

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ПІВДЕННОУКРАЇНСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ПЕДАГОГІЧНИЙ
УНІВЕРСИТЕТ імені К.Д.УШИНСЬКОГО

О.О. Долженков

**ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ
ТА АДМІНІСТРУВАННЯ:
ВСТУП ДО СПЕЦІАЛЬНОСТІ**

Навчальний посібник

Одеса

2019

Рекомендовано до друку рішенням Вченої ради Південноукраїнського національного педагогічного університету імені К.Д. Ушинського № 5 від 28.12.2018 р. як навчальний посібник для студентів бакалаврату спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»

Рецензенти:

Миколайчук Микола Миколайович, доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри економічної та фінансової політики Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

Саханенко Сергій Єгорович, доктор наук з державного управління, професор, керівник громадської організації «Асоціація дослідників державного управління».

Гапанович Ярослав Валерійович, кандидат наук з державного управління, керівник Науково-виробничого центру підвищення кваліфікації, працевлаштування та виробничої практики Одеської національної академії зв'язку імені О.С. Попова

Долженков О.О.

Д64 Публічне управління та адміністрування: вступ до спеціальності : навч. посіб. / О. О. Долженков. – Одеса : видавець Букаєв Вадим Вікторович, 2019. – 190 с.

У межах навчальної дисципліни «Вступ до спеціальності. Публічне управління та адміністрування» вивчаються питання регулювання суспільних відносин, що виникають у сфері державного управління в процесі здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Навчальний посібник «Публічне управління та адміністрування: вступ до спеціальності» призначений для студентів зі спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	4
Розділ 1. ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ ЯК СОЦІАЛЬНИЙ ФЕНОМЕН.....	8
Заняття 1. Теоретико-методологічні основи публічного управління та адміністрування.....	8
Заняття 2. Громадянське суспільство як суб'єкт\об'єкт публічного адміністрування.....	24
Заняття 3. Публічна влада та публічне адміністрування.....	37
Заняття 4. Місцеве самоврядування в системі публічного адміністрування.....	48
Заняття 5. Закони та принципи публічного адміністрування.....	60
Заняття 6. Публічне адміністрування як процес вироблення, прийняття та виконання управлінських рішень.....	73
Питання для самоконтролю по розділу 1.....	83
Розділ 2. ОРГАНІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ.....	84
Заняття 7. Механізми, органи, методи та стилі публічного адміністрування....	84
Заняття 8. Система органів публічного адміністрування в Україні.....	102
Заняття 9. Бюрократія у системі публічного адміністрування.....	124
Заняття 10. Антикорупційна діяльність у сфері публічного адміністрування..	134
Заняття 11. Результативність та ефективність публічного адміністрування.....	143
Заняття 12. Відповідальність у публічному адмініструванні.....	152
Питання для самоконтролю по розділу 2.....	167
СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ.....	169
САЙТИ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ.....	173
ОСНОВНІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АКТИ УКРАЇНИ З ПИТАНЬ	

ПУБЛІЧНОГО	УПРАВЛІННЯ	ТА
АДМІНІСТРУВАННЯ.....	174	
Конституція України (витяг).....	174	
Закон України «Про Кабінет Міністрів України» (витяг).....	194	
Закон України «Про місцеві державні адміністрації» (витяг).....	198	
Закон України «Про місцеве самоврядування» (витяг).....	201	
Закон України «Про державну службу» (витяг).....	204	
Закон України «Про запобігання корупції» (витяг).....	207	
Закон України «Про доступ до публічної інформації» (витяг).....	209	

ВСТУП

Від ефективності публічного управління значною мірою залежить цивілізаційний розвиток будь-якої держави. Саме управління є однією з фундаментальних підвалин забезпечення дієздатності і безпеки держави, економічного зростання, подолання бідності і забезпечення добробуту населення. Терміни «державне управління», «публічне управління», «публічне адміністрування» можна вважати близькими за змістом – точніше, варіантами перекладу базового англійського терміну *public administration*. З іншого боку, слід розуміти нюанси, пов'язані із співвідношенням термінів «державний» та «публічний», а також «управління» та «адміністрування».

Публічне управління та адміністрування виступає як надзвичайно важлива сфера реалізації державної влади. За своїм змістом воно органічно поєднано з виконавчої гілкою державної влади. Однією з важливих причин кризових суспільних явищ сьогодні є не тільки криза економіки, але й низька ефективність управлінського апарату, криза державного управління. У радянський період в Україні державне управління розглядалось як вузька

спеціальність у межах адміністративного права. А як наукова галузь знань державне управління почало активне формуватися лише в 90-ті роки минулого сторіччя.

У сучасних умовах публічне управління та адміністрування виокремлюється у відносно самостійну сферу діяльності, що регламентується окремою нормативно-правовою базою і потребує відповідного кадрового і наукового потенціалу. Здійснення публічного управління є спеціальним напрямом у фундаментальних і прикладних суспільних науках. Таким чином, професіоналізація публічного управління і публічної служби зараз є глобальною світовою тенденцією.

Головними завданнями публічного управління є:

- визначення тенденцій та закономірностей розвитку суспільства;
- виявлення та розв'язання протиріч його існування та розвитку;
- забезпечення зберігання та зміцнення структурної і функціональної єдності суспільної системи, її здатності протистояти негативному впливу;
- розробка і проведення реалістичної політики, яка ґрунтується на урахуванні об'єктивних можливостей, співвідношенні соціальних сил;
- досягнення соціоекономічної рівноваги суспільства (пропорційного розвитку економічної та соціальної сфер життя).

Характерні риси публічного управління:

- Є найважливішим видом соціального управління;
- Носить конкретно-історичний характер;
- Охоплює всі три гілки влади та їх взаємозв'язок;
- Базується на реалізації законів, закономірностей і принципів управління;
- Орієнтоване на додержання об'єктивних законів і закономірностей суспільного розвитку;

- Представляє собою складну динамічну систему;
- Здійснюється спеціально створеною сукупністю органів державного управління;
- Реалізується за допомогою державно-управлінської діяльності, що розподіляється за основними, загальними та конкретними (спеціальними) функціями управління;
- Усвідомлено і цілеспрямовано впливає на суспільні процеси;
- Взаємоузгоджує інтереси різних соціальних груп суспільства;
- Має відмінності від управління комерційними організаціями;
- Постійно самоорганізується та самовдосконалюється.

Метою вивчення дисципліни є оволодіння теоретичними знаннями з питань публічного управління та адміністрування та набуття практичних вмінь і навичок щодо застосування законів, принципів, методів, технологій та процедур в управлінні суб'єктами публічної сфери; набуття вмінь та формування компетенцій, необхідних для виконання функцій та реалізації повноважень керівника (фахівця) суб'єкта публічного управління та адміністрування, в тому числі для органів державної влади і місцевого самоврядування.

Основні завдання, які повинні бути розв'язані у процесі викладання дисципліни:

- узагальнення теоретичних засад у сфері публічного управління та адміністрування, розуміння основних тенденцій та напрямів їх еволюції;
- визначення суті, законів, принципів і механізмів публічного управління та адміністрування в розвитку суспільства;
- опанування основами методології, технологіями та процедурами публічного адміністрування об'єктів публічної сфери;
- оволодіння методами формування, моніторингу та контролю управлінських рішень на національному, регіональному та місцевому рівнях, а також на рівні суб'єктів публічної сфери, з позицій загально –

цивілізаційних цінностей, світового досвіду та осмислення наукових здобутків;

- набуття навичок розроблення та впровадження заходів із забезпечення результативної та ефективної діяльності суб'єктів публічної сфери.

За результатами вивчення дисципліни студенти повинні **знати**:

- предметну сферу і методологічну основу публічного адміністрування;
- перспективні наукові напрями розвитку публічного адміністрування;
- технології та процедури формування цілей публічного адміністрування;
- закони, принципи та механізми публічного адміністрування;
- засади, механізми, органи, методи та стилі публічного адміністрування;
- основні засади публічного адміністрування в соціальній та економічній сферах;
- особливості публічного адміністрування в добровільних об'єднаннях;
- особливості відповідальності суб'єктів публічного адміністрування за правопорушення у цій сфері.

Студенти повинні **вміти**:

- підготувати нормативну документацію (накази, розпорядження тощо), пропозиції, рекомендації (проекти) для суб'єкта публічного адміністрування щодо визначення стратегічних цілей, завдань та етапів управлінських рішень на основі результатів системного аналізу суспільно – політичного та соціально – економічного стану розвитку сфери управління (об'єкта управління), застосовуючи методики визначення певних показників;
- визначати технологію управління суб'єктом публічної сфери, що є раціональною за ознаками досягнення мети діяльності та ресурсами, що використовуються, з урахуванням особливостей цього суб'єкта;

- виробити процедури та основний зміст кожного етапу вироблення та впровадження управлінського рішення з визначенням термінів, виконавців і вартості;
- уживати заходи із упровадження сучасних форм і методів діяльності суб'єкта публічної сфери, його структурного підрозділу, оптимізації його функціональної та організаційної структури, виходячи зі змісту сучасних управлінських технологій;
- застосовувати методи та критерії оцінювання результативності та ефективності публічного адміністрування в умовах соціально – економічних змін.

РОЗДІЛ 1. Публічне управління та адміністрування як соціальний феномен

Заняття 1. Теоретико-методологічні основи публічного управління та адміністрування

Мета: наукове обґрунтування концептуальних положень щодо управління та адміністрування у публічній сфері.

Питання для обговорення:

- 1.1. Теоретичні підходи до розуміння публічного управління та адміністрування та його еволюція.
- 1.2. Предмет та методологічна основа публічного управління та адміністрування (співвідношення понять «управління» та «публічне адміністрування»).
- 1.3. Формування та розвиток ідей управління суспільством.

1.4. Основні підходи до управління суспільством.

Ключові слова: управління, адміністрування, публічна сфера, державне управління, державна влада, місцеве самоврядування, поділ влади.

1.1. Теоретичні підходи до розуміння публічного адміністрування та його еволюція

Як об'єктивна реальність управління є суспільним явищем, притаманним всім країнам на будь-яких етапах людської цивілізації. За часом виникнення управління передуює виникненню перших державних утворень. Основні риси владно-розпорядчої діяльності характерні ще історичним періодам первісної доби, коли основою влади були кровна родинність, традиції, звичаї, вірування племені. Адже вже на той час головним завданням влади (глави роду чи старійшини) було життєзабезпечення племені, а соціальні цінності полягали в задоволенні інтересів більшості громади в цілому. Тому генезис управління в соціальних спільнотах розглядається як історичне виокремлення особливого виду діяльності з групової сумісної праці людей.

Багатоаспектність такого складного суспільного явища як «управління» зумовлює наявність у спеціальних наукових і навчальних виданнях значної кількості визначень цього поняття. Одночасно звертає на себе увагу, що вони не є суперечливими, їх різноманітність залежить від того кута зору, під яким розглядається управління тим чи іншим автором, того аспекту, що при цьому обрано за пріоритетний. Тому узагальнення існуючих варіантів визначення поняття «управління» доцільно здійснити за наступними переважаючими підходами:

1. *Загальний:* організація діяльності відповідно до вимог об'єктивних законів; наука і практика керівництва організаціями; наука і мистецтво, в якому

поєднується об'єктивне й індивідуальне; організація і реалізація цілеспрямованих впливів; організація та координація діяльності з використання ресурсів з метою досягнення бажаного результату; механізм, що реалізує систему інтересів усіх учасників виробництва: суспільних, колективних, індивідуальних.

2. *Функціональний*: цілеспрямована координація суспільного відтворення; планування, організація, мотивація праці і контроль; планування, організація, управління персоналом, мотивація та контроль; цілеспрямований вплив на колективи людей з метою організації та координації їх діяльності.

3. *Процесуальний*: процес діяльності, прийняття і реалізація управлінських рішень; процес або форма діяльності, що передбачає керівництво певною групою людей при орієнтації її на досягнення мети організації; особистий вплив керівника на поведінку інших для досягнення тієї чи іншої мети (тобто пошук відповідних управлінських рішень, їх реалізація і контроль ефективності);

4. *Суб'єктно-об'єктний*: упорядкування, регулювання будь-якої системи за умов змінювання внутрішнього середовища; цілеспрямована взаємодія між суб'єктом і об'єктом в системі управління, виступає елементом організації процесу досягнення мети, вирішення завдань; усвідомлена діяльність людей, спрямована на створення оптимальних умов функціонування об'єкта; діяльність органів і кадрів управління щодо впливу на керований об'єкт за допомогою обраних методів для досягнення поставленої мети.

Історія публічного адміністрування в Україні характеризується, насамперед, особливого роду взаємодією двох тенденцій: по-перше, історичним входженням території України до складу різних держав (що позначилося на менталітеті й традиціях народу, його регіональних відмінностях, співіснуванні в сучасній Україні різних уявлень про природу, цілі та задачі, форми і методи

розбудови української державності); по-друге, історичною наступністю у розвитку державних форм, обумовленістю більш пізніх державних інститутів досвідом і наслідками діяльності попередніх, збереженням в народній пам'яті та літературних творах уявлень про єдність вітчизняного історичного процесу. У зв'язку з цим державне будівництво на території України на протязі більш як тисячі років необхідно розглядати не як набір окремих політичних форм, а як єдиний, хоч і суперечливий, історичний та політичний континуум, в якому можливий пошук оптимальних соціальних, політичних і духовних форм сучасної політичної самоорганізації.

Прийняття 28 червня 1996 р. чинної Конституції України підбило певний підсумок пошукам найбільш прийнятної у вітчизняних умовах моделі державного управління. Новітня Українська Конституція остаточно затвердила принцип поділу влади в державі. В Україні сформувалася єдина ієрархічна вертикаль органів державної влади від Кабінету Міністрів до районних державних адміністрацій. Значний обсяг державної влади був сконцентрований у руках Президента. Така система управління дозволила уникнути відцентрових тенденцій, які могли з'явитися в перехідний період.

Реалізація конституційної реформи почалася 1 грудня 2006 р. У повну силу всі положення реформи вступили після парламентських виборів 26 березня 2006 р. Україна із президентсько-парламентської республіки перетворилася в парламентсько-президентську. Політичні та конституційні реформи в Україні триватимуть протягом наступних років. На часі прийняття спеціальних законів «Про Президента України», «Про Кабінет Міністрів України», «Про статус парламентської опозиції», доопрацювання законів «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні». Ці закони дозволять врегулювати ряд проблем, що виникли в ході здійснення конституційної реформи.

1.2. Предмет та методологічна основа публічного адміністрування (співвідношення понять «управління» та «публічне адміністрування»)

Предмет публічного адміністрування – процес досягнення національних цілей та інтересів шляхом організації діяльності суб'єктів публічної сфери, у тому числі законодавчих, виконавчих і судових органів та органів місцевого самоврядування.

Не дивлячись на певну дискусійність і деяку нечіткість окремих визначень, їх сукупність надає систематизоване уявлення щодо існуючих підходів відносно трактування і змістовної характеристики поняття «управління», а також розподілу позицій науковців і фахівців, які переважають при їх розгляді. Ще більше розмаїття підходів притаманне визначенню поняття "менеджмент", що не вважається повною мірою тотожним вищезгаданому, але отримало на цей час значне поширення.

Наведений вище скорочений розгляд базових понять «управління» та "менеджмент" носить допоміжний характер і дозволяє усвідомлено підійти до з'ясування сутності та змісту більш масштабного і складнішого суспільного явища, яким є публічне управління.

Публічне управління - це управління суспільством, тобто вироблення та здійснення дій щодо цілеспрямованого свідомого впливу на суспільну систему загалом та на її окремі ланки. Воно передбачає виконання основних і конкретних функцій, але суспільство - дуже складний об'єкт, що обумовлює наявність певної специфіки головних завдань публічного управління. Одне з найважливіших завдань публічного управління будь-якої країни – досягнення та підтримка соціоекономічної рівноваги у суспільстві. На цей процес окрім державного регулювання суттєво впливають діяльність людини як активного суб'єкта економічного та суспільного життя і функціонування ринкових

відносин. Завдання держави – створити умови для взаємоузгодженого позитивного впливу цих чинників. У широкому розумінні соціоекономічна рівновага суспільства є відносною, що зумовлюється самою природою суспільних потреб і інтересів, їх постійною зміною, рухомістю.

Виокремлення управління в специфічний вид соціальної діяльності відбулося саме з метою узгодження індивідуальних і групових інтересів зі спільними. Місце та роль державно-управлінської діяльності у цьому процесі полягає у впливі результатів прийнятих і реалізованих управлінських рішень на досягнення більш високого рівня взаємоузгодженості інтересів.

Серед існуючих декількох десятків визначень поняття "публічне управління" майже третина формулювань (хоч і певною мірою в різних варіантах) подається з позиції впливу суб'єкта управління на керований об'єкт, тобто акцентують увагу тільки на результаті, що знаходить відображення в конкретних правових чи організаційних формах, які виробляються та реалізуються органами влади. При цьому сам зміст важливої і складної державно-управлінської діяльності, що передує такому впливу, не враховується.

Публічне управління як системне суспільне явище представляє собою багатогранну діяльність органів трьох гілок влади та органів місцевого самоврядування (в межах повноважень, делегованих їм за принципом демократичної децентралізації) по здійсненню внутрішніх і зовнішніх функцій держави, спрямовану на формування політики, вироблення, ухвалення та реалізацію форм і механізмів впливу на всі сфери та процеси життєдіяльності суспільства з метою досягнення та підтримання соціоекономічної рівноваги на підставі взаємоузгодження загальнодержавних, регіональних, групових і індивідуальних інтересів.

1.3. Формування та розвиток ідей управління суспільством

Державне управління стає об'єктом академічного інтересу у сімнадцятому сторіччі. Хоча суспільна та приватна сфери у той час ще не відділені чітко друг від друга, саме тоді починають з'являтися теоретичні обґрунтування з приводу необхідності такого поділу. Виникають і розвиваються ідеї щодо «ідеального» вищого функціонера, причому як такий вже не розглядається лише монарх, як це було раніше. Цікавою є точка зору з цього приводу відомого у той період мислителя Алтузіуса (Італія), який визначив ті характеристики, що їх повинен мати вищий функціонер. На його думку, він має бути мудрим, досвідченим, обізнаним, точним, швидким, лояльним, скромним, гнучким і правдивим. При прийнятті рішень та виданні декретів він має враховувати побажання громадян, не може бути необачним, і ніякий особистий інтерес не повинен перешкоджати сумлінному виконанню його офіційних обов'язків.

У середині XVII сторіччя фон Зекендорф (Німеччина) у своїх працях здійснив першу спробу докладно розглянути сутність і зміст різних видів адміністративної роботи. У той же час розвивалась практика спеціального навчання службовців до того, як вони стануть виконувати свої обов'язки. У зв'язку з цим розвивається нова галузь науки – камералістика, у багатьох європейських університетах створюються кафедри камералістики, що дають фахову освіту для майбутніх вищих функціонерів.

Теорія державного управління продовжувала розвиватися у вісімнадцятому сторіччі, коли державні службовці вже не розглядаються як «слуги монархів», а починають дійсно служити державним інтересам, є відповідальними вже не особисто правителю, а тій владі, яку він уособлює. Звичайно, що така позиція не могла не знайти відображення у працях вчених. Так, камераліст фон Юсті (Німеччина) більше не трактував монархію як основу

влади і центр адміністративної структури, розглядаючи при цьому останню як інструмент служіння інтересам держави в цілому. Тоді ж французькими і німецькими вченими вперше були введено поняття «адміністрування» у його сучасному сенсі, а в університетах відбувся розподіл політичних, адміністративних і юридичних дисциплін.

В тих чи інших формах і проявах окремі елементи теорії державного управління були присутні в роботах майже всіх значних мислителів нового часу, зокрема Дж. Локка, Ш.-Л. Монтеск'є, Ж.-Ж. Руссо, А. Фергюсона, А. Сміта та ін. Всі вони визнавали верховенство суспільства над державою, що означало установку на істотне скорочення повноважень держави у сфері управління справами суспільства. Така установка отримала свій закінчений вираз в *класичному лібералізмі*, що розглядає державу як «нічного сторожа», тобто як такого, що займається вельми вузьким колом проблем по забезпеченню громадського порядку та стабільності в суспільстві. Слідуючи цій установці, багато хто з найвидніших економістів XIX ст., таких як Дж. Мілль, Н. Сеніор (Великобританія) та ін., стверджували, що держава не повинна втручатися в приватний сектор, намагатися регулювати або контролювати приватне підприємництво. Саме на початку XIX в. була сформульована концепція, згідно якої держава є організацією, покликаною надавати населенню послуги, тобто такою, що переслідує складнішу мету, ніж проста покора монарху.

Істотний поштовх розробці теорій державного управління був даний початком реформ в системі державного адміністрування, що почалися в США, а потім і у низці європейських країн в останні десятиріччя XIX ст. і перші десятиріччя XX ст., а також появою теорії наукового менеджменту у сфері бізнесу. Велику роль для державного управління зіграла також диференціація соціальних і гуманітарних наук, особливо виділення соціології, політичної й

економічної наук, оскільки сучасні теорії державного управління виникли на перетину саме цих наукових дисциплін.

Одна з головних заслуг в розробці основоположних концептуальних установок і принципів теорії державного управління як самостійної галузі досліджень належить відомому німецькому вченому кінця XIX – початку XX ст. М. Веберу. Саме він став ініціатором і основним розробником найважливіших установок і концепцій держави як головного суб'єкта політики і влади, бюрократії, державного апарату (докладніше дане питання розглядається в наступних розділах). На цьому етапі певний внесок в розробку теорії державного управління внесли В. Вільсон, Ф. Гуднью (США) та інші дослідники.

Помітний внесок в розробку форм правління, у тому числі і найважливіших аспектів державного управління в рамках теорії конституційного права, внесли французькі дослідники. Це, зокрема, один із засновників політичної науки Франції А. Есмен, який зробив спробу виявити і проаналізувати основні принципи державного управління Франції. Інші дослідники, – Л. Дюга, А. Мішель, М. Оріу – заклали основи інституційного підходу до проблем державного управління. Однак в роботах цих авторів система державного управління досліджувалася в тій мірі, в якій вона допомагала з'ясуванню принципів і форм організації діяльності державно-політичних інститутів в цілому.

У Великобританії вивчення системи державного управління почалося наприкінці XIX ст. у Лондонській школі економіки і політичних наук. Від неї естафету в цьому питанні дещо пізніше прийняли Оксфордський, Кембріджський, Манчестерський, Ліверпульський та інші університети. Саме в них головним чином було зосереджено викладання і вивчення системи

державного управління, політичних інститутів, державної служби, англійського конституційного і адміністративного права. Найбільший внесок у вивчення державно-політичних інститутів, форм правління і політичних систем в цілому внесли такі дослідники, як Е. Баркер, Д. Коул, Р. Ласки, Ч. Маннінг, У. Робсон, Г. Файнер.

Чималий інтерес з точки зору державного управління представляють й ідеї професора права Колумбійського університету, майбутнього президента США В. Вільсона, які отримали велику популярність у всьому світі. В своїй відомій книзі «Вивчення адміністрування», опублікованої в 1887 р., він, зокрема, писав: «Наука адміністрування шукатиме способи поліпшення діяльності уряду, зробить його роботу менш трудомісткою, приведе в порядок організацію управління».

Виступаючи проти так званої «системи розділу здобичі» (spoils system), Вільсон обґрунтовував думку про те, що зміна політичного керівництва в ході чергових президентських виборів не повинна відображатися на положенні адміністративного апарату. Тим самим проголошувалося положення про незалежність і незмінність чиновницького апарату (дане питання докладніше розглядається у наступному розділі). Вільсону належить також пріоритет у введенні так званої теорії «адміністративної ефективності», сутність якої полягала в пропозиції використовувати в системі державного управління найефективніші методи організації та управління, запозичені з бізнесу і системи управління корпорацій. Заслугою Вільсона є також прагнення здійснити синтез бюрократії з принципами та інститутами демократії. Він, зокрема, стверджував, що відносини між адміністрацією, виконуючою закони, і владою, що створює закони, «складають саму сутність урядової системи».

Інший американський дослідник, який розвинув ідеї В. Вільсона, Ф. Гуднью присвятив низку робіт дослідженню американської системи державного управління. Вслід за Вільсоном Гуднью намагався провести чіткий розподіл між політиками і адміністраторами. При цьому, як і Вільсон, Гуднью був прихильником наукового управління, незалежного від політики і ідеології, ставивши під сумнів компетентність демократичного уряду, що не володіє науковими методами управління.

Інтерес В. Вільсона до управлінської науки, заснованої на «бухгалтерських методах», визначався етичними міркуваннями, зокрема заклопотаністю розповсюдженням серед чиновництва корупції, а також вірою в методи, властиві діловій практиці. Як вважали В. Вільсон, Ф. Гуднью та інші науковці того часу, в умовах сучасної держави розвиток професійних управлінських навиків має таке ж важливе значення для країни, як і оволодіння політичною наукою.

Велика заслуга в розробці цієї проблематики належить класичній (адміністративній) школі, відомими представниками якої були А. Файоль, Л. Урвік, Л. Уайт. А. Файоль у 1916 р. сформулював свою «теорію адміністрації», будучи переконаним у тому, що пропоновані ним положення і установки є універсальними і можуть застосовуватися майже у всіх сферах суспільного життя: економіці, системі державного управління, армії і т.д.

Виходячи з цього визначення, він виділив шість основних груп функцій управління: технічні, комерційні, фінансові, страхові, облікові й адміністративні. Причому серед них адміністративним функціям він надавав визначальне значення, вважаючи, що саме вони виконують завдання розробки загальної програми діяльності організації, підбору кадрів, координації зусиль

різних підрозділів. Інтерес представляють також сформульовані ним 14 принципів управління:

- *розподіл праці*, що дозволяє підвищити кількість і якість вироблюваного продукту за однакових витрат і зусиль;
- *право віддавати розпорядження і влада*, що примушує підкорятися цим розпорядженням;
- *дисципліна і покора*, що означає дотримання встановлених правил у відносинах між організацією та її працівниками;
- *єдність розпорядництва*, згідно якої службовцю може давати накази щодо якої-небудь дії лише один начальник;
- *єдність керівництва*, яка означає, що для реалізації комплексу дій і операцій, переслідуючих яку-небудь єдину мету, є необхідним єдиний керівник і єдина програма;
- *підкорення приватних інтересів* конкретних працівників інтересам організації, інтересів окремих громадян інтересам держави;
- *справедлива винагорода* персоналу, покликана стимулювати старанність й ініціативу працівників;
- *централізація*, ступінь якої визначається в кожному випадку окремо залежно від умов, в яких працюють конкретні організації, установи, підприємства;
- *жорстка ієрархія* керівних посад, що передбачає неухильне виконання розпоряджень вищестоящих посадовців нижчестоячими;
- *чітке визначення місця, повноважень і функцій* кожного працівника;
- *справедливість*, що передбачає органічне поєднання доброзичливості з правосвідомістю;
- *постійність складу персоналу*, що виключає плинність кадрів, яка є показником неблагополучного стану справ на підприємстві або в установі;

- *ініціативність* працівників;
- *єдність персоналу*, що є однією з умов життєздатності та ефективності підприємства.

Розвиваючи ідеї А. Файоля, Л. Урвік сформулював принципи побудови формальної організації, до яких належать:

- відповідність людей структурі;
- створення спеціального і «генерального» штабу;
- співвіднесення прав і відповідальності;
- діапазон контролю;
- спеціалізація працівників;
- визначеність прав, обов'язків, відповідальності та взаємостосунків.

Цікаво, що, розглядаючи як предмет наукового управління зв'язок між машиною і окремим робітником, представники цих двох шкіл надавали особливу увагу комплексу виконуваних робітником операцій, його втомленості, професійній підготовці та іншим аспектам, на підставі яких робітник вивчається як програмований чинник виробництва. Роль даного підходу в підвищенні продуктивності праці була дійсно висока, він отримав застосування і при аналізі трудових процесів в системі державного управління, класифікації посад державних службовців.

1.4. Основні підходи до управління суспільством

У 1920-ті роки формується і набуває повсюдне поширення так звана «традиційна модель» державного управління, що проіснувала практично без змін до кінця 80-х років XX ст., тому її розгляду слід приділити окрему увагу. Традиційна модель державного управління може бути охарактеризована як адміністрування, що здійснюється під формальним контролем політичного

керівництва, базується на бюрократичних принципах управління і наявності в органах державного управління постійних, нейтральних та безособових співробітників, котрі мотивуються тільки суспільними інтересами, однаково служать будь-яким правлячим суб'єктам і реалізують політику, обумовлену цими суб'єктами, не привносячи в неї нічого свого.

Хоча традиційна модель і піддається зараз посиленій критиці, але порівняно з передуючими їй формами і моделями управління вона стала значним кроком уперед. Початок традиційній моделі було покладено у Великобританії в середині XIX сторіччя. У 1854 році з'явилася Доповідь Норткота-Тревильяна, у якій відзначалося, що публічна служба повинна здійснюватися шляхом прийняття на її нижчі рівні ретельно відібраного корпусу молодих людей через заснування належної екзаменаційної системи для прийому на посаду. У Доповіді також рекомендувалося відмовитися від патронажної системи і перейти до системи просування по службі відповідно до дійсних заслуг.

Відповідні реформи відбулися і у США, хоча в цій країні не перейняли чіткий розподіл державних службовців на чотири категорії, як це було у Великобританії й обов'язкову вимогу, щоб вони починали проходження державної служби з нижчої категорії. Цей вплив спричинив появу в 1883 році Акту цивільної служби (т.зв. Пендлтонський акт), що містив чотири ключових пункти:

- 1) проведення конкурсних іспитів для всіх претендентів на заняття посад;
- 2) добір для зарахування на посаду кращих за результатами іспитів;
- 3) проходження претендентами випробувального терміну перед остаточним зарахуванням на посаду;

4) пропорційний розподіл посад відповідно до населення територій.

Крім зазначених реформ у Великобританії і США на формування традиційної моделі вплинула прусська модель державного управління, а також роботи М. Вебера і В. Вільсона, які є основними теоретиками цієї моделі. М. Вебер розробив теорію бюрократії, ідеї про професійну публічну (державну) службу, про призначення і просування відповідно до заслуг, про політичну нейтральність державних службовців. В. Вільсон привніс ідею про те, що за формування політики повинні бути відповідальні політичні суб'єкти, а адміністрації повинні її реалізовувати. І обидва ці вчені висунули тезу про те, що адміністрування повинне бути лише інструментальним і технічним засобом здійснення політики, будучи виключеним з політичної сфери.

Остаточним «штрихом», що завершив формування традиційної моделі державного управління, послужила адаптація багатьох положень і підходів наукового менеджменту і адміністративної школи управління. Це відбулось тому, що вони пропонували спосіб операціоналізації бюрократичної форми організації усередині державних управлінських структур. Саме представники цих управлінських шкіл були основними носіями бюрократичної моделі. Ідеї «одного найкращого шляху» і систематичного контролю добре сполучалися зі суворою ієрархією, процесом прийняття рішень і поняттям прецеденту. Те ж саме стосується і стандартизації завдань та підбору до них працівників. Науковий менеджмент і адміністративна школа управління значно вплинули на практику державного управління й урядові дослідження, оскільки домінували в державному управлінні, починаючи з 1910 р., і допомогли викристалізуватися державному управлінню як академічній сфері.

Таким чином, традиційна модель державного управління передбачає, що існує лише «один найкращий шлях» управління і що він може бути

забезпечений теорією бюрократії, розподілом політичної й адміністративної сфери та застосуванням підходів наукового менеджменту і адміністративної школи управління. А оскільки адміністратори за визначенням не відповідали за результати політики, обумовленої іншими, а тільки за дії, що здійснюються ними в рамках своїх повноважень, їм стало властивим і «односпрямоване» мислення.

Питання для самостійної роботи:

1. Зміст терміну «публічне адміністрування».
2. У чому полягає предметна сфера публічного адміністрування?
3. Наведіть приклади співвідношення управління та адміністрування.
4. Охарактеризуйте основні наукові підходи до публічного адміністрування.
5. Методологічна основа публічного адміністрування.

Література до заняття 1:

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций / Г.В. Атаманчук. – 2-е изд., доп. / Г.В. Атаманчук. – М.: Омега-Л, 2004. – 584 с.
2. Державне управління : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко. /За ред. А. Ф. Мельник. - 2-е вид., випр. і доп. - К.: Знання, 2004. - 342 с.
3. Державне управління в Україні: реалії та перспективи : зб. наук. пр. - К.: Вид-во НАДУ, 2005. - 432 с.

4. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
5. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. - К.: Атіка, 2005. - 240 с.
6. Публічна влада і управління: принципи і механізми реалізації: моногр. / за заг. ред. Н.Р. Нижник. – Чернівці: Технодрук, 2008. – 432 с.

Заняття 2. Громадянське суспільство як суб'єкт/об'єкт публічного адміністрування

Мета: охарактеризувати громадянське суспільство як самоорганізовану систему, керовану за допомогою публічного адміністрування.

Питання для обговорення:

2.1. Етапи формування громадянського суспільства

2.2. Основа і інститути громадянського суспільства

2.3. Функції громадянського суспільства

2.4. Види громадянського суспільства

2.5. Громадянське суспільство як сфера формування єдиного комплексу цінностей та відносин

Ключові слова: суспільство, громадянське суспільство, асоціація, самоуправління, свобода, інститути громадянського суспільства.

