

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
«ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»

КАФЕДРА АДМІНІСТРАТИВНОГО І ФІНАНСОВОГО ПРАВА

**Сергій Степаненко,
Євгенія Фролова**

ПРАВО В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

Навчально-методичний посібник

Освітня програма підготовки здобувачів
вищої освіти другого (магістерського) рівня
в Національному університеті
«Одеська юридична академія»

2-ге видання, перероблене і доповнене

Одеса
Фенікс
2023

УДК 351/354
С79

Рекомендовано до друку
навчально-методичною радою НУ «Одеська юридична академія»
(протокол № 1 від 26 вересня 2023 року).

Автори:

Степаненко Сергій Васильович – доктор наук з державного управління, професор кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія»;

Фролова Євгенія Ігорівна – кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія».

Рецензенти:

Кормич Борис Анатолійович – доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедрою морського та митного права Національного університету «Одеська юридична академія»;

Миколенко Олександр Іванович – доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедрою адміністративного та господарського права Одеського національного університету ім. І.І. Мечникова.

Степаненко С., Фролова Є.

С79 Право в публічному управлінні : навч.-метод. посіб. 2-ге вид., перероб. і доп. [Електронне видання] / С. Степаненко, Є. Фролова. – Одеса : Фенікс, 2023. – 108 с. – Режим доступу: ...

ISBN 978–966–928–991–9

УДК 351/354

ОПИС НАВЧАЛЬНОЇ ДИСЦИПЛІНИ

Предметом вивчення навчальної дисципліни «Право в публічному управлінні» є система теоретичних, методологічних та правових засад публічного адміністрування (враховуючи, що саме «публічне адміністрування» першочергово є правовим зрізом публічного управління), а також практика його реалізації, проблеми та актуальні напрямки реформування. У світлі сучасних реформотворчих процесів в Україні зростає необхідність удосконалення технології владно-розпорядчого впливу публічних адміністрацій, державно-будівничої оптимізації та наукового переосмислення системи носіїв владних повноважень. Реформування інституційних, процедурних та організаційних засад державного управління, яке відбувається в Україні, і яке перетворилося в постійно відновлюваний циклічний процес (що не завжди має конструктивний ефект), природно супроводжується оновленням теоретичних поглядів щодо владно-впорядковуючого впливу на суспільство, кола компетентних суб'єктів, покликаних його втілювати. Все це знайшло відображення та узагальнення у конструюванні поняття «публічне адміністрування», яке набуло широкого застосування серед науковців, стаючи своєрідною квінтесенцією демократичних досягнень у сфері реалізації виконавчо-розпорядчої функції державних органів і органів місцевого самоврядування. Разом з тим, відсутня єдність у баченні змісту поняття «публічне адміністрування», його компонентів та актуальних напрямків відповідної діяльності (етика адміністрування, децентралізація влади, реалізація майнових прав держави тощо).

Мета вивчення навчальної дисципліни «Право в публічному управлінні» полягає у наданні здобувачам вищої освіти знань про теоретичні та практичні проблеми публічного адміністрування, його сутність, зміст, систему суб'єктів, перспективи реформування, особливості реалізації окремих напрямків оптимізації владно-

розпорядчого впливу, що знаходять вираження в переосмисленні та правовому закріпленні нових інституційних, інструментальних і процедурних засад адміністрування.

Виходячи із мети вивчення навчальної дисципліни «Право в публічному управлінні» та відповідно до вимог профілю освітньо-професійної програми, здобувачі вищої освіти повинні **вміти**:

- демонструвати знання теорії, історії, новітніх напрямків розвитку публічного адміністрування;
- оцінювати та встановлювати зв'язок між сучасним станом та новітніми тенденціями розвитку теорії та практики у сфері публічного адміністрування;
- визначати сутність та тенденції реформ механізму публічного адміністрування;
- узагальнювати та доводити необхідність вирішення актуальних питань щодо організації системи публічного адміністрування, децентралізації влади, переосмислення форм і методів публічного адміністрування, участі громадян у вирішенні публічних справ, реалізації концепції електронного урядування, значення адвокації та лобювання у публічному адмініструванні, проблем реалізації державою свого права власності, конкуренції та трансформації контролю у публічному адмініструванні, надання публічних послуг;
- демонструвати та вдосконалювати знання, розуміння та творчі здібності до формування принципово нових ідей та концепцій у сфері сучасного публічного адміністрування;
- визначати та формулювати на основі системного наукового аналізу тенденції розвитку практики публічного адміністрування;
- та модифікувати знання у різних галузях публічного права та теорії управління і впровадити їх в вітчизняну практику публічного адміністрування.

Рівень вищої освіти	Форма навчання	Тип	Курс	Семестр	Обсяг кредитів/год
другий (магістерський) рівень	Денна	ДВВ	1	1	3/90

СТРУКТУРА НАВЧАЛЬНОЇ ДИСЦИПЛІНИ

Вид навантаження	год
Кількість кредитів/год	3/90
Усього годин аудиторної роботи, у т.ч.:	44
лекційні заняття	24
практичні заняття	20
самостійна робота	46
Залік	–
Екзамен	+

ТЕМИ ЛЕКЦІЙНИХ ЗАНЯТЬ

Тема 1. Публічне право як юридичний феномен

1. Розмежування публічного та приватного права.
2. Поняття та ознаки публічного права.
3. Предметно-кількісний та методологічний вимір публічного права.
4. Система публічного права.

Основний зміст

1. Розмежування публічного та приватного права.

В умовах реформування державного управління Української держави особливого значення набуває впровадження новітніх управлінських практик у загальну систему державотворення. Публічне адміністрування останнім часом є предметом вивчення багатьох вчених і фахівців як вітчизняних, так і зарубіжних.

Але, незважаючи на це, залишаються невирішеними питання в понятійно- категоріальному апараті, теоретичних, методологічних та практичних аспектах, а також нормативно-правовому забезпеченні.

Нинішній етап розвитку суспільства характеризується активним дослідженням питанням відмежування публічного та приватного права. Але досі чітку межу між ними провести складно, що обумовлюється сильнішим ускладненням суспільних відносин, зокрема через взаємопроникнення відносин між особами, які врегульовані суміжними галузями права. Загалом поділ права на публічне і приватне був очевидним для більшості юристів романо-германської школи, у міжнародній енциклопедії порівняльного права зазначено, що поділ норм права на публічне та приватне є найважливішою класифікацією норм у романо-германському праві, що виділяє приватне право серед інших правових сімей. Водночас за цією очевидністю криється одне з найскладніших завдань у галузі права.

Виходячи ізвання приватного та публічного в цій ситуації виходить із примату відповідного типу інтересу. Тобто йдеться про те, що в публічно-правовому регулюванні інтерес держави (чи іншого владного суб'єкта) розмежування приватного та публічного інтересу не завжди вдається чітко побудувати кордон між приватним і публічним. Деякі вчені підкреслювали, що хоча юридичні норми, що регулюють власність та майнові угоди відносяться до приватного права, ніхто не зможе довести, що метою їх є не суспільні, а виключно приватні інтереси. З іншого боку публічно-правова норма, яка забезпечує недоторканість приватного помешкання має відношення не стільки до стану держави, як в більшому сенсі до користі приватної особи. Здається буде послідовним мати на увазі, що будь-яка сфера права поєднує і державний і приватний інтерес, які об'єктивно не можна розподілити. В цьому загальний сенс правового регулювання. Головна мета права упорядкувати поведінку всіх учасників відносин в тій формі, яка є найбільш доцільною для цього етапу розвитку держави і суспільства. Треба пам'ятати, що правове упорядкування спрямовується в ідеальному вигляді на досягнення безконфліктної ситуації, де раціонально співвідносяться блоки приватних і публічних інтересів. Розмежування виражений безпосередньо, а приватних осіб опосередковано. Приватне право на перший план виносить безпосередню реалізацію приватних інтересів. Ці інтереси взаємопов'язані і напевно можна навести приклад конкретного правового інституту в якому в абсолютно чистому вигляді присутні виключно один вид інтересу.

Треба враховувати, що держава, як право творець та учасник відносин, який має виключне право народжувати правові приписи та завдяки ним управляти поведінкою інших учасників правовідносин, присутня в обох типах регулювання. Держава відіграє специфічну роль в приватно-правових відносинах: виступає не лише як учасник, що контролює поведінку інших суб'єктів та знаходиться і володає над ними, але й як суб'єкт прав і обов'язків, які вона реалізує на рівних умовах з громадянами. Виходячи з цього приватне право характеризується тим, що: а) приватні особи виступають суб'єктами правовідносин; б) приватний інтерес є змістом відносин. Все інше відноситься до сфери публічного права.

На сьогодні склалися умови в більш логічній аргументації того, що публічні інтереси можуть та повинні реалізовуватись не лише на рівні державного управління, при реалізації її завдань та функцій. Значна кількість публічних інтересів реалізується на рівні територіальних громад. І навряд чи, може бути послідовним доведення того, що загальні суспільні інтереси, які покладені на окремі адміністративно-територіальні утворення (місто, селище і т.д.) є приватними. Публічні інтереси з надання послуг освіти, медичних послуг реалізуються як на рівні держави, так і на рівні територіальних громад. Все залежить від їх виду та різновиду бюджету із якого вони фінансуються. Тобто, беззаперечно, вони теж мають публічну природу та суспільне значення.

Маючи чіткі підстави розмежування публічного і приватного права за предметом регулювання, ряд позицій вчених залишали і окремі проблемні місця. По-перше, важливо розмежовувати характерні риси загального цілого і риси, які притаманні йому в переважній більшості випадків. По-друге, право в цій ситуації розглядається як явище, яке відокремлене від загальної системи соціальних регуляторів суспільних відносин. По-третє, при такому підході поєднуються прямо протилежні за природою відносини, знищується логічна побудова системи права (до публічного включається сімейне, авторське та інше, що регулює не майнові права; до приватного – традиційні публічно-правові інститути, що спрямовані на впорядкування майнових відносин – податкове, митне і т.д.).

2. Поняття та ознаки публічного права

Діяльність суб'єктів публічної адміністрації, спрямована на задоволення публічного інтересу, не може здійснюватися винятково на підставі їх власного розсуду, оскільки це неминуче призведе до порушень прав, свобод та законних інтересів приватних осіб, а також розбалансування діяльності самої публічної адміністрації. З огляду на це публічне адміністрування вимагає чіткої юридичної регламентації, яка здійснюється за рахунок публічного права.

Публічне право регулює побудову (як створити) та функціонування (як діяти) насамперед органів державної влади та органів міс-

цевого самоврядування, а також інших суб'єктів (наприклад, суб'єктів делегованих повноважень), покликаних забезпечувати реалізацію публічних інтересів. Публічне право становить собою частину об'єктивного права, що ґрунтується на засадах централізації (імперативності), що, однак, не виключає можливості існування у сфері його регулювання ознак децентралізації (диспозитивності). В останньому випадку йдеться про ті норми публічного права, які передбачають існування, наприклад, адміністративних договорів або які закладають основу за безпечувального або сприяючого публічного адміністрування.

Головною особливістю публічного права слід вважати те, що його норми регулюють відносини, в яких однією стороною є орган державної влади, орган місцевого самоврядування або суб'єкт делегованих повноважень, що діє з приводу і з метою реалізації публічних функцій і завдань, спрямованих на задоволення публічного інтересу. Таким чином, норми публічного права слугують усім, при цьому не виокремлюючи нікого, а навпаки – розуміючи «всіх» як специфічну фікцію, що становить усю сукупність її членів разом.

До ознак публічного права можна віднести такі:

1) галузі публічного права регулюють відносини між нерівними, юридично підпорядкованими суб'єктами;

2) його норми спрямовані на регулювання відносин, в яких суб'єкти задовольняють загальний (публічний, державний) інтерес;

3) має особливості суб'єктного складу (основним учасником публічно-правових відносин завжди виступає держава, а додатковим – суб'єкти приватного права);

4) за своїм призначенням воно впливає з приватного права, підкоряється йому (тобто державно-правовий порядок створюється засобами публічного права з метою забезпечення сфери свободи особи, вільної від державного втручання);

5) його суб'єкти здійснюють волевиявлення одноособово. Це означає, що публічно-правові відносини може регулювати, а відповідні права і обов'язки їх суб'єктів здатна встановлювати лише держава;

6) в ньому застосовується імперативний метод регулювання. Головним правовим інструментарієм таких галузей є позитивні зобов'язання та заборони. Основним типом правового регулювання виступає спеціальний дозвіл.

3. Предметно-кількісний та методологічний вимір публічного права

Щодо предметно-кількісного та методологічного виміру публічного права слід зазначити наступне. Для публічного права характерним є регулювання відносин розпорядженнями імперативного характеру, що не можуть бути змінені ніякою приватною волею окремої особи. У відносинах публічно-правового характеру все підпорядковано волі державної влади; у регулюванні таких відносин застосовується метод влади й підпорядкування. Елементами правового режиму публічного права є саме мета режиму, предмет і метод правового регулювання, іншими словами предметно-кількісний та методологічний вимір публічного права. Метою публічного права є забезпечення публічного інтересу в публічному управлінні та публічному адмініструванні. Правовий режим безпосередньо включає в себе таке явище, як регулювання суспільних відносин, тобто сукупність правових відносин, які виникають у результаті владної виконавчо-розпорядчої діяльності публічної адміністрації щодо виконання адміністративних зобов'язань, а саме:

- а) відносини публічного управління;
- б) відносини адміністративних послуг;
- в) відносини відповідальності публічної адміністрації за неправомірні дії або бездіяльність (відносини судового й адміністративного оскарження);
- г) відносини відповідальності за порушення встановленого публічною адміністрацією порядку і правил (адміністративно-деліктні відносини).

Саме на підставі вищевикладеного можна дійти висновку, що певна галузь у межах свого предмета створює визначений правовий режим організації та діяльності органів публічної адміністрації щодо виконання публічних зобов'язань, а також інших учасників цих відносин. Правовий режим у публічному праві є таким засобом, завдяки якому здійснюється забезпечення публічного інтересу в межах предмета публічного права та специфічними правовими методами (засобами) впливу. Кожна галузь публічного права, здійснюючи регулятивну, контрольну функцію, використовує специфічні методи (за-

соби), які ґрунтуються на владно-імперативних началах і є основою правового режиму, характерні саме для цього інституту права.

Отже, правовий режим публічного права – це закріплене нормами адміністративного права особливе поєднання юридичних засобів, за допомогою яких здійснюється вплив на відносини, що виникають у результаті владної виконавчо-розпорядчої діяльності держави у формі публічної адміністрації щодо виконання покладених законом на них зобов'язань з метою забезпечення публічного інтересу в публічному (державному) управлінні.

Предметом публічного права є відносини, пов'язані з реалізацією публічних інтересів. Ці відносини зазвичай виникають між суб'єктами владних повноважень, а також між суб'єктами владних повноважень та іншими суб'єктами права.

Метод регулювання публічного права становить сукупність прийомів, що характеризують використання в публічно-правовій сфері того чи іншого комплексу юридичних засобів. Він є імперативним, забезпечує побудову публічних правовідносин за субординаційною схемою “влада – підпорядкування”, передбачає наділення одного із суб'єктів правовідносин владними повноваженнями і компетенцією.

До складу публічного права входять: матеріальні публічно-правові галузі (конституційне, адміністративне, кримінальне, фінансове право та ін.) і процесуальні публічно-правові галузі (кримінальне процесуальне, цивільне процесуальне, адміністративне процесуальне право тощо).

Тема 2. Нові ідейні засади організації та діяльності публічної влади

1. Людиноцентризм – антропологічна парадигма публічного права в умовах інтеграційних процесів.
2. Новий публічний менеджмент як модель організації публічної діяльності.
3. Концепції «Good Governance», «Responsive Governance» та «Democratic Governance» в організації публічної сфери.
4. Вплив концепцій «нова інституційна теорія» та «політичних мереж» на вітчизняну публічно-правову сферу.

