнням і військовою технікою;
програми (плани), які передбачають створення необхідних запасів матеріально-технічних засобів та необхідних для цього потужностей оборонно-промислового комплексу;
програми та плани, які охоплюють питання реалізації тих чи інших інших заходів з посилення обороноздатності держави.

Короткострокове планування передбачає:

щорічне розроблення планів утримання та розвитку (діяльності) складових сектору безпеки і оборони;

визначення основних показників державного оборонного замовлення (на трирічний період), у яких визначаються завдання щодо реалізації документів довгострокового і середньострокового планування.

При цьому Рада національної безпеки і оборони України з урахуванням змін у безпековому середовищі визначає концептуальні підходи, напрями, заходи із забезпечення національної безпеки і оборони. Вона схвалює проекти стратегій, концепцій, державних програм та інших стратегічних документів, якими визначаються основні напрями і завдання державної політики у сферах національної безпеки і оборони, здійснює координацію і контроль за їх виконанням.

Таким чином, планування у сферах національної безпеки і оборони України здійснюється в інтересах стратегічного (загальнодержавного) рівня управління, Збройних сил України, інших складових сектору безпеки, зокрема, підприємств, установ та організацій, діяльність яких може здійснювати суттєвий вплив на національну безпеку, а його результатами є стратегії, оборонні огляди, програми, плани та інші документи та інші документи.

Сьогодні в Україні існують відносно чіткі процедури прийняття вказаних вище нормативних актів, але чимало недоліків щодо формування нормативно-правової бази з питань забезпечення національної безпеки. Більшість із них: недостатня наукова обґрунтованість актів, їх внутрішня суперечливість, декларативність щодо врегулювання тих чи інших питань, що належать до вказаної сфери та ін., є характерними для правового поля держави в цілому.

В цілому ж, на якість нормативно-правової бази з питань забезпечення національної безпеки впливає кілька досить специфічних чинників теоретико-методологічного характеру:

наявність загальновизнаного понятійно-категорійного апарату з питань забезпечення національної безпеки;

належне обґрунтування структури, змісту, призначення, процедур розробки (затвердження, уточнення) нормативно-правових керівних документів, які традиційно використовуються у сферах національної безпеки і оборони України, передусім, концепцій, доктрин та стратегій;

однозначність щодо місця і ролі концепцій, доктрин та стратегій при плануванні у сферах національної безпеки і оборони в ієрархії нормативно-правових актів в вказаних сферах і, таким чином, пріоритетності при їх розробці, затвердженні та уточненні.

Незважаючи на певні успіхи у розробці керівних документів у сферах національної безпеки і оборони, в Україні поки що мало публікацій щодо системного дослідження методологічних основ розробки концепцій, доктрин та стратегій національної безпеки на відміну від країн Заходу, де цій проблемі традиційно приділяється підвищена увага.

10.4. Сутність традиційних підходів до розробки стратегій у сфері національної безпеки і оборони та шляхи їх модернізації

Сутність традиційних підходів до розробки стратегій у сфері національної безпеки і оборони. Головним завданням при розробці стратегій у сфері національної безпеки і оборони (Стратегій) є деталізація чинного законодавства та державної політики, які визначають національні інтереси, небезпеки щодо їх реалізації, цілі та завдання СЗНБ. Вони є своєрідними інструментами та засобами державної влади, за допомогою яких політичні рішення, відображені у законах, концепціях та інших документах у сфері національної безпеки трансформуються у відповідні програми, проекти, плани, тощо. Тому в багатьох країнах розробляють такі Стратегії.

Розробка Стратегій передбачає організацію процесу стратегічного мислення. Цей процес має за мету пошук оптимального варіанта плану дій у трикутнику: “цілі”, “засоби”, “способи”, спрямованого на протидію небезпекам національним інтересам (цілям). План має охоплювати всі питання практичної діяльності органів державної влади щодо забезпечення безпеки у тих чи інших різних сферах життєдіяльності суспільства та держави. Наприклад, при розробці Стратегії національної безпеки він, як правило, передбачає визначення умов використання державою сили (політичної, військової тощо) для впливу, підтримки, контролю чи прямого примусу для реалізації національних інтересів (національних цілей). Тому пошук її оптимального варіанта передбачає системний аналіз та обґрунтування умов, за яких і яким чином та чи інша комбінація інструментів державної влади: військових, економічних, політичних та інформаційних може бути використана, як вказана сила.

В кінцевому підсумку, Пошук можливих варіантів Стратегії можна розглядати як мистецтво створення та використання можливостей держави для реалізації національних інтересів (досягнення національних цілей) у тих чи інших сферах в мирний і воєнний час. Тому, в кінцевому підсумку, вона має відображати концентрацію зусиль держави, спрямованих на протидію небезпекам досягнення національних цілей.

Варто зазначити, що в сучасних умовах пошук оптимального варіанта Стратегії значно ускладнився.

По-перше, руйнування біполярної системи, яка раніше формувала архітектуру та динаміку міжнародних відносин, трансформувало проблему прийняття будь-яких рішень з питань забезпечення національної безпеки із двомірної в багатомірну задачу. Умовно кажучи, раніше пошук оптимальної стратегії можна було здійснювати у плоскій системі координат. Проте сьогодні вирішення цього завдання відбувається у багатовимірному просторі, де активно діють відносно самостійні суб'єктів міжнародних відносин, які раніше були скоординовані біполярною системою. Структурно-функціональна простота біполярної системи об'єктивно сприяла більшому ступеню надійності та прогнозованості результатів аналізу міжнародної та національної безпеки. За її відсутності, визначення національних цілей та розробка стратегій, спрямованих на їх досягнення, перетворилося у проблему. Вона, як правило, породжує гострі дебати про найбільш ефективну аналітичну основу розробки стратегії, оскільки її розробники мають мати чітку позицію щодо спрямування майбутньої стратегії. Іншими словами, у них має бути однозначна визначеність щодо підходу, який має покладатися в основу політики національної безпеки. Наприклад, якою має бути участь держави у міжнародних справах: активна, відносно активна чи держава має зосередитись виключно на внутрішніх проблемах.