2.1. Етапи формування громадянського суспільства

Становлення «громадянського суспільства» (і як соціального феномену, і як теоретичної концепції) охоплює період від кінця XVII до 1-ої половини XIX століття. Його основні положення були сформульовані такими видатними мислителями як Дж. Лок, А. Фергюссон, Ш.Л. Монтеск'є, Ш. Кант, Ф. Г. Гегель, А. де Токвіль.

Застосувавши термін *societas civilitas* (пізніше: *civil society* – цивільне суспільство) для означення нових суспільних порядків, які утверджувались на їхніх очах, ці мислителі започаткували властиве й нинішнім концепціям

громадянського суспільства та держави, їх трактування як певного типу антиномії, за допомогою якої суспільна система описується як поділена на дві взаємопов'язані та взаємообумовлені, проте відмінні і, в ідеалі, автономні сфери: політичну і громадянську (соціальну). Життя в останній ґрунтується на ідеях індивідуальної свободи громадян та автономності громад, їхньому праві творити спілки та асоціації, захищати власні інтереси, запобігати або протистояти сваволі державних зверхників.

Ранні концепції громадянського суспільства наголошували на економіці як його головній складовій частині. Адже саме тут індивіди проявляли себе незалежними суб'єктами суспільної діяльності і, покладаючись на механізми ринкової саморегуляції, прагнули якомога меншого втручання держави у свої справи.

Проте, це не означало, що держава не відігравала жодної ролі в становленні громадянського суспільства. Її функції полягали в творенні та впровадженні в життя законів, що були втіленням загальної волі громадян, оберігали непорушність їхніх прав та свобод.

Отож, громадянське суспільство, яке формувалося від XVII аж до 1-ої пол. XIX ст., на практиці було молодим буржуазним суспільством, яке утверджувало ліберальні свободи, підкорялося законові, формувало громадську думку щодо проблем, які були визнані загально значущими. Захищати ці інтереси люди намагалися через створювані ними спілки та об'єднання, які функціонували автономно, під охороною закону. Ринок надавав цьому суспільству механізмів саморегуляції, звільняючи неpolітичну сферу від потреби в державній регламентації. Разом з тим, ринок приніс і анти громадянські тенденції: надмірний індивідуалізм, різке соціальне розшарування, пауперизацію трудових класів, втрату ними почуття суспільності.

В міру усвідомлення цих проблем зростала стурбованість щодо них, ширилися класові антагонізми, загострювалася класова боротьба, а теорія громадянського суспільства, яка акцентувала увагу на позитивних, солідаристських аспектах, відходить у минуле. Настає період громадянського суспільства, який триває від середини XIX до 2-ої пол. XX ст. як елемент суспільної системи і як автономна щодо державних структур сфера публічного життя громадянське суспільство значною мірою зберігається (а в країнах т. зв. другого «ешелону» цивілізації щойно починає утверджуватись). Але в багатьох країнах, де раніше була розроблена теорія громадянського суспільства, його якісні параметри тепер змінюються.

Суспільство, за висловом Дж. Кіна, «дичавіє». На практиці це проявляється в загостренні класових суперечностей, у пануванні насильницьких методів розв'язання конфліктів, загалом – у «нецивілізованому» поведіння та незбалансованому впливі тих, кого ми нині назвали б «олігархами». Стають популярними соціалістичні концепції суспільного розвитку, серед них одна з найрадикальніших – марксизм. К. Маркс і Ф. Енгельс та їхні послідовники оголошують громадянські зв'язки і громадянське суспільство формою класових відносин, породжену капіталістичним способом виробництва і приречену загинути разом із ним. А в 1-ій пол. XX ст. в низці країн громадянське суспільство взагалі на певний час сходить зі сцени внаслідок гіпертрофії державних функцій «легітимного насильства» (фашизм, більшовизм, нацизм). Не дивно, що концепція громадянського суспільства стає непопулярною.

Щоправда, саме на період громадянського суспільства припадає найвище піднесення громадського життя в Центрально-Східній Європі і, зокрема, в тій частині України, яка належала до Австрійської імперії. Остання саме тоді встала на шлях конституційного розвитку та надала рівні права народам, які входили до її складу. В умовах дотримання владою Австро-Угорської монархії

принципів правової держави наприкінці XIX на початку XX ст. відбувся злет громадянської свідомості та організованого громадянського життя Галичини. Він сприяв відродженню економічного та політичного життя, зростанню національної гідності, єднання і громадянської поведінки.

Серед західноєвропейських теоретиків 1-ої пол. XX ст. всебічно досліджував феномен громадянського суспільства італійський марксист Антоніо Грамші. Робив він це з властивою марксистам політичною метою: позбутися поділу на громадянське суспільство і державу і побудувати так зване «регульоване суспільство». Та після II Світової війни, особливо з настанням III хвилі демократизації країн світу, твори Грамші послужили містком, який з'єднав майже розірвану традицію теорії та практики громадянського суспільства в західних країнах, а саме він став провісником наступного етапу в її розвитку - громадянського суспільства. Цей етап приніс відродження та осучаснення ідеї, впровадження її в життя нових країн і навіть континентів.

Надзвичайний успіх раніше забутої концепції громадянського суспільства в післявоєнний період, а особливо у 80-90-ті роки XX ст. пояснювався тим, що за її допомогою спершу було розроблено нову «стратегію трансформування диктаторських режимів», а відтак вона стала інструментом пояснення, чому і як відбулося падіння комуністичних режимів у Центральній та Східній Європі та від чого тут залежатимуть успіхи в утвердженні демократичних інститутів. Проте вплив концепції не обмежується країнами, що здійснюють перехід від авторитарних і тоталітарних режимів до демократії.

Отже, громадянське суспільство – це стара, але дуже актуальна теоретична концепція, котра усе ще «володіє значним аналітичним, нормативним і політичним потенціалом». Причому тепер, як вважає Дж. Александер, вона прийшла в науку надовго. З крахом комунізму і кризою

соціалістичних ідеологій центр ваги в дослідженні соціальних проблем перенесено з соціалізму на демократію. А в «арсеналі» демократичної теорії найбільш підходящою для аналізу соціальних проблем є саме концепція громадянського суспільства.

2.2. Основа і інститути громадянського суспільства

При всій різноманітності інтерпретації громадянського суспільства, переважна більшість дослідників сходяться на тому, що поняття громадянського суспільства застосовується для вивчення неполітичної частини суспільної системи і має певне аналітичне навантаження лише у випадку розмежування суспільства і держави. Крім того, воно має певні якісні характеристики. Тому його не слід змішувати із «людським суспільством» взагалі ні історично, ні структурно, ні культурно.

Структурно громадянське суспільство є підсистемою суспільства як цілого, яка, як уже згадувалось, наближається до соціальної сфери суспільного життя. У зародковому стані вона фактично присутня в кожному сучасному суспільстві. Однак суспільства різняться її розмірами (вона може, як за тоталітаризму, прямувати до нуля, а може охоплювати основний простір людської життєдіяльності) та за її якістю: рівнем розвиненості, повноцінністю функціонування, системою цінностей.

Як підструктура суспільної системи, громадянське суспільство, у свою чергу, має складну внутрішню структуру, до якої входять компоненти інституційного плану і певний тип культури.

Інститутами громадянського суспільства є:

- добровільні громадські організації і громадські рухи, а також політичні партії на перших стадіях свого формування, поки вони ще не задіяні в механізмах здійснення влади;
- незалежні засоби масової інформації, які обслуговують громадські потреби та інтереси, формулюють і оприлюднюють громадську думку, громадська думка як соціальний інститут;
- у певному аспекті – вибори та референдуми, коли вони служать засобом формування і виявлення громадської думки та захисту групових інтересів;
- залежні від громадськості елементи судової і правоохоронної системи (як-то суди присяжних, народні міліцейські загони тощо);
- на Заході є тенденція зараховувати до інститутів громадського суспільства також розподільчо-регулятивні інститути сучасної держави загального добробуту.

Громадянське суспільство - це сфера спілкування, взаємодії, спонтанної самоорганізації і самоврядування вільних індивідів на основі добровільно сформованих асоціацій, яка захищена необхідними законами від прямого втручання і регламентації з боку держави і в якій переважають громадянські цінності.

Тільки сукупність історичних, структурних і культурних рис громадянського суспільства дає нам його «нормативний образ», розкриває сутність цього поняття як ідеального типу. З переходом на описовий рівень ми можемо встановити міру наближеності конкретних суспільств до визначеного в такий спосіб ідеалу, сказати, наскільки в ньому розвинені структури і культура, притаманні саме громадянському суспільству.

2.3. Функції громадянського суспільства при здійсненні управління державою

Найголовніші функції громадянського суспільства наступні:

По-перше, громадянське суспільство є засобом самовиразу індивідів, їхньої самоорганізації та самостійної реалізації ними власних інтересів. Значну частину суспільно важливих питань громадські спілки та об'єднання розв'язують самотужки або на рівні місцевого самоврядування. Тим самим вони полегшують виконання державою її функцій, бо зменшують «тягар проблем», які їй доводиться розв'язувати.

По-друге, інститути громадянського суспільства виступають гарантом непорушності особистих прав громадян, дають їм впевненість у власних силах, служать опорою у їхньому можливому протистоянні з державою, формують «соціальний капітал» - ті невід'ємні риси особистості, завдяки яким вона стає здатною до кооперації та ефективних солідарних дій.

По-третє, інститути громадянського суспільства систематизують, впорядковують, надають урегульованості протестам і вимогам людей, які в іншому випадку могли б мати руйнівний характер, і в такий спосіб створюють сприятливі умови для функціонування демократичної влади.

По-четверте, ці інститути виконують функцію захисту інтересів певної групи в її протиборстві з іншими групами інтересів. Завдяки їм кожна група отримує шанс «бути почутою на горі» владної піраміди.

Функціональна характеристика вказує на роль громадянського суспільства у суспільній системі, на те, чому його розглядають як опору демократії і як вияв свободи.

Але громадянське суспільство не зможе повноцінно виконувати названі функції, якщо в ньому відсутній бодай один з найголовніших його *атрибутів*, до яких слід віднести:

- наявність публічного простору, засобів і центрів комунікації, наслідком чого є формування сфери громадського (цивільного) життя і громадської думки;
- організоване громадське (публічне) життя вільних і рівних індивідів, чий права захищені конституцією та законами;
- незалежні від держави, добровільні асоціації, автономність яких усвідомлена на індивідуальному і колективному рівні;
- зорієнтована на громадські інтереси та публічну політичну діяльність, наслідком якої є кооперація та солідарність між людьми, спілкування на засадах взаємної довіри і співробітництва.

Отже, громадянське суспільство – це сфера взаємодії індивідів і тих груп та організацій, які вони утворюють. Однією з цілей взаємодії є формулювання, висловлювання і захист індивідами та їх об'єднаннями своїх інтересів. Це той зріз суспільних відносин, коли громадські організації виступають як групи інтересів, що є посередниками в стосунках індивідів з владою та рештою суспільства.

2.4. Види громадянського суспільства

І дійсність, і теорія еволюціонуючи в часі, зазнали змін, які були узагальнені під назвами «громадянського суспільства». Це – часові або історичні моделі громадянського суспільства. Поряд із ними можуть бути виділені моделі, в яких враховано переважання тих чи інших функцій у життєдіяльності громадянських суспільств. Вони також властиві певним етапам

його еволюції, або певним країнам. Варіантом такого «модельовання» є виділені Ненсі Розенблум такі різновиди громадянського суспільства як «демократичне», «посередницьке» та «виборче громадянське суспільство».

«Демократичне громадянське суспільство» вирізняється насамперед тим, що його суб'єкти наголошують на політичній участі та потенційній опозиційності громадських об'єднань до владних структур (функція противаги). головною справою громадянських об'єднань тут є «прищеплення» громадянам почуття політичної дієспроможності, здатності розглядати їх в ім'я загального добра. Для цієї цілі, вони повинні внутрішньо бути ліберально-демократичними «міні-республіками», орієнтованими на публічні арени обговорення і здійснення політики.

«Посередницьке громадянське суспільство» розглядається як агент формування чеснот, як вихованість, «соціабельність», здатність до солідарного вирішення проблем. Воно націлює громадян на соціальні зв'язки, принципи громадськості, відкритості, товаристськості та відповідальності – якості, які утримують плюралістичну ліберальну демократію разом (як це описано у Токвіля). У посередницькому громадянському суспільстві «від вторинних асоціацій не очікують формування політичних достоїнств, і соціальне співробітництво зовсім не обов'язково має трансформуватись у політичне представництво.

«Виборче громадянське суспільство» докладас зусиль до підвищення економічної ефективності і загального добробуту. Це поки що нова тенденція в розумінні його функцій, але саме вона, на думку автора, найбільше відповідає умовам сучасності. Пропонуючи цю модель як найперспективнішу.

Так, Гегель писав про суперечливість та обмеженість морального впливу громадянського суспільства, в якому переважають егоїстичні інтереси, вузько

групова прив'язаність, бідність – риси, що й сьогодні загрожують єдності громадянського суспільства і вимагають «різноманітних виправлень».

2.5. Громадське суспільство як сфера формування єдиного комплексу цінностей та відносин в державі

Однією з головних умов забезпечення стабільності в державі є належний розвиток громадянського суспільства.

Саме тому згідно із Законом України «Про основи національної безпеки України» *створення громадянського суспільства віднесено до пріоритетних національних інтересів.*

Це означає, що розв'язання проблеми інтенсифікації процесів його становлення як одного із ключових чинників забезпечення суспільно-політичної стабільності є досить актуальним завданням, на що звертає увагу чимало дослідників.

Внаслідок цього в сучасних умовах реформування суспільно-політичних та економічних відносин тій чи іншій людині досить важко побачити контури майбутнього, знайти своє місце та з'ясувати власне призначення, віднайти оптимальні засоби для розв'язання конфліктних ситуацій, визначити шляхи саморозвитку та забезпечення власної безпеки.

В умовах громадянського суспільства можна виділити низку основних *принципів*, які характерні у ставлення до індивіда:

- усі члени суспільства рівні перед законом;
- усі члени суспільства мають рівні можливості для реалізації своїх цілей;
- кожен член суспільства має право вибору при вирішенні будь-яких питань, що стосується його особисто;

- чим більшої кількості індивідів стосується рішення, тим менше воно залежить від дій окремої особи, рішення загальної компетенції приймаються за участю всіх сторін, рішення про делегування влади приймаються з найбільшою демократичністю.

Найбільш актуальні проблемні питання формування громадянського суспільства можна умовно поділити на дві групи: неухильне забезпечення прав і свобод людини та вдосконалення механізмів формування функціонування вказаного суспільства.

Сьогодні в розвинених країнах світу інвестиції в людину, освіту, науку, культуру, людського спілкування, дозвілля що стають пріоритетними порівняно з інвестиціями у промислове виробництво. В умовах глобалізації необхідність підвищення ефективності функціонування політичних структур, державних інститутів, загалом системи державного управління зумовлені потребами більш високого рівня організації управління суспільними процесами.

Існує два можливих, але принципово відмінних методи досягнення соціально-політичної стабільності, які значною мірою залежать від сутнісної основи організації державної влади. В умовах тоталітарної держави – це метод послідовного силового тиску на суспільство (економічного, ідеологічного, політичного тощо). Якщо ж це демократична країна, то соціально-політична стабільність досягається завдяки підвищенню рівня соціальної однорідності суспільства.

Проте будь-який силовий тиск з боку органів державної влади неминуче породжує протидію, яка рано чи пізно призводить до соціально-політичної деструкції соціального організму, сепаратизму тощо, тобто до сукупності реальних загроз національній безпеці. Очевидно, рівень вказаних загроз залежить від чисельності вказаних прошарків.

Отже, такі феномени, що характерні для сучасних розвинених демократичних країн, як: середній клас, громадянське суспільство і правова держава формуються одночасно і являють собою лише різні форми репрезентації одного і того самого процесу, суть якого відображає трансформацію тоталітарної держави в демократичну.

Питання для самостійної роботи:

1. Етапи та еволюція громадянського суспільства.
2. Сутнісні характеристики громадянського суспільства.
3. Місце і роль організацій у публічному адмініструванні.
4. Автономність і органічна єдність громадянського суспільства та держави.
5. Види, функції та інститути громадянського суспільства.

Література до заняття 2:

1. Державне управління : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко. /За ред. А. Ф. Мельник. - 2-е вид., випр. і доп. - К.: Знання, 2004. - 342 с.
2. Європейські орієнтири адміністративного реформування в Україні : [монографія] / за заг. ред. В. Д. Бакуменка, В. М. Князева. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 172 с.

3. Коломоєць Т.О. Публічне адміністрування в Україні в умовах реформування (адміністративно-правовий аспект): навч. посіб. / Т.О. Коломоєць, П.С.Лютіков, Держ. вищ. навч. закл. «Запорізький нац. ун-т». - Запоріжжя: Запорізький нац. ун-т, 2013. - 215 с.
4. Корнієнко В.О. Інститути громадянського суспільства та української держави: правові витоки. – Режим доступу: <http://www.apdp.in.ua/v29/42.pdf>
5. Шрьодер П. Нове публічне адміністрування або Як досягнути ефективного врядування? / П. Шрьодер; пер. з нім. В. Шведа. – К.: Заповіт, 2008. – 76 с.
6. Ястремська О.М. Публічне адміністрування : навчальний посібник / О.М. Ястремська, Л.О. Мажник. - Х. : ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2015. - 132 с.

Заняття 3. Публічна влада та публічне адміністрування

Мета: охарактеризувати феномен публічної, політичної влади в суспільстві та її зв'язок з публічним управлінням та адмініструванням.

Питання для обговорення:

- 3.1. Поняття «феномену влади».
- 3.2. Публічна влада та публічне адміністрування.
- 3.3. Держава як суб'єкт політичної влади. Поняття економічної влади (їх взаємодія).
- 3.4. Поняття «лобізму».

Ключові слова: влада, держава, політична влада, державна влада, публічна влада, демократія, республіка, лобі.

3.1. Поняття «влада»

В історії людства з розвитком суспільства відбувалося розширення спектра прояву феномена влади. На світанку людської цивілізації – у первісному суспільстві - первинним її видом була соціальна влада. Вона здійснювалася на основі звичаїв, традицій, моралі, забезпечуючи цілісність, стабільність первісного суспільства. Потім, з ускладненням соціально-політичного життя, появою приватної власності, соціальної нерівності та класової диференціації виникає якісно новий вид – політична влада, розширювати свій вплив, реалізувати свої інтереси. Коли з'явилися політичні форми організації суспільства, такі як держава, виникає і державна влада, що дає право й можливість державі та її інституційним органам (адміністративному апарату) розпоряджатися життєдіяльністю суспільства, застосовувати у разі соціальної непокори спеціальні заходи примушення, врегульовані правовими нормами. З

настанням ери загальної глобалізації та міжнародної інтеграції зростає роль легітимних міжнародних і міждержавних інституцій (ООН, Рада Європи і ін.), покликаних вирішувати проблеми загальносвітового порядку або реалізувати інтереси групи держав у певному регіоні світу. Поступово відбувається становлення й розвиток особливого виду - міждержавної влади, носії якої, ґрунтуючись на нормах міжнародного права, володіють здатністю підпорядковувати якусь частину світової спільноти для забезпечення досягнення певних цілей, пов'язаних із вирішенням загальносвітових, глобальних проблем.

Найважливішою умовою гарантії прав і свобод громадян, зміцнення демократії є поділ влади при збереженні єдності державної влади. цей принцип був сформульований у 1690 р. англійським філософом Джоном Локком, а потім розвинутий французьким просвітителем Шарлем Монтеск'є («Дух законів», 1748) і вперше реалізований в американській конституції 1787 р. Середньовічна Європа не знала поділу влади, існував лише розподіл сфер впливу світської влади і влади церковної, котрі багато сторіч зі змінним успіхом вели боротьбу за першість.

У Радянському Союзі при повній монополії на владу з боку КПРС існував фактичний розподіл її функцій між партійними органами, органами КДБ і армією.

Протиріччя і суперництво між цими впливовими організаціями дозволяли вищому радянському керівництву контролювати ситуацію в країні.

У найбільш явному вигляді принцип поділу влади діє в президентській республіці, де президент (він же фактичний чи юридичний глава виконавчої влади) формально незалежний від парламенту. Система взаємин трьох гілок влади – законодавчої, виконавчої і судової – у США (а потім і в інших країнах)

одержала назву «системи стримувань і противаг». Дієвість цієї системи продемонструвала уотергейська криза 1974 р., що скінчилася вимушеною відставкою президента Р. Ніксона, а також спроба імпічменту президента Б. Клінтона в 1999-2000р., як найважливішого інструмента даної системи.

3.2. Публічна влада та публічне адміністрування

Влада є одна з фундаментальних початків людського суспільства. Влада – право і можливість розпоряджатись чимось і кимось, підкоряючи своїй волі. Коли американського президента Річарда Ніксона спіймали на брехні стосовно скандальної події в готелі «Уотергейт», спалахнула політична криза і, не чекаючи процедури відречення президента від посади конгресом, Річард Ніксон пішов у відставку. Президент мав переважну законність, символ суверенітету великої держави, в його руках зосереджені важелі і механізми управління, але чому Річард Ніксон не дає відчуті суспільній думці свою владу, а покійно йде у відставку?

Влада – це здатність конкретних лідерів змусити підкорятися собі. Сприймаючи владу лише як потенціал примусу і насилля, не можна зрозуміти, чому в історії сучасного суспільства можливі і такі парадокси. Якщо міра законності – показник ступеня поваги суспільства до уряду, а забезпечити суверенітет – показник поваги до держави, то влада – це повага конкретного політичного лідера її здійснюючого, повага народу.

Влада є скрізь, де є стійкі об'єднання людей: в сім'ї, виробничих колективах, різноманітних організаціях і установах, в усій державі. Влада, безперечно, засіб здійснення політики. Влада – організована основа політики, одне з важливіших знань управління суспільством, культурною діяльністю, конкретним життям людини.

Влада має універсальні *властивості*:

- Загальність функціонування в усіх сферах суспільних відносин і політичних процесах;
- Здатність проникати в усі види діяльності;
- Зв'язувати людей, суспільні соціальні верстви і групи і протиставляти їх;
- Має і єдиний принцип діяльності командування в різних його формах (розпорядження, наказ, переконання та ін.).

Поняття влади має багато *тлумачень*:

- Можливість і здатність проводити свою волю;
- Відносини між людьми, коли одні командують, а інші підкоряються;
- Здатність досягати поставленої мети;
- Спроможність соціально-політичної системи забезпечувати виконання прийнятих нею рішень.

По-перше, з точки зору мети визначення влади характеризує здатність досягнення поставленої мети, одержання намічених результатів. Англійський політолог Бертран Рассел відмічає, що «влада може визначитись як реалізація наміченої мети».

По-друге, влада розглядається як особливий тип поведінки за яким одні люди командують, інші підкоряються американський політолог Гарольд Лассуелль відмічає, що початкові імпульси для виникнення влади дає властиві індивідам прагнення до влади і володіння політичною енергією. У владі людина бачить засіб поліпшення життя, надбання багатства, завоювання престижу, свободи, безпеки тощо.

По-третє, з позицій психології влада розглядається як індивідуальна поведінка (Зігмунд Фрейд, Карл Юнг).

Прагнення до влади і особливо оволодіння нею виявляє функцію суб'єктивної компенсації фізичної або духовної неповноцінності. Влада виникає як взаємодія волі до влади – одних і готовності до підкорення, добровільному рабству – інших. У психіці людини, вважає Зігмунд Фрейд, є структури, що роблять її схильною до віддання переваг свободі від рабства заради особистої захищеності і заспокоєння з допомогою любові до володаря.

По-четверте, існує і системний підхід до визначення влади. такий підхід протилежний підходу з позиції поведінки людини і психологічному баченню влади.

Системний підхід у визначенні влади виходить з похідності влади, а тлумачення її впливає не з індивідуальних відносин, а соціальної системи як властивості системи, що проявляється у взаємовідносинах частин і цілого. американський політолог Толкотт Парсонс визначає владу як «здатність системи забезпечувати виконання її елементами взятих зобов'язань, спрямованих на реалізацію колективної мети системи». Інші представники системного підходу (Карл Дойч, Ніколас Лукас) пояснюють владу як засіб соціального спілкування (комунікації), що дозволяє регулювати групові конфлікти і забезпечувати інтеграцію суспільства.

Аналіз влади – глобального, виняткового, незвичайного явища, властивого і природі і людському суспільству показує, що влада має давно традицію в історії суспільної думки. Ще Аристотель висловлював думку, що початки владарювання і підкорення універсальні, охоплюють не тільки світ живих істот, але й неживу природу. відносини влади Аристотель розглядав як природну

необхідність одних людей підкорятися, а інших – панувати, управляти, владарювати.

Влада є ядром політики, суспільним явищем, характерним для людського суспільства. Сутність поняття розкривають його складові елементи: підпорядковуюча сила, воля, ціле покладання, соціальна відповідальність. Проявом цієї сутності є управління. Влада є соціальним явищем, це відносини між людьми. Державна влада має усі перелічені елементи та виявляється у процесі публічного управління.

3.3. Держава як суб'єкт політичної влади. Поняття економічної влади

Мета будь-якої держави – організація суспільних сил і ресурсів для оптимального рішення вагомих проблем. Перші держави виникли на Древньому Сході з метою створення єдиної інтеграційної системи, без якої землеробство було неможливим. Однак в умовах постійного дефіциту вкрай необхідних ресурсів, державна влада дуже рано почала використовуватися для перерозподілу ресурсів на користь найбільш привілейованих груп населення. Звідси походження найважливішої функції держави – функції насильства щодо тих груп населення, яких не влаштовував даний переділ.

Спосіб здійснення державної влади пов'язаний з певними формами і методами публічного управління.

Демократія суттєво відрізняється від усіх інших режимів, що відображено в діяльності системи управління – посилюється децентралізація, значну роль в процесах управління відіграє місцеве самоврядування, економічні методи заміщають адміністративні, задоволення органів влади. Певні особливості здійснення функцій публічного управління в різних країнах обумовлені способами організації державної влади, тобто формами правління.

Це може бути республіка (влада здійснюється обраним населенням колегіальним органом чи одноосібним лідером) або монархія (влада здійснюється одноособово чи від імені спадкового монарха). Республіка може бути президентською, парламентською або змішаною, монархія – абсолютною, парламентською, дуалістичною, теократичною, виборною. Це відбивається на організації процесів прийняття і реалізації державно-управлінських рішень. Виконанні кадрових функцій тощо.

Зовнішні функції держави також серйозно змінювалися: від системного прямого насильства у відношенні більш слабких сусідів до міжнародного співробітництва і зміцнення впливових міжнародних організацій і об'єднань.

При цьому варто мати на увазі, що глобалізація сучасного світу не припускає відмовлення від державної форми організації суспільства, більш того роль національної держави в таких умовах може зростати.

В міру ускладнення соціальної структури суспільства у держави виникає нова функція – політична, - що має за мету узгодження інтересів впливових суспільних сил.

Ця задача вирішувалася по-різному: від прямого придушення незгодних до створення механізмів, що дозволяють організувати цивілізовану політичну боротьбу. Ускладнення функцій держави, поява її нових форм пов'язані з пошуком і розвитком механізмів політичної боротьби.

Політична влада є всяка заснована на насиллі, примусі, влада однієї групи людей щодо іншої групи або інших груп людей в умовах антагоністичного суспільства частіше, хоча і не випадково – у ставленні певного суспільного класу.

Для здійснення політичної влади необхідні всі ті елементи, які взагалі потрібні для здійснення влади, а також суспільного поділу між групою (групами), що здійснюють владу і групою (групами), стосовно якої влада здійснюється, і організований примус як основа здійснення влади.

Функції політичної системи суспільства, організація його політичного життя, політичних відносин, що включають відносини між державою і суспільством, суспільними групами, класами, асоціаціями, політичними інститутами, апаратами і органами державного управління, політичними партіями, громадянами та ін., управління справами суспільства і держави на різних рівнях.

Політична влада – це політичне панування, політико-правова гарантія певного типу економічних, соціальних відносин, один з видів авторитету, власне політичного авторитету.

Політична влада – одне з найважливіших проявів влади, що характеризується реальною здатністю певної соціальної спільноти (класу, страту, нації або іншої соціальної спільності), а також індивідів, які відображають її інтерес здійснювати, реалізувати свою волю з допомогою політики і правових норм.

Економічна роль держави час розумілася однобоко – лише як присвоєння через податкову систему або в інший засіб довільної частини суспільних ресурсів. У XVIII-XIX ст. з'являється теорія про державу «як нічний сторож приватної власності» (за відомим висловом Ф. Лассаля). Лише в кін. XIX – поч.. XX ст. зміцнюється уявлення про організаторську роль держави в економічній сфері. Відповідно розвивається соціальна функція сучасної демократичної держави, а саме: перерозподіл частини суспільних ресурсів на користь

незаможних з метою зміцнення стабільності всього суспільства в цілому (концепція соціальної держави).

Економічна політика – це насамперед, державна політика. Однак як реальні суб'єкти, що активно впливають на економічну політику, виступають: політичні партії, об'єднання, профспілки, фінансово-промислові групи. Особливо велика у визначенні напрямків економічної політики роль фінансово-промислових груп.

Певний тиск на уряд роблять і інші суб'єкти економічної і соціальної політики. Упроваджуючи у владі структури чи делегуючи туди своїх представників, здобуваючи контроль, над сучасними засобами масової інформації, фінансово-промислова олігархія зосереджує у своїх руках політичну й економічну владу. Це дає практично необмежені можливості впливу на політику уряду визначення її мети та засобів їх досягнення. В економічній політиці, важливе місце займає тісний взаємозв'язок і субординованість усіх її ланок і складових.

Найважливіша *мета економічної політики держави*:

- По-перше, стабільне економічне зростання: повна й ефективна зайнятість;
- По-друге, орієнтація на інновації і підвищення економічної ефективності: стабільний рівень цін;
- По-третє, збалансованість державного бюджету: рівновага платіжного балансу.

Це означає, що жодна економічна система, жодна навіть найрозвинутіша країна не може забезпечити виконання всієї мети не тільки в короткий термін, але й у тривалих періодах.

3.4. Поняття «лобізму»

Лобізм – скоординована практика відстоювання інтересів чи чинення тиску на законодавців і чиновників неурядовими організаціями, фінансово-промисловими групами чи етнічними спільнотами на користь того, або іншого рішення. Лобізм також передбачає діяльність зацікавлених осіб, яка сприяє ухваленню органами влади тих або інших рішень, з використанням формальних і неформальних відносин в органах влади. Передусім йдеться про захист інтересів не якоїсь окремої компанії, а цілої галузі.

Іноді асоціюється з корупцією і нелегальними методами впливу на прийняття рішень урядовими структурами, хоча лобізм не обов'язково передбачає підкуп державних працівників. Представники зацікавлених груп називаються *лобістами*, а їх групи *лобі*.

Вважається, що термін «лобі» походить від практики відвідувати депутатів у Центральному Вестибюлі Британського Парламенту (англ. Central Lobby). Перша згадка про лобіювання датована 1820 р. про намагання представників громадськості вплинути на прийняття рішення в Конгресі США. Англійською lobby означає «кулуари», «коридори».

За іншою версією, термін походить від різного роду активістів, які очікували президента США в кулуарах готелю, щоб намагатися вплинути на нього і таким чином посприяти прийняттю вигідного їм рішення. У 1946 р. у США був прийнятий спеціальний закон про лобізм і зараз цей феномен існує у всіх демократичних країнах. Нерідко лобісти мають свої контори при законодавчих органах. Легалізація цієї діяльності дозволяє зробити прозорими взаємини влади і бізнесу, щоб виборці могли бачити, чиї інтереси відстоює той або інший політик.

Питання для самостійної роботи:

1. Механізм взаємодії влади та публічного адміністрування.
2. Економічна влада.
3. «Ядро» публічного адміністрування.
4. Взаємозв'язок та взаємозалежність політичної та економічної влади.
5. Значення лобізму.

Література до заняття 3:

1. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд. В.П. Тимошук. – К., 2003. – 496 с.
2. Дзюндзюк В.Б., Мельтюхова Н.М. та ін. Публічне адміністрування в Україні: Навч. посібник / [за заг. ред. д-ра ф. наук, проф. В.В. Корженка, к.е.н., доц. Н.М. Мельтюхової – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2011. – 306 с.
3. Економічний розвиток: державна політика : навч. посіб. / Ю. Бажан, О. Кілієвич, О. Мартене та ін. - К.: Вид-во УАДУ, 2001. - 480 с.
4. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
5. Коломоєць Т.О. Публічне адміністрування в Україні в умовах реформування (адміністративно-правовий аспект): навч. посіб. / Т.О. Коломоєць, П.С.Лютіков, Держ. вищ. навч. закл. «Запорізький нац. ун-т». - Запоріжжя: Запорізький нац. ун-т, 2013. - 215 с.

6. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. - К.: Атіка, 2005. - 240 с.
7. Публічна влада і управління: принципи і механізми реалізації: моногр. / за заг. ред. Н.Р. Нижник. – Чернівці: Технодрук, 2008. – 432 с.