Основний зміст

1. Людиноцентризм – антропологічна парадигма публічного права в умовах інтеграційних процесів

Проголошення Конституцією України людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканості і безпеки найвищою соціальною цінністю (ч. 1 ст. 3), поступовий відступ від державоцентристської моделі у відносинах між державою та громадянином, становлення людиноцентристського типу владно-суспільної взаємодії та концепції «сервісної» держави дозволяє стверджувати, що основною метою правозастосовчої діяльності є досягнення верховенства права, а управлінського впливу – гарантування загального блага громадянського суспільства, його стабільного розвитку, поєданого із забезпеченням і підтриманням ефективних інститутів саморегулювання.

Утвердження «людиноцентристської» моделі обумовило сприйняття того, що держава має забезпечувати, обслуговувати суспільство і значно менше ним «управляти», ніж це вважалося раніше, а паралельний розвиток адміністративно-правової теорії призвів до якісного перегляду предмета і метода галузі і, як наслідок – поступового відступу від її управлінського розуміння.

Людська активність прийшла у протиріччя з тоталітарною залежністю від імперативів економічної і технологічної ефективності, так як гостро постало питання про те, як примирити ідентичність з ефективністю, традиційні цінності з культурою в країнах Євросоюзу. В центрі людиноцентризму, як антропологічної засади європейської інтеграції, – людина з усіма потребами і можливостями, інтересами і діями. Ефективність антропологічної парадигми європейської інтеграції, соціальна його адекватність передбачають такі моральні характеристики діяльності, як чесність і справедливість, розуміння того, що в кінцевому рахунку головною цінністю є тільки людина «як міра всіх речей». Тому проблеми людини гостро стоять в центрі всієї європейської філософії, яка осмислює взаємовідносини людини і суспільства, людини і влади, людини і природи, людини і управління.

Відповідно до ідеології людиноцентризму або «людиноорієнтованої» ідеології, держава має «служити» інтересам громадян, тобто

діяти заради і в ім'я приватних осіб шляхом всебічного забезпечення пріоритету їх прав, свобод та інтересів у публічній сфері. Однак по-перше, замало буде сказати, що людиноцентризм змушує державу «служити» інтересам громадян, адже таке служіння може здійснюватися у формах, які не задовольнятимуть приватних осіб. З іншого боку, «служіння» може існувати лише на теоретичному рівні, що також є недопустимим. З огляду на це, людиноцентризм – це не лише вимога «служити» особистості, звернута до держави, а ще й безумовний обов'язок країни реалізовувати це завдання у терміни і спосіб, які визначені Конституцією та законами України.

По-друге, не цілком правильно було б обмежувати сферу дії людиноцентризму лише «публічно-сервісною» складовою діяльністю публічної адміністрації. Названу концепцію необхідно розглядати як універсальну вимогу, спрямовану на публічну адміністрацію, а якщо так, що будь-який напрям її функціонування не може бути виведеним за межі її дії.

По-третє, концепція людиноцентризму не збігається з предметом регулювання адміністративного права. Вона має бути поширена на всі галузі публічного права. По-четверте, основою для концепції людиноцентризму є права та свободи людини і громадянина. Без їх закріплення на нормативному та вивчення на доктринальному рівні людиноцентризм залишиться лише зручним гаслом «лжеборців» за ідеї демократії та правової державності.

Із викладеного випливає, що завдання концепції людиноцентризму зводяться до наступного: – забезпечити соціально-правову трансформацію суспільства та держави, спрямовану на «перетворення» приватних осіб на громадян, на вільних особистостей; – звільнити приватних осіб від думки про те, що вони є лише «гвинтиком» державного механізму; – сприяти виробленню насамперед норм адміністративного права, які зобов'язували б державу служити виключно інтересам приватних осіб; – стати сполучною ланкою між принципом верховенства права та його реалізацією на практиці; – впровадити в життя ідею, сформульовану свого часу Франкліном Делано Рузвельтом про те, що «обов'язок держави перед громадянином – це

обов'язок слуги перед господарем». Як наслідок, людиноцентризм має стати не просто доктринальною ідеєю, він має перетворитися на спосіб життя Українського народу та безальтернативний принцип функціонування влади.

Таким чином, відмова у сфері державного управління та в системі державної служби України від системоцентричного підходу на користь людиноцентричного є об'єктивною реальністю, яка: необхідна, перш за все, для керівника як організатора колективної діяльності підлеглих співробітників; характеризує керівну діяльність не лише як науку управління, а й як мистецтво управління; набуває першочергової значимості та вагомості для поліпшення міжособистісних відносин у форматі «суб'єкт управління – об'єкт управління»; надає управлінській вертикалі з традиційною обов'язковістю відносин підлеглості характеру взаємозацікавленого соціального партнерства у межах організації адміністративного зразка; передбачає реалізацію й актуалізацію особистістю кожного співробітника свого творчого професійно-особистісного потенціалу; олюднення субординаційних ієрархічних відносин, що сприяє, по-перше, активізації особистісного потенціалу кожного співробітника, по-друге, підтриманню інституційної пам'яті та корпоративізму між усіма співробітниками; акцентує увагу на значимості «пересічного» державного службовця як неповторної особистості; характеризує рівень комфортності/некомфортності підлеглого співробітника у соціальному просторі органу державної влади як соціальної мікросистеми; забезпечує пошук найраціональніших форм та методів керівної діяльності, від застосування яких залежить ефективність та результативність не лише роботи кожного органу державної влади, кожного державного службовця, державної служби, а й усієї Української держави на сучасному етапі її функціонування.

2. Верховенство права як основоположний принцип публічно-го права

Принцип верховенства права має фундаментальне значення не тільки для правової політики держави, а й для правової системи

України загалом, що виконує роль правового фундаменту, у тому числі й для публічного права, оскільки цей принцип означає, що:

1) не держава створює право, а навпаки, право є основою організації і життєдіяльності держави в особі її органів публічної влади, посадових осіб та, зокрема, органів внутрішніх справ;

2) не держава надає права та свободи людині, а народ створює право, щоб, насамперед, обмежити ним державну владу. Адже в правовій державі владі притаманні певні межі, які вона не може нехтувати. Обмеженість влади в правовій державі передбачає визнання непорушних і недоторканих прав, розподіл влад, чітке визначення компетенції її структурних одиниць тощо. Передусім, у правовій державі визначено, що особа має певну сферу самореалізації та самовиявлення, у яку держава не має права втручатися;

3) право утворюють інституції громадянського суспільства під час повсякденного його функціонування, а держава лише офіційно визнає, формалізує та надає праву загальнообов'язкову силу, систематизує та охороняє його. Водночас важлива роль в охороні (захисті та відновленні правомірного стану) належить інститутам громадянського суспільства, що покликанні здійснювати систематичний, усебічний та неупереджений контроль за діяльністю органів внутрішніх справ;

4) право і закон розмежовується, а верховенство права утверджується відповідно до закону;

5) право та державу розглядають як самодостатні й відносно незалежні соціальні явища, що мають власну історію, закономірності існування та функціонування;

6) в основі права завжди перебуває ідея справедливості, що змінюється в часі та просторі, а в основі закону – суб'єктивна воля законодавця, яка не завжди відповідає цій ідеї;

7) джерелами права є політика, економіка, звичаї, традиції, релігія, договори, етика, естетика, наукова доктрина, суспільні інтереси та відносини, психологія, наступність, запозичення, а джерелами законодавства – лише нормативні звичаї, нормативні договори, нормативно-правові акти, судові й адміністративні прецеденти;

8) дослідження права, законодавства, суспільства, держави здійснюють не лише з позицій нормативізму та позитивізму, а й з урахуванням положень інших концепцій проворозуміння, зокрема теорії природного права, історичної, соціологічних, психологічних, феноменологічних, інтегративних, екзистенціоналістських та інших теорій.

Зважаючи на вищевикладене, можна зробити висновок про те, що реалізація державної діяльності, не зважаючи на сферу здійснення, має відповідне ідеологічне підґрунтя, основу, що дає змогу забезпечувати єдність і цілісність державної політики. Таким фундаментальним підґрунтям є система принципів права, серед яких провідна роль належить принципу верховенства права, що має відповідне змістове наповнення.

3. Новий публічний менеджмент як модель організації публічної діяльності

Серед численних підходів до організації процесу державного (публічного) управління “новий публічний менеджмент” відіграв особливу роль у зв’язку з високою орієнтацією цієї моделі на ефективність, тобто результативність процесу управління. Нова модель державного управління стала результатом тривалого періоду пошуків її ефективності, який розпочинався, коли найбільші держави напередодні глобальних завдань зіткнулися з недостатністю ресурсів. Основні риси нової моделі державного управління було запозичено в недержавному секторі економіки. Їхнє оформлення в організаційну модель і практику державного управління відбулося в другій половині 70-х рр. XX ст., які прийнято пов’язувати з внутрішньодержавними ініціативами прем’єр-міністра Великої Британії М. Тетчер і президента США Р. Рейгана.

Загальні принципи організації державного управління в рамках моделі “нового державного менеджменту” були сформульовані відомими ідеологами і практиками цих реформ Д. Осборном і Т. Геблером, які вони назвали принципами оновлення сучасних систем державного управління, а саме: – розвивати конкуренцію між провайдерами (виробниками, постачальниками) управлінських послуг; –

розширювати права громадян, передаючи контроль над діяльністю урядових установ із рук чиновників-бюрократів безпосередньо громадам; – оцінювати роботу установ не за витратами, а за результатами; – керуватися цілями (місією), а не законами і правилами; – перетворювати клієнтів на вільних споживачів, надаючи їм вибір – між школами, навчальними програмами, варіантами надання житла тощо. Переосмислити саме поняття “клієнт державної організації”; – запобігати виникненню проблем; – заробляти більше, ніж витрачати; – децентралізувати управління, вносити в роботу дух співпраці та взаємодопомоги; – надавати перевагу ринковим механізмам перед бюрократичними; – зосередитися не стільки на наданні послуг, скільки на стимулюванні (каталізі) вирішення проблем, що виникають у суспільстві, всіма секторами – державним, приватним і некомерційним. Вищевикладені принципи і характерні риси дозволяють дійти висновку про те, що в реформах нового державного менеджменту домінували дві тенденції: економічна – маркетингізація й організаційна – дебюрократизація.

Нове державне управління (“new public management”) відповідало двом прагненням – скоротити державний сектор та обмежити роль уряду в суспільстві й економіці, а також поліпшити контроль з боку громадськості над державою через конкуренцію й цінову систему, пошук економічної ефективності та “кращого економічного обслуговування”. Ключові ідеї цього підходу було запозичено з неокласичної ринкової економіки і з менеджменту, а не з демократичної теорії. Реформи управління базуються на принципах індивідуалізму, клієнталізму та адресності послуг. Управлінська діяльність – це надання послуг, що ґрунтуються на законності, незалежній роботі й вартісній ефективності, а не на формальних правилах і процедурах. Головні особливості відомі: приватизація, відміна держконтролю, передання влади, комерціалізація, аутсорсинг, спільні підприємства, товариства з приватним підприємництвом і управління відповідно до контракту і конкурентоспроможної пропозиції. Оскільки приватний сектор може забезпечити будь-яке обслуговування, то уряд має забезпечити йому відповідні умови. Адміністративна реорганізація зображуєть-

ся як застосування “кращих методів”, що забезпечують ефективне співвідношення ціни та якості. Можна мати керівництво з боку громадськості, яке коштує менше і функціонує краще, завдяки методам і організації управлінського процесу, що запозичені з менеджменту. У “добу підприємств” адміністрація повинна пристосуватися до змішаної економіки і конкурентного ринку. Зміна виходить з ефективної адаптації до довкілля, диктує необхідність включення вимог клієнтів або врахування конкурентоспроможного вибору.

Припускається, що бюрократія заперечує нововведення й адаптацію, і тому мета нового підходу полягала в тому, щоб збільшити гнучкість адміністративної організації та надавати їй більшої самостійності. Новий публічний менеджмент пропонує підходи до адміністративних установ як до організації з чіткими завданнями, цілями, ресурсами і сферою діяльності, відповідальної за отримані результати. Живий відгук і відповідальність мають на увазі здатність виявити і пристосувати сигнали ринку. При цьому населення – це клієнти, яким надаються індивідуальні послуги, у яких є, перш за все, комерційний, а не політичний інтерес до уряду. Така концепція була піддана сумніву у 90-х роках минулого століття, коли почали розроблятися нові моделі організації державного управління. Саме цим моделям будуть присвячені нові дослідження.

4. Концепція «Good Governance» в організації публічної сфери

Протягом століть світова наука винаходила концепції публічного управління, які б відповідали вимогам часу. Найбільш відомими та розповсюдженими в світі є три концепції публічного управління: класична (бюрократична) модель управління (Old Public Management), новий публічний менеджмент (New Public Management) та належне урядування (Good Governance). Ці три концепції управління поступово змінили одна одну після Другої світової війни.

Концепція належного урядування (Good Governance) відрізняється як від класичного адміністрування, за яким єдиним джерелом політичних рішень є політичне керівництво, так і від нового публічного менеджменту з його акцентом на торговельній угоді, де кожен

учасник намагається максимізувати свій прибуток. Натомість, вона здатна більш ефективно задовольняти суспільні потреби та виробляти соціально значущі рішення. За думкою вчених нова концепція не замінює собою попередні управлінські моделі, а включає їх у новий контекст рівноправних партнерських відносин. Концепція характеризується використанням політичної, економічної, адміністративної влади для управління державними ресурсами і справами. Вона включає механізми, процеси та структури, за допомогою яких органи влади, громадяни та соціальні групи координують свої інтереси, використовують права та виконують обов'язки, а також виступають посередниками у вирішенні проблемних питань розвитку суспільства.

На сьогодні концепція належного урядування не є новою, але є такою, що розвивається. Будучи динамічною концепцією, останнім часом вона набула широкого розповсюдження. Добре урядування означає турботу про добробут суспільства та включає підзвітність, прозорість, участь, відкритість та силу закону. Належне урядування означає менеджмент сталого розвитку, який асоціюється за такими індикаторами (принципами):

1. Участь як наріжний камінь концепції. Передбачається участь як чоловіків, так і жінок. Вона може бути прямою та непрямою – через утворені інституції або представників. Участь повинна бути інформаційно забезпеченою та організованою. Це означає свободу асоціацій та волевиявлення, а також організоване громадянське суспільство. Це вимагає забезпечення сили закону та повного захисту прав людини, особливо меншин. Також це вимагає незалежності судів та органів охорони громадського порядку.

2. Прозорість. Цей принцип означає, що рішення приймаються та втілюються в спосіб, відповідний до встановлених правил та регулювання, а інформація є вільно доступною для тих, на кого можуть вплинути рішення та їхнє упровадження.

3. Чутливість. Належне урядування вимагає щоб інституції та процеси намагались обслуговувати всі зацікавлені сторони в розумні строки та належить до концепції поєднання відповіді та спроможності.

4. Орієнтація на консенсус. У суспільстві діє багато акторів і точок зору. Належне урядування вимагає врахування різних інтересів для досягнення широкого консенсусу в суспільстві, який є найбільшим інтересом. Це також вимагає широкої перспективи щодо дій, необхідних для запровадження й досягнення сталого людського розвитку.

5. Рівність та інклюзивність. Добробут суспільства залежить від твердження, що всі його члени відчують себе часткою цілого та не почують себе відлученими від шляху його розвитку. Це вимагає залучення до здійснення державної політики всіх груп суспільства, але особливо – найуразливіших.

6. Ефективність та дієвість. Належне урядування означає, що всі процеси та інституції дають результат, відповідний до потреб суспільства, за найкращого використання ресурсів. Концепція дієвості також охоплює розумне використання природних ресурсів та захист навколишнього природного середовища.

7. Підзвітність. Це є ключова вимога до належного урядування. Не тільки державні інституції, але і приватний сектор та громадські організації повинні бути підзвітними суспільству. Підзвітність розрізняється залежно від рішень та дій на внутрішню та зовнішню до організації або інституції. Узагалі, організація або інституція підзвітна тим, на кого може вплинути рішення чи дія. Підзвітності не може бути досягнуто без прозорості та влади закону.

8. Змагальність. Означає використання конкуренції для досягнення ціни грошей у постачанні послуг. Звичайно послуги, що надаються публічним сектором, є більш коштовними ніж ті, що надаються приватним сектором. Змагальність означає вибір постачальників через відкритий конкурс.