По-друге, активізація глобалізаційних процесів по новому висвітлила проблеми стратегічного порядку, зумовлені різним рівнем політичного та економічного розвитку країн та змінами у всіх сферах життєдіяльності суспільства. В їх основі переоцінка ціннісних орієнтацій від індивідів до жителів країн і регіонів. Це породжує глибинні суперечності політичного та соціально-економічного розвитку, які генерують небезпеки міжнародному миру та суспільно-політичній дестабілізації у багатьох країнах.

З одного боку, має місце загострення несумісних між собою цінностей.

Так, пара цінностей “свобода і рівність”, трансформуються в дилему: “відкрите” чи “закрите” суспільство. У “відкритому” суспільстві абсолютною цінністю вважаються права і свободи людини, як передумови їх розвитку і безпеки, тому світ, де є дуже багаті і дуже бідні, сприймається як

об'єктивна реальність. Можна визнати найвищою цінністю "рівність" і, використовуючи державні механізми, розподіляти створені суспільством блага (у широкому їх розумінні), так би мовити, "по справедливості". Проте у такому разі неминучим є обмеження прав і свободи будь-якого індивіду у всіх сферах суспільного життя, оскільки люди (індивіди), різні соціальні групи завжди здійснюють різний внесок у створення матеріальних і соціальних цінностей.

З іншого боку, має місце проблема пов'язана із необхідністю переоцінки ролі держави у сучасному світі крізь призму її можливостей та механізмів по забезпеченню стійкого і безпечного суспільного розвитку.

По-третє, у глобальному масштабі активізувалася низка "нетрадиційних" загроз міжнародному миру та національній безпеці (міжнародний тероризм, масова нелегальна міграція, кіберзлочинність тощо).

Очевидно, що вказані чинники мають бути враховані при розробці Стратегій. Особливо це важливо при визначенні стратегічних цілей, доцільність досягнення яких, як правило, ґрунтується на "інтуїції" розробників Стратегій та аналізі факторів, взаємодія яких, на їх думку, визначає рівень національної безпеки. Йдеться, зокрема, про:

основні положення керівних документах з питань забезпечення міжнародної та національної безпеки (принципи, пріоритети тощо);

можливості збройних сил та інших складових сектору безпеки і оборони;

фактори, які є причинами небезпек міжнародній та національній безпеці;

сукупність національних інтересів (цілей);

ресурси, що можуть бути виділені для забезпечення національної безпеки, умови та можливі способи їх використання.

Вказані фактори за своєю природою є змінними. Тому зміна будь-якого із них майже стовідсотково призводить до порушення прийнятного балансу між ними, який розробниками Стратегій розглядаються як оптимальний, об'єктивно буде зумовлювати уточнення зміни інших факторів. Крім того, підходи, які ґрунтуються на "інтуїції", часто передбачають визначення пріоритетності національних інтересів (цілей) без врахування впливу наслідків реалізації проекту стратегії, яка вбачається оптимальною.

Очевидно, що комплексний аналіз перерахованих вище факторів є необхідним. Проте він більшою мірою передбачає опис проблеми забезпечення національної безпеки у тій чи іншій сфері життєдіяльності суспільства та держави, так би мовити, у статичності. Водночас принципово важливим є виявлення динаміки розвитку факторів та їх взаємозв'язку у контексті можливих шляхів реалізації національних інтересів

Таким чином, традиційні підходи щодо розробки стратегій у контексті пошуку оптимального варіанта плану дій у трикутнику: "цілі", "засоби", "способи", спрямованого на протидію небезпекам національним інтересам (цілям), є статично-описові. Певною мірою вони можуть бути використанні при розробці керівних документів у сфері національної безпеки і оборони концептуального рівня через довгостроковий характер їх дії, зокрема, концепцій. Проте покладатися на них при розробці стратегій, наприклад, Стратегії національної безпеки чи Стратегія воєнної безпеки не варто.

Все що можуть статично-описові підходи, це вказати загальний напрямок аналізу проблеми забезпечення національної безпеки у тій чи іншій сфері життєдіяльності суспільства та держави. Проте однозначної відповіді на питання, як визначати національні цілі та побудувати їх ієрархію, ці підходи не дають. Тому використання цих підходів при розробці Стратегій приводить до ситуації, коли стратегія визначає кінцеві цілі. Проте, має бути навпаки – розробники стратегії у контексті визначених керівництвом держави цілей, мають запропонувати ту чи іншу комбінацію засобів і способів їхнього досягнення.

Шляхи модернізації традиційних підходів щодо розробки стратегій у сфері національної безпеки і оборони. Певною мірою модернізацією статично-описового підходу, є підхід, коли при розробці Стратегії головна увага приділяється фактору, який, з тих чи інших причин, розглядається у якості детермінанти. Так, при плануванні структури та чисельності збройних сил ним можуть бути сучасні технології, наявні ресурси або воєнні небезпеки національним інтересам. У даному випадку, зміст оптимальної Стратегії полягає у використанні переваг технологій, більш ефективному використанні ресурсів, або у зниженні рівня вказаних небезпек.

Дійсно, досить часто новітні розробки систем озброєнь, бойової і спеціальної техніки та можливості щодо їх практичного впровадження, зумовлюють прихильників технологічної детермінанти розробляти стратегію щодо оптимізації структури збройних сил таким чином, щоб скористатися перевагами, які надають ці системи над імовірними супротивниками.

Прихильники ж підходу, орієнтованого на використання *ресурсної* детермінанти, при розробці вказаної Стратегії, будуть відстоювати необхідність перегляду принципів застосування збройних сил та уточнення їх завдань. Це, як правило, зумовлює переорієнтацію спрямованості їх розвитку, оснащення та структури. Так, може бути прийняте політичне рішення щодо надання права збройним силам наносити превентивні удари, розширення (звуження) географічних масштабів їх застосування або перегляд їх завдань в контексті ймовірних небезпек воєнної безпеці.