Заняття 4. Місцеве самоврядування у системі публічного адміністрування

Мета: охарактеризувати місцеве самоврядування як самостійний вид публічної політичної влади, його відносини з державно-владними інституціями

Питання для обговорення:

- 4.1. Поняття публічної муніципальної влади.
- 4.2. Поняття місцевого самоврядування. Основні фактори його формування.
- 4.3. Сфери управління та компетенції місцевого самоврядування.
- 4.4. Представницькі та виконавчі органи місцевого самоврядування.
- 4.5. Посадові особи місцевого самоврядування.

Ключові слова: публічна влада, державна влада, муніципальна влада, розмежування повноважень, місцева демократія, місцеве самоврядування, виконавчі органи, представницькі органи.

4.1. Поняття публічної муніципальної влади

Місцеве самоврядування, будучи самостійним видом публічної влади, що здійснюється на муніципальному рівні (в Україні – село, селище, місто), за

природою, сутністю та діапазоном здійснюваних нею функцій є найбільш соціально орієнтованою формою здійснення публічної влади. функціональна цінність місцевого самоврядування полягає у його необхідності громадянському суспільству.

Адже реальна, дієздатна муніципальна влада передбачає не лише конституційно-правове визнання прав територіальних громад, декларування самостійності місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення, не тільки закріплення правових, соціальних та інших гарантій цієї самостійності, встановлення функцій та компетенції місцевого самоврядування, а й розвиток економічного і фінансового потенціалу всієї держави в цілому.

В одній якості муніципальна влада та місцеве самоврядування разом виступають інститутом громадянського суспільства, є ефективною формою самоорганізації людей, руху в напрямі людської солідарності (ст. 7 Конституції України), а саме:

- чіткі наміри визначити для України демократичний шлях розвитку;
- принциповий вибір політичної системи, в основі якої знаходяться загальнолюдські цінності (а місцеве самоврядування – одна з них);
- зобов'язання держави у відношенні до громадян забезпечити відповідний комплекс громадянських правомочностей, забезпечити їх публічно-правову охорону і захист.

Завдання та мета муніципальної влади – це задоволення усіх місцевих потреб за допомогою публічно-владних дій самого місцевого співтовариства, цього коштів та контролю, у включенні жителів села, селища або міста до процесу самопомогі і самодіяльності, у правильній критичній оцінці явищ, що відбуваються у політичній, економічній, соціальній, культурній сферах, у пробудженні свідомості щодо глибокої солідарності інтересів суспільних з

інтересами урядовими, інтересів індивідуальних з інтересами суспільними та державними.

Тобто основне, на що спрямована муніципальна влада, - це реалізація певних інтересів мешканців, вирішення певних проблем суспільства, що виникають на певних територіях своїми силами та за допомогою публічно-владних інструментів.

Саме орієнтація на вирішення питань місцевого значення – основних проблем місцевих жителів, їх спільностей, а через те окремі проблеми суспільства в цілому, на нашу думку, є свідченням соціальної спрямованості, діяльності та функціонального призначення муніципальної влади. можна з повною впевненістю стверджувати, що саме питання місцевого значення як субстрат конституювання територіальної громади є основним об'єктом муніципальної влади, який обумовлює її унікальне функціонально-цільове соціальне призначення та детермінує систему функцій цього виду публічної влади.

Таким чином, можна визначити, що *функції* муніципальної влади:

1. це основні або кардинальні, пріоритетні та постійні напрями і види її здійснення, передусім щодо реалізації природного права людини і громадянина на місцеве самоврядування;
2. охоплюють основні сторони соціальної спрямованості муніципальної влади та призначення щодо вирішення завдань, що входять до кола питань місцевого значення;
3. відображають недержавну природу муніципальної влади (хоча певною мірою суб'єкти місцевого самоврядування беруть участь у реалізації функцій державної влади);

4. дають відповідь на питання, чим має займатися місцеве самоврядування та розкривають матеріальний зміст публічно-владної діяльності суб'єктів його системи;
5. характеризують способи, засоби, методи, за допомогою яких забезпечується реалізація публічно-владних прерогатив місцевого самоврядування.

Виходячи з наведеного: «муніципальна влада» - це легітимне, визнане та гарантоване державою публічно-самоврядне волевиявлення територіальної громади, органів і посадових осіб місцевого самоврядування щодо здійснення їх функцій і повноважень, спрямованих на реалізацію прав і свобод людини і громадянина та вирішення питань місцевого значення шляхом прийняття і реалізації правових актів в порядку, передбаченому Конституцією і законами України, а також нормативними актами місцевого самоврядування.

Сутність муніципальної влади криється у активності жителів – членів територіальних громад, які здійснюють управління політичними, економічними та соціально-культурними процесами на певній території та вирішують самостійно та під свою відповідальність питання місцевого значення.

Для досягнення цієї мети необхідно вирішити складні організаційні, економічні, правові завдання, у чому зацікавленні насамперед самі територіальні громади.

4.2. Поняття місцевого самоврядування.

Основні фактори його формування

Місцеве самоврядування – багатогранне та комплексне політико-правове явище, яке може характеризуватися різнобічно. Аналіз Конституції України

дозволяє зробити висновок, що місцеве самоврядування як об'єкт конституційно-правового регулювання виступає в якості:

- по-перше, відповідної засади конституційного ладу України;
- по-друге, специфічної форми народовладдя;
- по-третє, права жителів відповідної територіальної одиниці (територіальної громади) на самостійне вирішення питань місцевого значення.

Місцеве самоврядування як засада конституційного ладу виступає одним із найважливіших принципів організації і функціонування влади в суспільстві й державі та є необхідним атрибутом будь-якого демократичного ладу. У ст. 2 Європейської Хартії місцевого самоврядування проголошується: «Принципи місцевого самоврядування повинен бути визнаний у законодавстві країни і, по можливості, у Конституції України».

Визнання місцевого самоврядування як засади конституційного ладу означає встановлення демократичної системи управління, яка базується на самостійності територіальних громад, органів місцевого самоврядування при вирішенні всіх питань місцевого значення.

Місцеве самоврядування як форма народовладдя. Згідно ст. 5 Конституції України народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. З даного конституційного положення прямо випливає, що органи місцевого самоврядування не входять до єдиного державного механізму і, в силу цього, місцеве самоврядування можна розглядати як окрему форму реалізації народом належної йому влади.

Як специфічна форма реалізації належної народів влади місцеве самоврядування характеризується наступним:

- місцеве самоврядування має особливого суб'єкта – територіальну громаду, тобто жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста. Територіальна громада здійснює місцеве самоврядування безпосередньо та через органи місцевого самоврядування;
- місцеве самоврядування займає окреме місце в політичній системі (в механізмі управління суспільством та державою). Місцеве самоврядування, його органи, згідно Конституції України, не входять до механізму державної влади, хоча це й не означає його повної автономності від держави, державної влади.

4.3. Сфери управління та компетенції місцевого самоврядування

Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає групи повноважень місцевого самоврядування в таких сферах та галузях:

- соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку;
- бюджету, фінансів і цін;
- управління комунальною власністю;
- житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку;
- будівництва;
- освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту;
- регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища;
- соціального захисту населення;
- зовнішньоекономічної діяльності;
- оборонної роботи;
- вирішення питань адміністративно-територіального устрою;

- забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян;
- відзначення державними нагородами, відзнаками Президента України та присвоєння почесних звань України.

Взаємозв'язок місцевого самоврядування з державою досить тісний і знаходить свій вияв у тому, що:

- по-перше, і місцеве самоврядування, і державна влада мають єдине джерело – народ (ч. 1 ст. 5 Конституції України);
- по-друге, органом місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади (ст. 143 Конституції України) і стан їх реалізації контролюється відповідними органами виконавчої влади.

Самостійність місцевого самоврядування гарантується Конституцією України, ст. 145 якої передбачає, що права місцевого самоврядування захищаються в судовому порядку, а ст. 142 визначає матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування; місцеве самоврядування має особливий об'єкт управління – питання місцевого значення, перелік яких у вигляді предметів відання органів та посадових осіб місцевого самоврядування визначено в Законі України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні».

За своєю структурою *повноваження* місцевого самоврядування включають:

- власні (самоврядні) повноваження, здійснення яких пов'язане з вирішенням питань місцевого значення, наданням громадських послуг населенню;

- делеговані повноваження (окремі повноваження органів виконавчої влади надані законом органам місцевого самоврядування), здійснення яких пов'язане з виконанням функцій виконавчої влади на місцях.

Територіальні громади, як первинні суб'єкти місцевого самоврядування, правомочні безпосередньо розглядати та вирішувати будь-яке питання, віднесене до самоврядних повноважень.

Повноваження місцевого самоврядування – це визначені Конституцією і законами України, іншими правовими актами права і обов'язки територіальних громад, органів місцевого самоврядування із здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування.

4.4. Представницькі та виконавчі органи місцевого самоврядування

Представницький орган місцевого самоврядування – це виборний орган (рада), який складається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення.

Наявність представницького органу, що обирається членами територіальної громади – необхідна ознака місцевого самоврядування.

Положення Європейської Хартії місцевого самоврядування отримало логічний розвиток в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», який закріплює пріоритетне значення представницьких органів шляхом встановлення їх виключної компетенції (ст. 26). До представницьких органів Конституції України та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» відносять сільські, селищні, міські ради – вони представляють сільські, селищні, міські громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і

повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією та законами України.

Обласні та районі ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, у межах повноважень, визначених Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та іншими законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами.

Виконавчий орган місцевого самоврядування – створюваний представницьким органом місцевого самоврядування орган, що є підконтрольним і підзвітним відповідній раді, а з питань здійснення делегованих йому повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольними відповідному органу виконавчої влади.

Виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад в Україні є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи.

Виконавчий комітет ради утворюється відповідною радою на строк її повноважень у складі відповідно сільського, селищного, міського голови, районної в місті ради – голови відповідної ради, заступника (заступників) сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради, керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету, а також керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, інших осіб. До складу виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради входить також за посадою секретар відповідної ради.

Очолює виконавчий комітет, відповідно, сільський, селищний, міський голова, районної в місті ради – голова відповідної ради. Після закінчення

повноважень ради, сільського, селищного, міського голови, голови районної в місті ради, її виконавчий комітет здійснює свої повноваження до формування нового складу виконавчого комітету.

Кількісний склад виконавчого комітету визначається самостійно відповідною радою, а його персональний склад затверджується радою за пропозицією сільського, селищного, міського голови, районної в місті ради – за пропозицією голови відповідної ради.

Основною формою роботи виконавчого комітету є його засідання, які скликаються, відповідно, сільським, селищним, міським головою (головою районної у місті ради), а у разі його відсутності чи неможливості здійснення ним цієї функції – заступником сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради (районної у місті ради – заступником голови ради) в міру необхідності, але не рідше одного разу на місяць, і є правомочними, якщо в них бере участь більше половини від загального складу виконавчого комітету.

Відділи, управління та інші виконавчі органи сільської, селищної, міської, районної в місті ради створюються радою в межах затверджених нею структури і штатів для здійснення повноважень, що належать до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад. Відділи, управління та інші виконавчі органи ради є підзвітними і підпорядкованими раді, яка їх утворила, підпорядкованими її виконавчому комітету, сільському, селищному, міському голові, голові районної у місті ради. Керівники відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради призначаються на посаду і звільняються з посади сільським, селищним, міським головою, головою районної в місті ради одноособово, а у випадках, передбачених законом, - за погодженням з відповідними органами виконавчої влади.

4.5. Посадові особи місцевого самоврядування

Посадовою особою місцевого самоврядування є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету.

Статус посадової особи місцевого самоврядування не поширюється на технічних працівників та обслуговуючий персонал органів місцевого самоврядування.

Питання для самостійної роботи:

1. Вибори органів місцевого самоврядування.
2. Місцеві референдуми.
3. Загальні збори громадян.
4. Органи самоорганізації населення.
5. Роль місцевого самоврядування в контексті децентралізації влади та публічного адміністрування.

Література до заняття 4:

1. Дзюндзюк В.Б., Мельтюхова Н.М. та ін. Публічне адміністрування в Україні: Навч. посібник / [за заг. ред. д-ра ф. наук, проф. В.В. Корженка, к.е.н., доц. Н.М. Мельтюхової – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2011. – 306 с.
2. Державне управління : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко. /За ред. А. Ф. Мельник. - 2-е вид., випр. і доп. - К.: Знання, 2004. - 342 с.

3. Європейські орієнтири адміністративного реформування в Україні : [монографія] / за заг. ред. В. Д. Бакуменка, В. М. Князева. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 172 с.
4. Інформаційно-аналітичне забезпечення органів місцевої влади [Текст] : навч. посіб. / В. М. Дрешпак, Т. М. Брус, О. В. Тинкован та ін. ; за заг. ред. В. М. Дрешпака ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. - Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2007. - 159 с.
5. Лазор О.Д. Основи державного управління та місцевого самоврядування [Текст]: навч.- метод. посіб. [вид. 5-те, допов. і переробл.] / О.Д.Лазор, О.Я.Лазор, І.Г.Юник. - Хмельницький: ТОВ «Поліграфіст -2», 2012. - 520 с.
6. Рудакевич М.І. Професійна етика державних службовців: теорія і практика формування в умовах демократизації державного управління: моногр. / М.І. Рудакевич. – Т.: Вид-во АСТОН, 2007. – 400 с.
7. Ярмиш О.Н., Серьогін В.О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: Підручник. – Харків: Вид-во Національного ун-ту внутр. справ, 2002 – 532 с.

Заняття 5. Закони та принципи публічного адміністрування

Мета: сформувати уявлення про цілі, призначення, принципи та закони публічного управління та адміністрування.

Питання для обговорення:

- 5.1. Головне призначення публічного адміністрування.
- 5.2. Загальний закон соціального управління.
- 5.3. Загальносистемні принципи публічного адміністрування.
- 5.4. Закон централізації та децентралізації влади.

Ключові слова: публічне управління, публічне адміністрування, закон, система управління, об'єкт управління, принципи управління, децентралізація.

5.1. Головне призначення публічного адміністрування

Публічне управління як системне суспільне явище представляє собою багатогранну діяльність органів трьох гілок влади та органів місцевого

самоврядування (в межах повноважень, делегованих їм за принципом демократичної децентралізації) по здійсненню внутрішніх і зовнішніх функцій держави, спрямовану на формування політики, вироблення, ухвалення та реалізацію форм і механізмів впливу на всі сфери та процеси життєдіяльності суспільства з метою досягнення та підтримання соціоекономічної рівноваги на підставі взаємоузгодження загальнодержавних, регіональних, групових і індивідуальних інтересів.

Сутність публічного управління як системного суспільного явища розкривається цілісною єдністю необхідних внутрішніх зв'язків і залежностей, які знаходять відображення в законах управління та суспільного розвитку, що формулюються на певному рівні абстрагування мислення від об'єктивної реальності.

Саме явище є зовнішньою формою проявлення цієї сутності, його реальні характеристики безпосередньо залежать від того.

Закони та закономірності управління відображають найбільш важливі, необхідні, сталі та повторювані зв'язки явищ і процесів, які допомагають розкрити їх природу, сутність та внутрішній зміст.

Закони та закономірності соціального управління розглядаються нерідко як одне поняття, зважаючи на те, що між ними є багато спільного:

- по-перше, вони носять об'єктивний характер;
- по-друге, формулюються на підставі розкриття відносин як між суб'єктом і об'єктом управління, так і внутрішніх, притаманних кожному з них, а також зв'язків із зовнішнім середовищем.

З іншого боку, *Закон* – це нормативно-правовий акт, що приймається в особливому порядку органом законодавчої влади або референдумом, має вищу юридичну чинність і регулює найбільш важливі суспільні відносини.

Основні ознаки закону:

- закон являє собою різновид нормативно-правових актів (у їхній системі є закони й підзаконні акти) і як усякий інший нормативний акт містить норми права (загальні правила поведінки), адресовані відповідним суб'єктам права;
- закон приймається органом законодавчої влади (вищим представницьким органом державної влади) – парламентом країни або всенародним голосуванням (референдумом);
- закон приймається органом законодавчої влади в особливому процедурному порядку (стадії законотворчості), передбаченому Конституцією й регламентом парламенту (див. п.4 ст. 82 Конституції України);
- закон у системі нормативно-правових актів (системі законодавства) має вищу юридичну чинність.
- згідно п.2 ст.8 Конституції України (Основного Закону України) – Конституція України має найвищу юридичну чинність. Вища юридична чинність закону вказує на його верховенство в системі правових актів, що також припускає, що підзаконні акти повинні відповідати законам (видаватися на основі й на виконання законів), у випадку невідповідності (або протиріччя) вони у встановленому порядку відміняються.
- закон регулює найбільш важливі (основні, найбільш значимі) суспільні відносини, які становлять предмет компетенції парламенту країни;
- закон у системі законодавства ставиться до числа найбільш стабільних нормативно-правових актів.

- закони характеризуються більш високим рівнем абстрагування від реальної дійсності, тобто безпосередньо самого явища, вони мають більш загальний вигляд і визначають орієнтацію розвитку будь-яких видів соціального управління, головним з яких є публічне управління.

На відміну від закону як нормативно-правового акту, закономірності управління більшою мірою враховують обставини реальної діяльності, тому частіше всього вони набувають характеру об'єктивно зумовлених загальних позитивних тенденцій або рекомендацій щодо вибору обґрунтованих дій чи поведінки, які можуть наблизити практику управлінської діяльності до того «ідеального зразка», що відображений законами управління. В теорії управління розглядаються загальні та специфічні закономірності, локальні і системні, комплексні та аспекти і т. ін.

Серед них підставове значення мають наступні:

- *Єдність системи управління.*

Стійкість внутрішніх зв'язків системи при зміні стану зовнішнього середовища, тобто такі зв'язки між елементами системи, які зберігають її цілісність протягом тривалих періодів зміни стану системи. Найбільше значення мають такі прояви єдності системи: принципи управління для всіх ланок та ступенів системи управління; організаційних форм елементів системи; основних функцій управління; методів управління; складу та послідовності процесу управління, його ознак (безперервності, періодичності, узгодженості).

- *Пропорційність суб'єкта і об'єкта управління.*

Рациональна відповідність між елементами всередині керуючої та керованої підсистем; спроможність суб'єкта за своїм потенціалом та організаційно-

технічним забезпеченням оперативно виконувати функціональні завдання, враховуючи зміни у стані об'єкта.

- *Співвідносність керуючої та керованої систем.*

Реформування якісних та кількісних характеристик керуючої системи відповідно до зміни об'єкта управління на кожному етапі розвитку держави, застосування ефективних організаційних форм управління, науково обґрунтованих нормативів.

5.2. Загальний закон соціального управління

Управлінська система – це єдине ціле, що існує і розвивається завдяки взаємодії його компонентів.

Учені пропонують й інші визначення цього поняття. Наприклад, під управлінською системою розуміють сукупність компонентів, які у процесі взаємодії утворюють єдине ціле; сукупність компонентів, взаємодія яких породжує нові якості, не притаманні її складовим (живий організм, будівля, годинник, комп'ютер, навчальна група тощо); сукупність взаємопов'язаних і взаємодіючих елементів, які становлять єдине ціле і розвиваються відповідно до заданої мети, що є загальним для всіх цих елементів; певну цілісність (єдність), яка існує завдяки внутрішній взаємодії і зв'язкам між елементами, що її утворюють.

Наділенні волею і свідомістю, люди виступають при цьому і в ролі керуючих, і в ролі керованих. Вони одночасно є і джерелами керуючого впливу і об'єктами, які відчують цей вплив на собі. Люди формують інформаційні потоки, оцінюють ефективність впливу, визначають цілі та завдання управління, приймають рішення, реалізують управлінські команди.

Іншими словами, управління у соціальних системах знаходить прояв у свідомо-вольових зв'язках людей, усі основні управлінські категорії (суб'єкт, об'єкт, керуючий вплив, зворотні зв'язки) не є абстрактними. Вони матеріалізовані у конкретних діях людей, колективів, у взаємовідносинах між ними.

Соціальне управління – це управління, здійснюване у людському суспільстві, людьми по відношенню до людей. І суб'єкт, і об'єкт управління представлені тут людиною. Отже, в управлінських системах, які функціонують у соціальному середовищі, головним і провідним є людський фактор.

Основою потреби в управлінні є проста на перший погляд обставина, властива у будь-якому людському колективі. Це – співробітництво людей всередині колективу. Саме співробітництво, спільна діяльність заради досягнення конкретних цілей, перетворює окремо взятих людей у колектив.

Виходячи з викладеного, визначимо найсуттєвіші, на наш погляд, *ознаки* соціального управління:

1. соціальне управління завжди присутнє там, де виникає спільна діяльність людей;
2. його головне призначення полягає у здійсненні регулюючого впливу на поведінку учасників спільної діяльності;
3. функції соціального управління (координація, узгодження, планування, контроль, нагляд, примус) реалізуються в рамках суспільних відносин;
4. внаслідок соціально-управлінських впливів виникають управлінські відносини, які є різновидом, по-перше, суспільних, а по-друге, - вольових відносин;
5. соціальне управління є різновидом людської діяльності.

Соціальне управління – це вид вольової діяльності, вираженої у цілеспрямованому й організуючому впливі, здійснюваному з метою забезпечення узгодженості й впорядкованості спільних дій людей та їх колективів в інтересах ефективного розв’язання завдань, що стоять перед ними.

Громадське управління, як правило, не підкріплюється примусовою силою держави в обсязі, характерному для державного управління. Діяльність основної маси недержавних організацій має головним чином морально-організаційний характер.

Відмінності між державним і громадським управлінням не перешкоджають зростаючій взаємодії органів держави і громадських організацій.

Превалюючи роль державного управління у розв’язанні завдань, що стоять перед суспільством, - об’єктивна закономірність і одна з найважливіших умов реалізації волевиявлення народу.

5.3. Загальносистемні принципи публічного адміністрування

Процес установа і обґрунтування принципів публічного адміністрування (управління) має відповідати таким *вимогам*:

- відображати тільки найбільш суттєві, головні, об’єктивно необхідні закономірності, відносини і взаємозв’язки державного управління;
- характеризувати стійкі закономірності, відносини і взаємозв’язки в державному управлінні;
- охоплювати переважно закономірності, відносини і взаємозв’язки, притаманні державному управлінню як цілісному соціальному явищу, тобто які мають загальний характер;

- відображати специфіку державного управління, його відмінності від інших видів управління.

Під *принципами управління* розуміють керівні правила, основні положення, норми поведінки, що відображають найбільш загальні стійкі риси законів і закономірностей управління, яких необхідно дотримуватися в управлінській діяльності.

Принципи як поняття теорії управління зумовлюються певними законами, але одночасно відображають зміст та реальність процесів управління. Вони є результатом наукового пізнання, формуються людьми, їх склад і спрямованість залежить від ступеня дослідженості закономірностей та управлінських відносин.

Безпосередньо на практиці принципи набувають конкретного характеру вимог, якими належить керуватися в управлінській діяльності. Сприятливі умови для їх дотримання створює систематизація принципів публічного управління, згідно з якою вони розподіляються на декілька видів.

Адміністративно-правові принципи публічного управління:

- відповідність об'єктивним законам суспільного розвитку;
- публічність правової регламентації;
- відповідність інтересам народу;
- об'єктивність із позицій дотримання законів;
- співвідносність влади та публічного управління;
- правове регулювання управлінської діяльності.

Системно-цільові принципи публічного управління:

- розмежування повноважень між суб'єктами публічного управління по горизонталі та вертикалі;
- підпорядкування локальних цілей загальній меті;
- несуперечність цілей одна одній;
- взаємодоповнення цілей;
- послідовність у досягненні всієї сукупності цілей;
- розподіл цілей за функціями публічного управління.

Системно-функціональні принципи публічного управління:

- закріплення розподілу функцій правовими нормами;
- сутність функцій органів публічного управління;
- диференціація спеціальних (конкретних) функцій;
- концентрація однакових функцій у відповідних органах;
- комбінування суміжних функцій в межах одного органу;
- відповідність фактичної діяльності закріпленим функціям.

Системно-організаційні принципи публічного управління:

- єдність системи органів державної влади;
- територіально-галузева організація управління;
- багатоманітність організаційних зв'язків;
- відповідність елементів діяльності органів (методів, форм, стадій) їх місцю в ієрархічній структурі;
- делегування повноважень та відповідальності;
- поєднання єдиноначальності та колегіальності;
- лінійно-функціональна (штабна) побудова структури управління.

Адаптивні принципи публічного управління:

- уточнення мети при зміні обставин;
- відповідність елементів системи визначеній меті;
- орієнтація на постійне оновлення;
- встановлення нормативів за елементами системи;
- урахування темпів розвитку керованих об'єктів при формуванні управлінських рішень;
- конкретизація управлінської діяльності та особистої відповідальності;
- посилення соціальної захищеності державних службовців.

Пізнання законів та реалізація принципів публічного управління створюють методологічну базу обґрунтування спрямованості та змісту державно-управлінських трансформаційних процесів.

5.4. Закон централізації та децентралізації влади

В науковій літературі існують різні підходи до визначення поняття «децентралізація»:

- «характерне для сфери державного управління явище, зумовлене об'єктивними і суб'єктивними факторами, ... певна протилежна сторона централізації, ... своєрідний засіб відображення централізації»;
- «самостійність у підходах до управління з урахуванням багатоманітності місцевих особливостей при збереженні єдності в основному , в суттєвому»;
- «передання частини функцій державного управління центральних органів виконавчої влади місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування, розширення повноважень нижчих органів за рахунок вищих за рівнем»;
- «процес передачі частини функцій та повноважень вищими рівнями управління нижчим (від центральних органів виконавчої влади до

місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування); у широкому розумінні – ослаблення або скасування централізації.

Аналіз наведених тлумачень свідчить про те, що децентралізація трактується як явище дія (передання, процес передачі) та характеристика управлінської дії (самостійність). Не можна не погодитися з думкою Н.Р. Нижник про те, що ця категорія є певною протилежною стороною централізації, своєрідним засобом її відображення. Виходячи з цього, для розуміння сутності явища доцільно розглядати обидві категорії разом.

Централізація – зосередження управління в одному місці, в одних руках, в одному центрі, створення ієрархічної структури управління, в якій переважають вертикальні зв'язки і верхні рівні мають повноваження щодо прийняття рішень, а прийняті ними рішення є обов'язковими для нижчих рівнів.

Централізація – форма організації державного управління, за якої більшість владних повноважень зосереджена в єдиному центрі, а управлінська система являє собою вертикальну структуру, побудовану на засадах субординації.

У Постанові Верховної Ради України «Про Рекомендації парламентських слухань «Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування» сформульоване завдання «Кабінету Міністрів України, комітетам Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, з питань правової політики, з питань бюджету, з питань правової політики, управління народним господарством, власності та інвестицій, з питань фінансів і банківської діяльності інформувати Верховну Раду України про стан виконання Рекомендацій, схвалених цією Постановою».

Слід звернути увагу на наступне:

- централізація і децентралізація є парними категоріями, що позначають явище, дії, форму організації чи характеристику дій з управління. Як явище це певний стан відносин між суб'єктом і повноважень та відповідальності у прийнятті рішень стосовно внутрішніх стосунків і зовнішніх зносин системи;
- децентралізація державного управління в широкому розумінні характеризує відносини держави з громадянським суспільством та людиною, а у вузькому – між органами влади, що знаходяться на різних ієрархічних рівнях;
- децентралізацію в державному управлінні необхідно здійснювати комплексно, тобто паралельно у відносинах «держава-громадянське суспільство», «органи влади – людина», «державна виконавча влада – місцеве самоврядування», «керівництво установи – структурні підрозділи», «керівник – підлеглі»;
- процес децентралізації має охопити виконання основних і конкретних функцій, усі етапи процесів прийняття і реалізації управлінських рішень;
- практичне досягнення оптимального співвідношення централізації і децентралізації потребує ретельного обґрунтування стосовно управління певними сферами життєдіяльності суспільства.

Питання для самостійної роботи:

1. Закон необхідності посилення регулювання та управління суспільним процесами.
2. Закон розмежування центрів влади та управління.
3. Закон системності організації та саморозвитку системи публічного адміністрування.
4. Принципи, що регулюють адміністрування як соціально-політичний, соціально-економічний та соціально-культурний процеси.

5. Застосування принципів публічного адміністрування.

Література до заняття 5:

1. Адміністративне право України: підруч. / [Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін.]; за ред. Ю.П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2007. – 544 с.
2. Державне управління в Україні: реалії та перспективи : зб. наук. пр. - К.: Вид-во НАДУ, 2005. - 432 с.
3. Європейські орієнтири адміністративного реформування в Україні : [монографія] / за заг. ред. В. Д. Бакуменка, В. М. Князева. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 172 с.
4. Коломоєць Т.О. Публічне адміністрування в Україні в умовах реформування (адміністративно-правовий аспект): навч. посіб. / Т.О. Коломоєць, П.С.Лютіков, Держ. вищ. навч. закл. «Запорізький нац. ун-т». - Запоріжжя: Запорізький нац. ун-т, 2013. - 215 с.
5. Оболенський О. Ю. Опорний конспект лекцій з навчальної дисципліни – Публічне управління: наукова розробка / О.Ю. Оболенський, С.О. Борисевич, С.М. Коник. – К.: НАДУ, 2011. – 56 с.
6. Приходченко Л.Л. Забезпечення ефективності державного управління: теоретико-методологічні засади [Текст]: монографія / Л.Л. Приходченко; Національна академія держ. управління при Президенті України, Одеський регіональний ін-т держ. управління. – О.: [Оптимум], 2009. – 299 с.
7. Ястремська О.М. Публічне адміністрування : навчальний посібник / О.М. Ястремська, Л.О. Мажник. - Х. : ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2015. - 132 с.

Заняття 6. Публічне адміністрування як процес вироблення, прийняття та виконання управлінських рішень

Мета: узагальнення і систематизація знань про специфіку системи публічного адміністрування, визначення моделей ухвалення та реалізації управлінських рішень.

Питання для обговорення:

- 6.1. Управління як визначальна функція публічного адміністрування.
- 6.2. Система управління. Об'єкти та суб'єкти управління.
- 6.3. Поняття управлінського рішення.
- 6.4. Послідовність прийняття управлінського рішення в публічному адмініструванні.

Ключові слова: управлінська діяльність, процес управління, система управління, управлінське рішення, державно-управлінське рішення, варіанти рішення, цілі управління.

6.1. Управління як визначальна функція публічного адміністрування

Управлінська діяльність – це сукупність вироблених історичним досвідом, науковим пізнанням і талантом людей навиків, умінь, способів, засобів доцільних вчинків і дій людини у сфері управління. Управлінська діяльність вирізняється інтелектуальним характером, що виражається в її спрямованості на вироблення, прийняття на практичну реалізацію управлінських рішень.

За своїм предметом, з яким вона нерозривно пов'язана, управлінська діяльність є інформаційною. Інформаційний характер управлінської діяльності виявляється в необхідності постійного одержання, осмислення, систематизації, зберігання, видачі спеціальної і перш за все управлінської інформації.

Управлінська діяльність завжди виступає колективістською, оскільки здійснюється в колективі певного органу державної влади чи органу місцевого самоврядування та одночасно передбачає взаємодію з колективом людей в інших органах по вертикалі й по горизонталі.

Рисами державної управлінської діяльності також є: юридична спроможність, чіткість і виразність. Тобто це діяльність, яку відповідні органи державної влади і посадові особи повинні здійснювати, причому так, як вимагається для реалізації компетенції кожного конкретного органу, а в ньому – кожної посади державного службовця.

Процес управління є усвідомленою та цілеспрямованою діяльністю, пов'язаною з реалізацією повноважень суб'єктів управління по розробленню, прийняттю і впровадженню державно-управлінських рішень чи послідовному здійсненню управлінського циклу (планування, організація, мотивація,

контроль), яка впливає на зміну суспільних процесів та явищ, наближаючи їх до бажаного стану згідно з визначеними цілями.

Процес управління характеризує систему державного управління та всі її елементи в динаміці як діяльність органів влади і їх кадрів, яка регламентується нормативно-правовою базою, відповідає вимогам послідовності, повноти та якості виконання всіх етапів прийняття й ухвалення рішень і стадій управлінського циклу, безперервності, відповідності специфічним особливостям об'єкту впливу і т. ін.

6.2. Система управління. Об'єкти та суб'єкти управління

Цілісна система публічного управління органічно поєднує у своєму складі: суб'єкт управління (керуючу систему); об'єкт управління (керовану систему); всю сукупність різноманітних зв'язків, які при цьому здійснюються (систему управлінських відносин щодо їх взаємодії).

Такий підхід є найбільш розповсюдженим до першого уявлення про систему публічного управління, але він не надає змогу розкрити всю складність та масштабність цього поняття, адже суб'єкт і об'єкт управління теж є великими системами, кожна з яких має свої характеристики, розподіляється на підсистеми та елементи.

Публічне управління – це система, що побудована для вирішення багатоцільових завдань; що відображає різні непорівнянні аспекти та характеристики об'єкту, які складно побачити з позиції одного спостерігача (суб'єкта управління). Для опису діяльності об'єкту управління необхідно використовувати декілька мов (законодавчої, виконавчої, судової влади) та взаємопов'язаний комплекс різних моделей управління, тому система публічного управління може бути ідентифікована як складна.