Незважаючи на те, що в різних країнах публічне управління має суттєві особливості, існує світова тенденція в універсалізації загальних принципів та підходів у сфері державного управління. Згідно із західною концепцією, належне урядування асоціюється з дієвим та ефективним адмініструванням у демократичній структурі. Це адміністрування, яке є дружнім, турботливим та відповідальним перед гро-

мадянами. Належне урядування та управління вимагає ясності щодо відповідальності, доступу до інформації про роботу уряду та використання конкуренції для досягнення ціни грошей у постачанні послуг. Елементи підзвітності, прозорості та змагальності повинно бути відбито в управлінських структурах та процесах. Сутність доброго урядування лежить в цілях управління, його політиці та програмах, у засобах їх виконання, результатах, що досягаються, а найбільше – у загальному сприйнятті людьми якості функціонування його різних агенцій, їхньому ставленню та поведінці відносно публічного, їхній відкритості, чесності, та зобов'язаннях щодо публічних обов'язків. Запровадження елементів концепції у вітчизняну практику публічного управління потребує ретельної підготовки, конструктивного діалогу громадян з органами влади, створення ефективної виборчої системи, забезпечення прозорості, підзвітності та відкритості інформації. При цьому необхідно пам'ятати, що підходи, засади та заходи реалізації кожної з концепцій публічного управління є індивідуальними для окремих країн, водночас маючи універсальні характеристики.

Тема 3. Децентралізація публічного адміністрування

1. Децентралізація як вектор адміністративної реформи: ідейні засади.
2. Переваги та труднощі децентралізації.
3. Принципи розподілу компетенції між органами публічної адміністрації.
4. Вітчизняна концепція децентралізації.
5. Фінансова децентралізація.

Основний зміст

1. Децентралізація як вектор адміністративної реформи: ідейні засади

Загалом суспільні процеси із демократизації та децентралізації можна окреслити побудовою нової моделі суспільної діяльності на національному рівні і в громаді, перегляді взаємовідносин між цен-

тром та територіальними громадами у становленні сучасних сфер діяльності, повноважень і відповідальності публічної влади за розвиток певного регіону, повноцінне долучення до окреслених процесів людини як суб'єкта народовладдя.

Децентралізація являє собою складне поняття, яке можна розкривати через його вплив на: адміністративно-територіальний устрій держави, систему органів публічної адміністрації, розподіл між ними функцій, повноважень та фінансових ресурсів. Децентралізація є задекларованою у ст. 132 Конституції України як одну із засад, на яких ґрунтується територіальний устрій держави.

Децентралізація позначає такий спосіб визначення та розмежування завдань і функцій, за якого більшість із них передається з рівня центральних органів на рівень нижчий і стає власним завданням та повноваженням органів нижчого рівня.

Виділяють такі основні види децентралізації за суб'єктами та сферами впливу:

Територіальна децентралізація – означає створення органів публічної адміністрації, які здійснюватимуть урядування в адміністративно-територіальних одиницях самостійно і незалежно від органів державної влади, перебуваючи поза їх ієрархічною системою та підпорядкуванням, тобто органів місцевого та регіонального самоврядування.

Функціональна децентралізація – визнання самостійних і незалежних спеціалізованих організацій (об'єднання, спілки) суб'єктами владних повноважень із делегуванням їм права здійснювати певний обсяг завдань публічного характеру, зокрема, щодо урядування та виконання відповідних функцій у визначених законодавством сферах суспільного життя та згідно із встановленим порядком.

Предметна децентралізація – професійне самоврядування як система управлінських взаємовідносин між усіма представниками певної професії, що реалізується визначеною законом представницькою організацією, яка перебуває під наглядом органів державної влади.

Децентралізація передбачає розмежування компетенції і конкретизацію повноважень не лише по вертикалі, але й по горизонталі:

1) **Вертикальна децентралізація** означає чітке визначення порядку прийняття рішень керівними органами різного рівня. Принциповими питаннями вертикальної децентралізації є: глибина ієрархічної децентралізації; обсяг та сфера повноважень нижчих владних ланок (усіх суб'єктів, що наділені правом здійснювати функції публічного значення) і організація системи нагляду та контролю за діяльністю цих органів. При цьому важливо розуміти, що йдеться не лише про органи публічної адміністрації, а й про інших суб'єктів (професійні об'єднання, підприємницькі структури та ін.)

2) **Горизонтальна децентралізація** – означає розподіл та визначення функцій і компетенцій всіх інших елементів структури органів публічної адміністрації, крім керівного органу.

Делегування повноважень є специфічною формою децентралізації і являє собою наділення тимчасовими повноваженнями конкретних суб'єктів щодо прийняття рішень із чітко визначених питань у справах, що належать до компетенції уповноважуючого органу. При цьому делегування повноважень є конкретизованим виконанням повноважень та, відповідно, реалізації публічних функцій на чітко встановлений термін і з вказівкою на конкретного виконавця відповідного завдання. Делегування повноважень може бути застосовано на різних рівнях суб'єктів публічної адміністрації, а також всередині конкретного суб'єкта (наприклад, від керівника – підлеглому). Делегування повноважень сприяє посиленню відповідальності, самостійності, підвищенню рівня кваліфікації, а також може застосовуватись адміністрацією як тимчасовий захід з експериментальною метою – перед децентралізацією певної функції на необмежений термін згідно із законодавством.

2. Переваги та труднощі децентралізації

Перевагами та позитивними наслідками децентралізації є:

1) Час і місце прийняття рішення відповідають очікуванням з боку громадськості (особи, колективу, громади тощо).

2) Реалізація рішення відбувається за участю суб'єкта прийняття рішення, або під його відповідальність.

3) Спрощення системи і процедури прийняття рішення завдяки оптимальній структурі управління.

4) Прозорість і відкритість процедур прийняття рішення та процесу його реалізації, що призводить до підвищення ефективності адміністративної діяльності, виявлення помилок, джерел їх походження тощо.

5) Період часу для надходження інформації з рівня виконавця на рівень прийняття рішення і навпаки – значно коротший.

За певних обставин децентралізація може мати ризики і небезпеки. У цьому разі деякі сфери державного та суспільного життя не можуть піддаватися децентралізації. Європейська наука оптимізації публічної адміністрації в загальних рисах сформулювала такі недоліки децентралізації адміністрування:

1) Автономізація цілей. Ризик виокремлення часткових цілей, що не покривають загальних цілей адміністрації та навіть можуть їм суперечити.

2) Ризик реалізації одиничних амбіцій.

3) Загроза монолітності політики держави у відповідних сферах.

4) Дезінтеграція діяльності публічної адміністрації щодо надання публічних послуг та прийняття управлінських рішень.

5) Ускладнення координації, труднощі узгодження цілей.

6) Зростання ризиків із впливу на прийняття рішень неналежної кваліфікації посадовців, оскільки свобода прийняття ними рішень є досить великою. В окремих випадках відповідальність вищих посадових осіб може бути обумовлена некваліфікованими чи невідповідними діями навіть інших суб'єктів відповідної галузі (сфери), хоча вплив таких суб'єктів на вищих посадовців є суттєво обмежений.

3. Принципи розподілу компетенцій між органами публічної адміністрації

В основу правового регулювання функцій та повноважень місцевого самоврядування більшості зарубіжних держав покладено принцип субсидіарності, що є визнаним на загальноєвропейському рівні. Його виникнення пов'язане із формуванням поняття публічної

адміністрації – єдиної системи публічного урядування, за якої місцеві органи влади, місцеві інтереси, місцеве самоврядування загалом не протиставляються державним, а навпаки, інтегровані в єдиний управлінський механізм, діяльність якого спрямована на комплексне вирішення завдань, що постали перед суспільством у цілому.

Місцеве самоврядування – це управління справами, найбільш наближене до громадян. А згідно із принципом субсидіарності все, що може бути вирішене на місцях, не повинно передаватися на вищий рівень влади. Зрозуміло, що при цьому органи місцевого самоврядування повинні мати відповідні ресурси: економічні, фінансові та інфраструктурні. Втім, органи місцевого самоврядування одного й того ж рівня через нерівність умов (ресурсів) не можуть однаковою мірою забезпечувати розв'язання відповідних проблем. Тому за принципом субсидіарності фінансово слабкі місцеві громади мають бути захищені шляхом створення механізмів фінансового перерозподілу.

Окрім того, в Хартії місцевого самоврядування в найбільш повному вигляді було втілено принцип «негативного» регулювання компетенції органів місцевого самоврядування, або «загальнодозвільний» принцип. За ним органи місцевого самоврядування європейських держав наділяються повною свободою дій для здійснення власних ініціатив із будь-яких питань, які не виключені з їх компетенції і не віднесені до компетенції іншого органу влади.

У даному контексті варто зазначити, що принцип законності місцевого самоврядування по-різному реалізується у законодавчій практиці зарубіжних держав, що зумовлюється способом визначення компетенції місцевого самоврядування. Як відомо, в зарубіжних країнах західної правової традиції існують два основні способи регулювання повноважень органів місцевого самоврядування: 1) спосіб негативного регулювання; 2) спосіб позитивного регулювання повноважень.

4. Вітчизняна концепція децентралізації

Реформа місцевого самоврядування та децентралізації влади передбачає подолання багатьох проблем, а саме:

- 1) залежність територій від центру;

- 2) інфраструктурна та фінансова слабкість громад;
- 3) деградація сільської місцевості;
- 4) високий рівень дотаційності громад;
- 5) низький рівень інвестиційної привабливості територій тощо.

Напрямок проведення реформи місцевого самоврядування було визначено у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затвердженої Кабінетом Міністрів 1 квітня 2014 року. Відповідно до затвердженого документу, реформа місцевого самоврядування та децентралізації повинна стояти на трьох стовпах: передача повноважень від центру до найнижчого можливого рівня; відповідно до переданих повноважень необхідно передати фінансові ресурси; забезпечити контроль з боку держави за діяльністю органів місцевого самоврядування.

З часу затвердження Концепції було сформовано базову правову рамку для проведення реформи, зокрема було внесені зміни до Податкового та Бюджетного кодексів України (фіскальна децентралізація), затверджено Державну стратегію регіонального розвитку та ухвалено новий Закон про регіональну політику, запущено процес зміни адміністративно-територіального устрою.

Особливістю проведення децентралізації влади в Україні є те, що одночасно триває процес реформи місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою та державної регіональної політики.

Так, 5 лютого 2015 року Верховною Радою України був прийнятий Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Згідно з цим законом сусідні міські, селищні, сільські ради можуть об'єднатися в одну громаду, яка матиме один спільний орган місцевого самоврядування. При цьому визначено умови, які повинні бути дотримані у процесі такого об'єднання:

- 1) у складі об'єднаної територіальної громади не може існувати іншої територіальної громади, яка має свій представницький орган місцевого самоврядування;

- 2) територія об'єднаної територіальної громади має бути нерозривною, межі об'єднаної територіальної громади визначаються по

зовнішніх межах юрисдикції рад територіальних громад, що об'єдналися;

3) об'єднана територіальна громада має бути розташована в межах території Автономної Республіки Крим, однієї області;

4) при прийнятті рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад беруться до уваги історичні, природні, етнічні, культурні та інші чинники, що впливають на соціально-економічний розвиток об'єднаної територіальної громади;

5) якість та доступність публічних послуг, що надаються в об'єднаній територіальній громаді, не можуть бути нижчими, ніж до об'єднання.

Адміністративним центром об'єднаної територіальної громади визначається населений пункт, який має розвинуту інфраструктуру і, як правило, розташований найближче до географічного центру території об'єднаної територіальної громади. Найменування об'єднаної територіальної громади, як правило, є похідним від найменування населеного пункту (села, селища, міста), визначеного її адміністративним центром. Добровільне об'єднання територіальних громад не призводить до зміни статусу населених пунктів як сільської чи міської місцевості.

Слід також сказати, що пропонувалися внесення змін до Конституції України у світлі вітчизняної концепції децентралізації публічної влади. Так, передбачена проектом Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 01.07.2015 р. концепція децентралізації розширює повноваження представників центральної влади на місцях (префектів, що замінять місцеві державні адміністрації). В пропонованому змісті ст. 119 Конституції передбачалося, що префект на відповідній території:

1) здійснює нагляд за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування;

2) координує діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та здійснює нагляд за додержанням ними Конституції і законів України;

3) забезпечує виконання державних програм;

4) спрямовує і організовує діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та забезпечує їх взаємодію з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації;

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

5. Фінансова децентралізація

В європейській правовій літературі фінансова децентралізація включає такі **ланки** як:

1) **децентралізація видатків** – надання місцевим органам влади фінансових ресурсів для виконання покладених на них завдань;

2) **децентралізація доходів** – закріплення за місцевим самоврядуванням переліку власних доходів, достатніх для виконання своїх функцій; забезпечення самостійності місцевих органів влади у встановленні їх розмірів;

3) **процесуальна і організаційна самостійність** – право на самостійне складання, затвердження та виконання бюджетів, фінансових планів та звітів з відповідним рівнем відповідальності конкретних посадових осіб.

Втілення основ фінансової децентралізації в економічну та управлінську системи нашої держави підтримане та визначене ключовим в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р.

Так, 28 грудня 2014 року Верховна Рада України ухвалила зміни до Податкового та Бюджетного кодексів України. Внесені зміни визначили нову фінансову основу органів місцевого самоврядування, встановили новий розподіл загальнодержавних податків та запровадили нові місцеві податки, а також запровадили нову систему бюджетного вирівнювання. Після внесення змін до податкового та бюджетного законодавства, основними податками, які наповнюють місцеві бюджети (міста обласного значення, районів, об'єднаних територіальних громад) стали: 60% ПДФО (податку на доходи фізич-

них осіб), 5% акцизного податку з реалізації підакцизних товарів, 100% єдиного податку, 100% податку на майно (нерухомість, земля, транспорт), 100% плати за землю, 100% податку на прибуто підприємств комунальної власності, 100% плати за надання адміністративних послуг та 25% екологічного податку.

Фінансування медичної та освітньої сфери передано на районний рівень та рівень міста обласного значення через прямі субвенції з державного бюджету відповідно до затверджених нормативів. У результаті основну відповідальність за фінансування галузей несуть профільні Міністерство освіти та Міністерство охорони здоров'я. При чому залишки коштів державної субвенції у кінці року не вилучаються, а залишаються у місцевих бюджетах і можуть використовуватися на оновлення матеріально-технічної бази навчальних та медичних закладів.

Розширено права органів місцевого самоврядування зі встановлення ставок та пільг із місцевих податків і зборів. Органи місцевого самоврядування отримали право обслуговувати власні надходження своїх бюджетних установ та фонди розвитку у державних банках і не залежати від Державного казначейства.

Найбільш важливою стала зміна системи бюджетного вирівнювання місцевих бюджетів за видатками, на систему вирівнювання за доходами. Як наслідок, з бюджетів адміністративно-територіальних одиниць, які заробляють більше, ніж мають видатків, – вилучаються тільки 50% додатково отриманого доходу (за умови, що індекс податкоспроможності складає більше 1,1). Такі вилучення спрямовуються для надання базової дотації. Натомість в адміністративно-територіальних одиниць, які не заробляють необхідної для видатків суми, базова дотація складає тільки 80% до необхідної суми (за умови, що індекс податкоспроможності складає менше 0,9).

При цьому, варто зауважити: Концепція реформування місцевих бюджетів, прийнята у 2007 році, була спрямована на забезпечення конкурентоспроможності та сталого розвитку регіонів, підвищення продуктивності виробництва та зайнятості населення; Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної органі-

зації влади, прийнята в 2014 році, основною метою реформування передбачає «визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад».

Тема 4. Участь громадянського суспільства в публічному адмініструванні (демократія участі)

1. Демократія участі: змістовна і термінологічна характеристика.
2. Місцеві (територіальні) механізми демократії участі.
3. Загальнодержавні механізми демократії участі.
4. Обсяг повноважень представників громадянського суспільства у публічному адмініструванні.
5. Переваги та проблеми участі представників громадськості у публічному адмініструванні.