У кінцевому підсумку, розробники стратегії, які орієнтуються на ресурси можуть відстоювати заміну стратегії, яка передбачає розвиток збройних сил, здатних вести широкомасштабну війну та приймати участь стратегічних операціях, на таку, яка суттєво передбачає перегляд спроможностей і, відповідно, завдань збройним силам. Наприклад, вони, з огляду на наявні ресурси, будуть стверджувати, що збройні сили мають бути готові брати участь в одному масштабному прикордонному конфлікті, або ж у двох обмежених. Тобто, враховуючи аналіз небезпек національним інтересам та наявних ресурсів, розробники стратегії будуть виходити з побоювання, що наявні ресурси не зможуть забезпечити виконання стратегії, згідно якої збройні сили мають бути здатними вести широкомасштабну війну.

Є всі підстави стверджувати, що саме такий підхід до розробки Стратегії воєнної безпеки є традиційним для переважної більшості країн. Ці стратегії, як правило, не передбачають, так би мовити, "рівномірної кругової оборони" території держави. Основні зусилля національних збройних сил зосереджують на відбитті можливої агресії лише на тих чи інших оперативних напрямках. Через наявність ресурсних обмежень часто йдеться взагалі про забезпечення їх спроможності до участі у воєнному конфлікті прикордонного характеру.

Коли ж при розробці Стратегії у якості детермінанти розглядають небезпеки національним інтересам виникає інша проблема. Може так статися, що інтереси, пріоритетність яких визначена інтуїтивно, стануть функцією пріоритетності тієї чи іншої небезпеки. Це є недопустимим, оскільки виникає ризик надмірної реакції на неї із залученням значних ресурсів, неадекватних ступені важливості вказаного інтересу для забезпечення національної безпеки.

10.5. Порядок розробки та затвердження Стратегії національної безпеки України, Стратегії воєнної безпеки України, Стратегічного оборонного бюлетеня, Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України

Порядок розробки та затвердження Стратегії національної безпеки України. Згідно з чинним законодавством, Стратегія національної безпеки України є документом довгострокового планування, яким визначаються основні напрями державної політики у сфері національної безпеки, та розробляється за дорученням Президента України протягом шести місяців після його вступу на пост. Її проєкт розглядається на засіданні РНБО оборони України і після його схвалення затверджується указом Президента України. При цьому він у разі необхідності може вносити зміни до Стратегії НБ України у визначеному порядку.

До підготування проєкту Стратегії НБ України залучаються Апарат РНБО України, Національний інститут стратегічних досліджень, державні органи, інституції громадянського суспільства. Можуть також залучатися іноземні експерти. Зазначена стратегія загалом визначає:

пріоритети національних інтересів України та забезпечення національної безпеки, цілі, основні напрями державної політики у сфері національної безпеки;

поточні та прогнозовані загрози національній безпеці та національним інтересам України з урахуванням зовнішньополітичних та внутрішніх умов;

основні напрями зовнішньополітичної діяльності держави у сфері забезпечення її національних інтересів і безпеки;

напрями та завдання реформування й розвитку сектору безпеки і оборони;

ресурси, необхідні для її реалізації.

Реалізація Стратегії НБ України здійснюється на основі національного оборонного, безпекового, економічного, інтелектуального потенціалу з використанням механізмів державно-приватного партнерства, а також із залученням міжнародної консультативної, фінансової, матеріально-технічної допомоги. Вона оприлюднюється в установленому законодавством порядку (крім положень, що містять інформацію з обмеженим доступом).

Порядок розробки та затвердження Стратегії воєнної безпеки України. Після затвердження Стратегії НБ України відповідно до рішення РНБО України, введеного в дію указом Президента України, Міністерством оборони України розробляється *Стратегія воєнної безпеки України*. Вона має враховувати результати оборонного огляду, під яким розуміється певна процедура оцінювання стану і готовності Збройних сил України, інших військових формувань до виконання завдань у сфері оборони. Варто зазначити, що принципове значення у процесі Оборонного огляду має надійність оцінок.

По-перше, це необхідно для належного обґрунтування щорічного бюджету на потреби оборони перед законодавчим органом держави та для розробки складання середньострокових і довгострокових планів на зазначені потреби.

По-друге, важливим є схвалення та забезпечення широкої підтримки населенням країни оборонної політики держави, що передбачає необхідність широкого висвітлення та обговорення результатів оборонного планування, які мають бути подані в ЗМІ. Зазвичай це здійснюється через презентацію планів оборонної політики держави та результатів її практичної реалізації (не розголошуючи при цьому державних таємниць).

Загалом же оборонний огляд передбачає виконання певних завдань та отримання відповідних оцінок, зокрема:

- визначення концептуальних підходів і напрямів забезпечення національної безпеки і оборони;
- надання та опрацювання необхідної інформації, а також забезпечення конфіденційності її використання в інтересах національної безпеки, розробка формування (коригування) структури системи керівних документів стратегічного рівня управління забезпеченням національної безпеки;
- оцінювання ситуацій, що існують у державі та за її межами в контексті забезпечення воєнної безпеки, виявлення та прогнозування тенденцій їх розвитку (у різних вимірах: політичному, економічному, воєнному тощо), розроблювання відповідних сценаріїв та варіантів державно-управлінських рішень щодо реагування на зазначені ситуації;

- обґрунтування можливих напрямів розвитку сектору безпеки та його складових, шляхів і термінів досягнення тих чи інших показників національної безпеки, зокрема, рівня загроз національним інтересам.