Наприклад: ієрархія системи публічного управління: за адміністративно-територіальним поділом; держава – область – район – місто – район у місті, в той час як ієрархія тієї ж системи за виконавчою гілкою влади: Кабінет міністрів України – центральні органи виконавчої влади (ЦОВВ): міністерства, державні комітети – місцеві державні адміністрації – територіальні представництва ЦОВВ. Виявлення (створення) ієрархії підсистем у великій системі дозволяє додатково вивчити як властивості системи в цілому, так і її компонентів.

Розмір великої системи може бути визначений за різними критеріями:

- кількість підсистем: (апостеріорних – теоретичних, за законом; апостеріорних – фактичних – на практиці);
- кількість сходів ієрархічних підсистем, що відповідає кількості приращувань метамови, що описує властивості нового рівня за допомогою понятійного апарату попереднього рівня.

Суб'єкт управління може бути представлений органом виконавчої влади, установою, підрозділом апарату управління чи посадовою особою, які виробляють і ухвалюють державно-управлінські рішення щодо здійснення керуючого впливу на підпорядковані об'єкти управління, або регулювання певних процесів відносин у різних сферах суспільної життєдіяльності.

Але при цьому слід враховувати мінливе домінування активної ролі суб'єктів і об'єктів публічного управління.

Об'єкти управління – це суспільство в цілому, адміністративно-територіальні утворення, процеси, відносини у різних галузях, сферах діяльності, організації, колективи, окрема людина, на які спрямована направляюча, організуюча та контролююча діяльність відповідних суб'єктів управління.

Тобто кожна установа, підприємство чи адміністративно – територіальна одиниця теж є системами, які мають свої органи управління, формують стратегію і тактику діяльності, пристосовуються до умов природного та соціального життя, виконують властиві їм функції, реалізують цілі діяльності. В міру розвитку цих особливостей зменшується потреба у регулюючому впливі держави.

6.3. Поняття управлінського рішення та цілей в публічному адмініструванні

Державно-управлінське рішення – це обґрунтований і вибраний державними органами (посадовими особами) цілеспрямований вплив на суспільну систему (керовані об'єкти), який відображає владну волю держави, набуває офіційно вираженої форми, закріплюється в державних документах, прийнятих державним органом або посадовою особою в межах наданих повноважень з метою визначення і реалізації державної політики, державних цілей, стратегії їх досягнення, організації державної влади, вирішення проблем суспільної життєдіяльності, державного рівня.

Вироблення рішення – це творчий процес вибору однієї або декількох альтернатив із множини можливих варіантів дій, спрямованих на досягнення поставлених цілей. Воно є процесом, який реалізується суб'єктом управління та визначає дії, спрямовані на досягнення наперед визначеної цілі в певній фактичній чи запроектованій ситуації.

У публічному адмініструванні застосовують *системний підхід* до підготовки і реалізації управлінських рішень, який передбачає:

- розгляд керованого об'єкта як системи;

- віднесення проблеми, що розглядається, до компетенції окремого рівня управління, який виступає складовою загальної системи управління;
- локалізацію ситуації в межах системи, що розглядається;
- типізацію процесу прийняття рішень (з окресленням у ньому загального для вирішення завдань у рамках досліджуваної системи).

Етап підготовки управлінського рішення об'єднує: визначення цілі (сукупності цілей); збір і аналіз інформації про завдання, яке підлягає вирішенню; визначення, прогнозування розвитку ситуації і формування проблем; генерування варіантів можливих управлінських рішень; формування критеріїв і вибір ефективних варіантів управлінських рішень.

Вибір цілі – відповідальна стадія процесу розробки управлінського рішення, в основі якої лежать аналіз стану керованої системи, виявлення тенденції її розвитку і бажаного стану в майбутньому.

Намічену ціль порівнюють і погоджують з цілями розвитку інших об'єктів управління, які реалізуються різними суб'єктами управління у вертикальному і горизонтальному плані. При цьому встановлюють, наскільки дана ціль відповідає досягненню цілей вищого порядку. На цій стадії доцільно розробити «дерево цілей», що дасть змогу виробити струнку схему послідовного здійснення заходів у конкретній ситуації.

Визначення цілей повинно супроводжуватись розробкою критеріїв оцінки їх досягнення.

Цілі мають відповідати наступним *принципам*:

- бути конкретними;
- реальними;

- релевативними (прийнятими);
- узгоджуваними у часі.

Оцінка проблеми – це встановлення її масштабів і природи тоді, коли проблему виявлено.

Критерій оцінки рішення –це вимір економічного і соціального ефекту, правило порівняння і вибору альтернатив. Для оцінювання ситуації і підготовки рішення орган управління має бути забезпечений повною і своєчасною інформацією.

Зміст процесу управління полягає у перетворенні інформації зворотного зв'язку на інформацію управлінських рішень. Зворотній зв'язок дає змогу коригувати помилки і відхилення, регулювати управлінські процеси. Для прийняття рішення потрібна наукова (ноу-хау), нормативна, інструктивна, правова, планова та інша інформація, яка має відповідати вимогам актуальності, достовірності, достатності, доступності та автентичності.

6.4. Послідовність прийняття управлінських рішень

Системний підхід до підготовки і реалізації управлінських рішень вимагає не тільки структуризації цього етапу процесу управління, типізації відповідних робіт і операцій, умов їх здійснення, а й комплексного його забезпечення стосовно змісту.

Етап прийняття і реалізації управлінського рішення охоплює: прийняття рішення (вибір одного найбільш ефективного варіанта дій); доведення управлінських рішень до виконавців; складання плану реалізації управлінських рішень; контроль за виконанням управлінського рішення.

Основними складовими такого комплексу є: правове, інформаційне і документальне, організаційне, технічне, психологічне, консультативно-дорадче забезпечення.

Правове забезпечення передбачає всебічне використання засобів і форм юридичного впливу на суб'єкт і об'єкт управління з метою забезпечення високої якості підготовки і реалізації управлінського рішення і включає: вироблення довготривалих або одночасно локальних нормативних актів, що регулюють функціональні і правові відносини підлеглості та відповідальності у процесі вироблення і реалізації рішення; підготовку пропозиції про зміну чинних чи застарілих і фактично таких, що втратили силу нормативних актів, які стримують якісне вирішення проблеми; укладання необхідних угод з різними організаціями, які залучаються до розробки і реалізації рішень; документальне оформлення результатів реалізації рішень.

У свою чергу *інформаційно-аналітичне забезпечення* охоплює комплекс робіт зі збирання, обробки та аналізу інформації, що використовується у процесі управління.

До основних змістовних компонентів інформаційно-аналітичного забезпечення належать: аналіз, моделювання, експертиза, прогнозування, діагностика, інформаційно-аналітичний моніторинг. У цьому контексті в державному управлінні все більше використовуються такі технології, як адміністративний аудит та контролінг.

Організаційне забезпечення охоплює сукупність організаційно-нормативних актів, технологічних норм, стандартів управління організаційно-розпорядчого, техніко-економічного, соціально-психологічного аспектів, типових проектів організації процесу управління та інші розробки і матеріали, що сприяють чіткому і якісному впровадженню конкретної технології й

організації заключного етапу процесу управління. Їх практичне застосування сприяє підвищенню ефективності використання трудових, матеріальних, фінансових ресурсів у процесі управління.

Технічне забезпечення охоплює весь комплекс завдань оснащення необхідними засобами процесу управління, у тому числі даного його етапу.

Метою *психологічного забезпечення* є створення такого ділового клімату, психологічної атмосфери, які б стимулювали всіх учасників процесу вироблення і реалізації рішення до творчої, активної і цілеспрямованої діяльності.

Консультативно-договірне забезпечення покликане організувати надання допомоги керівникові, колегіальному органу управління у сприйнятті поставленої на розв'язання проблеми і у визначенні ефективних шляхів її вирішення, виборі оптимальних рішень. Різноманітність, масштабність, складність проблеми державного управління, швидке накопичення інформації, виникнення управлінських і організаційних нововведень не завжди дає змогу спеціалістам, які беруть участь у підготовці управлінських рішень, з достатньою повнотою оцінювати зміни, що стосуються проблеми, яка вирішується. Тому до розробки управлінських рішень доцільно залучити консультантів з управління.

Питання для самостійної роботи:

1. Роль конкуренції в процесі прийняття рішень.
2. Формування «дерева цілей».
3. Нові тенденції у сфері публічного адміністрування.
4. Пріоритетність політичного вибору цінностей та цілей.
5. Динаміка виконання рішень.

Література до заняття 6:

1. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд. В.П. Тимощук. – К., 2003. – 496 с.
2. Бакуменко В.Д. Державно-управлінські рішення : Навчальний посібник / В. Д. Бакуменко // - К. : ВПЦ АМУ, 2011. – 444 с.
3. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
4. Інформаційно-аналітичне забезпечення органів місцевої влади [Текст] : навч. посіб. / В. М. Дрешпак, Т. М. Брус, О. В. Тинкован та ін. ; за заг. ред. В. М. Дрешпака ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. - Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2007. - 159 с.
5. Коломоєць Т.О. Публічне адміністрування в Україні в умовах реформування (адміністративно-правовий аспект): навч. посіб. / Т.О. Коломоєць, П.С.Лютіков, Держ. вищ. навч. закл. «Запорізький нац. ун-т». - Запоріжжя: Запорізький нац. ун-т, 2013. - 215 с.
6. Приходченко Л.Л. Забезпечення ефективності державного управління: теоретико-методологічні засади [Текст]: монографія / Л.Л. Приходченко; Національна академія держ. управління при Президентові України, Одеський регіональний ін-т держ. управління. – О.: [Оптимум], 2009. – 299 с.

Питання для самоконтролю по розділу 1:

1. Основні підходи до розуміння публічного адміністрування та його еволюція.
2. Предметна сфера публічного адміністрування.
3. Співвідношення управління та адміністрування.
4. Публічне адміністрування як напрям наукових досліджень, сукупність знань, сфера діяльності та навчальна дисципліна.
5. Джерела ідей управління суспільством і країною.
6. Формування та розвиток теорій управління суспільством і країною.
7. Соціально – інженерний та гуманітарний підходи.
8. Публічне управління в контексті неокласичної теорії.
9. Взаємозв'язок економічної науки, соціології та політології.
10. Співвідношення економіки та політичної економії.
11. Дія ринкових принципів у політичній сфері.
12. Публічна сфера і публічна політика.

13. Влада як основний засіб публічного адміністрування.
14. Механізм взаємодії влади та публічного адміністрування.
15. Взаємозв'язок і взаємозалежність політичної та економічної влади.
16. Загальний закон соціального управління – залежність управляючого впливу від стану системи та зовнішнього середовища.
17. Загальносистемні методологічні принципи публічного адміністрування.
18. Принципи, що регулюють адміністрування як соціально-політичний, соціально-економічний та соціально-культурний процеси.
19. Застосування принципів публічного адміністрування.
20. Управління як визначальна функція публічного адміністрування.
21. Роль конкуренції в процесі прийняття рішень.

РОЗДІЛ 2. Організація публічного адміністрування

Заняття 7. Механізми, органи, методи та стилі публічного адміністрування

Мета: сформувати загальне уявлення про систему та структуру публічного управління, механізм та апарат публічного адміністрування, його стилі та методи.

Питання для обговорення:

- 7.1. Структура механізму та органів публічного адміністрування.
- 7.2. Принципи організації діяльності органів публічного адміністрування.
- 7.3. Форми організації публічного адміністрування.
- 7.4. Методи публічного адміністрування.
- 7.5. Стиль публічного адміністрування.

Ключові слова: орган публічного адміністрування, механізм публічного адміністрування, апарат публічного адміністрування, діяльність органів публічного адміністрування, методи публічного адміністрування, стилі публічного адміністрування.

7.1. Структура механізму та органів публічного адміністрування

Структура управління є внутрішньо упорядкованою, ієрархічно побудованою цілісною сукупністю відносно самостійних органів публічного управління та їх підрозділів, що здійснюють діяльність у межах законодавчого закріплення функцій і компетенції.

Систематизація підходів провідних вчених до визначення категорії *механізм публічного адміністрування* дозволяє зробити висновок, що він є невід'ємною складовою системи державотворення і відносяться до класу надскладних соціальних, динамічно функціонуючих систем.

Його зміст складає широке коло питань, пов'язаних з загальною системою державного управління: її структурою, принципами, функціями та особливостями функціонуванням суб'єктів, об'єктів і механізмів на засадах сучасних моделей і визначення їх ефективності і багато іншого.

В результаті того, що механізм вбудований в систему публічного адміністрування, він завжди бідніше за неї кількісно і якісно, проте це діючий механізм, який здатний відрекомендувати її в цілому, шляхом реалізації мети. Досягнення мети розвитку цієї публічної адміністративної системи означає реалізацію її механізму.

Механізм публічного адміністрування - це спосіб розв'язання суперечностей явища чи процесу, послідовна реалізація дій, які базуються на

основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних їй форм і методів управління.

Кожний з суб'єктів управління будь-якого рівня є керуючою системою і за внутрішнім своїм складом розглядається як сукупність таких компонентів: процес управління, що характеризує її в динаміці (розробка, прийняття і реалізація управлінських рішень, або здійснення всіх стадій управлінського циклу); механізм управління (принципи, цілі, функції, методи); сукупність елементів, які характеризують керуючу систему у відносній статичності (кадри, інформація, структура, техніка, технологія); механізм розвитку (самовдосконалення) системи управління. В практичній управлінській діяльності так чітко вищезгадані компоненти не відмежовуються, адже всі їх елементи постійно взаємодіють, знаходяться у безперервному рухливому стані.

В рамках системи публічного адміністрування обов'язково реалізується свідомо, цілеспрямована організація її життєдіяльності.

Будь-який механізм складається з сукупності різних підмеханізмів (формування, структуризації, функціонування, пристосування, мінливості, розвитку і таке інше.). Механізм може мати структурне відображення, операційне, функціональне, статичне або динамічне. Найбільш ефективним механізмом в державному управлінні можна вважати системний (одночасний) вплив, який здійснюється у вигляді атрибутивних (троїстих сутнісних) структур.

Внаслідок своїх унікальних властивостей саме атрибутивний вплив повинен займати найвищі щаблі в ієрархічній драбині інноваційних механізмів державного управління. В інноваційних механізмах систем публічного адміністрування атрибутивність може проявлятися у трьох аспектах: структурному, процесуальному і структурно-процесуальному.

Перший аспект атрибутивності — процесуальний пов'язаний з тим, що управління це завжди процес — сукупність подій, станів, змін, який має певну цілісність і спрямованість основних частин. Процесу властивий рух, який характеризує спосіб його існування і відбувається за схемою: «початок», «середина» і «закінчення». Вони складають його діалектичну цілісність і водночас є самостійними частинами атрибутивної системи, які визначають структуру, спрямованість і характер змін у трьох її підсистемах.

Другий аспект атрибутивності — структурний може відображати структуру побудови системи і функції кожного з трьох її елементів. Причому важливо не тільки правильно визначати конкретний склад цих елементів, але й вказувати послідовність їх розташування, правильно визначати вектори руху інформації. Також необхідно висвітлювати умови, які можуть сприяти підвищенню або зниженню ефективності використання атрибутивної навчальної моделі.

Організаційно-структурна характеристика публічного адміністрування певною мірою відрізняється від місцевого самоврядування і має інструментальне значення для визначення їхнього співвідношення. Концептуально співвідношення публічного адміністрування і місцевого самоврядування має визначатися у загальній управлінській лексиці, теорії і практиці соціального управління, загальнодержавного (управлінського центру та його органів на місцях) і місцевого управління.

У публічному адмініструванні виникло нове завдання — провести чітке розмежування правового статусу тих державних органів, що належать до різних гілок влади, встановити особливості взаємовідносин органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (органів публічного управління) з населенням, що могло бути зроблено, зрозуміло, тільки шляхом детального

аналізу тих правових норм, які регулювали правовий статус зазначених суб'єктів, а також існуючої системи органів публічного управління.

Визначальний вплив на побудову структури органів публічного управління належить спеціалізації управлінської діяльності. Якщо розглядати цей вплив більш детально, то слід відзначити, що в першу чергу він зумовлюється цілісним комплексом внутрішніх і зовнішніх функцій держави, реалізація яких здійснюється органами влади згідно з їх повноваженнями, встановленими відповідними правовими нормами. Але при цьому необхідно зважати на те, що розподіл управлінської праці, масштабність завдань по кожній функції залежать від складності об'єкта управління як керованої системи, кількості її підсистем і елементів, а також виділених напрямів діяльності на міжнародній арені.

Структура органів публічного управління має формуватися з додержанням системно-функціональних і системно-організаційних принципів, які наведені вище. До важливих параметрів, що необхідно враховувати при визначенні структури управління, відносяться: кількість рівнів управління; додержання норм керованості, централізація виконання функцій; масштабність робіт певної функціональної спрямованості; розгалуженість міжфункціональних зв'язків, технічне оснащення управлінської праці тощо.

Система державного управління включає в себе центральну ланку державної влади й регіональне та місцеве управління. Через регіональне забезпечуються реалізація загальнодержавних інтересів у відповідній сфері, галузі, та врахування потреб територій. Місцеве самоврядування на відміну від державної влади задовольняє інтереси та потреби спільноти на місцях, у деяких випадках може виступати від імені держави.

7.2. Принципи організації діяльності органів публічного адміністрування

Принципи організації й діяльності органів публічного адміністрування – це законодавчі відправні засади, ідеї, положення, які виступають базисом формування, організації та функціонування органів публічного адміністрування.

Публічне адміністрування здійснюють відповідно до *принципів* (засад), закріплених Конституцією України. В сучасній юридичній літературі систему принципів державного управління, як правило, не розглядають. Проте слід зазначити, що будь-яка діяльність, а тим більш управлінська, має певну основу. Конституція України дозволяє віднести до принципів публічного адміністрування такі: відповідальності органів виконавчої влади (посадових осіб) за доручену справу перед людиною і державою; верховенства права; законності; участі громадян та їх об'єднань в управлінні; рівноправності громадян в управлінні; гласність.

Принцип відповідальності органів виконавчої влади (посадових осіб) за доручену справу перед людиною і державою впливає зі змісту статей 3, 17, 19 Конституції України тощо. Згідно зі ст. 3 Конституції держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Органи виконавчої влади відповідальні перед Президентом України, підконтрольні й підзвітні Верховній Раді України в межах, передбачених статтями 85, 87 Конституції України, органам виконавчої влади вищого рівня, а також районним і обласним радам у межах, установлених законом. Рішення вищих органів є обов'язковим для нижчих згідно з розподілом їх повноважень. Взаємовідносини вищих і нижчих органів виконавчої влади здійснюються на основі субординації.

Принцип верховенства права в Україні закріплений у ст. 8 Конституції. Відповідно до нього Конституція України має найвищу юридичну силу, а її

норми є нормами прямої дії. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України й повинні відповідати їй.

Принцип законності безпосередньо пов'язаний з принципом верховенства права і з нього випливає, а також базується на положеннях Конституції України, згідно з якими Україна є суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою. Органи державної влади й органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень і у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Законність повинна бути реальною. Закон став в Україні основним джерелом права, прийнятим відповідно до Конституції. Реальність законності гарантовано насамперед обов'язком державних органів та їх посадових осіб додержуватися її, відповідальністю перед народом України, а також судовим контролем (у тому числі з боку Конституційного Суду України), прокурорським наглядом, контролем з боку спеціально створених органів виконавчої влади (інспекцій, адміністрацій, комісій, комітетів) і правом громадян на звернення в державні та громадські органи, в тому числі суд.

Відповідно до ст. 38 Конституції України громадяни мають право брати участь в *управлінні державними справами*, все українському та місцевих референдумах, вільно обирати й бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. У здійсненні функцій державного управління громадяни беруть участь шляхом об'єднання в політичні партії та громадські організації. Через такі об'єднання громадяни здійснюють захист своїх прав і свобод, задовольняють політичні, економічні, соціальні, культурні та інші інтереси.

Громадяни користуються рівним *правом* доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування. Вони мають рівні

конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного й соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними чи іншими ознаками. Конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані. Обмеження на участь у державному управлінні встановлюються виключно законом (засуджені до покарання у вигляді позбавлення волі, недієздатні).

Принцип гласності в державному управлінні пов'язано на сам перед з вільним доступом громадян до інформації про діяльність органів виконавчої влади всіх рівнів, окрім відомостей, які є державною таємницею або іншою захищеною законом таємницею. Кожному гарантовано право вільного доступу до інформації про стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення. Таку інформацію ніким не може бути засекречено (ст. 50 Конституції). Кожному гарантовано право знати свої права і обов'язки. Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення в порядку, встановленому законом, а недоведені є нечинними. Стаття 32 Конституції гарантує кожному судовий захист права спростовувати недостовірну інформацію про себе і членів своєї сім'ї та права вимагати вилучення будь-якої інформації, а також право на відшкодування матеріальної і моральної шкоди, завданої збиранням, зберіганням, використанням та поширенням такої недостовірної інформації.

Функції управління є відносно відокремленими в процесі розподілу праці сферами державно-управлінської діяльності, що відрізняються змістом, специфічними формами і методами вироблення та здійснення впливу на керовані об'єкти.

Функції управління цілком виправдано відносять до складу найбільш фундаментальних понять, зважаючи на те, що вони:

- розкривають зміст публічного управління як систематичної практичної діяльності органів влади;
- опосередковують цілі в узгодженні з специфічними характеристиками керованих об'єктів управління;
- впливають на структурну побудову органів влади;
- зумовлюють конкретизацію форм і методів вироблення та ухвалення рішень щодо впливу на відповідні об'єкти управління, а також механізмів їх реалізації;
- визначають систему професійних вимог (спеціальних знань і практичних навиків) щодо виконання певних видів функціональної діяльності, застосування якої створює умови раціоналізації підбору та розстановки кадрів, у тому числі їх керівного складу та фахівців з високими кваліфікаційними характеристиками.

Процесу спеціалізації управлінської праці притаманний постійний характер, він здійснюється безперервно, але на певних етапах суспільного розвитку може відбуватись більш швидкими темпами або уповільненими. В умовах широкомасштабного реформування, яке здійснюється в цей період і охоплює більшою чи меншою мірою всі галузі, сфери, процеси суспільної життєдіяльності, суттєві зміни відбуваються і у розподілі управлінської праці, що в реальній дійсності супроводжується як виникненням нових функцій державно-управлінської діяльності, так і радикальними змінами конкретних завдань, що мають виконуватись працівниками органів влади по традиційним видам функцій управління. Для своєчасного реагування на такі зміни, відстеження оновлення загального складу функцій управління необхідно володіти знаннями щодо їх класифікації і взаємозв'язку в управлінні

керованими об'єктами, здійсненні регулюючого впливу на процеси суспільного розвитку.

7.3. Форми організації публічного адміністрування

Вибір і застосування тих чи інших форм, як певною мірою стандартизованих видів оформлення результатів прийнятих рішень у відповідності з специфічним змістом державно-управлінської діяльності за конкретними (головними) функціями, залежить від місця та ролі органу публічного управління в загальній їх ієрархічній структурі, а також його належності до законодавчої, виконавчої чи судової гілок влади.

Форми публічного адміністрування – це уніфіковані за зовнішніми ознаками формалізовані види конкретних результатів діяльності органів публічного управління, їх підрозділів та посадових осіб, які створюють організаційно-правове забезпечення досягнення поставленої мети.

В залежності від статусу і компетенції органу влади чинним законодавством визначаються види форм управлінської діяльності.

Перш за все це стосується форм встановлення норм права на вищому рівні публічного управління (законів України, указів Президента України, постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України), які мають найвищу юридичну силу, або є за своєю природою підзаконними правовими актами. Укази Президента України можуть відігравати роль і первинних нормативних правових актів, але тільки в разі відсутності відповідних законів.

До *нормативно-правових форм* управлінської діяльності також відносяться:

- відомчі підзаконні правові нормативні акти (центральный рівень управління);

- розпорядження, що видаються місцевими органами публічного управління та органами місцевого самоврядування (територіальний рівень управління);
- локальні підзаконні правові нормативні акти у вигляді регламентів, положень і т. ін., призначення яких полягає в упорядкуванні внутрішньої організаційної діяльності (рівень конкретного органу управління).

Ці та інші форми державно-управлінської діяльності носять переважно *організаційно-правовий характер*. Вони мають також змістовне навантаження, оскільки є результатом виконання функцій управління відповідно з компетенцією органів влади.

У сучасній політичній теорії виокремлюються умовні "чотири табори" розгляду форм правління. Перший "табір" утворюють прихильники парламентської системи і противники президентської форми правління – це передусім дослідники, об'єднані навколо Х. Лінца і його послідовників. До другого "табору" належать захисники президентської системи. Третій "табір" згуртовує прибічників змішаних форм правління, включаючи напівпрезидентські. До четвертої групи дослідників відносять вчених, які переконані у тому, що не слід абсолютизувати переваги та недоліки різних форм правління, бо «дна й та сама форма правління може отримувати абсолютно різноманітне наповнення, функціонуючи у різних соціальних умовах і артикулюючи різні сторони політичного спектру»

7.4. Методи публічного адміністрування

Методи публічного адміністрування представляють собою сукупність універсальних та специфічних способів і прийомів, які застосовуються персоналом органів публічного управління при виконанні його функцій або в

процесі розробки, прийняття та реалізації рішень, спрямованих на досягнення визначених цілей щодо розвитку керованих об'єктів.

Такий підхід до визначення поняття «методи публічного адміністрування» базується на певній диференціації всієї сукупності різноманітних способів і прийомів на дві групи. До першої з них відносяться ті методи, що дозволяють якісно виконувати державно-управлінську діяльність в органах влади, яка передує безпосередньому впливу на об'єкти управління, а до другої – такі, що формують дієві механізми, реалізація яких допомагає перевести відповідні галузі, сфери, процеси суспільної життєдіяльності у бажаний стан. Цей розподіл методів управління є відносним, але створює умови більш систематизованого уявлення про напрями їх застосування, акцентує увагу на тому, що не можна ототожнювати весь зміст трудомісткої управлінської праці тільки з реалізацією її результатів, тобто впливом на керований об'єкт.

Методи управління представляють собою сукупність універсальних та спеціальних способів і прийомів, які застосовуються органами влади при здійсненні тих чи інших функцій публічного управління або в процесі розробки, прийняття та реалізації рішень щодо впливу на керовані об'єкти. Їх класифікація базується на вищезгаданих ознаках, які дозволяють більш чітко виділити групи методів управління. Так, за змістовною характеристикою доцільно розглянути такі групи методів: правового регулювання, організаційно-розпорядчі (адміністративні), економічні, соціально-політичні, соціально-психологічні та морально-етичні.

Методи правового регулювання за своїм змістом є сукупністю способів додержання законності, забезпечення підпорядкованості публічного управління чинним правовим нормам. Діяльність в сфері правового регулювання базується на застосуванні методів розроблення та видання юридичних норм, які

упорядковуюють відносини: між органами влади та суспільством, громадянами; між органами публічного управління згідно з визначеним їх правовим статусом і розподілом повноважень. Це створює умови чіткого регулювання налагодження та практичного здійснення зв'язків по субординації та координації між всіма учасниками державно-управлінських процесів.

Організаційно-розпорядчі (адміністративні) методи базуються на владі, дисципліні, відповідальності але, на відміну від наведеної вище класифікації, їх доцільно поділити на три основні підгрупи:

- організаційно-стабілізуючі методи, що встановлюють склад елементів системи та сталі зв'язки між ними. До них відносяться: регламентування, нормування, інструктування;
- методи розпорядчого змісту, що фіксують організаційні зв'язки, які склалися на поточний момент. До них відносяться: винесення постанови, підготовка наказів, розпоряджень, вказівок, резолюцій.
- методи дисциплінарного характеру, що призначені для підтримання стабільності організаційних зв'язків через дисциплінарні вимоги та систему відповідальності.

Економічні методи спираються на економічні інтереси господарюючих суб'єктів та всієї системи, що означає: узгодженість цілей окремих об'єктів з метою розвитку регіону та держави в цілому; диференціація економічних методів, які забезпечують одержання бажаного результату від керованого об'єкту через ліцензування, квотування, оподаткування, бюджетну систему тощо. Економічні методи є впливовим способом спрямування діяльності об'єктів управління в потрібному напрямку. Це певною мірою обмежують

свободу прийняття управлінських рішень на керованому об'єкті економічною доцільністю без безпосереднього втручання в його діяльність.

Вказані методи використовуються як окремо, так і одночасно. Привалювання методів правового регулювання, розпорядчого та дисциплінарного впливу призводить до встановлення жорстких організаційно-адміністративних відносин між керуючою та керованою підсистемами, значно обмежує свободу керованих об'єктів при прийнятті управлінських рішень, порушує демократизм відносин між керівниками і підлеглими. Серед організаційно-адміністративних методів в умовах розвитку демократії необхідно надавати перевагу тим, що створюють систему норм, нормативів, визначають простір для самостійних дій об'єктів управління в межах наданих повноважень.

Соціально-політичні методи спрямовані на створення умов для підвищення трудової та політичної активності громадян, формування і задоволення їх потреб щодо підвищення соціального статусу в суспільстві. До їх складу відносяться підходи до розроблення державної соціальної політики з урахуванням інтересів всіх верств населення, але з наданням першочергової уваги соціальному забезпеченню найуразливішого контингенту. Ця група методів публічного управління безпосередньо спрямована на підвищення рівня зайнятості населення, реалізацію їх творчого потенціалу, поліпшення побутових умов життя, розвиток соціальної інфраструктури. Широке розповсюдження одержали такі соціально-політичні методи як роз'яснення, пропаганда, політична агітація. Важливим способом впливу на свідомість населення є популізм, який широко використовується політичною елітою під час виборчих кампаній, забезпечуючи простоту подання та доступність для розуміння людей власних програм лідерів, чи очолюваних ними політичних партій.

Соціально-психологічні методи управління спираються на об'єктивні закони соціального розвитку та закони психології. Соціальні методи управління представляють широкий спектр методів політичної освіти, морального стимулювання, формування організаційної культури, етичного виховання, залучення громадян до участі в соціальному управлінні. Психологічні методи спрямовані на регулювання відносин між людьми шляхом відбору та розстановки персоналу. До них відносяться: комплектування малих груп, гуманізація праці, психологічне тестування при доборі кадрів тощо.

Соціально-психологічні методи визначають напрямки, способи та прийоми впливу на формування та розвиток колективу, а також на процеси, що в ньому здійснюються. Серед них виділяють: спонукання, роз'яснення, залучення, примус тощо. Поєднання, доцільне сполучення вказаних методів повинно бути спрямоване на гармонічний розвиток особистостей з метою підвищення їх трудової активності та ефективності діяльності всього колективу. Тобто вони переважно стосуються формування відносин в середині організації. Будь-яке втручання зовнішніх сил, в тому числі і з боку керуючого суб'єкта, може привести до втрати самостійності об'єкту управління, до порушення внутрішньої збалансованості зв'язків, що склалися. Зовнішні соціальні методи можуть бути спрямовані на мотивацію всього колективу керованого об'єкту при вирішенні проблем регіону із застосуванням відповідних форм.

Морально-етичні методи публічного управління спрямовані на формування системи ціннісних орієнтирів, застосування способів усунення проявів бюрократизму, подолання прихованого чи відкритого опору організаційним змінам, своєчасного розпізнавання та уникання негативних наслідків надмірного занепокоєння з приводу власного авторитету у представників політико-адміністративної еліти, які намагаються подолати комплекс „загрозливого авторитету” такими засобами, що зашкоджують

діяльності органів влади за рахунок ускладнення інформаційно-комунікаційних зв'язків, зміни політики відносно добору кадрів, погіршення мікроклімату в колективі тощо. Морально-етичні методи базуються переважно на мотиваційних заходах (заохочення, стягнення) та виховних мірах, роз'ясненні, переконанні, виробленні навиків етичної поведінки у відносинах з оточуючими людьми. Використання методів, віднесених до цієї групи, створює умови здійснення державно-управлінської діяльності з додержанням встановлених моральних норм.

7.6. Стилi публічного адміністрування

Стиль публічного адміністрування – спосіб прийняття рішень та передачі завдань підлеглим. Ефективним вважається такий стиль, який забезпечує найкращі результати та відповідає визначеним суспільним цінностям, найбільш поширена типологія стилів передбачає їх поділ на: авторитарний; демократичний; ліберальний.

Авторитарний стиль орієнтується на завдання, характеризується жорстокою постановою мети та небажанням поступитися своєю сформованою думкою. Риси цього стилю - нетерпимість, що доходить до грубощів, суворість, прямолінійність. В крайньому виразі вказаний стиль приводить до негативних наслідків, до прихованої або відкритої агресивної протидії підлеглих, які відчують себе нікчемними, ображеними. Навіть мету організації робітники сприймають, як власне бажання такого керівника. Авторитарний стиль має такі форми: патріархальний - відносини «батьки-діти»; харизматичний - унікальні якості лідера; автократичний – жорстока підлеглисть керівникові; бюрократичний - ієрархічна структура, деперсоніфікація.

Ліберальний стиль при вмілому застосуванні, коли керівник не втрачає важелів впливу, отримує великі позитивні результати за рахунок свободи при

прийнятті рішень керованими об'єктами. Такий стиль орієнтується на результат, забезпечений високим рівнем праці та трудової моралі. Разом з тим, ліберальний стиль невтручання може привести до анархії та безладдя, неможливості управляти.