Основний зміст

1. Демократія участі: змістовна і термінологічна характеристика

Демократія участі (інакше: демократія співучасті, партисипативна, партисипаторна демократія) – це такий вид демократії, який передбачає безпосередню участь членів територіальної громади в управлінні громадою (або: громадян – в управлінні державою), тобто у процесах підготовки, ухвалення управлінських рішень та контролю їх реалізації. Тобто, участь інститутів громадянського суспільства у вирішенні публічних справ – це і є партисипативна демократія. Зауважимо, що її часто ототожнюють із дорадчою демократією, але з огляду на зростання в змісті демократії участі недорадчої частини (частини, яка характеризується наявністю дійсних владних правомочностей), подібне ототожнення видається помилковим.

Інститутами громадянського суспільства є: добровільні суспільні організації і суспільні рухи, а також партії на перших етапах свого

існування, поки вони не задіяні в механізмах здійснення влади; незалежні засоби масової інформації; громадська думка як соціальний інститут; вибори і референдуми, якщо вони допомагають формувати і виявляти громадську думку і захищати групові інтереси; залежні від громадян елементи судової та правоохоронної системи (суд присяжних, народні загони поліції і т.п.).

Громадянське суспільство – це не тільки сфера, але і тип взаємодії, певна модель соціальної організації з властивими їй якісними характеристиками, а саме:

- суб'єктами взаємодії в громадянському суспільстві виступають вільні і рівні індивіди, які вірять в свою здатність вирішувати проблеми;

- для них не є чужими колективні проблеми і вони зорієнтовані на суспільні справи: індивідуалізм і конкурентність в їхній діяльності поєднуються з відносинами взаємної довіри і співпраці, здатністю йти на компроміси, зваженістю і толерантністю.

Передумови ефективною участі громадянського суспільства у публічному адмініструванні можуть бути поділені на ідеологічні, організаційні та правові (матеріальні і процедурні).

Зазначимо, що застосування терміну «партисипативна (партисипаторна) демократія», який, в україномовному варіанті, є фактично калькуванням з англійської терміну «participatory democracy» (participatory – спільний, загальний походить від participation – участь, спільна діяльність), є недоцільним. Український термін «демократія участі» фактично є його змістовним синонімом та є більш прийнятним для використання.

Головною відмінною ознакою демократії участі є те, що участь особи в суспільних процесах має бути саме безпосередньою, тобто член суспільства бере участь в публічному адмініструванні особисто через відповідні механізми участі, а не через іншу уповноважену особу чи орган. Отже, існує чітка межа між демократією участі та представницькою демократією, коли громадяни через свою участь у виборах комусь (особі чи органу) делегують повноваження здійснювати управління від їх імені.

Як зазначають науковці, розвиток механізмів демократії участі фактично є визнанням недостатності механізмів представницької демократії, потреби їх доповнення та розширення з метою кращого врахування інтересів кожного члена громади. Разом з тим, демократія участі не може і не повинна підминювати представницьку демократію – ефективне управління можливе лише за умови збалансованого поєднання цих двох видів демократичних механізмів. Демократія участі заснована на громадській участі, тобто на участі громадян (членів територіальної громади) у справах громади.

2. Місцеві (територіальні) механізми демократії участі

Місцевими механізмами демократії участі першочергово є: громадські слухання, загальні збори громадян, місцева ініціатива.

Громадські слухання – зустрічі місцевого населення з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування.

Загальні збори громадян за місцем проживання є формою їх безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення (переважно, це питання, що пов'язані із самозобов'язанням членів територіальної громади). Рішення загальних зборів громадян враховуються органами місцевого самоврядування в їх діяльності.

В межах ***місцевої ініціативи*** члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у відповідній місцевій раді будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування. Місцева ініціатива, внесена на розгляд ради у встановленому порядку, підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи.

3. Загальнодержавні механізми демократії участі

Впливовість організацій громадянського суспільства в процесі вироблення спільної (державної) політики прямо залежить від авторитету цих організацій, довіри держави та наявності повноважень

брати участь у підготовці й ухваленні рішень, їхньої організаційно-ресурсної спроможності.

Впливовість організацій громадянського суспільства в процесі вироблення спільної (державної) політики прямо залежить від авторитету цих організацій, довіри держави та наявності повноважень брати участь у підготовці й ухваленні рішень, їхньої організаційно-ресурсної спроможності. Найбільш суттєвий вплив мають організації, що входять до складу громадських рад.

Громадська рада – це постійно діючий колегіальний виборний консультативно-дорадчий орган, утворений для забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, налагодження ефективної взаємодії зазначених органів з громадськістю, врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики. Ради створюються не тільки при обласних та районних адміністраціях, але й при всіх центральних органах виконавчої влади. Основними завданнями громадської ради є: створення умов для реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами; здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади; сприяння врахуванню органом виконавчої влади громадської думки під час формування та реалізації державної політики.

Окрім громадських рад, громадськість може брати участь у публічному адмініструванні через:

1) входження до складу колегій та інших консультативно-дорадчих органів центральних органів виконавчої влади;

2) членство у колегіальних органах, які вирішують питання щодо формування та функціонування особового складу публічних адміністрацій: поліцейських комісіях (2 представники громадськості), Комісії з питань вищого корпусу державної служби, дисциплінарній комісії (до 2х представників громадськості) тощо;

3) спільне здійснення суспільнозначимих функцій із суб'єктом владних повноважень у статусі громадського екологічного інспектора, члена громадського формування із охорони громадського порядку та державного кордону тощо;

4) проведення громадських експертиз (екологічних, проектів нормативно-правових актів тощо);

5) участь у заходах консультації з громадськістю, план яких затверджується кожним центральним органом виконавчої влади до початку календарного року та ін.

4. Обсяг повноважень представників громадськості у публічному адмініструванні

Обсяг повноважень представників громадськості у публічному адмініструванні залежить від механізму участі. Зазвичай, це консультативно-дорадчі повноваження. Так, основними завданнями громадських рад є: сприяння реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами; здійснення громадського контролю за діяльністю органу; сприяння врахуванню органом громадської думки під час формування та реалізації державної політики.

Водночас, долучаючись до публічного адміністрування посередністю інших механізмів, представники громадськості можуть мати не лише дорадчі правомочності. Так, особи, які призначені членами комісій (поліцейської, дисциплінарної, з питань вищого корпусу державної служби), користуються повноваженнями члена нарівні із іншими представниками (можуть задавати запитання в процесі співбесіди при прийнятті на посаду поліцейського, проводити збір інформації з метою встановлення в діях державного службовця ознак дисциплінарного проступку тощо).

5. Переваги та проблеми участі представників громадськості у публічному адмініструванні

Як і кожен інструмент демократії, демократія участі має свої обмеження, недоліки, а практичне застосування механізмів участі пов'язане із суттєвими ризиками. Непоодинокими є випадки, коли під механізми демократії участі місцева або центральна влада маскує свої дії, які не мають нічого спільного ні з громадською участю, ні з демократією взагалі.

Обмеження та недоліки демократії участі:

- 1) повноцінна участь можлива лише у межах невеликих територіальних спільнот;
- 2) є ризик ухвалення некомпетентних рішень;
- 3) об'єктивні технічні проблеми із забезпеченням масової (все-загальної)
- 4) участі, насамперед у великих громадах.

Непоодинокими є випадки використання механізмів демократії участі з метою легітимізації владних рішень. Це найчастіше буває тоді, коли влада не має наміру слухати суспільство, однак за процедурою мусить чи провести консультації з громадськістю, чи публічно відзвітувати.

Поширеною є практика, коли влада заздалегідь ділить інститути громадянського суспільства на «свої» та «чужі», забезпечує собі дружнє оточення й, у підсумку, підтримку усіх своїх дій з боку такої «рафінованої» громадськості. У підсумку нинішня палітра громадської участі є дуже різноманітною, містить як справжні, так і цілком штучні, неправдиві елементи. На практиці їх зазвичай досить важко відрізнити, а ще важче довести справжність тих чи інших проявів демократії участі, чи навпаки – викрити маніпуляції та брехню. Як наслідок – у нинішніх умовах дуже складно скласти правильне уявлення про дійсний рівень розвитку громадянського суспільства та про активність й результативність громадської участі.

Відмічені ціннісні проблеми доповнюються технічними, до яких (окрім згаданих) слід віднести і організаційно-процедурні прорахунки в правовому забезпеченні участі (наприклад, незакріпленість максимальної кількості членів громадських рад, що існувала до квітня 2015 р., призводила до роздутості таких дорадчих органів, нівелюючи їх ефективність, і перешкоджаючи виробленню узгодженої позиції громадськості).

Тема 5. Форми публічного адміністрування

1. Діалектика форм публічного адміністрування: форма розвитку, форма організації, форма зовнішнього вираження.
2. Традиційні форми публічного адміністрування та їх динаміка.

3. Адміністративні акти «за згодою».
4. Автоматичні правові механізми.
5. Адміністративний договір як основна форма кооперативного публічного адміністрування.

Основний зміст

1. Діалектика форм публічного адміністрування: форма розвитку, форма організації, форма зовнішнього вираження

Під формою зазвичай розуміється зовнішній вигляд, контури, обрис предмета, обрис людської фігури або будь-яке зовнішнє вираження якогось змісту. Разом з тим, для глибинного наукового пізнання форми певного, а тим більше соціального, явища, освоєння її властивостей, ролі і навіть різновидів, нагальним є звернення до філософських напрацювань із відповідної проблематики, що викладаються переважно у контексті діалектики категорій змісту та форми.

Розкриті філософські закономірності знайшли прояв і під час становлення публічного адміністрування. У філософії поняття форми вживається також у значенні внутрішньої організації змісту і в даному аспекті проблематика форми отримує своє подальше вираження посередністю категорії структури, створюючи підґрунтя для виділення внутрішньої та зовнішньої форми публічного адміністрування

Отже, залежно від зв'язку зі змістом можна виділити три форми публічного адміністрування:

1) процедурна форма – правове або інколи неправове (хоча здійснюване на підставі визначеної матеріальними юридичними приписами компетенції) впорядкування структури адміністрування: визначення суб'єктів, підстав, послідовності, строків, альтернатив тощо;

2) правова форма закріплення і розвитку адміністрування, що не виключає його фіксування за допомогою інших соціальних регуляторів, які відіграють субсидіарну роль, підпорядковуючись правовій регламентації та базуючись на ній;

3) форми зовнішнього вираження адміністрування (у філософській термінології – «функціонування» змісту).

2. Традиційні форми публічного адміністрування та їх динаміка

Форми зовнішнього вираження галузевого адміністрування поділяються:

I. За наслідками:

1) Правові, які призводять до юридично значимих наслідків. Часто вони характеризуються як такі, що призводять до конкретного юридичного результату або володіють правовим ефектом, юридичним сенсом у вигляді встановлення і застосування правових норм.

2) Неправові (організаційні), які не мають безпосереднього юридичного значення. При виділенні даної групи акцент здійснюється саме на безпосередні наслідки, адже ці форми володіють опосередкованим юридичним значенням, виступаючи основою або прикладним організаційним супроводженням правових форм.

II. За характером і правовою природою форми публічного адміністрування поділяються на такі види: 1) видання адміністративних актів (нормативних та індивідуальних); 2) укладення адміністративних договорів; 3) вчинення інших юридично значимих дій; 4) проведення організаційних дій (наради, збори, обговорення, розробка прогнозів, діяльність дорадчих інституцій тощо); 5) виконання матеріально-технічних операцій (діловодських, статистичних, довідкових, систематизаційних, інформаційно-технологічних тощо). Перших три форми є правовими, а дві останні – неправовими. Часто зазначені п'ять способів зовнішнього вираження адміністрування виокремлюються на основі іншого критерію – ступінь правової регламентації.

Щодо динаміки розуміння та застосування форм публічного адміністрування, то можемо відмітити дві значимих тенденції: 1) утвердження широкого тлумачення адміністративних актів, які охоплюють своїм змістом не лише документи, але й відповідні дії (це відповідає досягненням загальнотеоретичної юриспруденції), обумовлюючи обґрунтований сумнів у доцільності виділення як самостійної форми юридично значимих дій; 2) розширення координаційних засобів владно-впорядковуючого впливу, що обумовлює виникнення у недоговірних форм адміністрування окремих (в окремих випадках) ознак узгодження.

3. Адміністративні акти «за згодою»

1. Акти, які вчиняються за попередньою згодою приватної особи. Так, Митний Кодекс України (далі – МК) встановлює: проведення перевірки відносно підприємства, яке подало заяву про видачу сертифіката уповноваженого економічного оператора відбувається на основі поданої ним письмової згоди (ч. 2 ст. 14); за згодою власника товарів, які передбачається знищити або зруйнувати, ці товари поміщуються у митний режим відмови на користь держави (ч. 5 ст. 176). Вчиненню у зазначених випадках адміністративних актів передують вільне волевиявлення особи, але вони не перестають бути актами і, тим більше, не стають адміністративними договорами, виражаючи імперативний вплив суб'єкта владних повноважень, не супроводжуваний його поступками або врівноваженням становища сторін.

2. Акти, що вчиняються із наступною згодою приватної особи. Відповідно до МК України, взаємовідносини утримувача вільної митної зони або митного складу з органом доходів і зборів визначаються затвердженою начальником органу доходів і зборів та погодженою утримувачем процедурою (ч. 2 ст. 425, ч. 3 ст. 431). Зазначена послідовність правовстановлюючих фактів, зважаючи на відсутність у кодексі більшої деталізації, породжує запитання про роль «погодження»; якщо воно є обов'язковою умовою набуття чинності акта, то багаторазові затвердження-непогодження стають своєрідним паліативом договірної форми. Проте, подібна гіпотеза виявляється неспроможною при зверненні до підзаконно конкретизованого порядку.

3. Акти, що вчиняються на основі попереднього узгодження розпорядчого впливу суб'єктів владних повноважень. Це спільні адміністративні акти, які видаються від імені кількох представників публічного інтересу шляхом координації їх нормотворчих позицій. Втім, така координація не виключає односторонності владного волевиявлення щодо адресата, імперативності впорядкування поведінки у тій чи іншій сфері.

Зазначені види рішень свідчать про зближення методологічної основи адміністративних актів та адміністративних договорів. Крім того, дані форми адміністрування можуть перетинатися, взаємоді-

повнюватися або взаємообумовлюватися. Особливою є ситуація, коли адміністративний акт приймається на підставі договору і визнається його частиною.

4. Автоматичні правові механізми

Розгляд правових форм публічного адміністрування видається неповним без характеристики ще одного виду юридичних фактів – автоматичних правових наслідків, що виникають на основі принципу мовчазної згоди. Згідно з цим принципом, якщо суб'єкт владних повноважень не видає адміністративний акт у передбачений законом строк, вважається, що він визнає право особи та/або погоджується із її позицією стосовно кваліфікації фактичних обставин, про надання та/або правозастосовну оцінку яких порушувалося питання у поданому цією особою зверненні.

Стосовно окремих сфер, застосування принципу мовчазної згоди прямо передбачено актами вищої юридичної сили (Закон «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», Закон «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» тощо). Інколи відсутнє безпосереднє закріплення відповідної фундаментальної засади, але деякі приписи побудовані на його основі.

Слід мати на увазі, що розуміння публічного адміністрування як цілеспрямованої діяльності, не означає, що дана властивість забезпечується найбільш безпосереднім (кінцевим) суб'єктом публічної адміністрації. У процесі вчинення адміністративних актів правозастосовний орган також виступає реалізатором, а часто – лише засобом донесення, нормативно встановленої цільової спрямованості; остання без ускладнень втілюється і через автоматичні наслідки несвідомої поведінки. Проведемо аналогію із автоматичною фіксацією порушення правил дорожнього руху, що є адміністративним заходом, запровадження якого планувалося відповідною державною цільовою програмою, зокрема, і з метою «удосконалення системи державного управління безпекою дорожнього руху». Якщо даний механізм має управлінський характер (його воляова складова вочевидь втілюється не у кожному випадку спрацювання техніки, а в ініціа-

тивному налагодженні автоматичної системи), то вбачаємо підстави і для визнання автоматичних правових наслідків формою публічного адміністрування.