Узгоджений в установленому порядку проєкт Стратегії воєнної безпеки України вносить Міністр оборони України на розгляд Кабінету Міністрів України, який за результатами розгляду вносить її до РНБО для схвалення та подальшого затвердження указом Президента України. Зміни до неї також розробляються Міністерством оборони України в разі наявності відповідного рішення РНБО України, введеного в дію указом Президента України. Зокрема, це може бути після затвердження змін до Стратегії НБ України.

Загалом Стратегія воєнної безпеки України визначає шляхи досягнення цілей і реалізації пріоритетів державної політики у воєнній сфері, сферах оборони і військового будівництва, зокрема йдеться про:

- глобальні, регіональні та національні аспекти безпекового середовища в контексті воєнної безпеки;

- цілі, пріоритети та завдання державної політики у воєнній сфері, сферах оборони і військового будівництва;

- соціально-політичні, економічні та інші умови реалізації державної політики у воєнній сфері, сферах оборони і військового будівництва, а також воєнно-політичні та воєнно-стратегічні обмеження;

- шляхи досягнення цілей державної політики у воєнній сфері, сферах оборони і військового будівництва;

- ресурсне забезпечення потреб оборони;

перспективну модель організації оборони, Збройних Сил України та інших складових сил оборони в частині визначених завдань з оборони держави, стратегію та критерії досягнення спільних оборонних спроможностей;

імовірні сценарії застосування сил безпеки і сил оборони до виконання завдань з оборони держави з розподілом відповідальності складових сектору безпеки і оборони за організацію оборони України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності; управління ризиками у сфері воєнної безпеки.

Стратегія воєнної безпеки України є основою для складання Стратегічного оборонного бюлетеня України, програмних документів з питань оборони та розвитку сил оборони, розвитку озброєння та військової техніки, оперативних планів і планів застосування сил та засобів оборони.

Порядок розробки та затвердження Стратегічного оборонного бюлетеня. Цей бюлетень є концептуальним довгостроковим програмним документом з реформування та розвитку Збройних Сил України та інших складових сектору безпеки. Він є публічним документом, який супроводжується відповідними додатками з інформацією обмеженого доступу та зазвичай містить таку інформацію:

- огляд національних нормативно-правових документів у воєнній сфері;
- оцінку прогнозу загроз та викликів у воєнній сфері на певний період;
- основні завдання Уряду щодо оборони держави та пріоритетні напрями щодо їх виконання;
- основні міжнародні зобов'язання країни щодо застосування військової сили, що є обмеженнями у воєнній сфері;
- функції та завдання для збройних сил та інших військових формувань держави;
- перелік ситуацій, які передбачають планування та використання військ (сил);
- основні шляхи та способи формування необхідних можливостей збройних сил та інших військових формувань, необхідні для досягнення виконання завдань у тому чи іншому періоді, наявні можливості, які можна використовувати для гарантування воєнної безпеки;
- перелік, типи та обсяг основних ресурсів, що необхідні для створення додаткових можливостей, можливості держави задовольнити поточні та додаткові потреби оборони;
- прогнози показники видатків державного бюджету на оборону;
- заходи держави щодо врахування потреб оборони в стратегії соціально-економічного розвитку України (наука; ресурси; промисловість; ринок озброєння; розвиток технологій в інтересах оборони тощо);
- головні напрями розвитку воєнної науки та проведення наукових досліджень у сфері оборони;
- основні заходи щодо вдосконалення оборонного планування та формування єдиної стратегії бюджетного планування у сфері оборони;
- напрями зміцнення зв'язків Збройних Сил та інших військових формувань держави з громадськістю;
- принципи забезпечення соціальних гарантій військовослужбовців та членів їх сімей;
- напрями вдосконалення воєнно-політичного, військового та військово-технічного співробітництва.

Стратегічний оборонний бюлетень України розробляється Міністерством оборони України після затвердження Стратегії воєнної безпеки України та за результатами оборонного огляду. Міністр оборони України вносить узгоджений в установленому порядку його проект на розгляд Кабінету Міністрів України, який за результатами розгляду вносить його до РНБО України для схвалення та подальшого затвердження указом Президента України.

Порядок розробки та затвердження Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України. Розроблення цього документа передбачено чинними законодавством, починаючи з 2018 р. Стратегія розробляється Міністерством внутрішніх справ України за рішенням Міністра внутрішніх справ України після затвердження Стратегії НБ України та вноситься на розгляд Кабінету Міністрів України.

Кабінет Міністрів України за результатами розгляду проекту зазначеної стратегії подає його до РНБО України для схвалення та подальшого затвердження указом Президента України. При цьому для забезпечення належної підготовки проекту залучаються державні органи, які входять до системи Міністерства внутрішніх справ України, Апарат РНБО України, наукові, аналітичні та

експертні установи України, інститути громадянського суспільства, а також можуть бути залучені іноземні експерти.

Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України визначає загрози національній безпеці у сферах громадської безпеки та цивільного захисту та шляхи досягнення цілей і реалізації пріоритетів державної політики в цих сферах, зокрема:

готовність сил та засобів виконувати завдання за призначенням, інфраструктуру, напрями розвитку, інші показники, необхідні для планування діяльності Міністерства внутрішніх справ України, Національної гвардії України, Національної поліції України, Державної прикордонної служби України, Державної міграційної служби України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій;

потреби бюджетного фінансування, достатні для досягнення визначених цілей і виконання передбачених завдань, та основні напрями використання фінансових ресурсів;

державні програми, галузеві стратегії та програми, які мають бути спрямовані на реалізацію Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України, їхні цілі, осіб, відповідальних за розроблювання документів, моніторинг їх виконання та оцінювання.

Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України становить основу галузевих стратегій і концепцій, державних цільових програм у сферах громадської безпеки, захисту та охорони державного кордону України, цивільного захисту та міграційної політики, а також оперативних планів та планів застосування сил і засобів у кризових ситуаціях. Вона оприлюднюється в установленому законодавством порядку (крім положень, які містять інформацію з обмеженим доступом), а Міністерство внутрішніх справ України готує щорічний звіт про стан її виконання, який підлягає оприлюдненню.