Демократичний (кооперативний, колегіальний) *стиль* керівництва знаходиться між цими двома протилежними стилями. Він передбачає участь всіх членів організації у вирішенні управлінських проблем. Керівництво, яке застосовує демократичний стиль орієнтується на людей, здійснює свою діяльність за результатами співробітництва працівників та керівників. Такий стиль збільшує мотивацію персоналу, його налаштованість на досягнення загальної мети.

Безумовно, стиль може змінюватися в залежності від поведінки об'єкту управління, його зрілості та можливостей, тобто поточна робота з керованими об'єктами потребує адаптації стилю роботи, використання ситуативного стилю. Ситуативний стиль управління передбачає можливість застосування таких його різновидів:

- розпорядження - визначення керівником ролі, завдань, строків для керованих об'єктів, наявність одностороннього комунікаційного каналу;
- пропозиція - вироблення керівником вказівок, які повинні бути прийняті керованим об'єктом за допомогою соціально-психологічної підтримки через двосторонній комунікаційний канал;
- співробітництво - спільне вирішення проблем через двосторонній комунікаційний канал;

- делегування - керівник надає об'єкту повну самостійність, а керований об'єкт приймає на себе відповідальність за свої дії.

Питання для самостійної роботи:

1. Типологізація органів публічного адміністрування.
2. Застосування демократичних методів
3. Проблеми вибору найкращої форми правління
4. Територіально-адміністративний аспект публічного адміністрування.
5. Нові тенденції в системі публічного адміністрування.

Література до заняття 7:

1. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд. В.П. Тимошук. – К., 2003. – 496 с.
2. Економічний розвиток: державна політика : навч. посіб. / Ю. Бажан, О. Кілієвич, О. Мартене та ін. - К.: Вид-во УАДУ, 2001. - 480 с.
3. Європейські орієнтири адміністративного реформування в Україні : [монографія] / за заг. ред. В. Д. Бакуменка, В. М. Князева. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 172 с.
4. Лазор О.Д. Основи державного управління та місцевого самоврядування [Текст]: навч.- метод. посіб. [вид. 5-те, допов. і переробл.] / О.Д.Лазор, О.Я.Лазор, І.Г.Юник. - Хмельницький: ТОВ «Поліграфіст -2», 2012. - 520 с.
5. Малиновський В.Я. Державне управління : навч. посіб. / В.Я. Малиновський. – Луцьк, 2000. – 558 с.
6. Публічна влада і управління: принципи і механізми реалізації: моногр. / за заг. ред. Н.Р. Нижник. – Чернівці: Технодрук, 2008. – 432 с.

Заняття 8. Система органів публічного адміністрування в Україні

Мета: надати характеристику структурі апарату публічної влади в Україні, виділити та типологізувати її основні структурні елементи та підсистеми.

Питання для обговорення:

8.1. Центральні органи публічної адміністрації

8.2. Територіальні органи публічної адміністрації

8.3. Органи місцевого самоврядування в системі органів публічної адміністрації

Ключові слова: публічна адміністрація, органи виконавчої влади, центральні органи виконавчої влади, спеціальний статус, міністерство, агенція, служба, місцева державна адміністрація, структурний підрозділ.

8.1. Центральні органи публічної адміністрації.

До публічних адміністрацій належать органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Вищим органом у системі органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів України (Уряд України), який здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів.

Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України в межах, передбачених Конституцією України. Діяльність Кабінету Міністрів України ґрунтується на принципах верховенства права, законності, поділу державної влади, безперервності, колегіальності, солідарної відповідальності, відкритості та прозорості. Кабінет Міністрів України здійснює виконавчу владу на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законами України. Кабінет Міністрів України є колегіальним органом. Кабінет Міністрів України приймає рішення після обговорення питань на його засіданнях. Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується Конституцією України, законами України, а також указами

Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України.

Організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України визначаються Конституцією та законами України. Кабінет Міністрів України затверджує Регламент, який визначає порядок проведення засідань, підготовки та прийняття рішень, інші процедурні питання діяльності.

До основних завдань Кабінету Міністрів України належать: 1) забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, виконання Конституції та законів України, актів Президента України; 2) вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, створення сприятливих умов для вільного і гармонійного розвитку особистості; 3) 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; 4) розроблення й виконання загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, культурного розвитку, охорони довкілля, а також розроблення, затвердження і виконання інших державних цільових програм; 5) забезпечення розвитку і державної підтримки науково-технічного та інноваційного потенціалу держави; 6) забезпечення рівних умов для розвитку всіх форм власності; здійснення управління об'єктами державної власності відповідно до закону; 7) здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності та національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій; 8) організація та забезпечення провадження зовнішньоекономічної діяльності, митної справи; 9) спрямування та координація роботи міністерств, інших

органів виконавчої влади, здійснення контролю їхньої діяльності. Установлено, що до складу Кабінету Міністрів України входять: Прем'єр-міністр України; Перший віце-прем'єр-міністр; Віце-прем'єр-міністр України з питань європейської інтеграції, Віце-прем'єр-міністр України з питань економіки; Віце-прем'єр-міністр України з питань регіональної політики, а також 20 міністрів, які очолюють відповідні установи.

Секретаріат Кабінету Міністрів України (далі – Секретаріат) є постійно діючим органом, що забезпечує діяльність Кабінету Міністрів України. Основними завданнями Секретаріату є організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне, матеріально-технічне забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України, урядових комітетів, Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України, Міністра Кабінету Міністрів України та міністрів, які не очолюють міністерства.

Секретаріат у своїй діяльності взаємодіє в установленому порядку із Секретаріатом Президента України, Апаратом Верховної Ради України, Апаратом Ради національної безпеки і оборони України, міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими держадміністраціями, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування та їхніми посадовими особами, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями.

До складу Секретаріату входять: – керівництво Секретаріату - міністр Кабінету Міністрів України, його перший заступник і заступники; – патронатні служби (далі – служби) – Апарат Прем'єр-міністра України, служби Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України, Міністра Кабінету Міністрів України та міністрів, які не очолюють міністерства; –

структурні підрозділи – бюро, департаменти, самостійні управління та відділи та інші підрозділи. Секретаріатом керує Міністр Кабінету Міністрів України.

Консультаційні, дорадчі та інші допоміжні органи Кабінету Міністрів України (далі – допоміжні органи) утворюються на постійній або тимчасовій основі Кабінетом Міністрів України для забезпечення здійснення його повноважень. Допоміжні органи діють на громадських засадах за колегіальним принципом. Як допоміжний орган утворюється: комісія – для забезпечення узгодження дій центральних і місцевих органів виконавчої влади з питань, пов'язаних із реалізацією повноважень Кабінету Міністрів України; комітет – для розгляду питань щодо присудження державних премій; організаційний комітет (координаційний центр) – для забезпечення узгодження дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій з питань підготовки і проведення заходів загальнодержавного значення; рада – для вивчення проблемних питань, пов'язаних із реалізацією державної політики у відповідній сфері; робоча група – для участі в підготовці проектів нормативно-правових актів, інших документів, що подаються на розгляд Кабінету Міністрів України; урядова комісія – для розслідування причин аварії (катастрофи), вжиття заходів до подолання наслідків стихійного лиха, надання допомоги потерпілим громадянам та їхніми сім'ям.

Рішення про утворення допоміжного органу приймається Кабінетом Міністрів України у формі постанови, якою затверджується положення про такий орган, його посадовий склад, керівник та заступник (заступники) керівника. Допоміжний орган діє відповідно до покладених на нього завдань, а саме: 1) проводить аналіз стану справ та причин виникнення проблем у процесі реалізації державної політики у відповідній сфері; 2) вивчає результати діяльності центральних і місцевих органів 3) проводить моніторинг стану

виконання органами виконавчої влади покладених на них завдань; 4) бере участь у розробленні проектів нормативно-правових актів із питань, що належать до його компетенції; 5) подає Кабінетові Міністрів України розроблені за результатами своєї роботи рекомендації та пропозиції.

До системи центральних органів виконавчої влади України входять міністерства, державні комітети (державні служби) та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Міністерство є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади в забезпеченні впровадження державної політики у визначеній сфері діяльності. Міністр як член Кабінету Міністрів України особисто відповідає за розроблення й реалізацію державної політики, спрямовує і координує здійснення центральними органами виконавчої влади заходів з питань, віднесених до його відання, приймає рішення щодо розподілу відповідних бюджетних коштів. Міністерство реалізує державну політику у відповідній галузі, узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавства та в установленому порядку вносить їх на розгляд Президентів України, Кабінету Міністрів України. У межах своїх повноважень міністерство організовує виконання актів законодавства, здійснює систематичний контроль їхньої реалізації.

Міністерство: – бере участь у формуванні та реалізації державної політики як у цілому, так і за відповідними напрямками, розробляє механізм її реалізації; – прогнозує розвиток економіки у виробничій, науково-технічній, мінерально-сировинній, паливно-енергетичній, трудовій, демографічній, соціальній, фінансовій та інших сферах; – бере участь у розробленні проектів Державної програми економічного та соціального розвитку України,

Державного бюджету України; – готує пропозиції та бере участь у формуванні та реалізації політики у сфері виконання робіт і поставок продукції для державних потреб; – розробляє цільові перспективні програми, опрацьовує комплекс заходів, спрямованих на поглиблення економічної реформи; – реалізує державну стратегію розвитку відповідної галузі (групи суміжних галузей);

Міністерство має право: – залучати спеціалістів центральних та місцевих органів державної виконавчої влади, підприємств, установ, організацій (за погодженням із керівниками) для розгляду питань, що належать до його компетенції; – представляти Уряд України за його дорученням у міжнародних організаціях та під час укладання міжнародних договорів України; – одержувати в установленому законодавством порядку від міністерств, інших центральних органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, представницьких органів інформацію, документи і матеріали, а від Міністерства статистики України – статистичні дані, для виконання покладених на міністерство завдань (безоплатно); – скликати в установленому порядку наради з питань, що належать до його компетенції; – притягати до дисциплінарної відповідальності керівників територіальних органів міністерства, підприємств, установ і організацій, що належать до сфери його управління; – самостійно або за участю роботодавців підприємств недержавної форми власності проводити переговори і укладати галузеві угоди з представниками найманих працівників.

Міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади очолює міністр (керівник), якого призначає Верховна Рада або Президент України. Міністр (керівник) має заступників, які призначаються відповідно до законодавства. Розподіл обов'язків між заступниками провадить міністр (керівник).

Для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції міністерства, обговорення найважливіших напрямів його діяльності та розвитку галузі у міністерстві утворюється колегія у складі міністра (керівника), заступників міністра (керівника) за посадою, а також інших керівних працівників міністерства. До складу колегії можуть входити керівники інших центральних органів державної виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління міністерства. Членів колегії затверджує Кабінет Міністрів України. Рішення колегії проводяться в життя наказами міністерства.

Для розгляду наукових рекомендацій та інших пропозицій щодо головних напрямів розвитку науки і техніки, обговорення найважливіших програм та інших питань у міністерстві може утворюватися науково-технічна (наукова) рада з учених і висококваліфікованих фахівців. У міністерстві з урахуванням специфіки його діяльності можуть утворюватися й інші дорадчі та консультативні органи.

Державний комітет (державна служба) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовує і координує Прем'єр-міністр України або один із віце-прем'єр-міністрів чи міністрів. Державний комітет (державна служба) вносить пропозиції щодо формування державної політики відповідним членам Кабінету Міністрів України та забезпечує її реалізацію у визначеній сфері діяльності, здійснює управління в цій сфері, а також міжгалузеву координацію та функціональне регулювання з питань, віднесених до його відання. Державний комітет (державну службу) очолює його голова.

Центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом має визначені Конституцією та законодавством України особливі завдання та має визначені Конституцією та законодавством України особливі завдання та

повноваження, щодо нього може встановлюватись спеціальний порядок утворення, реорганізації, ліквідації, підконтрольності, підзвітності, а також призначення і звільнення керівників та вирішення інших питань. Центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом очолює його голова.

Центральні органи виконавчої влади можуть мати свої територіальні органи, що утворюються, реорганізуються і ліквідовуються в порядку, встановленому законодавством. Керівників територіальних органів міністерства призначає на посади та звільняє з посад у встановленому порядку міністр, іншого центрального органу виконавчої влади - керівник цього органу. Для забезпечення реалізації державної політики в особливо важливих сферах діяльності та державного управління ними у складі окремих центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом у межах коштів, передбачених на їх утримання, можуть бути утворені відповідні департаменти (служби).

Установлено, що у складі апарату міністерств та інших центральних органів виконавчої влади утворюються такі структурні підрозділи (якщо інше не передбачено актами, що мають вищу юридичну силу):

Департамент - структурний підрозділ, що утворюється для виконання основних завдань високого ступеня складності (багатогалузовість, багатофункціональність, програмно-цільовий напрям діяльності), координації роботи, пов'язаної з виконанням цих завдань, за умови, що у його складі буде не менш як чотири відділи. Департамент очолює директор. Директор департаменту може мати не більш як два заступники, в тому числі одного заступника, який не очолює відділ;

Самостійне управління (самостійний відділ) - структурний підрозділ одногалузевого або однофункціонального спрямування. До складу управління

входять не менш як два відділи. Самостійний відділ утворюється з чисельністю не менш як 6 працівників. Самостійне управління (самостійний відділ) очолює начальник. Начальник управління може мати не більш як одного заступника - начальника відділу;

Самостійний сектор - структурний підрозділ, що утворюється для виконання завдань за окремим напрямом діяльності органу виконавчої влади, функції якого неможливо поєднати з функціями інших структурних підрозділів, з чисельністю не менш як 2 працівники. Сектор очолює завідуючий;

Відділ у складі департаменту (самостійного управління) - структурний підрозділ, що утворюється для виконання завдань за одним напрямом (функцією) діяльності органу виконавчої влади, з чисельністю не менш як 5 працівників. Відділ очолює начальник. Начальник відділу (як самостійного, так і у складі управління чи департаменту) може мати не більш як одного заступника. Така посада може вводитись у разі, коли чисельність працівників у відділі не менш як 7 одиниць. У разі потреби у складі департаменту, самостійного управління та самостійного відділу може утворюватися сектор з чисельністю не менш як 2 працівники. Такі сектори у складі департаменту та самостійного управління утворюються понад нормативну кількість відділів, а в складі самостійного відділу - понад мінімальну чисельність працівників самостійного відділу.

8.2. Територіальні органи публічної адміністрації.

Територіальні органи центральних органів виконавчої влади (підрозділи міністерств, державних комітетів, ЦОВВ зі спеціальним статусом) становлять окрему особливу групу місцевих органів виконавчої влади. Основним спільним призначенням цих органів є практичне виконання політики уряду на

територіальному рівні, забезпечення реалізації конституційних прав і свобод громадян шляхом надання якісних управлінських послуг.

До 2005 року на місцевому рівні більшість територіальних представництв ЦОВВ входили до складу місцевих державних адміністрацій у якості управлінь, відділів та інших структурних підрозділів, до відання яких були віднесені питання функціонального чи галузевого управління зі збереженням підзвітності та підконтрольності відповідним центральним органам. Кількість самостійних місцевих органів – представництв міністерств на територіальному рівні, що реалізували завдання відповідних центральних органів виконавчої влади і не належали до складу місцевих державних адміністрацій, була незначною (наприклад, територіальні органи Міністерства юстиції тощо).

В останні роки спостерігається тенденція до відокремлення підрозділів ЦОВВ від місцевих державних адміністрацій, хоч в більшості випадків зберігається взаємодія з ними в питаннях реалізації державної політики в регіонах, а іноді і підзвітність МДА з питань, що відповідають повноваженням місцевих адміністрацій. Територіальні органи виконавчої влади (ТОВВ) – органи державного управління, які утворюються відповідними ЦОВВ для реалізації завдань і функцій на відповідній території (АРК, область район, місто). Разом з вищерозташованим центральним органом вони утворюють виконавчу вертикаль галузевої чи функціональної спрямованості. Призначення керівників ТООВ на посаду може відбуватись за згодою (або без такої) Голови Ради міністрів АРК чи головами місцевих державних адміністрацій.

Територіальні органи центральних органів виконавчої влади умовно поділяють на два типи:

- ТОВВ, підпорядковані виключно ЦОВВ, які взаємодіють з місцевими державними адміністраціями в питаннях реалізації державної політики у певній сфері;

- ТОВВ, які структурно входять до складу МДА і мають подвійне підпорядкування (головам відповідних місцевих державних адміністрацій і функціонально – керівникам структурних підрозділів апарату відповідного ЦОВВ).

Загальна кількість ТОВВ в Україні останнім часом значно зросла внаслідок збільшення чисельності ЦОВВ і децентралізації влади, що супроводжується передачею публічних завдань і повноважень центральних органів на місцевий рівень. ТОВВ можуть мати різні назви: управління (державні, територіальні, міжрегіональні, регіональні, а також головні, в АР Крим, областях, містах Києві та Севастополі, міські, міжміські, міськрайонні, міжрайонні, районні, районні у містах); відділи; відділення; представництва; адміністрації, інспекції. Наприклад: - Головні управління юстиції в АР Крим, у м. Києві, у м.Севастополі, областях; міськрайонні управління юстиції, міські (міст обласного значення) управління юстиції, районні управління юстиції Міністерства юстиції України; - Головні управління Державного комітету України із земельних ресурсів в АР Крим, областях, мм. Києві та Севастополі, Управління (відділи) Держкомзему в районах, містах обласного та районного значення, міжміські та міжрайонні управління (відділи) Держкомзему; - Управління Служби безпеки України в областях; - Державні управління екології та природних ресурсів в областях, мм. Києві та Севастополі Міністерства екології та природних ресурсів України; - Територіальні управління Державної судової адміністрації України в АР Крим, областях, містах Києві та Севастополі; - Представництва Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва в АР Крим, областях, містах Києві та

Севастополі; - Територіальні представництва Національної комісії регулювання електроенергетики України в областях; - Державні податкові адміністрації в АР Крим, областях, містах Києві та Севастополі; - Державні податкові інспекції в районах, містах (крім міст Києва та Севастополя); - Регіональні відділення Фонду державного майна України.

Міністерства, державні комітети та інші ЦОВВ мають право утворювати у своєму складі територіальні органи, які виконують на відповідній території його завдання і функції у рамках наданих повноважень. Однак не всі ЦОВВ утворюють територіальні органи.

Наприклад, серед центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом не мають власних територіальних органів такі установи, як: Державна служба експортного контролю України, Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України, Комітет з Державних премій України в галузі науки і техніки, Національне агентство України з питань забезпечення ефективного використання енергетичних ресурсів, Державний комітет фінансового моніторингу України, Національна комісія з питань регулювання зв'язку України, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, Національне космічне агентство України, Державний комітет України у справах ветеранів, Управління державної охорони України, Національне агентство екологічних інвестицій України. Деякі з вищезазначених державних органів мають у своєму складі урядові органи (наприклад, у складі Національної комісії з питань регулювання зв'язку України з 2006 р. діє урядовий орган державного управління - Державна інспекція зв'язку).

8.3. Органи місцевого самоврядування в системі органів публічної адміністрації.

Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. В Україні розбудова демократичних засад організації територіальної влади стала можливою лише з моменту проголошення незалежності. Хоча концептуальні підходи до створення першого закону про місцеве самоврядування розроблялися І. Бутковим та М. Пухтинським ще в 1989 році, коли з'явилась перша серія публікацій з даного питання в радянських виданнях, проте ці спроби часто носили характер компромісу між основами самоврядності і радянською системою управління.

Організація і діяльність держави будуються на засадах виборності всіх органів державної влади, підзвітності їх народів, відповідальності кожного державного органу і службової особи за доручену справу, обов'язковості рішень вищестоящих органів для підлеглих згідно з розподілом їх повноважень. Розглядаючи становлення влади в незалежній Україні, науковці визначають п'ять, а то і сім змін моделей управління на різних рівнях. Однак, систематизуючи ці зміни, більшість з них відносять їх до трьох (Пухтинський), іноді чотирьох (Буряк, Чудновський) періодів, етапів становлення регіональної та місцевої влади.

Говорячи про територіальне управління і зміну його форм, частіше розглядають муніципальний розвиток і у первинному поділі визначають такі його етапи.

Перший етап – до 1994 року - пошук різних моделей територіальної влади. У цей час були прийняті Закон „Про місцеві Ради народних депутатів

Української РСР», нова його редакція 1992 року, Закон „ Про представника Президента», Положення про місцеві державні адміністрації.

Другий етап - 1994-1996 роки – етап конституційних перетворень. На цьому етапі вступає в силу Конституційний договір.

Третій етап – етап конституційного розвитку. Він характеризується прийняттям Конституції України, ратифікацією Європейської Хартії місцевого самоврядування, створенням Законів „Про місцеве самоврядування» та „Про місцеві державні адміністрації».

За своєю природою місцеве самоврядування є специфічною формою реалізації публічної влади, яка відрізняється від державної влади тим, що втілює місцеві інтереси територіальних колективів, на відміну від природи держави, яка втілює загальнодержавні інтереси. Крім того, місцеве самоврядування відрізняється від влади об'єднань громадян, що реалізують політичні, соціальні, культурні й інші інтереси своїх членів.

Місцеве самоврядування відрізняється від інших форм здійснення публічної влади своїми інститутами, формами діяльності, повноваженнями, правовим захистом і відповідальністю. Його характерною рисою є демократизм, що знаходить своє відображення у виборності органів місцевого самоврядування та децентралізація системи. Також це виражається у самостійності територіальних колективів у вирішенні питань місцевого значення; гарантованість місцевого самоврядування в межах конституції України; піднаглядність і підконтрольність. Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Місцеве самоврядування в Україні здійснюється на *принципах*: народовладдя; законності; гласності; колегіальності; поєднання місцевих і державних інтересів; виборності; правової, організаційної та матеріальнофінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування для реалізації покладених на нього функцій має мати визначені законом *основні права*.

По-перше, обов'язковість виконання актів органів місцевого самоврядування повинна забезпечуватись правом санкції, тобто правом накладання стягнення за порушення обов'язкових правових актів.

По-друге, право нагляду за дотриманням правових актів, яке складається з низки більш конкретних прав (наприклад, право вільного входу уповноважених осіб місцевого самоврядування на підприємства, в установи, організації).

По-третє, право примусу, здійснення якого можливе при наявності примусової сили, що пояснює надання місцевому самоврядуванню право утримувати місцеву міліцію. Важливе значення в системі гарантій місцевого самоврядування має дотримання так званих —муніципальних‖ прав громадян.

Виділяють дві групи муніципальних прав громадян: колективні, здійснення яких можливе шляхом сукупних дій певної кількості членів територіальної громади та індивідуальні, що належать кожному громадянину і можуть бути реалізовані будь-яким членом територіальної громади незалежно від інших її членів. До групи —індивідуальних прав громадян віднесено: участь у місцевих референдумах, у місцевих виборах; письмові або особисті звернення

до органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, служба в органах місцевого самоврядування; оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування (ст.38-40,55,56 Конституції України).

Система місцевого самоврядування включає:

- територіальну громаду;
- сільську, селищну, міську раду;
- сільського, селищного, міського голову;
- виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;
- районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;
- органи самоорганізації населення.

У системі місцевого самоврядування посадова особа сільський, селищний, міський голова обирається відповідною територіальною громадою на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування в порядку, визначеному законом, і здійснює свої повноваження на постійній основі. За правовим статусом він, відповідно до Конституції, є головною посадовою особою територіальної громади, очолює виконавчі органи відповідної ради та веде її засідання. Сільський, селищний, міський голова є головною посадовою особою територіальної громади відповідно села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста. Строк повноважень сільського, селищного, міського голови, обраного на чергових місцевих виборах, визначається Конституцією України.

Закон передбачає на рівні сільської, селищної, міської ради ще й таку посадову особу місцевого самоврядування, як секретар ради, який обирається з числа її депутатів за поданням голови. Введення цієї посадової особи обумовлено статусом сільського, селищного, міського голови, який вже не є головою відповідної ради, та необхідністю здійснення функцій, пов'язаних із забезпеченням організації роботи ради, її постійних комісій, сприяння роботі депутатів.

Реальність та ефективність місцевого самоврядування будь-якої країни визначається, у першу чергу, спроможністю його головних суб'єктів самостійно виконувати функції місцевого самоврядування. Одним із головних механізмів державного управління, що дозволяє закріпити таку спроможність, є законодавче закріплення можливостей та гарантій розвитку первинних суб'єктів місцевого самоврядування.

У містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради відповідно до цього Закону можуть утворюватися районні в місті ради, які утворюють свої виконавчі органи та обирають голову ради, який одночасно є і головою її виконавчого комітету.

Органи самоврядування базового рівня мають делеговані державою повноваження:

- у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку;
- у сфері бюджету, фінансів та цін; - у питаннях управління комунальною власністю;

- у галузі житлово-комунального господарства, побутового, торгівельного обслуговування, громадського транспорту і зв'язку;
- у галузі будівництва;
- у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту;
- у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища;
- у сфері соціального захисту населення та інших.

Виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи. Виконавчий комітет ради утворюється у складі відповідно сільського, селищного, міського голови, районної у місті ради - голови відповідної ради, заступника (заступників) сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті ради, керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету, а також керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, інших осіб. Призначення виконавчого органу полягає в оперативному розпорядженні ресурсами самоврядування для найбільш повного задоволення потреб населення з врахуванням встановлених представницьким органом пріоритетів і обмежень.

Основною формою роботи виконкому є його засідання. Місцеві ради, визначаючи структуру і порядок діяльності виконкомів, самостійно обирають організаційну схему побудови цих органів. На їх вибір впливають численні фактори: розміри і рівень соціально-економічного розвитку. Сільські та селищні ради, як правило, утворюють невеликі за кількісним складом виконкоми. Очолює виконавчий комітет сільської, селищної, міської ради відповідно

сільський, селищний, міський голова, районної у місті ради - голова відповідної ради. У виконавчому комітеті сільської ради функції секретаря виконавчого комітету за рішенням ради може здійснювати секретар відповідної ради.

Виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади — також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. У сільських радах, що представляють територіальні громади, які налічують до 500 жителів, за рішенням відповідної територіальної громади або сільської ради виконавчий орган ради може не створюватися. У цьому випадку функції виконавчого органу ради (крім розпорядження земельними та природними ресурсами) здійснює сільський голова одноособово. Після закінчення повноважень ради, сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті ради її виконавчий комітет здійснює свої повноваження до сформування нового складу виконавчого комітету. Кількісний склад виконавчого комітету визначається відповідною радою. Персональний склад виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради затверджується радою за пропозицією сільського, селищного, міського голови, районної у місті ради - за пропозицією голови відповідної ради.

Обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, у межах повноважень, визначених Конституцією України, цим та іншими законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами. Реалізація влади на рівні району і області здійснюється двома владними органами — державними адміністраціями та радами, діяльність яких регламентується законодавством. Ці ж два органи несуть відповідальність за збалансований розвиток території.

За статтею 140 Конституції України місцеве самоврядування є правом територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України. Стаття ж 142 визначає матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти та природні ресурси, що перебувають у комунальній власності територіальних громад. Якщо немає цієї основи, тобто немає місцевого бюджету і комунальної власності, то виходить немає і місцевого самоврядування, немає самоврядності.

Районні та обласні бюджети складаються з державних трансфертів та дотацій і частини відрахувань з бюджетів сільських, селищних і міських рад. Власних надходжень відповідно до бюджетного законодавства вони не мають. Це різко зменшує можливість планування розвитку території, вирішення проблемних питань населення. Майнові питання завжди впливали і впливатимуть на стан розвитку того чи іншого регіону, і від організації та створення обласними і районними радами відповідних управлінських структур залежить ефективне використання об'єктів спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах. Обласні та районні ради без майна – це структури, неспроможні вирішувати практичні питання щодо задоволення спільних потреб територіальних громад. Оскільки на рівні району чи області виконавчими органами для районних та обласних рад є відповідні державні адміністрації, обласна та районна ради можуть висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого, з урахуванням пропозицій органу виконавчої влади вищого рівня, Президент України приймає рішення і дає відповідній раді обґрунтовану відповідь. Представницькі органи місцевого самоврядування, сільські, селищні, міські голови, виконавчі органи місцевого самоврядування діють за принципом розподілу повноважень у порядку і межах, визначених законами.

Органам місцевого самоврядування законом можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади, у здійсненні яких вони є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. Система органів місцевого самоврядування та системи органів державної виконавчої влади складається із різних за своєю природою органів, проте об'єднаних функціонально в організаційне ціле необхідністю забезпечувати реалізацію управлінських цілей і повноважень.

Питання для самостійної роботи:

1. Внутрішня структура органів публічного адміністрування.
2. Принципи побудови державного апарату
3. Апарат держави та механізм держави
4. Власні та делеговані повноваження місцевого самоврядування.
5. Органи самоорганізації населення.

Література до заняття 8:

1. Дзюндзюк В.Б., Мельтюхова Н.М. та ін. Публічне адміністрування в Україні: Навч. посібник / [за заг. ред. д-ра ф. наук, проф. В.В. Корженка, к.е.н., доц. Н.М. Мельтюхової – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2011. – 306 с.
2. Державне управління в Україні: реалії та перспективи : зб. наук. пр. - К.: Вид-во НАДУ, 2005. - 432 с.
3. Інформаційно-аналітичне забезпечення органів місцевої влади [Текст] : навч. посіб. / В. М. Дрешпак, Т. М. Брус, О. В. Тинкован та ін. ; за заг. ред. В. М. Дрешпака ; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України, Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. - Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2007. - 159 с.

4. Коломоєць Т.О. Публічне адміністрування в Україні в умовах реформування (адміністративно-правовий аспект): навч. посіб. / Т.О. Коломоєць, П.С.Лютіков, Держ. вищ. навч. закл. «Запорізький нац. ун-т». - Запоріжжя: Запорізький нац. ун-т, 2013. - 215 с.
5. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. - К.: Атіка, 2005. - 240 с.
6. Ярмиш О.Н., Серьогін В.О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: Підручник. – Харків: Вид-во Національного ун-ту внутр. справ, 2002 – 532 с.

Заняття 9. Бюрократія в системі публічного адміністрування

Мета: сформувати наукове розуміння терміну, охарактеризувати бюрократію як прошарок професійних управлінців, визначити зв'язок бюрократії та політики.

Питання для обговорення:

9. 1. Бюрократія як наукова категорія

9. 2. Сучасні підходи в оцінюванні бюрократії

9. 3. Публічна служба

Ключові слова: бюрократія, управління, публічна служба, державна служба, посада, посадова особа, службова особа, бюрократизм, корупція

9.1. Бюрократія як наукова категорія

Тип суспільного устрою, влада, а відповідно й демократія, управління, бюрократія перебувають у нерозривному зв'язку. Це є світоглядною основою наукового аналізу природи такого соціального утворення, яким є бюрократія. Отже, неможливо збагнути явище бюрократії та визначити форми й методи подолання або зменшення її активності поза соціально-економічним контекстом суспільства та його політичної системи. Тільки врахування цього дасть змогу усвідомити бюрократію як феномен сучасного суспільства, визначити її роль і місце в соціально-політичній структурі.

Бюрократизм проймає усі сфери суспільного буття людини - політичну систему, державні інститути, бізнес, соціальне та культурне життя. Про це соціальне явище написано багато, проте ця тема невичерпна.

Добитися прогресу в розвитку всіх сфер нашого життя без подолання бюрократизму неможливо. Він є перешкодою на шляху подальшого розширення та поглиблення демократії, розвитку самоврядування, здійснення радикальної

реформи економіки й управління, проведення соціальної політики. Бюрократичний, канцелярський стиль роботи, який десятиріччями врісав в усі сфери й рівні управління, нині, в період модернізації суспільства, особливо нетерпимий.

Неможливо визначити феномен бюрократії, з'ясувати її природу, проаналізувати її позитивні й негативні сторони, виходячи із самої бюрократії. Адже остання є похідною від політичного режиму, соціально-політичного устрою суспільства. Саме вістря боротьби проти всевладдя бюрократії має бути спрямоване проти того політичного режиму, який створює сприятливі для бюрократизації суспільного життя умови. Тому аналіз цього складного феномена, його ролі та функцій треба проводити не абстрактно, а в органічному зв'язку суспільства і політичної системи.

Усі дослідники *феномена бюрократії* відзначають багатозначність і багатоликість цього терміна¹. Слово "бюрократія" французького походження: bureau - письмовий стіл, cratie - правління, що перекладається як правління з бюро, суфікс "кратія" означає посідання влади. У зазначенні дії слово "бюрократія" не вживається, оскільки є слово "бюрократизм". Вперше термін "бюрократія" застосував француз Вінсент де Гурней (1712 -1759). Він розумів під бюрократією певну форму державної діяльності шляхом використання цивільних службовців, які перебувають на жалуванні.

Термін "бюрократія" використовують для позначення:

- 1) організації державного управління та
- 2) управлінської верстви в суспільствах різного типу.

У західній соціології термін "бюрократія" означає формальну модель організації, тобто раціональну форму державної організації та управління суспільством. Бюрократія насамперед ототожнюється з державою, її виконавчими органами, постійним та ізольованим від суспільства чиновницьким апаратом.