5. Адміністративний договір як основна форма кооперативного публічного адміністрування

Адміністративні договори, не зважаючи на нормативне закріплення дефініції – предмет численних дискусій. Відсутнє єдине розуміння ознак, змісту, видів. Проте, беззаперечним є визнання їх як нового способу організації публічного врядування (і водночас – реалізації повноважень).

Наділення суб'єктів публічного адміністрування певною мірою свободи дозволяє адекватно враховувати об'єктивні потреби дійсності, сприяючи ефективній реалізації їх функцій, якості управління загалом. Це яскравий приклад такої форми реалізації норм адміністративного права як «використання задля виконання». Останнє достатньо представлене в наступних рисах адміністративних договорів: однією із сторін завжди є суб'єкт владних повноважень, на реалізацію яких спрямовується угода; її зміст не повинен виходити за межі компетенції такого суб'єкта; законодавче обмеження у виборі контрагентів, волевиявленні щодо суттєвих умов договору; мета – задоволення публічних інтересів; порядок вирішення спорів – адміністративне судочинство.

П. 16 ст. 4 КАСУ: адміністративний договір – спільний правовий акт суб'єктів владних повноважень або правовий акт за участю суб'єкта владних повноважень та іншої особи, що ґрунтується на їх волеузгодженні, має форму договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо, визначає взаємні права та обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері і укладається на підставі закону:

- а) для розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень;
- б) для делегування публічно-владних управлінських функцій;
- в) для перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів у випадках, визначених законом;

г) замість видання індивідуального акта;

г) для врегулювання питань надання адміністративних послуг.

Хоча поняття й відображає публічну складову, дослідники обґрунтовано вказують на загальність формулювань та невдале використання категорій. Як наслідок – невизначеності стосовно зарахування окремих видів договорів із державними органами до адміністративних.

Залежно від контрагента, серед адміністративних договорів виділяються угоди:

1) з вітчизняними суб'єктами владних повноважень;

2) із суб'єктами владних повноважень інших країн;

3) з невладними утвореннями (у першу чергу – громадськими об'єднаннями).

За предметом, адміністративні договори «про співробітництво» не являються вичерпними для суб'єктів публічного адміністрування. Окрім них, можуть мати місце угоди, укладені в межах соціального партнерства або щодо компетенції.

Угоди з подвійною природою, що укладаються на виконання владних функцій, але мають переважно господарський характер. Зазвичай не відносяться до адміністративних договорів угоди публічних адміністрацій: про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти для власних потреб; щодо розпорядження майном, яке перебуває на їх балансі; контракти з керівниками підприємств, установ, організацій. Варто відмітити існування угод подвійного значення: укладаються на виконання владних функцій, маючи переважно господарський характер. Зокрема, вони вчиняються у сфері державного замовлення на закупівлю товарів, виконання робіт, надання послуг для державних потреб, державного оборонного замовлення, приватизації. Дослідники часто включають їх до адміністративних договорів.

Проте, більш виправданою видається позиція А.Ю. Осадчого про первинну приватноправову природу подібних угод. Можливо, адміністративним договором варто вважати лише ту їх частину, котра відображає публічну сторону (обмежені в диспозитивності вимоги щодо участі, порядку укладення, змісту), іншу ж – відносити до

господарських зобов'язань (виконання, розрахунок, санкції за недотримання умов).

Адміністративний договір як спосіб врегулювання юрисдикційної ситуації: існуюча практика та перспективи розширення. Первинний інтерес викликає новий (запроваджений МК України 2012 року) вид адміністративних договорів – мирова угода про припинення провадження у справі про порушення митних правил шляхом компромісу. Зауважимо, що термін «мирова угода» застосовувався переважно для позначення консенсусного врегулювання юридичного спору в межах судових проваджень або позасудових механізмів приватноправового значення (наприклад, процедури відновлення платоспроможності боржника). Використання вказаної категорії в митному законодавстві обумовило не лише подальші вужькогалузеві напрацювання, але й розвиток загальної теорії адміністративного права, в межах якої, із відповідним посиленням на МК України, було виділено раніше не означуваний вид адміністративних договорів – «мирові угоди» (як видається, вказаний вид договорів не обмежується угодами у справах про ПМП та може бути доповнений ще й податковим компромісом).

Відповідно до ч. 1 ст. 521 МК України, «компроміс полягає в укладенні мирової угоди» між особою, яка вчинила порушення митних правил, та органом доходів і зборів (від імені якого виступає керівник чи заступник керівника митниці або уповноважена посадова особа ЦОВВ). Умови мирової угоди нормативно означені (ч. 2, 7 ст. 521 МК України) і полягають у тому, що: особа, стосовно якої порушено провадження, зобов'язується у визначений строк, який не може перевищувати 30 днів, внести до державного бюджету кошти в сумі, що дорівнює сумі штрафу, передбаченого санкцією відповідної статті МК України, та/або задекларувати в митний режим відмови на користь держави товари/транспортні засоби, які б підлягали конфіскації за постановою про накладення адміністративного стягнення (у випадку, коли реалізація зазначених товарів визнана неможливою, вони декларуються в режим знищення або руйнування); орган доходів і зборів зобов'язується припинити провадження у справі про

порушення митних правил та здійснити митне оформлення задекларованих товарів відповідно до заявленого митного режиму; мирова угода не підлягає оскарженню. Як бачимо, має місце, традиційне для адміністративних договорів, обмеження свободи договору шляхом виключення свободи: вибору контрагента; визначення змісту договору; його розірвання або зміни.

Мирова угода у справах про ПМП – це адміністративний договір, який укладається в межах (і для реалізації) юрисдикційної компетенції митних органів на засадах обмеженої договірної свободи, чітко визначених законодавством змісту і правових наслідків, формалізованої процедури.

Тема 6. Government Relations (GR) і його користь для публічного адміністрування

1. Government Relations та лобіювання: співвідношення термінів.
2. Об'єкти і суб'єкти урядових відносин.
3. Етичний кодекс спеціаліста із урядових відносин.
4. Методологічний інструментарій взаємодії із владою.

Основний зміст

1. Government Relations та лобіювання: співвідношення термінів

У наукових колах немає одностайного підходу до співвідношення понять «лобізм» та GR. Одна група дослідників не бачить між ними різниці, вважаючи їх ідентичними. Друга група – розглядає лобізм як одну з функцій спеціаліста з GR, або як «технологію» GR. Проте низка спеціалістів проводить чітку межу між спеціалістами із зв'язків з органами державної влади (GR-спеціалістами) та лобістами. Так, одні дослідники розглядають GR як діяльність спеціально уповноважених співробітників крупних комерційних структур із супроводження діяльності компанії в політичному середовищі.

Мета GR – побудувати довгострокову, комфортну, передбачену систему відносин з профільними для компанії політичними стейкхолдерами, на відміну від ключової мети лобізму – досягти конкрет-

ного результату в органах державної влади: ухвалення конкретного політичного рішення тощо. Основне завдання GR – запобігати можливим загрозам від діяльності політичних стейкхолдерів та реалізувати потенційні можливості компанії через участь в політичних діях.

Деякі дослідники проводять межу між лобістами та GR-спеціалістами за місцем їх роботи, стверджуючи, що GR-спеціаліст вбудований в структуру компанії та постійно працює над реалізацією її стратегії відносно органів влади, а лобіст, як правило, залучається на проєктній основі, лобіст може надавати свої послуги багатьом клієнтам, у той час як GR-спеціаліст закріплений за однією організацією.

Таким чином, у сучасній науці існує велика кількість трактувань, теорій, підходів до визначення вищезазначеного поняття. Враховуючи, що теоретична картина лобізму представляє собою міждисциплінарне знання, ми запропонували класифікувати ці підходи за наступними групами: політологічний (як складова політичної системи та політичної комунікації), правовий (як реалізація конституційного права громадян звертатися до органів державної влади), економічний (акцент на оцінці економічної ефективності лобіювання), підходи, а також підходи, що розглядають лобізм як частину «паблік рілейшнз» (як елемент зворотного зв'язку політичної системи) і як окремий вид професійної діяльності.

Не є доцільним поширення поняття лобіювання на неекономічні відносини, відносини суб'єктів соціуму між собою та з неурядовими організаціями. У даному випадку лобіювання змішуватиметься з поняттям «advocacy».

2. Об'єкти і суб'єкти урядових відносин

Суб'єкти GR – соціальні суб'єкти, що цілеспрямовано встановлюють відносини з органами державної влади. Суб'єктами GR можуть виступати як замовники (ініціатори), так і виконавці GR-діяльності. Іншими словами, до суб'єктів GR відносяться:

- 1) корпорації (GR-департаменти) і некомерційні організації (НКО);
- 2) ділові асоціації;

3) професійні агентства та консультанти.

Згідно з поширеним сьогодні підходу в суспільстві прийнято виділяти три сектори: державний, комерційний і некомерційний. Виходячи з цього, можна припустити, що базисні суб'єкти GR, тобто суб'єкти, які ініціюють GR, будуть ставитися до другого і третього секторів, а відносини між органами управління і всередині них (відносини G2G) не належать до сфери GR. У свою чергу серед базисних суб'єктів GR можна виділити комерційні і некомерційні суб'єкти.

Об'єкти GR – органи державної або муніципальної влади, з якими встановлюють відносини GR-фахівці. Говорячи про об'єкт лобіювання, необхідно докладніше зупинитися на понятті органу державної влади. Підкреслимо, що навіть серед фахівців з конституційного права не склалося однозначного підходу до визначення цього терміна, з огляду на недостатньо чітких розмежувань, які містяться в Конституції і законодавстві. Основна дискусія – щодо змісту понять «орган державної влади» і «державний орган». Деякі вважають ці поняття рівнозначними, а деякі, – що вони відрізняються за своїм обсягом.

3. Етичний кодекс спеціаліста із урядових відносин

Систематизація етичних вимог до спеціаліста із урядових відносин не відбулася (на відміну від багатьох європейських країн: Італія, Польща ...). Водночас, всесвітнє значення набув Міжнародний кодекс лобістської етики. Він був прийнятий в листопаді 2010 р. Американською лігою лобістів в якості національного кодексу, в березні 2012 р. – Асоціацією лобістів, акредитованих при Європейському союзу, а восени 2012 р. щойно утвореною в Вашингтоні Міжнародною асоціацією адвокатів публічної політики.

На підставі аналізу дев'яти статей і преамбул (преамбули у всіх трьох випадках різняться) можна виділити наступні принципи професійної етики:

1) чесність: лобіст зобов'язаний доносити до державних діячів і громадськості інформацію точно і повно, при цьому він повинен також стежити за зміною ситуації та своєчасно інформувати про це

зацікавлені сторони, також чесним і відкритим йому слід бути і в стосунках з клієнтом;

2) законослухняність: лобіст не тільки не повинен сам порушувати законодавство, він також не може провокувати подібні порушення з боку офіційних осіб;

3) професіоналізм: лобіст зобов'язаний постійно підвищувати рівень своєї компетентності, шанобливо ставитися до партнерів і суперників;

4) лояльність по відношенню до клієнта, лобіст повинен докласти всіх зусиль щодо захисту інтересів клієнта, при цьому прагнути витратити стільки часу і коштів, скільки для цього реально потрібно, зобов'язаний зберігати в таємниці конфіденційну інформацію клієнта;

5) служіння суспільству, цей принцип для укладачів кодексу невіддільний від принципу служіння професії, оскільки прозорість діяльності та сумлінне виконання своїх обов'язків лобістом повинні приводити до розуміння суспільством ролі лобізму як одного з інститутів демократії.

4. Методологічний інструментарій взаємодії із владою

Класифікація лобістських технологій передбачає їх поділ на інфраструктурні технології та технології впливу. Перші використовуються для інформаційного забезпечення лобістської діяльності, другі служать для здійснення безпосереднього тиску на органи влади.

Лобістські технології, віднесені до інфраструктурних можна поділити на: артикуляційні, консалтингові та аналітичні. Метою застосування артикуляційних технологій є виявлення предмета лобізму (інтересу, заради задоволення якого згодом чиниться вплив на владу) і встановлення його як загальногрупового. Артикуляція інтересів групи реалізується за рахунок низки інструментів і заходів, серед яких можна назвати:

– проведення зборів рядових членів і лідерів групи з метою обговорення висунутих вимог;

- направлення від центру до периферії інформаційних матеріалів на підтримку своєї позиції (листівки, газет, телевізійних сюжетів і т.д.);

- проведення заходів наукового та суспільно-політичного характеру: форумів, конференцій, круглих столів;

- закріплення висунутих інтересів в формі рішень, постанов, рекомендацій.

Артикуляційні технології зазвичай передують процесу здійснення впливу на об'єкт лобізму, але часто реалізуються після його завершення, коли лідер групи та агенти лобізму звітують перед рядовими членами про досягнутий результат.

Ключову роль у лобістській діяльності відіграють аналітичні технології. Призначення аналітичних технологій – збір і обробка інформації, яка необхідна для надання ефективного впливу на об'єкт лобізму. Під інформацією в даному випадку мається на увазі сукупність даних про об'єкт лобізму, специфіку і середовище його функціонування, а також про всі явища соціального, економічного та політичного життя держави, які мають безпосереднє значення для лобістської діяльності. Аналітичні технології лобізму застосовуються також для розшифровки відповідей, що надходять від об'єкта лобізму, що надзвичайно важливо для встановлення зворотного зв'язку в процесі комунікації з органами влади. Ще одним важливим напрямком аналітичних технологій є прогнозування. Аналітичні технології лобізму засновані на загальній методології емпіричних досліджень, що застосовуються в політичній науці. Тут виділяються два напрямки: збір та обробка первинної інформації та аналіз інформації з вторинних джерел.

В основі класифікації лобістських технологій впливу лежить принцип їх розподілу на прямі і непрямі. Найбільш значною і об'ємною складовою лобістської діяльності є прямі технології, серед яких виділяються Government Relations (GR), кабінетне і публічне лобіювання. Серед непрямих лобістських технологій можна виділити Public Affairs (вплив через громадські структури), Media Relations (вплив через ЗМІ), Grassroots (колективні дії).

Тема 7. Електронне урядування

1. Поняття «електронне урядування» та його співвідношення із суміжними правовими категоріями.
2. Структура і компоненти електронного урядування.
3. Електронне урядування в Україні: сучасність та тенденції подальшого розвитку.

Основний зміст

1. Поняття «електронне урядування» та його співвідношення із суміжними правовими категоріями

Сьогодні e-government є значно більш широким поняттям, ніж просто електронне управління державою, що передбачає використання в органах державного управління сучасних технологій. E-government у сучасному розумінні охоплює не тільки мережеву інфраструктуру виконавчої влади, але в цілому всю інфраструктуру органів влади.

На думку ООН і Світового банку, e-government має на меті використання Інтернету для доставки урядової інформації та послуг громадянам та іншим зацікавленим сторонам у країні. E-government дозволяє службам уряду стати більш ефективними і доступними громадянам. Воно має на увазі трансформацію внутрішніх і зовнішніх процесів публічної влади на основі використання можливостей Інтернету, інформаційних і телекомунікаційних технологій. Метою цієї трансформації є оптимізація послуг, що надаються, підвищення рівня участі суспільства у питаннях державного управління та вдосконалення організації роботи органів публічної влади.

Отже, **e-government** можна визначити як спосіб організації державної влади за допомогою систем локальних інформаційних Інтернет-мереж і сегментів глобальної інформаційної мережі, що забезпечує функціонування певних служб в режимі реального часу і робить максимально простим і доступним щоденне спілкування громадянина з офіційними установами. На практиці це означає організацію управління державою і взаємодію з фізичними, юридичними особами шляхом максимального використання в органах публічної

адміністрації сучасних інформаційних технологій. Це передбачає можливість будь-якої особи через інформаційно-комунікаційні засоби звернутись до органів державної влади, органів місцевого самоврядування для отримання необхідної інформації, і головне, адміністративних послуг.

E-government є частиною більш глобального явища – **e-governance**. Стратегічною метою e-governance є підтримка і спрощення управлінського процесу для всіх сторін: уряду, громадян та бізнесу за допомогою ІКТ. В e-governance електронні засоби підтримують і стимулюють належне та ефективне управління (good governance). E-governance надає громадськості широкі можливості брати участь у політичному житті суспільства і виражається у взаємодії уряду, громадян та неурядових громадських інститутів на підставі широко використання ІКТ.