Питання для повторення та обговорення на семінарських заняттях

1. Яку роль відіграють концепції, доктрини та стратегії у сферах національної безпеки і оборони?
2. Яке призначення концепцій у сферах національної безпеки і оборони?
3. Яке призначення доктрин у сферах національної безпеки і оборони?
4. Яке призначення стратегій у сферах національної безпеки і оборони?
5. Чому розробка концепцій, доктрин та стратегій є результатом планування у сферах національної безпеки і оборони України?
6. Розкрийте сутність традиційних підходів щодо розробки стратегій у сфері національної безпеки і оборони.
7. Які існують шляхи модернізації традиційних підходів щодо розробки стратегій у сфері національної безпеки і оборони?
8. Опишіть порядок розробки та затвердження Стратегії національної безпеки України.
9. Опишіть порядок розробки та затвердження Стратегії воєнної безпеки України.
10. Опишіть порядок розробки та затвердження Стратегічного оборонного бюлетеня.
11. Опишіть порядок розробки та затвердження Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України.

ОРІЄНТОВНИЙ ПЕРЕЛІК ПИТАНЬ ДО ЗАЛІКУ

по дисципліні: «Політико-правове забезпечення публічного управління у сфері національної безпеки»

1. Розкрийте зміст функцій політичної та адміністративної складових системи державного управління?
2. Розкрийте сутність проблеми пошуку оптимальних шляхів формування політичної та адміністративної складових системи державного управління
3. Розкрийте природу джерел та ресурсів влади у сучасному суспільстві
4. Яку роль відіграє політична влада у суспільстві та які чинники забезпечують її легітимність?
5. Дайте загальну характеристику типів політичної влади, механізмів її отримання та здійснення у сучасному суспільстві
6. Розкрийте сутність та можливості маніпулювання суспільною свідомістю при здійсненні політичної влади та забезпеченні національної безпеки
7. Чому принцип поділу влади є аксіомою демократії та які труднощі виникають при його застосування на практиці?
8. Який вплив здійснює політична система на національну безпеку?
9. Яку роль відіграють політико-управлінські рішення у сфері національної безпеки?
10. Чому політична ідентифікація індивіда є визначальною передумовою залучення його до політичної та управлінської діяльності?
11. Які фактори зумовлюють формування соціальної ідентичності особистості та яка її роль у забезпеченні національної безпеки
12. Яку роль відіграють ідеології в управлінських процесах у сфері національної безпеки?
13. Розкрийте зміст функцій політичних партій у здійсненні політико-управлінської діяльності у сфері національної безпеки?
14. Розкрийте взаємозумовленість цілей публічного, політичного та державного управління у сфері національної безпеки
15. Які критерії можуть використовуватися для класифікації управлінських рішень органів державної влади України у сфері національної безпеки?
16. Дайте загальну характеристику управлінських рішень Президента України у сфері політичної безпеки
17. Дайте загальну характеристику управлінських рішень Верховної Ради України у сфері політичної безпеки
18. Дайте загальну характеристику управлінських рішень Кабінету Міністрів України у сфері політичної безпеки
19. Які проблемні питання виникають при імplementації політичних рішень у публічному управлінні?
20. Дайте загальну характеристику складових механізму імplementації політичних рішень у публічному управлінні
21. Дайте загальну характеристику принципів **публічного управління відповідно до Конституції України**
22. Яку роль відіграють правові засади доступу громадян до публічної інформації у контексті забезпечення національної безпеки?
23. Чому демократичне виборче право є одним із механізмів залучення громадян до участі в управлінні у сфері національної безпеки?
24. Розкрийте шляхи підвищення ефективності взаємодії громадянського суспільства із суб'єктами забезпечення національної безпеки
25. Дайте загальну характеристику ролі нормативно-правових актів Президента України у контексті забезпечення національної безпеки
26. Дайте загальну характеристику повноважень Верховної Ради України у контексті забезпечення національної безпеки
27. Дайте загальну характеристику нормативно-правових актів та завдань Кабінету Міністрів України у контексті забезпечення національної безпеки

28. Дайте загальну характеристику функцій міністерств у контексті забезпечення національної безпеки
29. Дайте загальну характеристику функцій міністрів у контексті забезпечення національної безпеки
30. Дайте загальну характеристику функцій територіальних органів міністерства у контексті забезпечення національної безпеки
31. Розкрийте сутність законності та судового контролю в публічному управлінні
32. Розкрийте роль Конституційного Суду України у забезпеченні законності в публічному управлінні?
33. Розкрийте роль прокуратури в Україні у забезпеченні законності в публічному управлінні
34. Дайте загальну характеристику видів, форм та ієрархії нормативно-правових актів в Україні у контексті забезпечення національної безпеки
35. Чому демократичні орієнтири розвитку держави є домінантою вдосконалення правового забезпечення у сфері національної безпеки?
36. Дайте загальну характеристику напрямів удосконалення якості правового забезпечення публічного управління у сфері національної безпеки
37. Дайте загальну характеристику ролі концепцій, доктрин та стратегій у сферах національної безпеки і оборони
38. Розкрийте зміст та призначення концепцій у сферах національної безпеки і оборони
39. Розкрийте зміст та призначення доктрин у сферах національної безпеки і оборони
40. Розкрийте зміст та призначення стратегій у сферах національної безпеки і оборони
41. Чому розробка концепцій, доктрин та стратегій є визначальним результатом планування у сферах національної безпеки і оборони України?
42. Розкрийте сутність традиційних підходів щодо розробки стратегій у сфері національної безпеки і оборони
43. Розкрийте зміст можливих шляхів модернізації традиційних підходів щодо розробки стратегій у сфері національної безпеки і оборони
44. Розкрийте етапність розробки та затвердження Стратегії національної безпеки України
45. Розкрийте етапність розробки та затвердження Стратегії воєнної безпеки України
46. Розкрийте етапність розробки та затвердження Стратегічного оборонного бюлетеня
47. Розкрийте етапність розробки та затвердження Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України

СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНОЇ ТА ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Ситник Г. П., Зубчик О. А., Орел М. Г., Штельмашенко А.Д. Політико-правове забезпечення публічного управління та адміністрування: підручник / за ред. Г. П. Ситника. Вінниця: ФОП Кушнір Ю. В., 2020. 504 с.
2. Ситник Г.П., Орел М.Г. Національна безпека в контексті європейської інтеграції України: підручник / за ред. Г.П.Ситника. Київ: Міжрегіональна Академія управління персоналом, 2021. 372 с.
3. Зубчик О.А., Шульга М.А. Менеджмент в органах державної влади. Навчальний посібник. Видання 2-е, допрацьоване. Суми: ФОП Литовченко Є.Б, 2020. 158 с.
4. Політична освіта публічних службовців в Україні / [Ю. Лихач (кер. авт. колективу), Л. Комаха, О. Зубчик, М. Канавець, А. Малюга, С. Гербеда, С. Липовська, Н. Щербак; за заг. ред. Н. Алюшиної]. К.: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2020. 219 с.
5. Ситник Г.П., Орел М.Г. Публічне управління у сфері національної безпеки: підручник /за заг.ред. Г.П.Ситника. К.: Видавець Кравченко Я.О., 2020. 360 с.
6. Публічне управління та адміністрування у сфері національної безпеки: (системні, політичні та економічні аспекти): словник-довідник / С.П.Завгородня, М.Г.Орел, Г.П.Ситник [уклад.] /за заг.ред. Д.В.Неліпи, Є.О.Романенка, Г.П.Ситника, Київ: Видавець Кравченко Я.О., 2020. 380 с.
7. Державна політика забезпечення національної безпеки України: основні напрямки та особливості здійснення: монографія / Криштанович М.Ф., Пушак Я.Я., Флейчук М.І., Франчук В.І. Львів: Сполом, 2020. 418 с.
8. Орел М. Г. Теоретичні основи державного управління у сфері політичної безпеки: монографія. К.: Поліграф Плюс "Ц-СІ", 2019. 320 с.
9. Публічне управління та адміністрування: словник. Київ: Кондор, 2016. 178 с.
10. Особливості публічного управління та адміністрування : навчальний посібник / Бакуменко В. Д., Бондар І.С., Горник В. Г., Шпачук В. В. К.: КНУКіМ, 2016. 167 с.
11. Глобальна та національна безпека: підручник / авт.кол.: В.І.Абрамов, Г.П.Ситник, В.Ф.Смолянук та інш.; за заг.ред. Г.П.Ситника. К.: НАДУ, 2016. 784 с.
12. Бакуменко В.Д., Руденко О.М., Туча В.В. Механізми імплементації політичних рішень в державному управлінні: монографія / Бакуменко В.Д., Руденко О.М., Туча В.В. К.: АМУ, 2015. 184 с.
13. Битяк Ю. П. Проблеми правового регулювання організації та діяльності апарату Президента України : наук.-практ. посібник / Ю. П. Битяк, С. Г. Серьогіна, І. І. Бодрова ; Нац. акад. правов. наук України. Х.: НДІ держ. буд - ва та місцев. самовряд., 2011. 138 с.
14. Системні чинники взаємодії політики і управління: наук. розробка / авт. кол.: В. Ребкало, Е. Афонін, В. Шахов та ін.; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. А. Шахова. К.: НАДУ, 2010. 40 с.
15. Вступ до публічного адміністрування : навчальний посібник / Н. Л. Гавкалова, Т. А. Власенко, Л. Ю. Гордієнко та ін. ; за заг. ред. докт. екон. наук, професора Гавкалової Н. Л. Х.: ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2016. 382 с.
16. Державне управління : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентів 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. 564 с.
17. Ситник Г.П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади): підручник. К.: НАДУ, 2012. 344 с.
18. Енциклопедія державного управління.-Том.8: Публічне врядування / наук.-ред.кол.:В.С.Загорський (голова), С.О. Телешун (співголова) [та інш.]. Львів: ЛРІДУ НАДУ при Президентів України, 2011. 630 с.
19. Ястремська О.М., Мажник Л.О. Публічне адміністрування: навч. посіб. Х.: ХНЕУ ім. С.Кузнецова, 2015. 132 с.
20. Основи публічної політики та управління : навч. посібник / авт. кол. : С. О. Телешун, С. В. Ситник, І. В. Рейтерович та ін. К. : НАДУ, 2011. 312 с.