У рамках цього основного поняття окремі соціологи дають свою інтерпретацію бюрократії, однак, як правило, виходять з поняття бюрократії як системи управління, раціоналізованої і деперсоналізованої системи, що забезпечує максимум продуктивності та ефективності діяльності установи. Так, Р. Блу і М. Мейєр тлумачать бюрократію як форму соціальної організації, М. Дімок - як загальний процес формалізації, М. Крозер як:

- 1) правління з бюро;
- 2) раціоналізацію колективної діяльності;
- 3) негативне явище.

Це слово вживається для позначення тяганини й неефективності управлінської діяльності, тобто не в науковому, а емпіричному значенні. Термін "бюрократія" використовують для опису та критики різних ситуацій твердого застосування формальних норм чи процедур, вислужування, зайвих зусиль, утаємниченості тощо, безвідносно до фактичної організаційної структури. Т. Джоуел у праці "Право і бюрократія" вживає цей термін як синонім "адміністративного агентства" або "організації" і співвідносить його із системою свідомо скоординованої діяльності з боку двох або більше осіб для досягнення адміністративних цілей. Є й інші теоретичні модифікації, однак вони, як правило, виходять з поняття бюрократії як системи управління, котра

раціоналізована і деперсоналізована, що забезпечує максимум продуктивності й ефективності діяльності установи.

Отже, якихось однозначних або всеохоплюючих визначень поняття "бюрократія" в науковій літературі немає. Можна сказати, що скільки праць, пов'язаних з дослідженням цього складного соціального феномена, стільки й різних значень, підтекстів, відтінків виявляється в тлумаченні явища, що позначене терміном "бюрократія". Через це, звичайно, за вживанням слова йде його уточнення і роз'яснення.

Марксистське тлумачення бюрократії виходить з розуміння її як суспільного явища, що має соціально-класовий зміст. Це спеціально призначений адміністративний механізм, що слугує інтересам правлячого класу. В.І. Ленін вважав, що бюрократія - це окрема верства людей, яка за умов антагонічного класового суспільства зосереджує в своїх руках владу, спеціалізується на управлінні й поставлена у привілейоване становище перед народом. На нашу думку, не можна пояснити таке соціальне явище, як бюрократія, лише в термінах марксової-теорії класів, і далі ми це доведемо.

Відтак аналіз наведених, хоч і полярних у своїй світоглядній основі, тлумачень дає змогу визначити *бюрократію як спеціально організовану систему державних інститутів і посад, а також, осіб, професійно зайнятих управлінням справами, речами і людьми*. Як соціальна група бюрократія персоніфікує державний порядок, уособлює управлінські структури суспільства, характерні риси її прямо залежать від типу політичного режиму. Загальність державного апарату визначає і загальність бюрократії. Поділ праці зумовлює соціально-психологічні наслідки, породжує корпоративні інтереси, які виявляються в корпоративній свідомості, що стало однією із соціально-духовних передумов бюрократії.

Бюрократизм є відображенням в суспільній, груповій, індивідуальній свідомості й поведінці сутнісних рис та особливостей функціонування бюрократії. В найпоширенішому розумінні це поняття вживається для позначення сукупності негативних явищ у діяльності апарату управління, що викликають негативну оцінку, тобто це дисфункція практичної реалізації завдань організаційних структур.

9.2. Сучасні підходи в оцінюванні бюрократії

В теперішній час відбуваються динамічні зміни не лише структури, а й стилю адміністративно-державного управління. Якщо держслужбовці на початку XX століття уникали ризикованих дій, страхалися змін і допущення помилок, оскільки вони боялися адміністративного покарання, то наприкінці XX століття стиль адміністративно-державного управління у провідних державах світу принципово змінився. Безперечно, ідеальна модель М. Вебера не може передбачити всіх особливостей, притаманних сучасній бюрократичній системі, проте вона, все ж, окреслює її принципові функціональні, світоглядні, соціально-психологічні характеристики.

До того ж, наприкінці XX століття у багатьох країнах світу структура систем державного управління зазнала суттєвих змін. Наприклад, до середини 70-х років головним елементом у системі адміністративно-державного управління були ділові якості професійних державних службовців, їхня політична нейтральність і гарантований термін перебування на посаді. Проте з кінця 70-х років XX століття важливого значення почала набувати їхня політична лояльність, а в багатьох випадках навіть активна політична роль держслужбовців (особливо тих, що посідають високі й відповідальні посади). Практично це зумовило динамічні кадрові ротації у вищій ланці державних менеджерів і надання політичного характеру певним посадам.

При цьому, сучасна управлінська наука вже не піддає сумніву сучасні тенденції розширення орієнтації державної бюрократії на різні політичні групи й партії, і навіть розвитку певної політичної самостійності держслужбовців вищого рівня влади щодо можливостей ухвалення рішень. Дедалі більша масштабність завдань і цілей системи державного управління, її технічна й технологічна комплексність і системність зумовлюють те, що сьогодні державні службовці змушені самостійно вирішувати багато завдань, які мають політичне значення.

З огляду на це під час розробки програми реструктуризації й модернізації системи державного управління в Україні необхідно враховувати сучасні тенденції дедалі більшої політизації адміністративного управління та перетворення бюрократії на окрему і впливову політичну силу, що в багатьох випадках безпосередньо впливає на формування і впровадження політики. В зв'язку з цим видається необхідним застосовувати ефективні прийоми і технології подолання бюрократичної інертності та її опору нововведенням, переорієнтації управління зі здійснення процесів (дотримання процедур і правил) на досягнення якісних кінцевих результатів, і, врешті-решт, формувати окрему професію політичного й адміністративного менеджера (розробляти і впроваджувати спеціальні навчальні курси й програми, вивчати і запозичувати кращу міжнародну практику, активізувати науково-теоретичні й прикладні дослідження у цій сфері).

Головні ідеї сучасної теорії і практики державного управління можна звести до наступних принципів: *делегувати владу громадянам; вимірювати ефективність роботи результатами; керуватися цілями, а не правилами; працювати для інтересів і потреб замовників та споживачів адміністративних послуг; заробляти кошти, а не витрачати; децентралізувати владу; застосовувати ринкові механізми, а не бюрократичні; активізувати та*

консолідувати діяльність усіх секторів – державного, приватного і громадського.

9.3. Публічна служба

Служба є одним із напрямків діяльності людства, важливим видом суспільно-корисної праці (до інших її видів належить виробництво матеріальних та нематеріальних цінностей, навчання, домашнє господарювання, громадська діяльність, підприємництво тощо). Служба як робота, як діяльність завжди пов'язана з такими категоріями як управління, керівництво, контроль, нагляд тощо. В літературі зазначається, що служба в суспільстві розподіляється відповідно до існування державних та недержавних організацій (громадських, корпоративних та самоврядних) на державну та недержавну.

Існує також поділ служби в суспільстві на *публічну* та *цивільну*. До цивільної служби належить служба в недержавних організаціях і установах, громадських та політичних об'єднаннях, а також в державних організаціях, службовці яких не мають статусу публічної служби. До публічної служби відносять державну службу та службу в органах місцевого самоврядування. З прийняттям 6 липня 2005 року Кодексу адміністративного судочинства України вперше, на законодавчому рівні, було введено визначення публічної служби. Так у п. 15 ст. 3 цього Кодексу закріплено: публічна служба - діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування.

Суттєвим тут є те, що поняття публічної служби є похідним від поняття «публічна адміністрація». Публічна адміністрація – це сукупність державних і недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами

якої є, по-перше, органи виконавчої влади і, по-друге, виконавчі органи місцевого самоврядування.

Зважаючи на те, що публічно-правовий статус мають не всі працівники зазначених органів, поняття публічної служби можна обмежити службою тих працівників, які безпосередньо виконують повноваження публічної адміністрації. Слід зазначити, що поняття публічної служби не поширюється на роботу найманих працівників в державних органах і недержавних суб'єктах публічної влади, які виконують функції, аналогічні функціям, що здійснюються відповідними працівниками у приватній діяльності.

Отже, можна сказати, що Україна почала розвивати інститут державного професійного чиновництва. Але досить важко починати відновлювати норми поведінки з початку, коли вже існує доволі широка база функціонування державної служби в нашій країні. Тому Україна, щоб полегшити деякі нерозв'язані питання щодо розвитку публічної служби, вирішила запровадити досвід Європейського Союзу.

На сучасному етапі розвитку публічної служби законодавча влада пропонує внести на розгляд проект Закону України «Про заходи державного фінансового контролю публічної служби». Необхідність прийняття такого Закону обумовлюється нагальною потребою створення правового підґрунтя для здійснення державного контролю за доходами, майновим станом та видатками осіб, уповноважених на виконання функцій держави. Це обумовлено тим, що основним мотивом вчинення корупційних діянь та значної частини злочинів у сфері службової діяльності є корисливі мотиви, пов'язані з прагненням використовувати своє службове становище або інший статус для незаконного збагачення або іншого неправомірного покращення свого матеріального становища. В цьому контексті найбільш ефективним заходом, здатним

забезпечити зниження рівня корупції в державному секторі, є запровадження адекватної масштабам задачі подолання корупції системи декларування доходів, майнового стану та видатків осіб, уповноважених на виконання функцій держави, членів їх сімей та близьких родичів, а також ефективної системи державного фінансового контролю за таким декларуванням.

Інтегрований інститут публічної служби в Україні орієнтований на встановлення партнерських відносин між владою і суспільством. Визначальним принципом функціонування інтегрованого інституту публічної служби є служіння від імені народу та для народу, що дозволяє об'єднати складові публічної служби в єдину інституцію. При цьому громадськість отримує можливість не тільки впливати на прийняття державно-управлінських рішень, а й залучається до контролю за діяльністю управлінського апарату, що дозволяє постійно вдосконалювати систему публічного управління. Отже, передбачається інтегрувати як складові публічної служби, так і зусилля органів публічної влади, суспільства й громадян з метою налагодження співпраці, надання якісних послуг населенню та створення гідних умов людського життя.

Питання для самостійної роботи:

1. Основні ознаки та атрибути бюрократії;
2. Політизація вищого чиновника;
3. Ідеальний тип бюрократії за М.Вебером.
4. Вплив бюрократизму на суспільство.

Література до заняття 9:

1. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд. В.П. Тимошук. – К., 2003. – 496 с.
2. Європейські орієнтири адміністративного реформування в Україні : [монографія] / за заг. ред. В. Д. Бакуменка, В. М. Князева. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 172 с.
3. Коломоєць Т.О. Публічне адміністрування в Україні в умовах реформування (адміністративно-правовий аспект): навч. посіб. / Т.О. Коломоєць, П.С.Лютіков, Держ. вищ. навч. закл. «Запорізький нац. ун-т». - Запоріжжя: Запорізький нац. ун-т, 2013. - 215 с.
4. Корнієнко В.О. Інститути громадянського суспільства та української держави: правові витоки. – Режим доступу: <http://www.apdp.in.ua/v29/42.pdf>
5. Приходченко Л.Л. Забезпечення ефективності державного управління: теоретико-методологічні засади [Текст]: монографія / Л.Л. Приходченко; Національна академія держ. управління при Президентові України, Одеський регіональний ін-т держ. управління. – О.: [Оптимум], 2009. – 299 с.
6. Рудакевич М.І. Професійна етика державних службовців: теорія і практика формування в умовах демократизації державного управління: моногр. / М.І. Рудакевич. – Т.: Вид-во АСТОН, 2007. – 400 с.
7. Шрьодер П. Нове публічне адміністрування або Як досягнути ефективного врядування? / П. Шрьодер; пер. з нім. В. Шведа. – К.: Заповіт, 2008. – 76 с.

Заняття 10. Антикорупційна діяльність у сфері публічного адміністрування

Мета: сформувати чітке уявлення про природу та причини корупції, законодавство у сфері боротьби з корупцією, зони корупційного ризику та стратегії подолання цього явища

1. Питання для обговорення:

- 10.1. Поняття корупції та корупційних дій
- 10.2. Нормативно-правова база антикорупційної діяльності
- 10.3. Зони підвищеного ризику прояву корупції
- 10.4. Фактори запобігання проявам корупції.

Ключові слова: корупція, корупційне діяння, корупційне правопорушення, посадова особа, службова особа, функції держави, антикорупційна політика, корупційні ризики.

10.1. Поняття корупції та корупційних дій

Корупція (від лат. corrumpere — псувати) — протиправна діяльність, яка полягає у використанні службовими особами їх прав і посадових можливостей для особистого збагачення; підкупність і продажність громадських і політичних діячів.

Корупція як соціальне явище полягає у неправомірному використанні влади чи службових (посадових) повноважень та пов'язаних з ними можливостей для одержання матеріальних або інших благ, пільг та інших переваг особою, яка наділена владою, службовцем або іншою особою.

Вважається слушною думка М.І.Мельника про те, що соціальна сутність корупції визначається тим, що воно – явище правове, оскільки корупційні діяння, як і будь-які інші правопорушення – це продукт соціальної людської діяльності, результат функціонування суспільства.

М.Ю.Тихомиров пропонує розглядати корупцію як злочинну діяльність у сфері політики чи державного управління, використання посадовими особами наданих їм прав та владних повноважень з метою особистого збагачення. На його думку найбільш типовими проявами корупції є такі дії:

- підкуп чиновників і громадсько-політичних діячів;
- хабарництво за законне чи незаконне надання благ чи переваг;
- протекціонізм – висування працівників за ознаками родинності, земляцтва, особистої відданості та приятельських стосунків

Найчастіше термін застосовується у відношенні до бюрократичного апарату і політичної еліти. Характерною ознакою корупції є конфлікт між діями посадової особи та інтересами його працедавця або конфлікт між діями виборної особи і інтересами суспільства. Багато видів корупції аналогічні шахрайству, що здійснюється посадовою особою, і відносяться до категорії злочинів проти державної влади.

Найнебезпечніші форми корупції кваліфікуються як кримінальні злочини. До них, перш за все, відносяться розтрата (розкрадання) і хабарі. Розтрата полягає у витраті ресурсів, довірених посадовій особі, з особистою метою. Вона відрізняється від звичайної крадіжки тим, що спочатку особа отримує право розпоряджатися ресурсами легально: від начальника, клієнта тощо. Хабар є різновидом корупції, при якій дії посадової особи полягають в наданні якихось

послуг фізичній або юридичній особі в обмін на надання останнім певної вигоди першому. В більшості випадків, якщо дача хабара не є наслідком здирства, основну вигоду від операції отримує хабародавець. До кримінальних злочинів також відноситься покупка голосів виборців (хоча деякі вважають її не формою корупції, а видом недобросовісної виборчої кампанії).

Корупційними діями є:

а) незаконне одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, у зв'язку з виконанням таких функцій матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг, у тому числі прийняття чи одержання предметів (послуг) шляхом їх придбання за ціною (тарифом), яка є істотно нижчою від їх фактичної (дійсної) вартості;

б) одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, кредитів або позичок, придбання цінних паперів, нерухомості або іншого майна з використанням при цьому пільг чи переваг, не передбачених чинним законодавством.

Причини корупції для кожної із країн можуть відрізнятися, але головними серед них будуть невдало побудована система державного управління (або незакінчені реформи в системі органів державного управління), непрофесійність топ-менеджерів в державі, відверто недосконала судова система, політична корупція в парламенті, брак політичної волі національних лідерів щодо ефективного протистояння проявам корупції, насамперед проявам політичної корупції, слабкість інститутів громадянського суспільства.

10.2. Нормативно-правова база антикорупційної діяльності

Корупція в Україні, незважаючи на заходи, які вживаються Урядом, негативно впливає на реалізацію конституційних прав і свобод людини та громадянина, проведення соціальних перетворень та економічний розвиток, викликає недовіру до державних інститутів, створює негативний імідж держави на міжнародній арені.

Правовою основою протидії корупції є Конституція України, Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції», Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції, Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією, Додатковий протокол до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією, Стамбульський план дій боротьби з корупцією Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), Указ Президента України від 11 вересня 2006 р. № 742 «Про Концепцію подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності».

Верховна Рада України 11 червня 2009 року прийняла Закони «Про засади запобігання та протидії корупції», «Про відповідальність юридичних осіб за корупційні правопорушення», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення».

Зазначені Закони докорінно змінюють загальнодержавний підхід до розуміння корупції та антикорупційних заходів, містять низку новел, правових інститутів, які невідомі вітчизняним правовим традиціям, а тому потребують додаткового пояснення.

Якщо Закон України «Про боротьбу з корупцією» 1995 року був спрямований в основному на здійснення заходів репресивного характеру (встановлення відповідальності за порушення вимог Закону), то Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції» 2009 року зосереджено на механізмах, спрямованих на запобігання виникненню корупції.

В Україні, на перший погляд, система антикорупційного законодавства створена. Вона містить багато нормативно-правових актів: як базових для всіх сфер соціального життя, так і тих, предметом яких є окрема галузь національної економіки чи певна сфера суспільних відносин. Крім законів України, існує низка підзаконних нормативно-правових актів. Проте, всі вони приймалися у різні часи, різними органами, у ряді випадків – спонтанно, безсистемно, без належного наукового обґрунтування, через що і виникають колізії та протиріччя.

Чинне антикорупційне законодавство настільки розмите, що одне й те ж корупційне діяння можна кваліфікувати і як проступок (правопорушення), і як злочин.

Проблеми, що виникають у застосуванні антикорупційного законодавства України можна розділити на ті, які обумовлені недостатньою чіткістю та однозначністю законодавчих формулювань і такі, що викликані необґрунтованістю, а інколи й помилковістю його положень.

10.3. Зони підвищеного ризику прояву корупції

Ситуація, що склалася в сфері протидії корупції в Україні, нині є загрозливою і суперечливою. Слід акцентувати увагу на відсутності консолідованих і послідовних антикорупційних кроків, недостатню нормативно-правову та інституційну базу для ефективності такої політики.

За оцінкою експертів, *проблема корупції становить виклик національній безпеці України*. За їх словами, надзвичайні масштаби корупції в Україні засвідчені міжнародними організаціями і експертними дослідженнями.

За оцінками впливових міжнародних організацій, Україна нині знаходиться серед найбільш корумпованих держав, у яких корупція має загально національний системний характер і справляє визначальний вплив на українську політику, економіку та інші сфери суспільного життя.

Зокрема, індекс сприйняття корупції в Україні за 2018 рік склав 2,7 бала, в результаті чого країна посіла 118 місце в рейтингу «Трансперенсі Інтернешнл» (ТІ). Цей показник для нашої країни є традиційно низьким.

За оцінками Київського міжнародного інституту соціології, презентованими ще у травні 2015 року, громадяни України вважають найбільш корумпованими сфери медичних послуг та вищої освіти, міліцію, податкові та митні органи. За даними «Трансперенсі Інтернешнл», основними сферами поширення корупції є видача ліцензій та дозволів, оподаткування та митні процедури. Найбільш корумпованими також названо міліцію, прокуратуру, податкові органи, суди, медицину, освіту, а також парламент і політичні партії.

Наявність загрозливих тенденцій у цих сферах підтверджується результатами моніторингу України з боку Групи держав Ради Європи проти корупції (GRECO) та Стамбульського антикорупційного плану дій.

Корупційні прояви у вищих політичних колах провокують корупцію у сферах економіки, державного управління та правосуддя. Зокрема, корупція перешкоджає реформуванню економіки та притоку інвестицій, розвитку середнього та малого підприємництва.

Корупція має такий соціальний аспект, як зростання бідності: корупція сприяє перетіканню ресурсів, зокрема бюджетних, на рахунки корумпованих осіб або груп. Поглиблюється соціальна нерівність громадян, збільшується соціальна напруга в суспільстві.

10.4. Фактори запобігання проявам корупції

На міжнародному рівні Україна має репутацію надзвичайно корумпованої держави, про що свідчить її незмінно низький рейтинг за рівнем доброчесності, визначений за результатами досліджень, проведених протягом останніх років авторитетними міжнародними інституціями.

Діяльність із запобігання і протидії корупції ґрунтується на принципах:

- верховенства права;
- законності;
- комплексного здійснення правових, політичних, соціально-економічних, інформаційних та інших заходів;
- пріоритетності запобіжних заходів;
- невідворотності відповідальності за вчинення корупційних правопорушень;
- відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- участі громадськості у заходах щодо запобігання і протидії корупції, державного захисту осіб, які надають допомогу у здійсненні таких заходів;
- забезпечення відновлення порушених прав і законних інтересів, відшкодування збитків, шкоди, завданої корупційним правопорушенням.

Одним із основних механізмів запобігання корупції є запровадження добору висококваліфікованих кадрів на публічній службі, які б одночасно відповідали вимогам доброчесної поведінки.

З метою організації такого добору кадрів при працевлаштуванні на посади, пов'язані з виконанням функцій держави, кандидат зобов'язаний подати

відомості про майно, доходи, зобов'язання фінансового характеру, у тому числі за кордоном, та пройти спеціальну перевірку. Під час спеціальної перевірки перевірятиметься не лише достовірність поданої інформації про майновий стан, наявність у кандидата та близьких йому осіб корпоративних прав, про притягнення до кримінальної відповідальності та відповідальності за корупційні правопорушення, а і відомості про стан здоров'я кандидата, його освіту тощо.

Механізмом, спрямованим на запобігання поширення корупції, є також створення єдиних засад формування державної антикорупційної політики. Цей напрямок антикорупційної діяльності забезпечуватиме спеціально уповноважений орган (особа) з питань антикорупційної політики, який згідно із Законом відповідатиме, зокрема за:

- формування державної антикорупційної політики;
- реалізацію антикорупційної стратегії;
- координацію діяльності центральних органів виконавчої влади з цих питань;
- проведення антикорупційної експертизи.

Останній напрямок діяльності спеціально уповноваженого органу з питань запобігання корупції є важливим з огляду на те, що як доводить практичний досвід, на сьогодні, поширені випадки наявності дефектів нормативно-правових актів, які дозволяють в подальшому посадовим особам при виконанні своїх службових обов'язків вчиняти корупційні правопорушення.

З метою усунення таких недоліків нормотворчості положеннями Закону запроваджено проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, основним завданням якої є виявлення наявності в проектах нормативно-правових актів норм, що сприяють або можуть сприяти вчиненню

корупційних правопорушень, а також розроблення рекомендацій стосовно їх усунення.

Питання для самостійної роботи:

1. Основні ознаки корупції та корупційних дій.
2. Соціальні наслідки корупції.
3. Основи законодавства України з питань боротьби з корупцією.
4. Міжнародні стандарти боротьби з корупцією.

Література до заняття 10:

1. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд. В.П. Тимощук. – К., 2003. – 496 с.
2. Державне управління в Україні: реалії та перспективи : зб. наук. пр. - К.: Вид-во НАДУ, 2005. - 432 с.
3. Європейські орієнтири адміністративного реформування в Україні : [монографія] / за заг. ред. В. Д. Бакуменка, В. М. Князева. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 172 с.
4. Корнієнко В.О. Інститути громадянського суспільства та української держави: правові витоки. – Режим доступу: <http://www.apdp.in.ua/v29/42.pdf>
5. Приходченко Л.Л. Забезпечення ефективності державного управління: теоретико-методологічні засади [Текст]: монографія / Л.Л. Приходченко; Національна академія держ. управління при Президентові України,

Одеський регіональний ін-т держ. управління. – О.: [Оптимум], 2009. – 299 с.

6. Шрьодер П. Нове публічне адміністрування або Як досягнути ефективного врядування? / П. Шрьодер; пер. з нім. В. Шведа. – К.: Заповіт, 2008. – 76 с.

Заняття 11. Результативність та ефективність публічного адміністрування

Мета: Усвідомити відмінність понять результативності та ефективності, визначити їх критерії та фактори, вміти їх застосовувати при плануванні та оцінці результатів управлінської діяльності.

Питання для обговорення:

- 11.1. Поняття результативності та ефективності публічного адміністрування.
- 11.2. Критерії результативності публічного адміністрування.
- 11.3. Критерії ефективності публічного адміністрування.
- 11.4. Фактори результативності та ефективності публічного адміністрування.

Ключові слова: результативність, ефективність, публічне адміністрування, критерії результативності, фактори результативності, критерії ефективності, фактори ефективності.

11.1. Поняття результативності та ефективності публічного адміністрування

Під *результативністю* в літературі розуміється досягнення мети управлінської діяльності.

Ефективність управління може бути визначена як "повне досягнення реальної та соціально-корисної конкретної управлінської мети за мінімальних витрат ресурсів та управлінської енергії в оптимальний термін з урахуванням обставин зовнішнього та внутрішнього характеру".

Виходячи з найбільш поширеного трактування поняття ефективності, *ефективність управління* — це результат, зіставлений із затратами на його досягнення (вони включають не лише прямі витрати на систему управління, а й витрати на реалізацію управлінських рішень).

Отже, ефективність у найзагальнішому розумінні — це ступінь досягнення мети або відношення досягнутого результату до поставленої мети.

11.2. Критерії результативності публічного адміністрування

Визначити результат управління й оцінити зумовлений ним ефект дуже складно. Тому насамперед потрібно виділити критерії, на основі яких можна було б виміряти об'єктивізацію управління (наближення суб'єктивності управління до об'єктивних тенденцій, закономірностей, форм суспільної життєдіяльності).

Розглянемо три типи показників результативності: показники кінцевих ефектів (ПКЕ), показники безпосередніх результатів (ПБР) і показники використання ресурсів (ПВР). Ці показники охоплюють усю розмаїтість найменувань показників результативності та в узагальненому вигляді

відбивають властиві всім органам виконавчої влади принципові складові управління п об'єкт управління (цільова група, сфера впливу), суб'єкт управління і вартість управління.

Показник кінцевих ефектів повинен відображати зміну стану цільової групи (об'єкта управління) внаслідок діяльності органу виконавчої влади.

Цей показник результативності може виражати як кількісну оцінку стану(або зміни стану) сфери впливу органу виконавчої влади (частка населення, що використовує інформацію про приватизаційні процеси не рідше одного разу на місяць), так і якісну (частка населення, що має постійний доступ до інформації про діяльність Фонду державного майна України).

Другий тип показників результативності, що становить кількісний результат діяльності органу виконавчої влади (ПБР) на відміну від ПКЕ відображає характеристики не цільової групи, а безпосередньо органу виконавчої влади, тобто суб'єкта управління. Ці характеристики становлять управлінський вплив, що може виявлятися у вигляді наданих послуг, вироблених товарів, виконаних робіт або полягати в реалізації встановлених процедур, забезпеченні ділових процесів. Сукупність ПКЕ і ПБР становить ієрархію, в якій кожному ПКЕ відповідає деякий набір ПБР, причому один ПБР може відповідати різним ПКЕ.

Описаних двох типів показників результативності управління недостатньо для обґрунтування витрат органу виконавчої влади. Отже, необхідно ввести показники третього рівня п ПБР. Вони не є показниками вхідних ресурсів, які становлять тільки опис наявних фінансових, трудових або матеріальних ресурсів і не відображають результат діяльності органу виконавчої влади.

Показник використання ресурсів відображає їх технологію у процесі створення безпосереднього результату діяльності органу виконавчої влади за заданих бюджетних обмежень і для досягнення цільових значень ПБР. Показник використання ресурсів на відміну від ПКЕ і ПБР не відповідає на запитання навіщо (з яким очікуваним результатом)?, а замість цього відповідає на запитання як? і які? ресурси використовуватимуться для забезпечення цільових значень ПБР. З огляду на це ПБР повинен описувати залежність безпосереднього результату (цільового значення ПБР) від кількості та якості ресурсів, що використовуються.

Ще одним критерієм відбору найменувань показників результативності є можливість зовнішнього контролю ступеня досягнення мети діяльності органу виконавчої влади. Оскільки результативне управління передбачає орієнтацію на клієнта, а мета органу виконавчої влади відображає зміну стану цільової групи, необхідно надати можливість контролювати реалізацію цілей органу виконавчої влади безпосередньо цільовій групі.

11.3. Критерії ефективності публічного адміністрування

Критерії ефективності становлять собою ознаки, сторони, прояви управління, аналізуючи які можна визначати рівень і якість управління, його відповідність потребам та інтересам суспільства.

З методологічної точки зору оцінка ефективності системи органів державного управління має ґрунтуватися на певних критеріях, за якими визначатиметься ефективність зазначеної системи.

Визначальними критеріями ефективності публічного адміністрування, а отже і системи органів управління як її підсистеми, виступають *критерії групи комплексної соціальної ефективності*, що відображає стан та реальну роль

указаної системи в суспільній життєдіяльності. Ці критерії є узагальнюючими, характеризують активність керуючої та керованої підсистем в органічній єдності. Акцент у них робиться на встановлення залежності між системою держаного управління та рівнем і якістю вирішення головних проблем розвитку суспільства.

Як інтегрований критерій ефективності публічного адміністрування може розглядатися соціальний ефект як сукупний і загальний позитивний результат, що отримує суспільство і при виробництві, так і при споживанні матеріальних, соціальних і духовних благ. Соціальний ефект виникає завдяки раціональній організації суб'єктів управління (насамперед підсистеми державних органів), оптимальному функціонуванню керованих об'єктів, відповідність діяльності суб'єктів і об'єктів потребам, інтересам та закономірностям суспільства. Обов'язковою ознакою соціального ефекту також виступає його прогресивність, стійкість, здатність бути джерелом та засобом подальшого розвитку. Соціальний ефект має відображати співвідношення сукупних витрат ресурсів та управлінської енергії на певну діяльність та управління нею з об'єктивним результатом, що був отриманий і реалізований в суспільстві, забезпечуючи розвиток останнього.

Наступна група критеріїв може бути позначена як *критерії спеціальної соціальної ефективності* державного управління. Критерії ці висвітлюють організацію та функціонування безпосередньо державно-управляючої підсистеми (сукупності державних органів, що здійснюють управління). Розглядаючи критерії спеціальної соціальної ефективності державного управління, що відображають рівень організації та функціонування управляючої підсистеми як цілісності, ми маємо віднести до них доцільність, витрати часу на вирішення управлінських питань та здійснення управлінських операцій, стиль функціонування державно-управляючої підсистеми, її підструктур та ланок,

витрати на утримання і забезпечення функціонування державно-управляючої підсистеми, складність організації і діяльності державно-управляючої підсистеми.

Важливу роль в оцінці управління відіграють *критерії конкретної соціальної ефективності діяльності* кожного державного органу, кожного конкретного управлінського рішення, дії, відносин. Зазначені критерії необхідні тому, що комплексна і спеціальна соціальна ефективність є наслідками конкретної соціальної ефективності. У складних ієрархічних управляючих підсистемах можливі випадки, коли комплексна і спеціальна соціальна ефективність досягаються за рахунок активності одних управляючих компонентів за певної інертності інших. Наслідком цього може бути низький рівень роботи окремих органів при наявності загальних позитивних показників. Така ситуація є небажаною, оскільки суспільству й державі потрібна ефективність кожного конкретного елемента державно-управляючої підсистеми поряд з ефективністю вказаної підсистеми в цілому. Ефективна робота одиничних елементів системи суб'єктів державного управління є свідченням наближеності системи до громадян та реалізації принципу пріоритетності потреб та інтересів громадян в державному управлінні.

Остання група критеріїв — це *критерії індивідуальної соціальної ефективності*, за якими, на думку автора, має оцінюватися ефективність посадових осіб органів державного управління. Посадова особа, як індивідуальний представник державного органу, наділений відповідною компетенцією, здійснює від його імені діяльність, результативність та ефективність якої не збігається за змістом з ефективністю органу. Критерієм цього класу ми вважаємо імідж працівників державного апарату, його правову культуру, оскільки в більшості випадків посадова особа асоціюється у громадян із посадою, яку вона обіймає в державному апараті. Підвищуючи авторитет

кожної окремої посадової особи, ми підвищуємо авторитет органу державного управління, що сприяє відповідно ефективності його діяльності.

Головним критерієм ефективності сучасного державного управління в соціально – політичній сфері є найбільш повна відповідальність управлінської діяльності докорінним інтересам суспільства, розширення і поглиблення демократії, забезпечення прав і свобод громадян і їх практична реалізація, успішне здійснення тактичних і стратегічних політичних і соціальних цілей і завдань щодо реформування суспільства, виведення української економіки з катастрофічного стану і перетворенню України на розвинену країну.

11.4. Фактори результативності та ефективності публічного адміністрування

Рівень результативності та ефективності публічного адміністрування зумовлений складною взаємодією ситуативних, індивідуальних і мотиваційних чинників. Ситуативні характеристики включають організаційні та соціальні передумови, що можуть вплинути на процес управління, це насамперед кількість службовців, структура організації й організаційно – психологічний клімат колективу.

Суттєво впливають на ефективність управління система комунікації, ієрархія влади і підпорядкування, усталені процедури прийняття рішень, характер взаємодії членів групи, індивідуальні характеристики керівника, його особистісні особливості, уподобання, вміння, навички, рівень інтелектуальної обдарованості, загальна й спеціальна підготовка та ін. неабияке значення мають і мотиваційні характеристики, які спонукають людину до виконання певного завдання

Врахування зовнішніх і внутрішніх обставин, в яких здійснюється управління, зокрема державне залежить не лише від організаційної побудови цієї системи, ресурсного забезпечення, від професійності державних службовців або їх кількості та інших внутрішніх обставин (внутрішнього середовища), а й від врахування чинників зовнішнього середовища, які можуть бути не підконтрольними суб'єктам управління і тому значною мірою впливатимуть на ефективність управлінської діяльності.