Концепція e-governance є більш широкою, ніж e-government, так як вона сприяє зміні ставлення громадян до уряду і навпаки. E-governance породжує нову концепцію громадянства, в обох напрямках: потреб і обов'язків громадян. Її мета – втягнути, дати право і наділити новими повноваженнями громадян.

Таким чином, в Концепції розвитку електронного урядування в Україні приведені зважені та науково обґрунтовані визначення:

1) **електронне урядування** – форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян;

2) **електронний уряд** – єдина інфраструктура міжвідомчої автоматизованої інформаційної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування між собою, з громадянами і суб'єктами господарювання.

2. Структура і компоненти електронного урядування

У структурі e-government можна виокремити три компоненти:

- технічну сторону (інтернет, стільниковий зв'язок, супутниковий зв'язок, географічні інформаційні системи);
- внутрішню урядову інфраструктуру, аналог корпоративної мережі;
- зовнішню інформаційну інфраструктуру, яка взаємодіє з громадянами та юридичними особами.

Концепція e-governance побудована на п'яти китах (компонентах):

- уряд – громадянин – Government to citizen (G2C);
- споживач – громадянин – Consumer to government (C2G);
- уряд – уряд – Government to government (G2G);
- уряд – бізнес – Government to business (G2B);
- уряд – суспільні організації – Government to nongovernmental organization (G2N).

3. Електронне урядування в Україні: сучасність та тенденції подальшого розвитку

Відповідно до Указу Президента України від 12 січня 2015 р. № 5 «Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020», розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 квітня 2017 р. № 275 «Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік» розвиток електронного урядування визначено одним з першочергових пріоритетів реформування системи державного управління. Також у рамках реалізації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, Україна має забезпечити комплексний розвиток електронного урядування відповідно до європейських вимог.

Незважаючи на стрімкий розвиток протягом останнього десятиліття інформаційно-комунікаційних технологій та широке застосування її у державному управлінні, нерозв'язаними залишаються такі проблеми:

- відсутність національної системи індикаторів (параметрів) оцінювання стану електронного урядування; відсутність єдиних

стандартів та регламентів функціонування системи електронного документообігу з використанням електронного цифрового підпису, а також ведення державних інформаційних ресурсів, адаптованих до міжнародних;

- недосконалість нормативно-правової і методологічної бази, що дає змогу органам державної влади та органам місцевого самоврядування, громадянам і суб'єктам господарювання функціонувати в умовах інформаційного суспільства;

- неврегульованість на законодавчому рівні питання надання адміністративних послуг та звернення громадян до органів державної влади та органів місцевого самоврядування через Інтернет;

- відсутність інтегрованої системи національних інформаційних ресурсів та інформаційної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

- обмеженість доступу громадян та суб'єктів господарювання до інформаційних ресурсів органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

- низька якість та недостатня кількість адміністративних послуг, що надаються громадянам і суб'єктам господарювання із застосуванням електронних засобів;

- недосконалість діючих Урядового порталу, веб-сайтів органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що не забезпечують інтерактивний режим функціонування та надання адміністративних послуг у режимі «єдиного вікна»;

- обмеженість можливостей систем електронного документообігу органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

- відсутність єдиних форматів та протоколів електронного цифрового підпису;

- низький рівень обізнаності державних службовців, представників місцевого самоврядування та громадян щодо суті та переваг електронного урядування;

- повільність процесів інформатизації бібліотек, архівів, музеїв, що може призвести до поглиблення «інформаційної нерівності»;

- недостатність необхідних фінансових та матеріально-технічних ресурсів і неефективне їх використання.

Проблеми, пов'язані із впровадженням технологій електронного урядування у діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, мають міжвідомчий, міжрегіональний характер і не можуть бути розв'язані окремими органами виконавчої влади. Внаслідок ситуації, що склалася в інформаційній сфері, неможливо підвищити рівень надання адміністративних послуг громадянам і суб'єктам господарювання із застосуванням інформаційно-комунікаційних технологій та підвищити ефективність використання бюджетних коштів, що спрямовуються на створення та розвиток державних інформаційних систем.

Забезпечити усунення вказаних проблем покликані Концепція розвитку електронного урядування в Україні (2017 р.) та Концепція розвитку електронної демократії в Україні (2017 р.).

Метою Концепції розвитку електронного урядування в Україні є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективної системи електронного урядування в Україні для задоволення інтересів та потреб фізичних та юридичних осіб, вдосконалення системи публічного адміністрування, підвищення конкурентоспроможності та стимулювання соціально-економічного розвитку країни.

Реалізація Концепції розвитку електронного урядування в Україні покликана підтримати координацію та співпрацю органів державної влади та органів місцевого самоврядування для досягнення необхідного рівня ефективності та результативності розвитку електронного урядування, просування ідеї реформування публічного адміністрування та децентралізації на базі широкого використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій в усій країні.

Реалізація Концепції розвитку електронного урядування в Україні здійснюється за такими основними принципами:

1) **цифровий за замовчуванням** – забезпечення будь-якої діяльності органів влади (у тому числі надання публічних послуг, забезпечення міжвідомчої взаємодії, взаємодії з фізичними та юридичними особами, інформаційно-аналітичної діяльності) передбачає електронну форму реалізації як пріоритетну, а планування та реа-

лізацію будь-якої реформи, проекту чи завдання – із застосуванням інформаційно-комунікаційних технологій;

2) **одноразове введення інформації** – реалізація підходу, за якого фізичні та юридичні особи лише один раз подають інформацію до органів влади, а у подальшому ця інформація повторно використовується органами влади для надання публічних послуг та виконання інших владних повноважень з дотриманням вимог захисту інформації та персональних даних;

3) **сумісність за замовчуванням** – здійснення проектування та функціонування інформаційно-телекомунікаційних систем в органах влади відповідно до єдиних відкритих вимог та стандартів для забезпечення їх подальшої сумісності та електронної взаємодії та повторного використання;

4) **доступність та залучення громадян;**

5) **відкритість та прозорість;**

6) **довіра та безпека.**

За Концепцією розвитку електронної демократії в Україні **електронна демократія** – форма суспільних відносин, за якої громадяни та організації залучаються до державотворення та державного управління, а також до місцевого самоврядування шляхом широкого застосування інформаційно-комунікаційних технологій в демократичних процесах, що дає змогу: посилити участь, ініціативність та залучення громадян на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівні до публічного життя; поліпшити прозорість процесу прийняття рішень, а також підзвітність демократичних інститутів; поліпшити зворотну реакцію суб'єктів владних повноважень на звернення громадян; сприяти публічним дискусіям та привертати увагу громадян до процесу прийняття рішень.

Участь визначається у згаданій Концепції як долучення громадян і представників громадянського суспільства за власною ініціативою до розвитку самоврядування, формування та реалізації державної політики, а також її моніторингу та оцінки, що передбачає двосторонню взаємодію суб'єктів владних повноважень і громадян,

розгляд та/або врахування отриманих пропозицій за прозорими процедурами.

А електронна участь являє собою забезпечення права участі громадян і представників громадянського суспільства за їх власною ініціативою у розвитку самоврядування, формуванні та реалізації державної політики, її моніторингу та оцінці, у процесах прийняття рішень, що передбачає двосторонню електронну взаємодію суб'єктів владних повноважень і громадянського суспільства із застосуванням відповідних інформаційно-комунікаційних технологій та кібернетичного простору за прозорими процедурами.

Метою Концепції розвитку електронної демократії в Україні визначено формування політичних, організаційних, технологічних та ідеологічних умов розвитку електронної демократії в Україні, що характеризується зростанням широкого долучення громадян до комунікації, співпраці з органами державної влади, контролю за ними, участі у виробленні політики, розвитку самоорганізації та самоврядування, а також рівнем довіри до суб'єктів владних повноважень; узгодження стандартів державної політики зазначеної сфери з міжнародними, зокрема європейськими стандартами. Досягнення мети Концепції повинно базуватися на таких основних **принципах**:

1) вироблення єдиної державної політики у сфері становлення та розвитку електронної демократії, забезпечення її ефективної реалізації;

2) урахування світового досвіду, зокрема європейського, використання інструментів електронної демократії;

3) збільшення кількості та підвищення результативності використання інструментів електронної демократії на загальнодержавному та місцевому рівні;

4) сприяння розвитку ініціатив органів місцевого самоврядування з впровадження та вдосконалення інструментів електронної демократії в громадах;

5) гарантування простоти, дієвості та доступності для користувача під час практичного втілення інструментів електронної демократії;

6) посилення рівня залученості людини, громадянина до процесів управління справами держави та суспільства;

7) широке розуміння громадянства, яке охоплює осіб та групи осіб, які постійно проживають на території держави, включені у політичні партії;

8) забезпечення засобів підтримки права громадян на участь в управлінні державними справами, надання громадянам ресурсів та повноважень для участі у політиці;

9) підвищення рівня довіри людини, громадянина до інструментів електронної демократії та державних інституцій;

10) удосконалення механізму притягнення до відповідальності за правопорушення, які вчиняються у сфері використання інструментів електронної демократії;

11) консолідація та координація ресурсів, зусиль та дій органів державної влади, громадян та бізнесу у сфері електронної демократії;

12) посилення демократії, демократичних інститутів та процесів, поширення демократичних цінностей;

13) сумісність та пов'язаність з традиційними процесами демократії. Кожен процес демократії (електронний чи традиційний) відіграє свою роль і не може застосовуватись як універсальний;

14) врахування демократичних, гуманістичних, соціальних, етичних та культурних цінностей суспільства;

15) результативність, ефективність, участь, прозорість, доступність та підзвітність;

16) підтримка та впровадження фундаментальних свобод, права людини, включаючи свободу та право доступу до інформації;

17) інші принципи відповідно до рекомендацій Ради Європи щодо електронної демократії (Recommendation CM/Rec (2009)1).

Вважається, що реалізація Концепції електронної демократії дасть змогу, зокрема:

- сформулювати нормативно-правове забезпечення розвитку електронної демократії;

- забезпечити інституціоналізацію інструментів електронної демократії;

- забезпечити доступність інструментів електронної демократії для осіб з інвалідністю, зокрема із сенсорними порушеннями (в тому числі слуху та зору);
- поліпшити інвестиційну привабливість, діловий клімат та конкурентоспроможність держави;
- підвищити ефективність роботи суб'єктів владних повноважень і досягти якісно нового рівня розвитку електронної демократії в Україні;
- підвищити підзвітність суб'єктів владних повноважень громадянам;
- підвищити рівень участі, ініціативності та залучення громадян, інститутів громадянського суспільства, суб'єктів господарювання на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівні до процесу прийняття управлінських рішень;
- підвищити прозорість процесу прийняття управлінських рішень, а також підзвітність демократичних інститутів;
- поліпшити зворотну реакцію суб'єктів владних повноважень на запити громадян;
- запровадити нові та підвищити кількість застосовуваних інструментів електронної демократії на загальнодержавному та місцевому рівні;
- підвищити рівень довіри громадян до суб'єктів владних повноважень.

Також слід звернути увагу, що із поняттям «електронне врядування» пов'язані відносно нові поняття «діджиталізація» та «цифрова трансформація». «Діджиталізація» стосується всіх сфер суспільного життя та означає новий підхід до управління державою, бізнес-структурами та комунікацією. Процес автоматизації пов'язаний з певним переходом даних в електронну форму. Таким чином, можна вважати, що це частковий процес, який не змінює сутності явища. Також, оцифровка даних є частиною процесу автоматизації. Зроблено висновок про ототожнення понять «діджиталізація» та «цифрова трансформація».

Тема 8. Публічне майно

1. Поняття, ознаки, правове регулювання та призначення публічного майна.
2. Зарубіжний досвід правового регулювання режиму публічного майна.
3. Види публічного майна.
4. Відкритість використання публічних коштів.

Основний зміст

1. Поняття, ознаки, правове регулювання та призначення публічного майна

Сучасне адміністративне право України не містить поняття «публічне майно», проте чимало наукових тією чи іншою мірою присвячені деяким видам цього майна. У загальному розумінні публічне майно – це фізичні об’єкти, створені людиною або природою, які забезпечують або сприяють здійсненню суб’єктивно-публічних прав фізичних (юридичних) осіб, суб’єктів публічної адміністрації.

Публічне майно, за дослідженнями вітчизняних вчених, слід розглядати у двох аспектах:

- як об’єкт матеріального світу, зокрема рукотворний об’єкт або рукотворне публічне майно (ч. 1 ст. 73, п. «а» ч. 3 ст. 83 Земельного кодексу України);
- як категорію адміністративно-правового змісту, котра врегульована нормами чинного національного й міжнародного адміністративного законодавства.

Призначення публічного майна зважаючи на його суть полягає у:

- 1) забезпеченні належного функціонування суб’єктів публічної адміністрації;
- 2) забезпеченні громадського порядку, запобіганні вчиненню адміністративних проступків або злочинів;
- 3) забезпеченні або сприянні здійсненню фізичними (юридичними) особами їх прав, свобод, законних інтересів;
- 4) задоволенні життєво необхідних або соціальних потреб фізичних осіб.

2. Зарубіжний досвід правового регулювання режиму публічного майна

Досвід правового регулювання відносин публічної власності в зарубіжних країнах свідчить про наступне. В першу чергу, помилково вважати, що в науці й законодавстві зарубіжних країн відсутнє або не використовується поняття публічної власності. У кожній країні залежно від історичних умов розвитку відносин власності характерні свої особливості правового регулювання і термінологічного апарату.

У певних країнах на конституційному рівні переважає закріплення понять загальнонародної і державної власності, так само як і загального, суспільного інтересу. При цьому ціла низка країн на конституційному і законодавчому рівнях безпосередньо оперує поняттями публічної власності й публічного інтересу. Для України подібний досвід міг би стати відправною передумовою для здійснення заходів з модернізації конституційно-правового регулювання відносин власності із закріпленням норм про публічну власність.

Найбільш значущою характеристикою відносин публічної власності в зарубіжних країнах виступає розуміння суті публічної власності, що формується з метою реалізації публічної функції, спрямованої на задоволення загальнонародних (публічних) інтересів. Ця ключова особливість обумовлює не лише специфіку правового регулювання відносин публічної власності в зарубіжних країнах, але й організацію діяльності органів (публічних служб), що реалізують вказану функцію.

3. Види публічного майна

Залежно від форми власності виокремлюється:

- 1) публічне майно державної власності;
- 2) публічне майно комунальної (муніципальної) власності
- 3) публічне майно змішаної (спільної) власності.

В залежності від цільового призначення публічне майно може бути класифіковано на такі види:

- 1) майно, яке забезпечує функціонування суб'єктів публічної адміністрації (автотранспорт, засоби зв'язку);

2) майно державних та комунальних установ та фондів (грошові кошти, будівлі, обладнання);

3) публічне майно загального користування (вулиці, проїзди, автошляхи, площі, парки, сквери тощо);

4) публічні грошові кошти як вид публічного майна (місцеві та державний бюджети, за рахунок яких здійснюється фінансування цих суб'єктів);

5) природні ресурси;

6) корпоративні права, що належать державі у статутних капіталах господарських організацій.

4. Відкритість використання публічних коштів

Публічні кошти – кошти державного бюджету, бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів, кредитні ресурси, надані під державні та місцеві гарантії, кошти Національного банку України, державних банків, державних цільових фондів, Пенсійного фонду України, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, а також кошти суб'єктів господарювання державної і комунальної власності, отримані ними від їхньої господарської діяльності.

Умови та порядок забезпечення доступу до інформації про використання публічних коштів розпорядниками та одержувачами коштів державного і місцевих бюджетів, суб'єктами господарювання державної і комунальної власності, фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування регулюються Законом України «Про відкритість використання публічних коштів» 2015 р. Інформація, що оприлюднюється згідно із зазначеним Законом, готується розпорядниками та одержувачами коштів Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим і місцевих бюджетів, органами Пенсійного фонду, підприємствами, а також фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування та подається ними для оприлюднення на єдиному веб-порталі використання публічних коштів.