21. Гонюкова Л. Політичні партії як інститут державної політики та управління: теоретико-методологічний аналіз: монографія. К.: НАДУ, 2009. 392 с.
22. Гіденс Е. Нестримний світ: як глобалізація перетворює наше життя. К.: Альтерпрес, 2004. 104 с.
23. Гоббс Т. Левіафан. Або суть, будова і повноваження держави церковної та цивільної. К.: Основи, 2000. 600 с.
24. Основи правового забезпечення державного управління: навч. посібник / уклад. М. О. Кушнір. К.: ВПЦ АМУ, 2011. 128 с.
25. Дзвінчук Д.І. Державне управління: курс лекцій. Івано-Франківськ: Місто НВ, 2010. 501 с.
26. Афонін Е.А., Бережний Я.В. та ін. Концептуальні засади взаємодії політики й управління: навч. посібник / за заг. ред. В.А.Рибкала. К.: НАДУ, 2010. 300 с.
27. Парламентаризм та парламентська діяльність: словник-довідник / уклад.: В. А. Гошовська, Н. Г. Протасова, М. М. Газізов та ін.; за заг. ред. д-ра політ. наук., проф. В. А. Гошовської. К.: НАДУ, 2012. 140 с.
28. Руденко О. Теорія суспільної стабільності в державному управлінні: монографія. К.: НАКККІМ, 2010. 304 с.
29. Парсонс В. Публічна політика: Вступ до теорії і практики аналізу політики. К.: Видавн. дім "Києво-Могилян. акад.", 2006. 420 с.
30. Полтораков О.Ю. Безпека держави та безпека суспільства: специфіка політичного взаємовпливу в національному та європейському контекстах. монографія. К.: Видавництво «LAT & K», 2009. 300 с.
31. Остапенко М. А. Політична культура суспільства: навч. посібник. К.: МАУП, 2008. 96 с.
32. Пугач В.Г. Метаморфози управлінського класу сучасної держави // Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління. № 2 (4). 2019. С.138-145 // DOI: <https://doi.org/10.32689/2617-9660-2019-4-2-138-145>
33. Вебер Макс. Соціологія. Загальноісторичні аналізи. Політика. К.: Основи, 1998. 534 с.
34. Шляхтун П. П. Політологія: історія та теорія: підручник. К.: Центр учбової літератури, 2010. 472 с.
35. 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.
36. Ентоні Д. Сміт. Національна ідентичність. К.: Основи, 1994. — 224 с
37. Бортніков В. І. Політична участь і демократія: українські реалії: монографія. Луцьк: РВВ „Вежа” Волин. держ ун-ту ім. Лесі Українки, 2007. 524 с.
38. Жан-Жак Руссо. Про суспільну угоду, або принципи політичного права. К.: Port-Royal, 2001. 349 с.
39. 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.
40. Державне управління : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті 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. – 564 с.
41. Самотуга А.В. Конституційно-правова відповідальність: конспект лекцій. Дніпро: Дніпропетровський держ.універ.внутр.справ, 2019. 244 с.
42. Кохан Г. В. Явище політичної корупції: теоретико-методологічний аналіз : монографія. К.: НІСД, 2013. 232 с.
43. Державна політика : підручник / ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) та ін. К. : НАДУ, 2014. 448 с.
44. Новакова О.В., Пашина Н.П. Політичні процеси та політичні відносини: монографія. К.: Вид-во НПУ ім. М.П.Драгоманова, 2016. 398 с.
45. Публічна політика та суспільні зміни в Україні в контексті євроінтеграції : монографія / С. О. Телешун, С. В. Ситник, І. В. Рейтерович та ін.; за заг. ред. С. О. Телешуна. К.: НАДУ, 2017. 248 с.
46. Парсонс В. Публічна політика: вступ до теорії й практики аналізу політики. К.: Вид. дім “Києво-Могилянська академія”, 2006. 549 с.

- 47.Туленков М.В. Механізми політичного управління (теоретико-методологічний аспект): монографія. К.: ІПК ДСЗУ, 2010. 160 с.
- 48.Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики: монографія. К.: Вид-во УАДУ, 2000. 324 с.
- 49.Токовенко В.В. Політичне керівництво і державне управління: проблеми взаємовідносин та оптимізація взаємодії: монографія. К.: УАДУ, 2001. 253 с.
- 50.Бех В.П. Генезис соціального організму країни: монографія. Запоріжжя : Просвіта, 2000. 288 с.
- 51.Головатий М. Ф. Політичний менеджмент: навч. посібник.К.: ДП «Вид. дім «Персонал», 2010. 296 с.
- 52.Шульга М. А. Соціально-політичне управління. К. : Центр учбової літератури, 2008. 248 с.
- 53.Конституція України від 28 черв. 1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. 1996. № 30.
- 54.Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 7 жовт. 2010 р. № 2591-VI // Відом. Верхов. Ради України. 2011. № 9.
- 55.Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 берез. 2011 р. № 3166-VI // Офіц. вісн. України. 2011. № 27.
- 56.Типове положення про міністерство України, затверджене Указом Президента України "Деякі питання організації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади" від 24 груд. 2010 р. № 1199/2010 // Офіц. вісн. України. 2011. № 100.
- 57.Про комітети Верховної Ради України: Закон України від 4 квіт. 1995 р. // Відом. Верхов. Ради України. 1995. № 19. Ст. 134.
- 58.Про Конституційний Суд України: Закон України від 16 жовт. 1996 р. № 422/96-ВР (зі змінами) // Відом. Верхов. Ради № 49.
- 59.Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року. Режим доступу : [http : // www.zakon.gov.ua](http://www.zakon.gov.ua).
- 60.Про національну безпеку України. Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	3
ЧАСТИНА 1	
РОЛЬ ПОЛІТИЧНОЇ ВЛАДИ ТА ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ПОЛІТИЧНИХ РІШЕНЬ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ	5
ЛЕКЦІЯ 1. Системні засади взаємодії політики та управління у сфері національної безпеки	5
1.1. Суб'єкти політичної та адміністративної складових у публічному управлінні	5
1.2. Функції політичної та адміністративної складових системи державного управління та проблема пошуку оптимальних шляхів їх формування	7
1.3. Сутність влади у соціальній системі, її суб'єкти та об'єкти	9
1.4. Засади, ресурси та джерела влади у сучасному суспільстві	10
1.5. Інтерпретація сутності політичної влади в межах телеологічного, соціологічного, біхевіористичного, системного та реляціоністського підходів	11
1.6. Типи політичної влади та її легітимність	13
ЛЕКЦІЯ 2. Місце та функції політичної влади в управлінських процесах у сфері національної безпеки	15
2.1. Механізми отримання та здійснення політичної влади	15
2.2. Сутність та можливості маніпулювання суспільною свідомістю при здійсненні політичної влади та забезпеченні національної безпеки	16
2.3. Принцип поділу влади, труднощі його застосування на практиці та механізми взаємодії політичної влади і публічного управління	18
2.4. Взаємозв'язок політичних процесів та публічного управління у контексті забезпечення національної безпеки	21
2.5. Вплив політичної системи та політико-управлінських рішень на національну безпеку	24
ЛЕКЦІЯ 3. Роль ідеологій та партій в управлінських процесах у сфері національної безпеки	28
3.1. Політична ідентифікація особистості як передумова її залучення до політичної та управлінської діяльності	28
соціетальної ідентичності особистості	31
3.3. Роль ідеологій в управлінських процесах у сфері національної безпеки	34
3.4. Функції політичних партій у здійсненні політико-управлінської діяльності держави	36
3.5. Роль політичних партій у здійсненні політико-управлінської діяльності та забезпеченні національної безпеки	38
ЛЕКЦІЯ 4. Концептуальні засади імплементації політичних рішень у сфері національної безпеки	41
4.1. Критерії класифікації управлінських рішень органів державної влади України у контексті їх компетенцій	41
4.2. Ідентифікація управлінських рішень Президента України у сфері політичної безпеки	44
4.3. Ідентифікація управлінських рішень Верховної Ради України у сфері політичної безпеки	47
4.4. Ідентифікація управлінських рішень Кабінету Міністрів України у сфері політичної безпеки	51