Отже, ефективність та результативність визначається публічного адміністрування дією кількісних і якісних чинників технічного, організаційного, політичного, соціально-психологічного та морально – ідеологічного характеру. Ось чому така увага приділяється багатофакторній комплексній моделі підвищення ефективності управління. У цій сукупності кожний з факторів має свою питому вагу.

Питання для самостійної роботи:

1. Відмінність результативності від ефективності.
2. Результативність та ефективність публічного адміністрування в Україні.
3. Шляхи підвищення результативності та ефективності публічного адміністрування.
4. Вимір продуктивності, результативності та ефективності публічного адміністрування.

Література до заняття 11

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций / Г.В. Атаманчук. – 2-е изд., доп. / Г.В. Атаманчук. – М.: Омега-Л, 2004. – 584 с.
2. Державне управління : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко. /За ред. А. Ф. Мельник. - 2-е вид., випр. і доп. - К.: Знання, 2004. - 342 с.
3. Державне управління в Україні: реалії та перспективи : зб. наук. пр. - К.: Вид-во НАДУ, 2005. - 432 с.
4. Коломоєць Т.О. Публічне адміністрування в Україні в умовах реформування (адміністративно-правовий аспект): навч. посіб. / Т.О. Коломоєць, П.С.Лютіков, Держ. вищ. навч. закл. «Запорізький нац. ун-т». - Запоріжжя: Запорізький нац. ун-т, 2013. - 215 с.
5. Оболенський О. Ю. Опорний конспект лекцій з навчальної дисципліни – Публічне управління: наукова розробка / О.Ю. Оболенський, С.О. Борисевич, С.М. Коник. – К.: НАДУ, 2011. – 56 с.
6. Публічне адміністрування на засадах проектного менеджменту [Текст] : навч. посіб. / О. В. Пономаренко, Т. К. Гречко, Ю. В. Ковбасюк [та ін.] ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. - Київ : Освіта України, 2014. - 176 с.

Заняття 12. Відповідальність у публічному адмініструванні

Мета: сформувати уявлення про види правопорушень, види та підстави юридичної відповідальності, публічного службовця як спеціального суб'єкта юридичної відповідальності.

Питання для обговорення:

12.1. Правопорушення у сфері публічного адміністрування.

12.2. Відповідальність органів державної влади в сфері публічного адміністрування.

12.3. Відповідальність органів і осіб, які не перебувають на державній службі у сфері публічного адміністрування.

Ключові слова: правопорушення, склад правопорушення, злочин, юридична відповідальність, кримінальна відповідальність, адміністративна відповідальність, майнова відповідальність, політична відповідальність, дисциплінарна відповідальність.

12.1. Правопорушення у сфері публічного адміністрування

Значна частина відносин у суспільстві врегульована правовими нормами, які дозволяють впроваджувати, збалансовувати державні та суспільні інтереси з інтересами особистості, колективу і т. п. Недотримання норм права (правопорушення) пов'язано зі спричиненням шкоди відповідним суспільним відносинам, а отже, певною мірою суспільству в цілому. Причому для того, щоб скоїти правопорушення, не обов'язково вчиняти яку-небудь дію, пов'язану з недотриманням вимог правової норми. Правопорушення може бути скоєно і в результаті бездіяльності. Наприклад, директору підприємства відомі факти систематичного розкрадання державної власності в якому-небудь цеху або на ділянці.

Але жодних заходів з відвернення або викорінення цих правопорушень він не здійснює. Така поведінка, яка виявляється в бездіяльності стосовно виконання своїх службових обов'язків, є правопорушенням — халатністю. Відповідно до ст. 367 Кримінального кодексу України службова недбалість, тобто невиконання або неналежне виконання службовою особою обов'язків через несумлінне ставлення до них, що заподіяло істотну шкоду правам, що охороняються законом, свободам та інтересам окремих громадян або державним чи громадським інтересам, або інтересам окремих юридичних осіб, карається штрафом від 50 до 150 неоподатковуваних мінімальних доходів громадян або виправними роботами на строк до 2 років, або обмеженням волі на строк до 3 років. Будь-які правопорушення – це протиправні дії, пов'язані з порушенням правової норми.

- *Правопорушення* – це така дія, яка може виражатися як у конкретній дії, так і в бездіяльності, і яка порушує вимогу правової норми і тим самим спричиняє шкоду суспільним відносинам. Ці дії є суспільно небезпечними, оскільки правопорушник посягає на встановлений у державі правопорядок і передбачені Законом охоронювані правовими нормами суспільні відносини.

Правопорушення характеризується такими ознаками, як суб'єкт та об'єкт правопорушення, об'єктивна та суб'єктивна сторони правопорушення. Суб'єктом правопорушення може бути фізична особа (група осіб), а також юридична особа (підприємство, об'єднання, організація та ін.). Як об'єкт правопорушення виступають суспільні відносини, які регулюються правовими нормами. Об'єктивну сторону правопорушення складають протиправна дія (бездіяльність), її суспільно шкідливі наслідки та причинний зв'язок між ними. Суб'єктивна сторона правопорушення включає такі елементи, як вина, мотив і мета. Вина є обов'язковим і вирішальним елементом суб'єктивної сторони правопорушення і являє собою психічне ставлення особи до своєї протиправної поведінки та її наслідків. Вина може бути двох видів: умисна або через необережність. Проте в будь-якому випадку вона є необхідною умовою настання юридичної відповідальності. Відсутність вини виключає відповідальність.

- *Юридична відповідальність* – це вид соціальної відповідальності, який полягає в застосуванні до винних у скоєнні правопорушення осіб заходів державного примусу, що виражені в санкціях правових норм.
- Мета застосування юридичної відповідальності полягає не тільки в покаранні винної особи, але й в профілактиці правопорушень. Як відповідь держави на правопорушення юридична відповідальність є заходом, спрямованим на забезпечення чіткого та неухильного додержання норм права, охорону встановленого в державі правопорядку. Застосування юридичної відповідальності базується на принципах його законності, невідворотності, справедливості та доцільності.

У сучасних умовах державотворення на суб'єкт управління покладається відповідальність за всі несприятливі наслідки, викликані неправовим або невмілим використанням владних повноважень. Саме такий підхід є однією з

умов ефективної діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а відповідно, й політичної стабільності в державі.

Види правопорушень - класифікаційні групи правопорушень, що за різними підставами розмежовуються між собою (за ступенем суспільної шкідливості (небезпечності), за об'єктами посягань, за суб'єктами, за розповсюдженням, за ознаками об'єктивної і суб'єктивної сторони, а також за процедурами їх розгляду).

Правопорушення класифікуються за:

- ступенем суспільної небезпеки - на злочини і проступки;
- належністю норм права, які порушуються, до відповідних галузей права: кримінальні, цивільні, адміністративні, правопорушення у сфері трудового законодавства і інші);
- колом осіб - особові і колективні;
- за характером правових приписів - нормативно-правові і дисциплінарні;
- в залежності від характеру цивільно-правового порушення - договірні і позадоговірні правопорушення;
- правопорушення у сфері суспільного життя (в сфері соціально-економічних відносин, в суспільно-політичній сфері, в сфері побуту і дозволя).

Правопорушення поділяють на види залежно від:

- ступеню суспільної небезпеки (злочини - кримінальна відповідальність; проступки - всі інші правопорушення, які не є злочинами - адміністративна, дисциплінарна, цивільно-правова відповідальність);
- сферами життя, в яких їх вчинено: цивільні, дисциплінарні, фінансові, екологічні та інші.

12.2. Відповідальність органів державної влади в сфері публічного адміністрування

Специфіка юридичної відповідальності у сфері публічного адміністрування визначається тим, що суб'єктами відповідальності є, передусім, органи державної влади, місцевого самоврядування і посадові особи.

Конституційна відповідальність як один із видів юридичної відповідальності застосовується до органів публічної влади та посадових осіб і все більше набуває актуальності в суспільстві, оскільки є ефективною гарантією реалізації положень Конституції України. Сутність конституційної відповідальності полягає в тому, що підставою її настання є конституційний делікт, об'єктивна сторона якого полягає в невиконанні приписів Конституції України, як політико-правового акта, інших конституційних актів держави шляхом застосування конституційних санкцій для захисту Конституції. Юридичною підставою конституційної відповідальності є положення Конституції України або інших конституційних актів держави, фактичною - конституційний делікт. Суб'єктами конституційної відповідальності у сфері публічного управління можуть бути Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Конституційний Суд України, органи місцевого самоврядування, посадові особи, судді. До суб'єктів конституційних деліктів можуть бути застосовані конституційно-правові санкції, передбачені Конституцією України. Так, наприклад, Верховна Рада України може усунути з поста Президента України в порядку імпічменту (ч.1 ст.111), Президент України має право достроково припинити повноваження Верховної Ради України (ст. 90), Верховна Рада України може прийняти резолюцію недовіри Кабінету Міністрів України (ч.1 ст.87), Конституційний Суд України визнає неконституційними закони та інші правові акти (ч.1 ст.152) тощо.

Юридичну основу *адміністративної* відповідальності за правопорушення органів державної влади та місцевого самоврядування, державних і комунальних підприємств, установ і організацій, посадових осіб за

правопорушення у сфері публічного адміністрування становить, передусім, Конституція України, яка має найвищу юридичну силу. Необхідно враховувати, що особливість адміністративної відповідальності як одного із видів юридичної відповідальності полягає в наявності великої кількості нормативно-правових актів, які врегульовують питання щодо зазначеної сфери. Особлива роль належить КпАП України, прийнятому 7 грудня 1974 р. (набув чинності 1 червня 1975 р.), який містить як матеріальні норми, так і адміністративно-процесуальні, регулюючи провадження у справах про адміністративні правопорушення та порядок виконання постанов про накладення адміністративних стягнень.

Фактичну підставу адміністративної відповідальності становить адміністративне правопорушення (проступок) – протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність. Аналіз адміністративного законодавства свідчить, що в разі вчинення адміністративного правопорушення до суб'єктів владних повноважень можуть бути застосовані такі види адміністративних стягнень: 1) штраф; 2) позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю.

Правознавці у галузі *кримінального* права, досліджуючи особливості кримінальної відповідальності у сфері службової діяльності, розглядають посадову особу як суб'єкт, протиправні дії якої несуть підвищену суспільну небезпеку, і тому використовують поняття службова особа.

Службовими є особи, які: 1) постійно чи тимчасово здійснюють функції представників влади чи місцевого самоврядування, а також обіймають постійно чи тимчасово на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форми власності посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій; 2) або виконують

такі функції за спеціальним повноваженням, яким особа наділяється повноважним органом державної влади, органом місцевого самоврядування, центральним органом державного управління із спеціальним статусом, повноважним органом чи повноважною службовою особою підприємства, установи, організації, судом або законом; 3) посадові особи іноземних держав.

Чинний Кримінальний Кодекс України містить окремий розділ XVII Особливої частини «Злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг», який встановлює кримінальну відповідальність за злочини, вчинені у зазначеній сфері. До них відносять: зловживання владою або службовим становищем (ст.364); зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційноправової форми (ст.364¹); перевищення влади або службових повноважень працівником правоохоронного органу (ст.365); зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги (ст.365²); службове підроблення (ст.366); декларування недостовірної інформації (ст.366¹); службова недбалість (ст.367); прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою (ст.368); незаконне збагачення (ст.368²); підкуп службової особи юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми (ст.368³); підкуп особи, яка надає публічні послуги (ст.368⁴); пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі (ст.369); зловживання впливом (ст.369²); провокація підкупу (ст.370) КК України.

Дисциплінарна відповідальність як вид юридичної відповідальності полягає в обов'язку працівника нести відповідальність перед власником або уповноваженою ним особою (органом). Законодавство України передбачає два види дисциплінарної відповідальності: загальну та спеціальну. Вчинення дисциплінарного проступку суб'єктами владних повноважень у сфері

публічного адміністрування зумовлює настання спеціальної дисциплінарної відповідальності, яка характеризується спеціальним суб'єктом та особливим характером дисциплінарного проступку, спеціальними видами дисциплінарних стягнень, особливим порядком накладення та оскарження дисциплінарного стягнення. Посадові особи несуть дисциплінарну відповідальність за спеціальними законами. Фактичною підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності є вчинення ним дисциплінарного проступку, тобто протиправної винної дії або бездіяльності чи прийняття рішення, що полягає у невиконанні або неналежному виконанні державним службовцем своїх посадових обов'язків та інших вимог, встановлених Законом та іншими нормативно-правовими актами, за яке до нього може бути застосоване дисциплінарне стягнення.

Зміст дисциплінарного проступку, вчиненого державним службовцем, визначається повнотою ознак, вичерпним переліком дисциплінарних проступків (містять вимоги й етичного характеру), які є фактичною підставою дисциплінарної відповідальності, а саме: порушення Присяги державного службовця; недотримання правил внутрішнього службового розпорядку; прогул державного службовця; перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу злочину або адміністративного правопорушення та ін. До державних службовців застосовується один із таких видів дисциплінарного стягнення: 1) зауваження; 2) догана; 3) попередження про неповну службу відповідність; 4) звільнення з посади державної служби.

Матеріальна відповідальність як один із видів юридичної відповідальності полягає в обов'язку однієї сторони трудового договору (працівника або роботодавця) відшкодувати шкоду, заподіяну другій стороні в результаті невиконання або неналежного виконання трудових обов'язків. Державний службовець, відповідно до ст. 81 Закону України «Про державну службу» зобов'язаний відшкодувати державі шкоду, заподіяну внаслідок

неналежного виконання ним посадових обов'язків, включаючи і виплачене державою відшкодування шкоди третім особам. Під час визначення розміру відшкодування враховуються майнове становище державного службовця, співвідношення розміру заподіяної шкоди до його заробітної плати, ризик виникнення шкоди, досвід державної служби, надані державному службовцю накази (розпорядження), а також інші обставини, у зв'язку з якими повне відшкодування державним службовцем шкоди буде необґрунтованим.

Сутність *цивільно-правової* відповідальності полягає в накладенні на дієздатну фізичну чи юридичну особу цивільно-правових стягнень з метою відшкодування шкоди (майнової та/або моральної), примусового виконання правового обов'язку та поновлення порушеного статусу особи. Відповідно до ЦК України відповідальність за шкоду, яку завдано фізичній або юридичній особі незаконними рішеннями, дією чи бездіяльністю органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування при здійсненні ними своїх повноважень, посадовими або службовими особами цих органів, а також шкоду, яку завдано в результаті прийняття зазначеними органами нормативно-правового акта, що було визнано незаконним і скасовано несе держава, Автономна Республіка Крим або орган місцевого самоврядування незалежно від вини цих органів та їх посадових чи службових осіб.

Таким чином, законодавство України, врегульовуючи діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, державних і комунальних підприємств, установ і організацій, посадових осіб, передбачає конституційну, адміністративну, дисциплінарну, матеріальну, цивільно-правову та кримінальну відповідальність за правопорушення у сфері публічного адміністрування.

12.3. Відповідальність органів і осіб, які не перебувають на державній службі у сфері публічного адміністрування

Кримінальна відповідальність осіб, які не перебувають на державній службі, виникає у зв'язку з вчиненням ними злочинів, що становлять небезпеку для державного управління. У сфері економічної діяльності це може бути виготовлення підроблених грошей, контрабанда, незаконний експорт технологій, що використовуються при створенні зброї масового ураження, ухилення від сплати податків. (Ці діяння можуть здійснювати не тільки звичайні громадяни, а й посадові особи, отже, відповідальність поширюється і на них.) Багато злочинів проти громадської безпеки, які здійснюються в тій або іншій якості, є злочинами в сфері державного управління. До їх числа відносяться тероризм, масові заворушення, порушення правил безпеки на різних об'єктах, що мають особливе значення, незаконне виготовлення зброї та ін.

Із злочинами в галузі державного управління межують деякі злочини, що здійснюються проти здоров'я населення і суспільної моральності (незаконна видача і підробка рецептів на отримання психотропних речовин, приховування інформації про умови, що створюють небезпеку для життя людей, та ін.), деякі екологічні злочини (порушення режиму особливо охоронюваних природних територій), злочини проти безпеки, проти державної влади, інтересів державної та муніципальної служби (наприклад, дача хабара), проти правосуддя (перешкоджання здійсненню правосуддя, завідомо неправдивий донос тощо), проти порядку управління (підробка документів, ухилення від військової або альтернативної служби, викрадення документів, штампів, печаток), окремі злочини проти миру та безпеки людства (наприклад, найманство або напад на осіб і установи, які користуються міжнародним

захистом). Підробки документів, печаток тощо можуть бути злочинами, спрямованими також проти порядку муніципального управління.

Цивільно-правова відповідальність громадян та юридичних осіб за протиправні дії у сфері державного та муніципального управління пов'язана із заподіянням шкоди. Шкоду управління може завдавати незаконна господарська діяльність недержавних організацій, які втручаються в сферу діяльності органів державного і муніципального управління (наприклад, виготовлення посвідчень державного службовця без ліцензії), невиконання різного роду зобов'язань (зокрема, не звільнення вчасно приміщення, орендованого у державній або муніципальній організації), втручання в право господарського відання та оперативного управління державної або муніципальної організації, що заподіяло їй матеріальної шкоди, і т.д. По суті, майже всяка незаконна діяльність юридичної особи або громадянина, пов'язана з повноваженнями державної, муніципальної організації або посадової особи, може заподіяти матеріальну шкоду у сфері управління.

Цивільний кодекс на відміну від кримінального кодексу не поділяє види відповідальності та її межі в залежності від того, завдано збитків державі державним, муніципальним органом, органом громадського об'єднання (посадовою особою) або юридичною особою, звичайним громадянином. Якщо мова йде про шкоду та відповідальність в межах цивільного права, тобто матеріальну відповідальність, вона настає для всіх суб'єктів цивільно-правових відносин за загальними правилами. Інша справа, якщо заподіяний матеріальний збиток пов'язаний зі злочином чи адміністративним правопорушенням. У цьому випадку відповідальність настає за нормами кримінального чи адміністративного права, і вона диференційована.

Адміністративну відповідальність недержавних організацій та осіб, які не є державними або муніципальними службовцями, так само як і відповідальність державних керуючих суб'єктів, тягне адміністративний

проступок. Види адміністративних правопорушень різноманітні, включаючи ті правопорушення, які межують зі злочинами, ті, які схожі з правопорушеннями цивільно-правового характеру (ухилення від відшкодування майнової шкоди, заподіяної злочином організаціям), і дисциплінарні проступки.

Існують різні класифікації адміністративних правопорушень. В узагальненому вигляді, можна виділити наступні групи:

1) посягання на права громадян (наприклад, порушення законодавства про охорону праці, в тому числі громадським об'єднанням, перешкоджання роботі виборчої комісії, примус до відмови від участі у страйку та ін.);

2) посягання на здоров'я населення і громадську мораль (незаконне лікування, порушення санітарного законодавства та ін.);

3) посягання на власність (самовільне зайняття земельної ділянки, користування об'єктами тваринного світу, наприклад, полювання без спеціального дозволу, тобто ліцензії, тощо);

4) правопорушення в галузі охорони навколишнього середовища та природокористування (псування земель, порушення правил охорони природних запасів і ін.);

5) правопорушення у сфері економіки, транспорту, зв'язку (ця велика група адміністративних проступків включає порушення правил безпечного ведення робіт у певних галузях промисловості і правил польотів повітряних суден та порушення правил дорожнього руху пішоходами та правил користування газом або електроенергією в побуті);

6) правопорушення в галузі комерційної діяльності (заняття підприємницькою діяльністю без державної реєстрації або ліцензії, обман споживачів та ін.);

7) правопорушення в галузі фінансів (неподання декларації про доходи, порушення правил ведення касових операцій тощо);

8) посягання на існуючий державний режим і порядок управління (порушення прикордонного режиму в прикордонній зоні, непокоя законному розпорядженню співробітника міліції, невиконання громадянами обов'язків з військового обліку, дрібне хуліганство, порушення встановленого порядку проведення мітингу чи демонстрації громадським об'єднанням, громадянами і т.д.).

Деякі з цих правопорушень (наприклад, порушення порядку проведення демонстрацій) є посяганнями і на встановлений муніципальний порядок і спричиняють адміністративні покарання відповідно до кодексу про адміністративні правопорушення.

Перелік адміністративних покарань:

1) попередження - стягнення переважно морального характеру, але, будучи виражено неодноразово або у письмовій формі, воно може спричинити для особи несприятливі наслідки. Усні зауваження не є адміністративними стягненнями;

2) адміністративний штраф - грошове стягнення, що накладається уповноваженим на те органом або посадовою особою у певних розмірах. Штраф можливий майже за всі види адміністративних правопорушень;

3) оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення адміністративного правопорушення (наприклад, вилучення небезпечних речовин або предметів при перевезенні їх на повітряному транспорті);

4) конфіскація, тобто безоплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення адміністративного правопорушення. Можуть бути конфісковані товари, вільний продаж або інші форми реалізації яких заборонені (наприклад, вибухові речовини), високочастотні пристрої та ін. Позбавлення майна можливе тільки за рішенням суду, конфіскація як вид адміністративного стягнення може застосовуватися тільки судом (суддею);

5) позбавлення спеціального права, наданого громадянину (наприклад, позбавлення права керувати транспортом, права на полювання та ін.) Це стягнення застосовується адміністративними органами (органами внутрішніх справ, державного технічного нагляду, інспекцією по маломірних суднах та ін.) Термін позбавлення спеціального права не може бути менше одного місяця і більше двох років;

6) адміністративний арешт (застосовується у виняткових випадках). Він призначається тільки судом (суддею) на строк до 15 діб (в зоні надзвичайного стану і контртерористичних операцій - до 30 діб) за правопорушення, які межують зі своєю суспільної небезпеки зі злочинами. Адміністративний арешт можливий за дрібне хуліганство, незаконне придбання і зберігання наркотичних засобів в невеликих розмірах, поява в громадських місцях у п'яному вигляді, що ображає людську гідність і громадську мораль, злісну непокору законному розпорядженню або вимозі працівника міліції або народного дружинника, прояв неповаги до суду та ін.

7) адміністративне видворення за межі країни (відноситься лише до іноземних громадян і осіб без громадянства). Цей захід може бути застосований до осіб, які незаконно перетнули державний кордон або незаконно перебувають на території України;

Справи про адміністративні правопорушення розглядають або суди (судді), або колегіальні юрисдикційні органи при органах місцевого самоврядування (адміністративні комісії, комісії у справах неповнолітніх), або органи внутрішніх справ, органи державних інспекцій (їх посадові особи).

Розгляду справ про адміністративні правопорушення передуює складання протоколу про адміністративне правопорушення. Багато міністерств і відомств видали накази, де містяться списки посад, займаючи які відповідні особи мають право складати такі протоколи. Для складання деяких протоколів можливо адміністративне затримання.

Питання для самостійної роботи:

1. Структура складу правопорушення.
2. Поняття і форми вини.
3. Загальний та спеціальний суб'єкт правопорушення.
4. Процесуальні форми притягнення до адміністративної відповідальності.
5. Приклади політичної відповідальності в історії України.

Література до заняття 12:

1. Адміністративне право України: підруч. / [Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін.]; за ред. Ю.П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2007. – 544 с.
2. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
3. Коломоєць Т.О. Публічне адміністрування в Україні в умовах реформування (адміністративно-правовий аспект): навч. посіб. / Т.О. Коломоєць, П.С.Лютіков, Держ. вищ. навч. закл. «Запорізький нац. ун-т». - Запоріжжя: Запорізький нац. ун-т, 2013. - 215 с.
4. Приходченко Л.Л. Забезпечення ефективності державного управління: теоретико-методологічні засади [Текст]: монографія / Л.Л. Приходченко; Національна академія держ. управління при Президентові України, Одеський регіональний ін-т держ. управління. – О.: [Оптимум], 2009. – 299 с.
5. Ястремська О.М. Публічне адміністрування : навчальний посібник / О.М. Ястремська, Л.О. Мажник. - Х. : ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2015. - 132 с.

Питання для самоконтролю по розділу 2:

1. Структура механізму та органів публічного адміністрування.
2. Принципи організації діяльності органів публічного адміністрування.
3. Форми організації публічного адміністрування.
4. Методи публічного адміністрування.
5. Стиль публічного адміністрування.

6. Типологізація органів публічного адміністрування.
7. Застосування демократичних методів.
8. Проблеми вибору найкращої форми правління.
9. Бюрократія як наукова категорія.
10. Публічна служба.
11. Основні ознаки та атрибути бюрократії.
12. Політизація вищого чиновника.
13. Поняття корупції та корупційних дій.
14. Нормативно-правова база антикорупційної діяльності.
15. Зони «підвищеного» ризику прояву корупції.
16. Поняття результативності та ефективності публічного адміністрування.
17. Фактори результативності та ефективності публічного адміністрування.
18. Критерії результативності та ефективності публічного адміністрування.
19. Фактори результативності та ефективності публічного адміністрування.
20. Шляхи підвищення результативності та ефективності публічного адміністрування.
21. Правопорушення та відповідальність.
22. Відповідальність органів державної влади в сфері публічного адміністрування.

Список літератури

1. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд. В.П. Тимощук. – К., 2003. – 496 с.

2. Адміністративне право України: підруч. / [Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін.]; за ред. Ю.П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2007. – 544 с.
3. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций / Г.В. Атаманчук. – 2-е изд., доп. / Г.В. Атаманчук. – М.: Омега-Л, 2004. – 584 с.
4. Бакуменко В.Д. Державно-управлінські рішення : Навчальний посібник / В. Д. Бакуменко // - К. : ВПЦ АМУ, 2011. – 444 с.
5. Дзюндзюк В.Б., Мельтюхова Н.М. та ін. Публічне адміністрування в Україні: Навч. посібник / [за заг. ред. д-ра ф. наук, проф. В.В. Корженка, к.е.н., доц. Н.М. Мельтюхової – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2011. – 306 с.
6. Державне управління : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко. /За ред. А. Ф. Мельник. - 2-е вид., випр. і доп. - К.: Знання, 2004. - 342 с.
7. Державне управління в Україні: реалії та перспективи : зб. наук. пр. - К.: Вид-во НАДУ, 2005. - 432 с.
8. Економічний розвиток: державна політика : навч. посіб. / Ю. Бажан, О. Кілієвич, О. Мартене та ін. - К.: Вид-во УАДУ, 2001. - 480 с.
9. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
- 10.Європейські орієнтири адміністративного реформування в Україні : [монографія] / за заг. ред. В. Д. Бакуменка, В. М. Князева. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 172 с.
- 11.Інформаційно-аналітичне забезпечення органів місцевої влади [Текст] : навч. посіб. / В. М. Дрешпак, Т. М. Брус, О. В. Тинкован та ін. ; за заг. ред. В. М. Дрешпака ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України,

- Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. - Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2007. - 159 с.
- 12.Коваль Г.В. Публічне управління: навч. посіб. / Г.В.Коваль. - К., 2013. - 300 с.
- 13.Коломоєць Т.О. Публічне адміністрування в Україні в умовах реформування (адміністративно-правовий аспект): навч. посіб. / Т.О. Коломоєць, П.С.Лютіков, Держ. вищ. навч. закл. «Запорізький нац. ун-т». - Запоріжжя: Запорізький нац. ун-т, 2013. - 215 с.
- 14.Корнієнко В.О. Інститути громадянського суспільства та української держави: правові витоки. – Режим доступу: <http://www.apdp.in.ua/v29/42.pdf>
- 15.Лазор О.Д. Основи державного управління та місцевого самоврядування [Текст]: навч.- метод. посіб. [вид. 5-те, допов. і переробл.] / О.Д.Лазор, О.Я.Лазор, І.Г.Юник. - Хмельницький: ТОВ «Поліграфіст -2», 2012. - 520 с.
- 16.Малиновський В.Я. Державне управління : навч. посіб. / В.Я. Малиновський. – Луцьк, 2000. – 558 с.
- 17.Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. - К.: Атіка, 2005. - 240 с.
- 18.Мельник А. Ф. Державне управління : підручник / А. Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна; за ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання, 2009. – 582 с.
- 19.Оболенський О. Ю. Опорний конспект лекцій з навчальної дисципліни – Публічне управління: наукова розробка / О.Ю. Оболенський, С.О. Борисевич, С.М. Коник. – К.: НАДУ, 2011. – 56 с.
- 20.Органи державної влади в Україні: структура, функції і тенденції розвитку : навч. посіб. // Н. Р. Нижник, С. Д. Дубенко, Н. Г. Плахотняк та ін. ; за заг. ред. Н. Р. Нижник. - К.: ЗАТ "Нічлава", 2003. - 288 с.

- 21.Ортинський В.Л., Кісіль З.Р., Ковалів М.В. Управління в органах виконавчої влади України. Навч. пос. - К.: Центр учбової літератури, 2008. - 296 с.
- 22.Приходченко Л.Л. Забезпечення ефективності державного управління: теоретико-методологічні засади [Текст]: монографія / Л.Л. Приходченко; Національна академія держ. управління при Президентові України, Одеський регіональний ін-т держ. управління. – О.: [Оптимум], 2009. – 299 с.
- 23.Публічне адміністрування на засадах проектного менеджменту [Текст] : навч. посіб. / О. В. Пономаренко, Т. К. Гречко, Ю. В. Ковбасюк [та ін.] ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. - Київ : Освіта України, 2014. - 176 с.
- 24.Публічне адміністрування в Україні: [Навч. посібник] / [за заг. ред. д-ра ф. наук, проф. В.В. Корженка, к.е.н., доц. Н.М. Мельтюхової] - Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ "Магістр", 2011. - 306 с.
- 25.Публічна влада і управління: принципи і механізми реалізації: моногр. / за заг. ред. Н.Р. Нижник. – Чернівці: Технодрук, 2008. – 432 с.
- 26.Рудакевич М.І. Професійна етика державних службовців: теорія і практика формування в умовах демократизації державного управління: моногр. / М.І. Рудакевич. – Т.: Вид-во АСТОН, 2007. – 400 с.
- 27.Управління соціальним і гуманітарним розвитком: навч. посіб. у 2 ч. [авт.кол.: В. А. Скуратівський, В.П. Трощинський, Е. М. Лібанова та ін.]. -К.: «НАДУ», 2010 - 321 с.
- 28.Шрьодер П. Нове публічне адміністрування або Як досягнути ефективного врядування? / П. Шрьодер; пер. з нім. В. Шведа. – К.: Заповіт, 2008. – 76 с.

- 29.Ярмиш О.Н., Серьогін В.О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: Підручник. – Харків: Вид-во Національного ун-ту внутр. справ, 2002 – 532 с.
- 30.Ястремська О.М. Публічне адміністрування : навчальний посібник / О.М. Ястремська, Л.О. Мажник. - Х. : ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2015. - 132 с.

Сайти органів державної влади України

Президент України <http://www.president.gov.ua>

Верховна Рада України <http://rada.gov.ua/>

Кабінет Міністрів України <http://www.kmu.gov.ua>

Рада національної безпеки і оборони України <http://www.rainbow.gov.ua>

Центральна виборча комісія <http://www.cvk.gov.ua>

Міністерство внутрішніх справ України <http://mvs.gov.ua>

Міністерство закордонних справ України <http://www.mfa.gov.ua>

Міністерство інфраструктури України <http://mtu.gov.ua>

Міністерство культури України <http://mincult.kmu.gov.ua>

Міністерство інформаційної політики України <http://mip.gov.ua/>

Міністерство освіти і науки України <http://www.mon.gov.ua>

Міністерство фінансів України <http://www.minfin.gov.ua/>

Міністерство юстиції України <http://www.minjust.gov.ua>

Міністерство охорони здоров'я України <http://www.moz.gov.ua>

Міністерство соціальної політики України <http://www.mlsp.gov.ua>

Основні нормативно-правові акти України з питань публічного управління та адміністрування.

КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ (витяг):

Стаття 1. Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава.

Стаття 2. Суверенітет України поширюється на всю її територію.

Україна є унітарною державою.

Територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканою.

Стаття 3. Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю.

Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Стаття 5. Україна є республікою.

Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами.

Ніхто не може узурпувати державну владу.

Стаття 6. Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову.

Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України.

Стаття 7. В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування.

Стаття 8. В Україні визнається і діє принцип верховенства права.

Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй.

Норми Конституції України є нормами прямої дії. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується.

Стаття 15. Суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності.

Жодна ідеологія не може визнаватися державою як обов'язкова.

Цензура заборонена.

Держава гарантує свободу політичної діяльності, не забороненої Конституцією і законами України.

Стаття 19. Правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством.

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.

Стаття 75. Єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент - Верховна Рада України.

Стаття 76. Конституційний склад Верховної Ради України - чотириста п'ятдесят народних депутатів України, які обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років.

Народним депутатом України 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.

Не може бути обраним до Верховної Ради України громадянин, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку.

Повноваження народних депутатів України визначаються Конституцією та законами України.

Строк повноважень Верховної Ради України становить п'ять років.

Стаття 78. Народні депутати України здійснюють свої повноваження на постійній основі.

Народні депутати України не можуть мати іншого представницького мандата, бути на державній службі, обіймати інші оплачувані посади, займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності), входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку.

Вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності встановлюються законом.

У разі виникнення обставин, що порушують вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, народний депутат України у двадцятиденний строк з дня виникнення таких обставин припиняє таку діяльність або подає особисту заяву про складення повноважень народного депутата України.