Відповідальність за недостовірність і неповноту інформації, оприлюдненої згідно з цим Законом, несуть керівники розпорядників та

одержувачів коштів державного і місцевих бюджетів, підприємств, органів Пенсійного фонду, а також фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Тема 9. Публічні послуги

1. Сутність категорії «публічні послуги» та класифікація публічних послуг.
2. Проблеми нормативного регулювання та процедури здійснення адміністративних послуг.
3. Поліцейські послуги як новий вектор діяльності із публічного адміністрування (новий вектор правоохоронної діяльності держави: питання сервісної складової).

Основний зміст

1. Сутність категорії «публічні послуги» та класифікація публічних послуг

Для того щоб говорити про «сервісну» державу (тобто державу, орієнтовану на людину), потрібно з'ясувати сутність таких базових і ключових понять, як «послуги», «державні послуги», «публічні послуги» та «соціальні послуги». Слід зазначити, що ці поняття на сьогодні часто вживають як синоніми, нівелюючи при цьому відмінності, які існують між ними, що у свою чергу зміщує акценти при переформатуванні державного управління та побудові «людиноцентристської» держави.

Слід зауважити, що при використанні категорії «послуги» головний акцент робиться на юридичних аспектах, зокрема на адміністративній процедурі їх надання. Пояснити це можна тим, що головними ідеологами запровадження теорії послуг в Україні є насамперед представники науки адміністративного права В. Авер'янов та І. Коліушко. Через те що головними опонентами цієї теорії є також представники юридичної науки, які ставлять під сумнів саму можливість вживання категорії «послуги» щодо діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, це зумовило особливо жваві дискусії з цього питання саме в юриспруденції.

Можна зазначити, що термін публічні послуги набагато ширший за значенням від «державних послуг». Так, на відміну від державних послуг, суб'єктом надання яких є виключно держава, їх можуть надавати як державні, так і недержавні структури. Незважаючи на різну сутність, у багатьох випадках державні та публічні послуги вживаються як синоніми. Однак, ураховуючи навіть тільки вищезазначену відмінність, видається слушним все ж розрізняти ці два поняття і не ототожнювати їх.

Розглядаючи сутність публічних послуг, слід зупинитися і на їх ознаках, які власне і розкривають цю сутність. До основних ознак публічних послуг можна віднести те, що вони забезпечують діяльність загальнозначущої спрямованості; мають необмежене коло суб'єктів, що користуються ними; здійснюються або органом державної та муніципальної влади, або іншим суб'єктом і ґрунтуються як на публічній, так і на приватній власності.

Соціальні послуги, так само як і державні, належать до публічних як частина і ціле. Що стосується співвідношення з державними послугами, то соціальні можуть надаватися як державними і муніципальними структурами, так і комерційними й некомерційними недержавними організаціями. Проте здійснюватися вони можуть як у публічноправовій формі, так і в приватноправовій. Відповідно соціальні послуги можуть бути і державними, і недержавними.

2. Проблеми нормативного регулювання та процедури здійснення адміністративних послуг

Згідно із ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги» адміністративна послуга – результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону. Суб'єкт звернення визначається як фізична особа, юридична особа, яка звертається за отриманням адміністративних послуг. Поряд з цим орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові осо-

би, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги, є суб'єктами надання адміністративних послуг

Зрозуміло, що для побудови сервісної держави слід удосконалювати і рівень самого «сервісу», тобто надаваних послуг. Власне підвищення якості кожної послуги має відображатися в удосконаленні таких її складових, як оперативність, строки задоволення послуги, доступність для всіх груп населення; ясність і прозорість процесу надання послуги; забезпечення прав користувачів; персональний підхід до клієнтів; послідовність політики надання послуги, можливість без обмежень одержати доступ до потрібної достовірної інформації; надійність (передбачуваність, рівень інформованості про зміни, обґрунтованість прийнятих рішень); якість культури обслуговування, загальнонародська культура тощо.

На теперішній час більшість процедурних елементів відносин органів влади з громадянами в Україні або не регулюються законодавством взагалі, або регулюються підзаконними НПА. Винятки становить лише той сегмент цих відносин, що регулюється нині чинними законами «Про звернення громадян» та «Про адміністративні послуги».

Після сплину майже 20 років з моменту обрання курсу на розробку та прийняття закону про загальну адміністративну процедуру, влада так і не спромоглася забезпечити його ухвалення. Основними причинами неприйняття в Україні закону про загальну адміністративну процедуру є: 1) загальні проблеми у розвитку адміністративно-правової науки та освіти (передусім, в контексті викладання адміністративного права); 2) відсутність суспільно-політичного запиту на відповідне законодавство, що обумовлено інформаційним вакуумом в цій сфері.

3. Поліцейські послуги як новий вектор діяльності із публічного адміністрування (новий вектор правоохоронної діяльності держави: питання сервісної складової)

Нормативно закріплена категорія «поліцейська послуга» містить низку доктринальних і методологічних суперечностей, пов'язаних

з відсутністю належної кореляції з родовим поняттям «публічна послуга», а також штучним звуженням сфери сервісної діяльності Національної поліції: по-перше, ст. 2 Закону України «Про Національну поліцію» ставить під сумнів такі аксіоматичні ознаки публічних послуг, як: 1) ініціювання надання послуги споживачем; 2) наявність кінцевого результату надання послуги у вигляді індивідуального акта типової форми; 3) спрямованість на задоволення персоніфікованого інтересу у вигляді корисного результату; по-друге, завдання Національної поліції не охоплює усіх його функцій та повноважень як органу публічної адміністрації.

Уникнення зазначених суперечностей на теоретичному рівні є можливим через виокремлення широкого та вузького підходів щодо розуміння поліцейських послуг. Широкий підхід формується, виходячи із суб'єкта надання послуги, тобто будь-яка діяльність Національної поліції є поліцейською послугою. У вузькому розумінні поліцейські послуги – це безперервна професійна діяльність уповноважених підрозділів та/або службових осіб Національної поліції, спрямована на задоволення публічного інтересу щодо забезпечення громадської безпеки і правопорядку, охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, а також протидію злочинності. Розуміння поліцейських послуг, що впливає із норм Закону України «Про Національну поліцію», повністю не узгоджується із жодним зі сформульованих теоретичних підходів, тому усунення виявлених суперечностей є можливим шляхом заміни нормативного терміна «поліцейські послуги» на термінологічне словосполучення «послуги, що надаються Національною поліцією».

Послуги, що надаються Національною поліцією, являють собою складну систему, сформовану на функціональному спрямуванні поліцейської діяльності, яка охоплює такі групи послуг: 1) професійні правоохоронні (поліцейські у вузькому розумінні); 2) адміністративні; 3) інформаційні; 4) соціальні. Класифікація послуг, що надаються Національною поліцією, є можливою за різними критеріями, серед яких особливого значення у контексті предмета дослідження набули такі: 1) адресат: а) персоніфіковані; б) не персоніфіковані;

2) спеціалізація суб'єкта надання: а) виключні (безальтернативні); б) універсальні; 3) спрямованість на реалізацію завдань: а) основні; б) додаткові; в) супутні; 4) підстава ініціювання: а) індивідуальне зобов'язання; б) позитивне зобов'язання. Кожна із наведених класифікаційних груп може бути виокремленню з певною долею умовності, але забезпечує більш глибоке сприйняття особливостей адміністративно-правового регулювання окремих напрямків поліцейської діяльності сервісного типу.

Тема 10. Специфіка публічного управління в умовах воєнного стану

1. Адміністративно-правовий статус окремих суб'єктів публічної адміністрації в умовах воєнного стану.
2. Правовий режим воєнного стану: поняття та ознаки.
3. Процедура введення правового режиму воєнного стану.
4. Функціонування органів державної влади в умовах воєнного стану.

Основний зміст

1. Адміністративно-правовий статус окремих суб'єктів публічної адміністрації в умовах воєнного стану

Станом на теперішній доктрина адміністративного права виробила ряд положень, які стосуються ідеології людиноцентризму в функціонуванні органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів, яких наділено виконавчорозпорядчими повноваженнями. Натомість, впровадження в Українській державі правового режиму воєнного стану, призвело до: а) практичного застосування заходів правового режиму воєнного стану; б) утворення суб'єктів публічного адміністрування загальнодержавного та місцевого рівня, яких наділено виключною компетенцією; в) введення в дію спеціальних принципів функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Очевидно, що зазначені зміни не є константою правозастосування. Проте, дослідження системи суб'єктів публічного адміністрування в особливий період безумовно має як праксеологічну цінність, так і теоретичну.

В умовах дії воєнного стану утворено органи, що за своєю правовою природою належать до інших суб'єктів публічного адміністрування, яких наділено виключною компетенцією – Ставки Верховного Головнокомандувача (положення, що визначає засади діяльності є державною таємницею), штаб територіальної оборони (постійно діючий орган управління територіальною обороною в межах відповідної території, який реалізує систему загальнодержавних, воєнних і спеціальних заходів для протидії воєнним загрозам, а також для надання допомоги у захисті населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій), військові адміністрації. При цьому, у зв'язку з утворенням військових адміністрацій у населених пунктах, де діяли військово-цивільні адміністрації, останні припиняють свої повноваження. Спеціально утворені державні органи є: тимчасовими, наділені повноваженнями щодо практичного втілення заходів правового режиму воєнного стану, використовують усталені інструменти публічного адміністрування.

Особливістю функціонування системи суб'єктів публічного адміністрування в умовах воєнного стану є й те, що частиною постійно діючих державних органів активовано виключні повноваження в умовах особливого періоду, насамперед, це:

Рада національної безпеки та оборони України (наприклад, здійснює координацію та контроль за діяльністю органів виконавчої влади у сфері оборони в межах повноважень),

Міністерство оборони України (орієнтовано на забезпечення проведення в життя державної політики у сфері оборони, функціонування, бойову та мобілізаційну готовність, боєздатність і підготовку Збройних Сил України до здійснення покладених на них функцій і завдань),

Міністерство закордонних справ України (наприклад, забезпечує організацію зовнішніх зв'язків з державами та міжнародними організаціями щодо утримання та повернення військовополонених),

Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державна спеціальна служба транспорту тощо.

Так, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України як суб'єкт публічного адміністрування в умовах воєнного стану діє з метою забезпечення функціонування і розвитку державної системи урядового зв'язку, Національної системи конфіденційного зв'язку, формування та реалізації державної політики у сферах криптографічного та технічного захисту інформації, кіберзахисту, поштового зв'язку спеціального призначення, урядового фельд'єгерського зв'язку. Структурно вказаний орган сформовано з: центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сферах організації спеціального зв'язку, захисту інформації; територіальних органів центрального органу виконавчої влади, територіальних підрозділів; Головного управління та підрозділів урядового фельд'єгерського зв'язку; навчальних закладів, закладів охорони здоров'я та санаторно-курортних закладів, науко-во-до-слідних, науково-виробничих та інших установ і організацій, які здійснюють свої повноваження, у межах, визначених законодавством.

Щодо класифікації суб'єктів публічного адміністрування в умовах дії правового режиму воєнного стану, то усталеним є віднесення до суб'єктів публічного адміністрування: органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування; інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень; інших суб'єктів, яких наділено різними за змістом і обсягом адміністративними повноваженнями. При цьому, новоутворені суб'єкти слід віднести до останньої групи.

Таким чином, доцільно акцентувати увагу на тому, що: 1) система суб'єктів публічної адміністрації не є сталою, а залежить від нормативно закріплених зовнішніх та внутрішніх факторів впорядкування суспільних відносин; 2) факт впровадження правового режиму воєнного стану є правовою підставою, яка по-перше свідчить про неможливість застосування традиційних інструментів для подальшої юридичної деталізації можливих способів впорядкування суспільних відносин, а по-друге активує діяльність суб'єктів, яких наділено виключною компетенцією під час особливого періоду. На-

приклад, створення відповідних органів, на яких покладено повноваження щодо здійснення адміністрування, забезпечення стабільності та економічного добробуту на тимчасово окупованих територіях в районі збройної агресії Російської Федерації, зокрема, на територіях проведення АТО, призвело до виділення нової інституції – військово-цивільних адміністрацій.

Серед органів державної влади, які не відносяться до системи органів виконавчої влади, хоч і здійснюють певні функції виконавчої влади, слід звернути увагу на **Раду національної безпеки і оборони України** (далі – РНБО), яка координує та контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони. Адміністративно-правовий статус РНБО визначається Конституцією України та законами. Відповідно до ст. 107 Конституції України РНБО є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України.

Функціями РНБО є: 1) внесення пропозицій Президентові України щодо реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики у сфері національної безпеки і оборони; 2) координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони у мирний час; 3) координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони в умовах воєнного або надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України.

Військово-цивільні адміністрації – це тимчасові державні органи у селах, селищах, містах, районах та областях, що діють у складі Антитерористичного центру при СБУ і призначені для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення безпеки і нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку, участі у протидії диверсійним проявам і терористичним актам, недопущення гуманітарної катастрофи в районі проведення антитерористичної операції.

Основні ідеї цивільно-військового співробітництва втілено в Законі «Про військово-цивільні адміністрації», який є основним нормативно-правовим актом, яким врегульовано діяльність вказаних

суб'єктів адміністративного права. Статтею 7 Закону «Про боротьбу з тероризмом» також передбачено, що у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України можуть створюватися і діяти військово-цивільні адміністрації, метою яких є забезпечення безпеки і нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку, участі у протидії диверсійним проявам і терористичним актам, недопущення гуманітарної катастрофи в районі проведення антитерористичної операції. Особливість адміністративної правосуб'єктності військово-цивільних адміністрацій полягає в тому, що це є специфічний орган державної влади із перехресним підпорядкуванням: Антитерористичному центру при СБУ – з огляду на законодавче закріплення та специфіку виконуваної функції в межах АТО; Кабінету Міністрів України – по вертикалі виконуваних функцій державної адміністрації відповідного району чи області; Президенту України – внаслідок створення ним військово-цивільної адміністрації та призначення їх голів; Верховній Раді України – у питаннях реалізації військово-цивільних відносин. Військово-цивільні адміністрації утворюються у разі потреби за рішенням Президента України.

Діяльність конкретних військово-цивільних адміністрацій здійснюється на підставі указу Президента України про їх створення та відповідного положення. Військово-цивільні адміністрації утворюються, у т.ч. внаслідок фактичного саморозпуску або самоусунення від виконання своїх повноважень, або їх фактичного невиконання. Характеризуючи адміністративно-правовий статус військово-цивільних адміністрацій, важливе місце відведено повноваженням, перелік яких нормативно закріплено ст. 4 Закону «Про військово-цивільні адміністрації». Повноваження військово-цивільних адміністрацій доцільно поділяти залежно від їх основних напрямів діяльності, шляхом відокремлення повноважень щодо: а) управління; б) контролю; в) організаційно-розпорядчої діяльності; г) встановлення окремих адміністративно-правових режимів.

Військові адміністрації. Відповідно ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 р. на територіях, на яких введено воєнний стан, для забезпечення дії Конституції та

законів України, забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян можуть утворюватися тимчасові державні органи – військові адміністрації.

Рішення про утворення військових адміністрацій приймається Президентом України за поданням обласних державних адміністрацій або військового командування.

Військові адміністрації населених пунктів утворюються в межах територій територіальних громад, у яких сільські, селищні, міські ради та/або їхні виконавчі органи, та/або сільські, селищні, міські голови не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження, а також в інших випадках, передбачених цим Законом.

Військову адміністрацію населеного пункту (населених пунктів) очолює начальник, який призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України за пропозицією Генерального штабу Збройних Сил України або відповідної обласної державної адміністрації. Начальником військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів) може бути призначений відповідний сільський, селищний, міський голова.

Військові адміністрації населених пунктів, районні, обласні військові адміністрації здійснюють свої повноваження протягом дії воєнного стану та 30 днів після його припинення чи скасування. У зв'язку з утворенням військових адміністрацій населених пунктів повноваження військово-цивільних адміністрацій цих населених пунктів припиняються з дня початку здійснення відповідною військовою адміністрацією своїх повноважень.