4.5. Сутність, проблемні питання та складові механізми імплементації політичних рішень у публічному управлінні	52
--	----

ЧАСТИНА 2

КОНСТИТУЦІЙНІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ	57
---	-----------

ЛЕКЦІЯ 5. Концептуальні засади публічного управління у сфері національної безпеки, які визначені Конституцією України	57
--	-----------

5.1. Принципи публічного управління відповідно до Конституції України	57
5.2. Регламентація суб'єктно-об'єктного складу державного управління відповідно до Конституції України	58
5.3. Права громадськості щодо участі в публічному управлінні та правові засади доступу громадян до публічної інформації	62
5.4. Демократичне виборче право, як механізм залучення громадян до участі в управлінні у сфері національної безпеки	64
5.5. Пріоритети підвищення ефективності взаємодії громадянського суспільства із суб'єктами забезпечення національної безпеки.....	66

ЛЕКЦІЯ 6. Компетенції Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України у політико-правовому забезпеченні національної безпеки	69
--	-----------

6.1. Інститут президентства в Україні	69
6.2. Місце та роль актів Президента України в державному управлінні	71
6.3. Склад, структура, функції та повноваження Верховної Ради України як суб'єкта законодавчої влади	72
6.4. Комітети Верховної Ради України, основні форми її роботи та рішення.....	74
6.5. Правовий статус Кабінету Міністрів України, його завдання та склад	76
6.6. Робочі органи Кабінету Міністрів України та його акти.....	81
6.7. Взаємовідносини Кабінету Міністрів України з іншими органами публічної влади	83

ЛЕКЦІЯ 7. Компетенції міністерств та інших центральних органів виконавчої влади у політико-правовому забезпеченні національної безпеки	86
---	-----------

7.1. Загальні положення щодо діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.....	87
7.2. Завдання міністерства та повноваження міністра.....	87
7.3. Державний секретар міністерства	89
7.4. Територіальні органи міністерства та інші центральні органи виконавчої влади ..	90
7.5. Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.....	92

ЛЕКЦІЯ 8. Місце судової системи та прокуратури у правовому забезпеченні національної безпеки.....	94
--	-----------

8.1. Сутність та місце судової влади в публічному управлінні.....	94
8.2. Законність та судовий контроль в публічному управлінні.....	98
8.3. Роль Конституційного Суду України у забезпеченні законності в публічному управлінні.....	99
8.4. Роль адміністративних судів у забезпеченні законності в публічному управлінні .	103
8.5. Роль прокуратури у забезпеченні законності в публічному управлінні.....	108

ЛЕКЦІЯ 9. Ієрархія та напрями вдосконалення нормативно-правових актів у сфері національної безпеки.....	113
--	------------

9.1. Нормативно-правові акти публічного управління та адміністрування	113
9.2. Види, форми та ієрархія нормативно-правових актів у сфері національної безпеки	114
9.3. Властивості підзаконних нормативно-правових актів та вимоги до них.....	116
9.4. Напрями вдосконалення правового забезпечення публічного управління у контексті підвищення його якості та компоненти управління нормотворчістю.....	118
9.5. Комплексні плани нормотворчості та шляхи підвищення її ефективності.....	120
ЛЕКЦІЯ 10. Місце концепцій, доктрин та стратегій у політико-правовому забезпеченні управління у сфері національної безпеки	123
10.1. Роль концепцій, доктрин та стратегій у сферах національної безпеки і оборони.....	123
10.2. Зміст та призначення концепцій, доктрин та стратегій у сферах національної безпеки і оборони	124
10.3. Розробка концепцій, доктрин та стратегій як результат планування у сферах національної безпеки і оборони України.....	126
10.4. Сутність традиційних підходів до розробки стратегій у сфері національної безпеки і оборони та шляхи їх модернізації	128
10.5. Порядок розробки та затвердження Стратегії національної безпеки України, Стратегії воєнної безпеки України, Стратегічного оборонного бюлетеня, Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України	130
ОРІЄНТОВНИЙ ПЕРЕЛІК ПИТАНЬ ДО ЗАЛІКУ	134
СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНОЇ ТА ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ.....	136

Навчальне видання

СИТНИК Григорій Петрович

ПОЛІТИКО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

Курс лекцій

для студентів галузі знань: 25 – Воєнні науки, національна безпека, безпека державного кордону, які навчаються спеціальністю: 256 – Національна безпека (за окремими сферами забезпечення і видами діяльності) за другим освітнім рівнем вищої освіти (магістр)

Видання подається в авторській редакції та надруковано з оригінал-макета автора

Формат 60×841/16. Ум. друк. арк. 13,4. Наклад 50. Зам. № 23/01
Гарнітура Times New Roman. Папір офсетний. Друк офсетний.
Підписано до друку 23.01.2023

Видавець та виготовлювач
ТОВ «САК Лтд»

вул. Володимирська, 7, м. Київ, 01025, Україна
☎ (044) 247-97-72; e-mail: sakprint@ukr.net

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 6360 від 16.08.2018