Стаття 80. Народним депутатам України гарантується депутатська недоторканність.

Народні депутати України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образу чи наклеп.

Народні депутати України не можуть бути без згоди Верховної Ради України притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані.

Стаття 85. До повноважень Верховної Ради України належить:

- 1) внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених розділом XIII цієї Конституції;

- 2) призначення всеукраїнського референдуму з питань, визначених статтею 73 цієї Конституції;
- 3) прийняття законів;
- 4) затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього, контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання;
- 5) визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики;
- 6) затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля;
- 7) призначення виборів Президента України у строки, передбачені цією Конституцією;
- 8) заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України;
- 9) 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;
- 10) усунення Президента України з поста в порядку особливої процедури (імпичменту), встановленому статтею 111 цієї Конституції;
- 11) розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України;
- 12) 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;

- 12¹) призначення на посаду та звільнення з посади за поданням Президента України Голови Служби безпеки України;
- 13) здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до цієї Конституції та закону;
- 14) 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;
- 15) прийняття Регламенту Верховної Ради України;
- 16) призначення на посади та звільнення з посад Голови та інших членів Рахункової палати;
- 17) призначення на посаду та звільнення з посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; заслуховування його щорічних доповідей про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні;
- 18) призначення на посаду та звільнення з посади Голови Національного банку України за поданням Президента України;
- 19) призначення на посади та звільнення з посад половини складу Ради Національного банку України;
- 20) призначення на посади та звільнення з посад половини складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення;
- 21) призначення на посади та звільнення з посад членів Центральної виборчої комісії за поданням Президента України;
- 22) затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій Служби безпеки України, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ України;

- 23) 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;
- 24) встановлення державних символів України;
- 25) надання згоди на призначення на посаду та звільнення з посади Президентом України Генерального прокурора; висловлення недовіри Генеральному прокуророві, що має наслідком його відставку з посади;
- 26) призначення на посади третини складу Конституційного Суду України;
- 27) пункт 27 частини першої статті 85 виключено
- 28) 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;
- 29) утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів;
- 30) призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування;
- 31) 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;
- 32) надання законом згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсація міжнародних договорів України;
- 33) здійснення парламентського контролю у межах, визначених цією Конституцією та законом;
- 34) прийняття рішення про направлення запиту до Президента України на вимогу народного депутата України, групи народних депутатів України чи

комітету Верховної Ради України, попередньо підтриману не менш як однією третиною від конституційного складу Верховної Ради України;

35) призначення на посаду та звільнення з посади керівника апарату Верховної Ради України; затвердження кошторису Верховної Ради України та структури її апарату;

36) затвердження переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації, визначення правових засад вилучення об'єктів права приватної власності;

37) затвердження законом Конституції Автономної Республіки Крим, змін до неї.

Верховна Рада України здійснює також інші повноваження, які відповідно до Конституції України віднесені до її відання.

Стаття 87. Верховна Рада України за пропозицією Президента України або не менш як однієї третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняти резолюцію недовіри Кабінету Міністрів України більшістю від конституційного складу Верховної Ради України.

Питання про відповідальність Кабінету Міністрів України не може розглядатися Верховною Радою України більше одного разу протягом однієї чергової сесії, а також протягом року після схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України або протягом останньої сесії Верховної Ради України.

Стаття 92. Виключно законами України визначаються:

- 1) права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина;
- 2) громадянство, правосуб'єктність громадян, статус іноземців та осіб без громадянства;
- 3) права корінних народів і національних меншин;

- 4) порядок застосування мов;
- 5) засади використання природних ресурсів, виключної (морської) економічної зони, континентального шельфу, освоєння космічного простору, організації та експлуатації енергосистем, транспорту і зв'язку;
- 6) 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;
- 7) правовий режим власності;
- 8) правові засади і гарантії підприємництва; правила конкуренції та норми антимонопольного регулювання;
- 9) засади зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної діяльності, митної справи;
- 10) засади регулювання демографічних та міграційних процесів;
- 11) засади утворення і діяльності політичних партій, інших об'єднань громадян, засобів масової інформації;
- 12) організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби, організації державної статистики та інформатики;
- 13) територіальний устрій України;
- 14) судоустрій, судочинство, статус суддів; засади судової експертизи; організація і діяльність прокуратури, нотаріату, органів досудового розслідування, органів і установ виконання покарань; порядок виконання судових рішень; засади організації та діяльності адвокатури;
- 15) засади місцевого самоврядування;
- 16) статус столиці України; спеціальний статус інших міст;
- 17) основи національної безпеки, організації Збройних Сил України і забезпечення громадського порядку;
- 18) правовий режим державного кордону;

- 19) правовий режим воєнного і надзвичайного стану, зон надзвичайної екологічної ситуації;
- 20) організація і порядок проведення виборів і референдумів;
- 21) організація і порядок діяльності Верховної Ради України, статус народних депутатів України;
- 22) засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них.

Виключно законами України встановлюються:

- 1) Державний бюджет України і бюджетна система України; система оподаткування, податки і збори; засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків; статус національної валюти, а також статус іноземних валют на території України; порядок утворення і погашення державного внутрішнього і зовнішнього боргу; порядок випуску та обігу державних цінних паперів, їх види і типи;
- 2) порядок направлення підрозділів Збройних Сил України до інших держав; порядок допуску та умови перебування підрозділів збройних сил інших держав на території України;
- 3) одиниці ваги, міри і часу; порядок встановлення державних стандартів;
- 4) порядок використання і захисту державних символів;
- 5) державні нагороди;
- 6) військові звання, дипломатичні ранги та інші спеціальні звання;
- 7) державні свята;
- 8) порядок утворення і функціонування вільних та інших спеціальних зон, що мають економічний чи міграційний режим, відмінний від загального.

Законом України оголошується амністія.

Стаття 93. Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України та Кабінету Міністрів України.

Законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово.

Стаття 94. Закон підписує Голова Верховної Ради України і невідкладно направляє його Президентові України.

Президент України протягом п'ятнадцяти днів після отримання закону підписує його, беручи до виконання, та офіційно оприлюднює його або повертає закон зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду.

У разі якщо Президент України протягом встановленого строку не повернув закон для повторного розгляду, закон вважається схваленим Президентом України і має бути підписаний та офіційно оприлюднений.

Якщо під час повторного розгляду закон буде знову прийнятий Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу, Президент України зобов'язаний його підписати та офіційно оприлюднити протягом десяти днів. У разі якщо Президент України не підписав такий закон, він невідкладно офіційно оприлюднюється Головою Верховної Ради України і опубліковується за його підписом.

Закон набирає чинності через десять днів з дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня його опублікування.

Стаття 102. Президент України є главою держави і виступає від її імені.

Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина.

Стаття 103. Президент України обирається громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років.

Президентом України може бути обраний громадянин України, який досяг тридцяти п'яти років, має право голосу, проживає в Україні протягом десяти останніх перед днем виборів років та володіє державною мовою.

Одна й та сама особа не може бути Президентом України більше ніж два строки підряд.

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.

Чергові вибори Президента України проводяться в останню неділю березня п'ятого року повноважень Президента України. У разі дострокового припинення повноважень Президента України вибори Президента України проводяться в період дев'яноста днів з дня припинення повноважень.

Порядок проведення виборів Президента України встановлюється законом.

Стаття 105. Президент України користується правом недоторканності на час виконання повноважень.

За посягання на честь і гідність Президента України винні особи притягаються до відповідальності на підставі закону.

Звання Президента України охороняється законом і зберігається за ним довічно, якщо тільки Президент України не був усунений з поста в порядку імпічменту.

Стаття 106. Президент України:

1) забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави;

- 2) звертається з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України;
- 3) представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України;
- 4) приймає рішення про визнання іноземних держав;
- 5) призначає та звільняє глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях; приймає вірчі і відкличні грамоти дипломатичних представників іноземних держав;
- 6) призначає всеукраїнський референдум щодо змін Конституції України відповідно до статті 156 цієї Конституції, проголошує всеукраїнський референдум за народною ініціативою;
- 7) призначає позачергові вибори до Верховної Ради України у строки, встановлені цією Конституцією;
- 8) припиняє повноваження Верховної Ради України у випадках, передбачених цією Конституцією;
- 9) 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;
- 10) вносить до Верховної Ради України подання про призначення Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України;
- 11) призначає на посаду та звільняє з посади за згодою Верховної Ради України Генерального прокурора;
- 12) призначає на посади та звільняє з посад половину складу Ради Національного банку України;

- 13) призначає на посади та звільняє з посад половину складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення;
- 14) вносить до Верховної Ради України подання про призначення на посаду та звільнення з посади Голови Служби безпеки України;
- 15) зупиняє дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності цій Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності;
- 16) скасовує акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим;
- 17) є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України; призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань; здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави;
- 18) очолює Раду національної безпеки і оборони України;
- 19) вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та у разі збройної агресії проти України приймає рішення про використання Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань;
- 20) приймає відповідно до закону рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України;
- 21) приймає у разі необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошує у разі необхідності окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації - з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України;
- 22) призначає на посади третину складу Конституційного Суду України;
- 23) пункт 23 частини першої статті 106 виключено
- 24) присвоює вищі військові звання, вищі дипломатичні ранги та інші вищі спеціальні звання і класні чини;

- 25) нагороджує державними нагородами; встановлює президентські відзнаки та нагороджує ними;
- 26) приймає рішення про прийняття до громадянства України та припинення громадянства України, про надання притулку в Україні;
- 27) здійснює помилування;
- 28) створює у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби;
- 29) підписує закони, прийняті Верховною Радою України;
- 30) має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів (крім законів про внесення змін до Конституції України) з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України;
- 31) здійснює інші повноваження, визначені Конституцією України.

Президент України не може передавати свої повноваження іншим особам або органам.

Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України.

Акти Президента України, видані в межах повноважень, передбачених пунктами 5, 18, 21 цієї статті, скріплюють підписами Прем'єр-міністр України і міністр, відповідальний за акт та його виконання.

Стаття 107. Рада національної безпеки і оборони України є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України.

Рада національної безпеки і оборони України координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони.

Головою Ради національної безпеки і оборони України є Президент України.

Персональний склад Ради національної безпеки і оборони України формує Президент України.

До складу Ради національної безпеки і оборони України за посадою входять Прем'єр-міністр України, Міністр оборони України, Голова Служби безпеки України, Міністр внутрішніх справ України, Міністр закордонних справ України.

У засіданнях Ради національної безпеки і оборони України може брати участь Голова Верховної Ради України.

Рішення Ради національної безпеки і оборони України вводяться в дію указами Президента України.

Компетенція та функції Ради національної безпеки і оборони України визначаються законом.

Стаття 113. Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади.

Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених цією Конституцією.

Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується цією Конституцією та законами України, а також указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України.

Стаття 114. 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.

Прем'єр-міністр України керує роботою Кабінету Міністрів України, спрямовує її на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України.

Стаття 115. Кабінет Міністрів України складає повноваження перед новообраною Верховною Радою України.

Прем'єр-міністр України, інші члени Кабінету Міністрів України мають право заявити Верховній Раді України про свою відставку.

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 цією Конституцією.

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.

Стаття 116. Кабінет Міністрів України:

- 1) забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України;
- 2) вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина;
- 3) 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;

4) розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України;

5) забезпечує рівні умови розвитку всіх форм власності; здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до закону;

6) 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;

7) здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю;

8) організовує і забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи;

9) спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади;

9¹) утворює, реорганізовує та ліквідовує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади;

9²) 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;

10) здійснює інші повноваження, визначені Конституцією та законами України.

Стаття 118. Виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації.

Особливості здійснення виконавчої влади у містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України.

Склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій.

Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України.

Голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами.

Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

Рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України, можуть бути відповідно до закону скасовані Президентом України або головою місцевої державної адміністрації вищого рівня.

Обласна чи районна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає рішення і дає обґрунтовану відповідь.

Якщо недовіру голові районної чи обласної державної адміністрації висловили дві третини депутатів від складу відповідної ради, Президент України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації.

Стаття 119. Місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують:

- 1) виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади;
- 2) законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян;
- 3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного

проживання корінних народів і національних меншин - також програм їх національно-культурного розвитку;

4) підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів;

5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм;

6) взаємодію з органами місцевого самоврядування;

7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

Стаття 133. Систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села.

До складу України входять: Автономна Республіка Крим, Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська області, міста Київ та Севастополь.

Міста Київ та Севастополь мають спеціальний статус, який визначається законами України.

Стаття 140. Місцеве самоврядування є правом територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста - самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Особливості здійснення місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України.

Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради.

Питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських рад.

Сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна.

Стаття 141. До складу сільської, селищної, міської, районної, обласної ради входять депутати, які обираються жителями села, селища, міста, району, області на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Строк повноважень сільської, селищної, міської, районної, обласної ради, депутати якої обрані на чергових виборах, становить п'ять років. Припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної, обласної ради має наслідком припинення повноважень депутатів відповідної ради.

Територіальні громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права обирають шляхом таємного голосування відповідно сільського, селищного, міського голову, який очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях. Строк повноважень сільського, селищного, міського голови, обраного на чергових виборах, становить п'ять років.

Чергові вибори сільських, селищних, міських, районних, обласних рад, сільських, селищних, міських голів відбуваються в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень відповідної ради чи відповідного голови, обраних на чергових виборах.

Статус голів, депутатів і виконавчих органів ради та їхні повноваження, порядок утворення, реорганізації, ліквідації визначаються законом.

Голова районної та голова обласної ради обираються відповідною радою і очолюють виконавчий апарат ради.

ЗАКОН УКРАЇНИ «ПРО КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ» (витяг):

Стаття 1. Кабінет Міністрів України у системі органів державної влади України

1. Кабінет Міністрів України (Уряд України) є вищим органом у системі органів виконавчої влади.

2. Кабінет Міністрів України здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів.

3. Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією України.

Стаття 2. Основні завдання Кабінету Міністрів України

1. До основних завдань Кабінету Міністрів України належать:

1) забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, виконання Конституції та законів України, актів Президента України;

2) вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, створення сприятливих умов для вільного і всебічного розвитку особистості;

3) 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;

4) розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, культурного розвитку, охорони довкілля, а також розроблення, затвердження і виконання інших державних цільових програм;

5) забезпечення розвитку і державної підтримки науково-технічного та інноваційного потенціалу держави;

6) забезпечення рівних умов для розвитку всіх форм власності; здійснення управління об'єктами державної власності відповідно до закону;

7) здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності та національної безпеки України, громадського порядку, боротьби із злочинністю, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;

8) організація і забезпечення провадження зовнішньоекономічної діяльності, митної справи;

9) спрямування та координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади, здійснення контролю за їх діяльністю.

Стаття 8. Призначення на посаду Прем'єр-міністра України

1. Прем'єр-міністр України призначається на посаду Верховною Радою України за поданням Президента України.

2. Подання про призначення Верховною Радою України на посаду Прем'єр-міністра України Президент України вносить за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, в строк не пізніше ніж на п'ятнадцятий день після надходження такої пропозиції.

3. Пропозиція коаліції депутатських фракцій, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, подається Президенту України за підписом народного депутата України - уповноваженого на подання пропозиції відповідно до угоди про формування коаліції.

4. У разі порушення вимог [Конституції України](#) та цього Закону щодо внесення пропозиції стосовно кандидатури на посаду Прем'єр-міністра України, невідповідності запропонованої кандидатури вимогам до члена Кабінету

Міністрів України, передбаченим цим Законом, Президент України інформує Верховну Раду України про неможливість внесення подання щодо запропонованої кандидатури.

6. Кандидат на посаду Прем'єр-міністра України за пропозицією депутатських фракцій (фракції) до розгляду питання на пленарному засіданні Верховної Ради України зустрічається з депутатськими фракціями та відповідає на їхні запитання.

7. Голосування у Верховній Раді України щодо призначення Прем'єр-міністра України проводиться у поіменному режимі. Рішення про призначення Прем'єр-міністра України приймається у формі постанови Верховної Ради України.

Стаття 9. Призначення на посаду членів Кабінету Міністрів України

1. Члени Кабінету Міністрів України, крім Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України і Міністра закордонних справ України, призначаються на посаду Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України.

2. При формуванні нового складу Кабінету Міністрів України новопризначений Прем'єр-міністр України вносить до Верховної Ради України подання про призначення членів Кабінету Міністрів України відповідно до вимог Конституції України та цього Закону. У цьому поданні пропонується повний посадовий склад Кабінету Міністрів України.

3. Подання Прем'єр-міністра України, зазначене у частині другій цієї статті, стосовно персонального складу Кабінету Міністрів України може вноситися єдиним списком. Подання щодо окремих кандидатур на посади, зазначені у поданні щодо посадового складу, може вноситися окремо.

4. Міністр оборони України і Міністр закордонних справ України призначаються на посаду Верховною Радою України за поданням Президента України.

6. На кожну посаду члена Кабінету Міністрів України вноситься одна кандидатура.

7. Кандидат на посаду члена Кабінету Міністрів України за пропозиціями депутатських фракцій до розгляду питання про його призначення на пленарному засіданні Верховної Ради України може зустрічатися з депутатськими фракціями та відповідати на їхні запитання.

8. Верховна Рада України розглядає подання та призначає на посаду членів Кабінету Міністрів України. Верховна Рада України приймає рішення з цього приводу у формі постанови. Рішення щодо призначення членів Кабінету Міністрів України може прийматися як списком, так і щодо окремих посад. Рішення Верховної Ради України щодо призначення члена Кабінету Міністрів України приймається за його присутності.

9. Кандидатура на посаду члена Кабінету Міністрів України вважається відхиленою, якщо Верховна Рада України не прийняла рішення про її призначення на посаду члена Кабінету Міністрів України.

10. У разі відхилення Верховною Радою України кандидатури на посаду члена Кабінету Міністрів України Прем'єр-міністр України, а у випадках, установлених Конституцією України, - Президент України вносить подання про призначення на посаду члена Кабінету Міністрів України в порядку, визначеному цією статтею.

11. Призначення на вакантну посаду члена Кабінету Міністрів України (крім Прем'єр-міністра України) здійснюється в порядку та з урахуванням вимог, передбачених частинами першою, третьою - десятою цієї статті.

12. Постанова Верховної Ради України в частині призначення члена Кабінету Міністрів України набирає чинності з моменту складення ним присяги у порядку, встановленому статтею 10 цього Закону.

ЗАКОН УКРАЇНИ «ПРО МІСЦЕВІ ДЕРЖАВНІ АДМІНІСТРАЦІЇ»

(витяг):

Стаття 2. Основні завдання місцевих державних адміністрацій

Місцеві державні адміністрації в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці забезпечують:

- 1) виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня;
- 2) законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян;
- 3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин - також програм їх національно-культурного розвитку;
- 4) підготовку та виконання відповідних бюджетів;
- 5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм;
- 6) взаємодію з органами місцевого самоврядування;
- 7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

Стаття 5. Склад і структура місцевих державних адміністрацій

Склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій.

У межах бюджетних асигнувань, виділених на утримання відповідних місцевих державних адміністрацій, а також з урахуванням вимог статті 18 Закону України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності", їх голови визначають структуру місцевих державних адміністрацій.

Типове положення про структурні підрозділи місцевої державної адміністрації та рекомендаційний перелік її структурних підрозділів затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Стаття 6. Акти місцевих державних адміністрацій

На виконання Конституції України, законів України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які відповідно до закону забезпечують нормативно-правове регулювання власних і делегованих повноважень, голова місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень видає розпорядження, а керівники структурних підрозділів - накази.

Розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, прийняті в межах їх компетенції, є обов'язковими для виконання на відповідній території всіма органами, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами та громадянами.

Стаття 8. Голови місцевих державних адміністрацій

Місцеві державні адміністрації очолюють голови відповідних місцевих державних адміністрацій.

Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України на строк повноважень Президента України.

Кандидатури на посади голів районних державних адміністрацій Кабінету Міністрів України вносяться головами відповідних обласних державних адміністрацій. На кожну посаду вноситься одна кандидатура.

Президент України може порушити перед Кабінетом Міністрів України питання про призначення головою місцевої державної адміністрації іншої кандидатури.

Голови місцевих державних адміністрацій набувають повноважень з моменту призначення.

Стаття 9. Припинення повноважень голів місцевих державних адміністрацій

Повноваження голів місцевих державних адміністрацій припиняються Президентом України у разі:

- 1) порушення ними Конституції України і законів України;
- 2) втрати громадянства, виявлення факту подвійного громадянства;
- 3) визнання судом недієздатним;
- 4) виїзду на проживання в іншу країну;
- 5) набрання законної сили обвинувальним вироком суду;
- 6) порушення вимог несумісності;
- 8) висловлення недовіри двома третинами від складу відповідної ради;
- 9) подання заяви про звільнення з посади за власним бажанням.

Повноваження голів місцевих державних адміністрацій можуть бути припинені Президентом України у разі:

- 1) прийняття відставки голови відповідної обласної державної адміністрації;
- 2) подання Прем'єр-міністра України;
- 3) висловлення недовіри простою більшістю голосів від складу відповідної ради;
- 4) з інших підстав, передбачених цим та іншими законами України;
- 5) з ініціативи Президента України.

Повноваження голів місцевих державних адміністрацій припиняються також у разі їх смерті.

У разі обрання нового Президента України голови місцевих державних адміністрацій продовжують здійснювати свої повноваження до призначення в установленому порядку нових голів місцевих державних адміністрацій.

Стаття 10. Заступники голів місцевих державних адміністрацій

Перший заступник та заступники голів місцевих державних адміністрацій виконують обов'язки, визначені головами відповідних державних адміністрацій, і несуть персональну відповідальність за стан справ на дорученій їм ділянці роботи.

Перший заступник та заступники голови обласної державної адміністрації призначаються на посаду та звільняються з посади головою обласної державної адміністрації за погодженням із Кабінетом Міністрів України. Перший заступник та заступники голови районної державної адміністрації призначаються на посаду та звільняються з посади головою районної державної адміністрації за погодженням з головою обласної державної адміністрації.

Перші заступники та заступники голів місцевих державних адміністрацій заявляють про припинення своїх повноважень новопризначеним головам місцевих державних адміністрацій у день їх призначення.

Стаття 11. Керівники структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій

Керівники структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій очолюють відповідні підрозділи і несуть персональну відповідальність перед головами відповідних державних адміністрацій за виконання покладених на ці підрозділи завдань.

Керівники структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду та звільняються з посади головами відповідних державних адміністрацій за погодженням з органами виконавчої влади вищого рівня в порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України.

ЗАКОН УКРАЇНИ «ПРО МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ» (витяг):

Стаття 2. Поняття місцевого самоврядування

1. Місцеве самоврядування в Україні - це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста - самостійно

або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

2. Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Стаття 5. Система місцевого самоврядування

1. Система місцевого самоврядування включає:

територіальну громаду;

сільську, селищну, міську раду;

сільського, селищного, міського голову;

виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;

старосту;

районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;

органи самоорганізації населення.

Стаття 10. Ради - представницькі органи місцевого самоврядування

1. Сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, цим та іншими законами.

2. Обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, у межах повноважень, визначених Конституцією України, цим та іншими законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами.

3. Представницькі органи місцевого самоврядування, сільські, селищні, міські голови, виконавчі органи місцевого самоврядування діють за принципом розподілу повноважень у порядку і межах, визначених цим та іншими законами.

4. Порядок формування та організація діяльності рад визначаються Конституцією України, цим та іншими законами, а також статутами територіальних громад.

5. Чисельність працівників органів місцевого самоврядування встановлюється відповідною радою у межах загальної чисельності, визначеної типовими штатами, затвердженими Кабінетом Міністрів України.

Стаття 11. Виконавчі органи рад

1. Виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи.

2. Виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади - також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.

3. У сільських радах, що представляють територіальні громади, які налічують до 500 жителів, за рішенням відповідної територіальної громади або сільської ради виконавчий орган ради може не створюватися. У цьому випадку функції виконавчого органу ради (крім розпорядження земельними та природними ресурсами) здійснює сільський голова одноособово.

Стаття 12. Сільський, селищний, міський голова

1. Сільський, селищний, міський голова є головною посадовою особою територіальної громади відповідно села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста.

2. Сільський, селищний, міський голова обирається відповідною територіальною громадою на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування в порядку, визначеному законом, і здійснює свої повноваження на постійній основі. Строк повноважень

сільського, селищного, міського голови, обраного на чергових місцевих виборах, визначається Конституцією України.

3. Сільський, селищний, міський голова очолює виконавчий комітет відповідної сільської, селищної, міської ради, головує на її засіданнях.

4. Сільський, селищний, міський голова не може бути депутатом будь-якої ради, суміщати свою службову діяльність з іншою посадою, в тому числі на громадських засадах, займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю.

5. На сільських, селищних, міських голів поширюються повноваження та гарантії депутатів рад, передбачені законом про статус депутатів рад, якщо інше не встановлено законом.

ЗАКОН УКРАЇНИ «ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ» (витяг):

Стаття 1. Державна служба та державний службовець

1. Державна служба - це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо:

1) 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;

2) забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів;

3) забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг;

4) здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства;

5) управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням;

6) управління персоналом державних органів;

7) реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством.

2. Державний службовець - це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті) (далі - державний орган), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби.

Стаття 7. Основні права державного службовця

1. Державний службовець має право на:

1) повагу до своєї особистості, честі та гідності, справедливе і шанобливе ставлення з боку керівників, колег та інших осіб;

2) чітке визначення посадових обов'язків;

3) належні для роботи умови служби та їх матеріально-технічне забезпечення;

4) оплату праці залежно від займаної посади, результатів службової діяльності, стажу державної служби та рангу;

5) відпустки, соціальне та пенсійне забезпечення відповідно до закону;

6) професійне навчання, зокрема за державні кошти, відповідно до потреб державного органу;

7) просування по службі з урахуванням професійної компетентності та сумлінного виконання своїх посадових обов'язків;

8) участь у професійних спілках з метою захисту своїх прав та інтересів;

9) участь у діяльності об'єднань громадян, крім політичних партій у випадках, передбачених цим Законом;

10) оскарження в установленому законом порядку рішень про накладення дисциплінарного стягнення, звільнення з посади державної служби, а також висновку, що містить негативну оцінку за результатами оцінювання його службової діяльності;

11) захист від незаконного переслідування з боку державних органів та їх посадових осіб у разі повідомлення про факти порушення вимог цього Закону;

12) отримання від державних органів, підприємств, установ та організацій, органів місцевого самоврядування необхідної інформації з питань, що належать до його повноважень, у випадках, встановлених законом;

13) безперешкодне ознайомлення з документами про проходження ним державної служби, у тому числі висновками щодо результатів оцінювання його службової діяльності;

14) проведення службового розслідування за його вимогою з метою зняття безпідставних, на його думку, звинувачень або підозри.

2. Державні службовці також реалізують інші права, визначені у положеннях про структурні підрозділи державних органів та посадових інструкціях, затверджених керівниками державної служби в цих органах.

Стаття 8. Основні обов'язки державного службовця

1. Державний службовець зобов'язаний:

1) дотримуватися Конституції та законів України, діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

2) дотримуватися принципів державної служби та правил етичної поведінки;

3) поважати гідність людини, не допускати порушення прав і свобод людини та громадянина;

4) з повагою ставитися до державних символів України;

5) обов'язково використовувати державну мову під час виконання своїх посадових обов'язків, не допускати дискримінацію державної мови і протидіяти можливим спробам її дискримінації;

6) забезпечувати в межах наданих повноважень ефективне виконання завдань і функцій державних органів;

7) сумлінно і професійно виконувати свої посадові обов'язки;

8) виконувати рішення державних органів, накази (розпорядження), доручення керівників, надані на підставі та у межах повноважень, передбачених Конституцією та законами України;

9) додержуватися вимог законодавства у сфері запобігання і протидії корупції;

10) запобігати виникненню реального, потенційного конфлікту інтересів під час проходження державної служби;

11) постійно підвищувати рівень своєї професійної компетентності та удосконалювати організацію службової діяльності;

12) зберігати державну таємницю та персональні дані осіб, що стали йому відомі у зв'язку з виконанням посадових обов'язків, а також іншу інформацію, яка відповідно до закону не підлягає розголошенню;

13) надавати публічну інформацію в межах, визначених законом.

Державні службовці виконують також інші обов'язки, визначені у положеннях про структурні підрозділи державних органів та посадових інструкціях, затверджених керівниками державної служби в цих органах.

2. У разі виявлення державним службовцем під час його службової діяльності або поза її межами фактів порушення вимог цього Закону з боку державних органів, їх посадових осіб він зобов'язаний звернутися для забезпечення законності до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.

ЗАКОН УКРАЇНИ «ПРО ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ» (витяг):

Стаття 1. Корупція - використання службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб;

неправомірна вигода - грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, будь-які інші вигоди нематеріального чи негрошового характеру, які обіцяють, пропонують, надають або одержують без законних на те підстав;

потенційний конфлікт інтересів - наявність у особи приватного інтересу у сфері, в якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень;

подарунок - грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, які надають/одержують безоплатно або за ціною, нижчою мінімальної ринкової;

приватний інтерес - будь-який майновий чи немайновий інтерес особи, у тому числі зумовлений особистими, сімейними, дружніми чи іншими позаслужбовими стосунками з фізичними чи юридичними особами, у тому числі ті, що виникають у зв'язку з членством або діяльністю в громадських, політичних, релігійних чи інших організаціях;

реальний конфлікт інтересів - суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень;

спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції - органи прокуратури, Національної поліції, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції.

Стаття 24. Запобігання одержанню неправомірної вигоди або подарунка та поводження з ними

1. Особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняні до них особи у разі надходження пропозиції щодо неправомірної вигоди або подарунка, незважаючи на приватні інтереси, зобов'язані невідкладно вжити таких заходів:

- 1) відмовитися від пропозиції;
- 2) за можливості ідентифікувати особу, яка зробила пропозицію;
- 3) залучити свідків, якщо це можливо, у тому числі з числа співробітників;
- 4) письмово повідомити про пропозицію безпосереднього керівника (за наявності) або керівника відповідного органу, підприємства, установи, організації, спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції.

2. Якщо особа, на яку поширюються обмеження щодо використання службового становища та щодо одержання подарунків, виявила у своєму службовому приміщенні чи отримала майно, що може бути неправомірною вигодою, або подарунок, вона зобов'язана невідкладно, але не пізніше одного робочого дня, письмово повідомити про цей факт свого безпосереднього керівника або керівника відповідного органу, підприємства, установи, організації.

ЗАКОН УКРАЇНИ «ПРО ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ»

(витяг):

Стаття 1. Публічна інформація

1. Публічна інформація - це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в

процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом.

2. Публічна інформація є відкритою, крім випадків, встановлених законом.

Стаття 3. Гарантії забезпечення права на доступ до публічної інформації

1. Право на доступ до публічної інформації гарантується:

1) обов'язком розпорядників інформації надавати та оприлюднювати інформацію, крім випадків, передбачених законом;

2) визначенням розпорядником інформації спеціальних структурних підрозділів або посадових осіб, які організовують у встановленому порядку доступ до публічної інформації, якою він володіє;

3) максимальним спрощенням процедури подання запиту та отримання інформації;

4) доступом до засідань колегіальних суб'єктів владних повноважень, крім випадків, передбачених законодавством;

5) здійсненням парламентського, громадського та державного контролю за дотриманням прав на доступ до публічної інформації;

6) юридичною відповідальністю за порушення законодавства про доступ до публічної інформації.

Стаття 6. Публічна інформація з обмеженим доступом

1. Інформацією з обмеженим доступом є:

1) конфіденційна інформація;

2) таємна інформація;

3) службова інформація.

2. Обмеження доступу до інформації здійснюється відповідно до закону при дотриманні сукупності таких вимог:

1) виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя;

2) розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам;

3) шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні.

Стаття 10. Доступ до інформації про особу

1. Кожна особа має право:

1) знати у період збирання інформації, але до початку її використання, які відомості про неї та з якою метою збираються, як, ким і з якою метою вони використовуються, передаються чи поширюються, крім випадків, встановлених законом;

2) доступу до інформації про неї, яка збирається та зберігається;

3) вимагати виправлення неточної, неповної, застарілої інформації про себе, знищення інформації про себе, збирання, використання чи зберігання якої здійснюється з порушенням вимог закону;

4) на ознайомлення за рішенням суду з інформацією про інших осіб, якщо це необхідно для реалізації та захисту прав та законних інтересів;

5) на відшкодування шкоди у разі розкриття інформації про цю особу з порушенням вимог, визначених законом.

2. 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.

3. Розпорядники інформації, які володіють інформацією про особу, зобов'язані:

1) надавати її безперешкодно і безкоштовно на вимогу осіб, яких вона стосується, крім випадків, передбачених законом;

2) використовувати її лише з метою та у спосіб, визначений законом;

3) вживати заходів щодо унеможливлення несанкціонованого доступу до неї інших осіб;

4) виправляти неточну та застарілу інформацію про особу самостійно або на вимогу осіб, яких вона стосується.

4. Зберігання інформації про особу не повинно тривати довше, ніж це необхідно для досягнення мети, задля якої ця інформація збиралася.