Військові адміністрації у своїй діяльності керуються Конституцією України, законами України «Про правовий режим воєнного стану», «Про оборону України», «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», «Про критичну інфраструктуру» та іншими нормативно-правовими актами. Повноваження військових адміні-

страцій здійснюються ними в порядку, визначеному законами України для здійснення повноважень відповідних місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, з урахуванням особливостей, встановлених Законом «Про правовий режим воєнного стану». Серед головних повноважень військових адміністрацій – запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану.

2. Правовий режим воєнного стану: поняття та ознаки

Правовий режим воєнного стану – це особливий правовий режим, який виражено у тимчасовому запровадженні на території України або в її окремих місцевостях спеціальних заходів впорядкування суспільних відносин, спрямованих на забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності.

Воєнний стан – це особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень.

Фактичною підставою впровадження правового режиму воєнного стану є збройна агресія чи загроза нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності.

Нормативною підставою впровадження правового режиму воєнного стану є положення Закону України «Про правовий режим воєнного стану».

Процедурною підставою впровадження правового режиму воєнного стану є конкретний указ Президента України про запровадження правового режиму воєнного стану.

3.Процедура введення правового режиму воєнного стану

Процедура впровадження правового режиму воєнного стану – це встановлена законом послідовність взаємопов'язаних дій, уповноважених суб'єктів, змістом яких є встановлення особливого правового режиму, якого виражено у тимчасовому запровадженні на території України або в її окремих місцевостях спеціальних заходів впорядкування суспільних відносин, спрямованих на забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності.

Уповноваженими *суб'єктами* процедури запровадження правового режиму воєнного стану є: Рада національної безпеки і оборони України (в частині надання пропозиції щодо введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях); Президент України (в частині видання указу про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях); Верховна Рада України (в частині прийняття закону, яким затверджується указ Президента України про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях).

Змістовно указ Президента України про введення воєнного стану включає такі *відомості*: обґрунтування необхідності введення воєнного стану; межі території, на якій вводиться воєнний стан, час введення і строк, на який він вводиться; завдання військового командування, військових адміністрацій, органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо запровадження і здійснення заходів правового режиму воєнного стану; завдання суб'єктам забезпечення цивільного захисту щодо приведення єдиної державної системи цивільного захисту, її функціональних та територіальних підсистем у готовність до виконання завдань за призначенням в особливий період; вичерпний перелік конституційних прав і свобод людини і громадянина, які тимчасово обмежуються у зв'язку з введенням воєнного стану із зазначенням строку дії цих обмежень, а також тимчасові обмеження прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень; інші питання.

Правовий режим воєнного стану може бути: 1) продовжено; 2) скасовано; 3) припинено.

Воєнний стан на всій території України або в окремих її місцевостях *припиняється* після закінчення строку, на який його було введено. До закінчення строку, на який було введено воєнний стан, та за умови усунення загрози нападу чи небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності Президент України може прийняти указ про скасування воєнного стану на всій території України або в окремих її місцевостях, про що має бути негайно оголошено через засоби масової інформації.

4. Функціонування органів державної влади в умовах воєнного стану

В умовах дії воєнного стану утворено органи, що за своєю правовою природою належать до інших суб'єктів публічного адміністрування, яких наділено виключною компетенцією – Ставки Верховного Головнокомандувача (положення, що визначає засади діяльності є державною таємницею), штаб територіальної оборони (постійно діючий орган управління територіальною обороною в межах відповідної території, який реалізує систему загальнодержавних, воєнних і спеціальних заходів для протидії воєнним загрозам, а також для надання допомоги у захисті населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій), військові адміністрації. При цьому, у зв'язку з утворенням військових адміністрацій у населених пунктах, де діяли військово-цивільні адміністрації, останні припиняють свої повноваження. Спеціально утворені державні органи є: тимчасовими, наділені повноваженнями щодо практичного втілення заходів правового режиму воєнного стану, використовують усталені інструменти публічного адміністрування.

Військові адміністрації утворюються з метою забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян. Їх утворення пов'язується з одного боку, з необхідністю втілення заходів правового режиму воєнного

стану, а з іншого – з прийняттям конкретного рішення про їх утворення у вигляді Указу Президента України (наприклад, Указ Президента України від 24.02.2022 р. «Про утворення військових адміністрацій»).

Утворення військових адміністрацій у населених пунктах, де діяли військово-цивільні адміністрації, останні припиняють свої повноваження. Спеціально утворені державні органи є: тимчасовими, наділені повноваженнями щодо практичного втілення заходів правового режиму воєнного стану, використовують усталені інструменти публічного адміністрування.

Особливістю функціонування системи суб'єктів публічного адміністрування в умовах воєнного стану є й те, що частиною постійно-діючих державних органів активовано виключні повноваження в умовах особливого періоду, насамперед, це: Рада національної безпеки та оборони України (наприклад, здійснює координацію та контроль за діяльністю органів виконавчої влади у сфері оборони в межах повноважень), Міністерство оборони України (орієнтовано на забезпечення проведення в життя державної політики у сфері оборони, функціонування, бойову та мобілізаційну готовність, боєздатність і підготовку Збройних Сил України до здійснення покладених на них функцій і завдань), Міністерство закордонних справ України (наприклад, забезпечує організацію зовнішніх зв'язків з державами та міжнародними організаціями щодо утримання та повернення військовополонених), Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державна спеціальна служба транспорту тощо. Так, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України як суб'єкт публічного адміністрування в умовах воєнного стану діє з метою забезпечення функціонування і розвитку державної 21 системи урядового зв'язку, Національної системи конфіденційного зв'язку, формування та реалізації державної політики у сферах криптографічного та технічного захисту інформації, кіберзахисту, поштового зв'язку спеціального призначення, урядового фельд'єгерського зв'язку. Структурно вказаний орган сформовано з: центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сферах організації спеціального зв'язку, захи-

сту інформації; територіальних органів центрального органу виконавчої влади, територіальних підрозділів; Головного управління та підрозділів урядового фельд'єгерського зв'язку; навчальних закладів, закладів охорони здоров'я та санаторно-курортних закладів, науково-дослідних, науково-виробничих та інших установ і організацій, які здійснюють свої повноваження, у межах, визначених законодавством.

До *ознак*, що характеризують систему суб'єктів публічної адміністрації в умовах дії правового режиму воєнного стану, можливо віднести:

1) це відокремлена інституція системи суб'єктів, які не є ієрархічно пов'язаними;

2) метою діяльності є забезпечення публічного інтересу з детермінуванням в якості пріоритетених – забезпечення оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян;

3) суб'єкти владних повноважень під час здійснення впорядкування відповідних суспільних відносин враховують діючі заходи правового режиму воєнного стану;

4) суб'єкти діють виключно на основі нормативно встановлених способів впливу: правових, політичних, економічних, соціальних через застосування методів правового регулювання, типу узгодження, переконання, стимулювання, примус тощо;

5) правовими формами діяльності є прийняття нормативно-правових актів та адміністративних актів, а також укладення адміністративних договорів.

ТЕМИ ПРАКТИЧНИХ ЗАНЯТЬ

Тема 1. Публічне право як юридичний феномен

1. Розмежування публічного та приватного права.
 - 1.1. Традиційні теорії розмежування публічного і приватного права.
 - 1.2. Розвиток теорії розмежування публічного і приватного права на теренах України:
 - погляди представників школи індивідуалізму на розмежування публічного і приватного права;
 - теорія соціального права;
 - вчення представників Київської релігійної школи філософії права щодо співвідношення публічного та приватного права;
 - трактування публічного та приватного права в радянський період;
 - підходи до розмежування публічного і приватного права вітчизняними фахівцями сучасного періоду.
2. Поняття та ознаки публічного права.
3. Предметно-кількісний та методологічний вимір публічного права.
4. Система публічного права.

Тема 2. Нові ідейні засади організації та діяльності публічної влади

1. Людиноцентризм – антропологічна парадигма публічного права в умовах інтеграційних процесів.
2. Новий публічний менеджмент як модель організації публічної діяльності.
3. Концепції «Good Governance», «Responsive Governance» та «Democratic Governance» в організації публічної сфери.
4. Вплив концепцій «нова інституційна теорія» та «політичних мереж» на вітчизняну публічно-правову сферу.

Тема 3. Децентралізація публічного адміністрування

1. Деконцентрація і децентралізація як вектор публічної реформи: ідейні засади, стан реалізації.
2. Принципи розподілу компетенції між органами публічної адміністрації.
3. Наближення публічного «сервісу» до споживача.
4. Співвідношення децентралізації та деконцентрації: теоретичний і праксеологічний зріз.
5. Вітчизняна концепція децентралізації. Проблеми та переваги децентралізації: їх актуальність для України.
6. Фінансова децентралізація: досягнення, перспективні напрямки.

Тема 4. Участь громадянського суспільства в публічному адмініструванні (демократія участі)

1. Демократія участі: змістовна і термінологічна характеристика.
2. Місцеві (територіальні) механізми демократії участі.
3. Загальнодержавні механізми демократії участі.
4. Обсяг повноважень представників громадянського суспільства у публічному адмініструванні.
5. Переваги та проблеми участі представників громадськості у публічному адмініструванні.

Тема 5. Форми публічного адміністрування

1. Діалектика форм публічного адміністрування: форма розвитку, форма організації, форма зовнішнього вираження.
2. Традиційні форми публічного адміністрування та їх динаміка.
3. Адміністративні акти «за згодою».
4. Автоматичні правові механізми.
5. Адміністративний договір як основна форма кооперативного публічного адміністрування.

Тема 6. Government Relations (Основи лобіювання)

1. Government Relations та лобіювання: співвідношення термінів.
2. Об'єкти і суб'єкти урядових відносин.
3. Етичний кодекс спеціаліста із урядових відносин.
4. Методологічний інструментарій взаємодії із владою.
5. Неетичні GR-технології: astroturfing, greenwashing, sock-puppeting.
6. GR комунікації в Інтернеті.

Тема 7. Електронне урядування

1. Поняття «електронне урядування» та його співвідношення із суміжними правовими категоріями.
2. Принципи електронного урядування.
3. Електронне урядування в Україні: сучасність та тенденції подальшого розвитку.
4. Компоненти електронного урядування.

Тема 8. Публічне майно та проблеми реалізації права на публічну власність

1. Поняття, ознаки, правове регулювання та призначення публічного майна.
2. Зарубіжний досвід правового регулювання режиму публічного майна.
3. Види публічного майна.
4. Відкритість використання публічних коштів.
5. Публічні закупівлі: поняття, правове регулювання, загальні засади застосування.
6. Держава як носій прав інтелектуальної власності.

Тема 9. Публічні послуги.

1. Сутність категорії «публічні послуги» та класифікація публічних послуг.
2. Проблеми нормативного регулювання та процедури здійснення адміністративних послуг.

3. Поліцейські послуги як новий вектор діяльності із публічного адміністрування (новий вектор правоохоронної діяльності держави: питання сервісної складової).

Тема 10. Специфіка публічного управління в умовах воєнного стану

1. Адміністративно-правовий статус окремих суб'єктів публічної адміністрації в умовах воєнного стану.
2. Правовий режим воєнного стану: поняття та ознаки.
3. Процедура введення правового режиму воєнного стану.
4. Функціонування органів державної влади в умовах воєнного стану.

ЗАВДАННЯ ДЛЯ САМОСТІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ

До Теми 1. Публічне право як юридичний феномен

Завдання для поточного контролю знань і вмінь здобувачів вищої освіти:

1. Опишіть історію становлення та новітніх тенденцій розвитку теорії публічного адміністрування.
2. Визначте напрямки трансформації практики владно-порядковуючого впливу держави, обумовлені кількісними та якісними особливостями «публічного».
3. Розмежуйте зміст публічного та державного інтересу, державного управління та публічного адміністрування, примусового методу владного впливу та обов'язкової міри поведінки.
4. Визначте критерії розмежування публічного та приватного права і відповідних правових спорів.

До Теми 2. Нові ідейні засади організації та діяльності публічної влади

Завдання для поточного контролю знань і вмінь здобувачів вищої освіти:

1. Охарактеризуйте знання ознак та видів суб'єктів публічного адміністрування.
2. Визначте проблеми та напрямки трансформації системи суб'єктів публічного адміністрування.

До Теми 3. Децентралізація публічного адміністрування

Завдання для поточного контролю знань і вмінь здобувачів вищої освіти:

1. Визначте, які загрози, пов'язані із перебільшенням ролі децентралізації, її незваженим (в т.ч. надмірним) втіленням, властиві у вітчизняній моделі децентралізації.
2. З'ясуйте, чи справедливий для вітчизняної моделі децентралізації вислів: «Деконцентрація є централізацією через посередників».

До Теми 4. Участь громадянського суспільства в публічному адмініструванні (демократія участі)

Завдання для поточного контролю знань і вмінь здобувачів вищої освіти:

1. Перерахуйте механізми участі громадськості у публічному адмініструванні.
2. Визначте найбільш ефективний, на Ваш погляд, механізм участі громадськості у публічному адмініструванні.

До Теми 5. Форми публічного адміністрування

Завдання для поточного контролю знань і вмінь здобувачів вищої освіти:

1. Назвіть, що є аналогом філософської категорії «форма функціонування» по відношенню до публічного адміністрування.
2. Проаналізуйте існуючі підходи до трактування адміністративних актів та визначіть яке з них вносить сумнів у обґрунтованість виділення юридично значимих дій як самостійної форми публічного адміністрування.
3. Приведіть приклад застосування адміністративних договорів для врегулювання юрисдикційної ситуації

До Теми 6. Government Relations (GR) і його користь для публічного адміністрування

Завдання для поточного контролю знань і вмінь здобувачів вищої освіти:

1. Розкрийте зміст професіоналізму як принципу професійної етики спеціаліста із урядових відносин.
2. Знайдіть приклади застосування неетичних технік лобіювання в Україні.

До Теми 7. Електронне урядування

Завдання для поточного контролю знань і вмінь здобувачів вищої освіти:

1. Розкрити сутність клієнтоорієнтованості електронного урядування (принципи «єдиного вікна», «єдиного офісу», «єдиного контакту»).

2. З'ясуйте, як відрізняється теоретичне розуміння процесів цифровізації та діджиталізації публічного адміністрування.

До Теми 8. Публічне майно

Завдання для поточного контролю знань і вмінь здобувачів вищої освіти:

1. Перерахуйте суб'єктів управління корпоративними правами держави.
2. Назвіть підстави реприватизації.

Кейс № 1

У 2013 р. співробітниками юридичної компанії «Н» розроблено ініціативний проект Закону України «Про протидію корупції» і розповсюджений для обговорення серед юридичних компаній м. Одеси, а один примірник направлено до Верховної Ради України. Через деякий час з'ясувалось, що окремі його ідеї (що стосуються посадовців юридичних осіб приватного права) були використані в:

1) розроблених компанією «С» власних локальних актах, зокрема у її Правилах внутрішнього трудового розпорядку та Правилах етичної поведінки співробітників.

2) Законі України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. Проаналізуйте ситуацію і підготуйте письмові відповіді на питання: що є об'єктом авторського права і які об'єкти цим правом не охороняються? Чи ми можливим є захист прав інтелектуальної власності компанії «Н» в судовому порядку в кожному випадку? Якщо «так», то до юрисдикції яких судів відноситиметься відповідна справа?

До Теми 9. Публічні послуги.

Завдання для поточного контролю знань і вмінь здобувачів вищої освіти:

1. Визначте один закон та один підзаконний акт, яких не існує, але прийняття яких є необхідним для належного правового забезпечення адміністративних послуг.

2. Проаналізуйте пп. б п. 2 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції». При визначенні осіб «які не є державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, але надають публічні послуги» надається конкретний перелік таких осіб із посиланням на можливість і «інших». Приведіть приклад «іншої» приватної особи, що надає публічні послуги, але прямо не названа в законі.

До Теми 10. Специфіка публічного управління в умовах воєнного стану

Завдання для поточного контролю знань і вмінь здобувачів вищої освіти:

1. Надайте поняття та охарактеризуйте процедуру введення воєнного стану.
2. Охарактеризуйте заходи забезпечення реалізації правового режиму воєнного стану.

ПИТАННЯ ДЛЯ ПІДСУМКОВОГО КОНТРОЛЮ ЗНАНЬ І ВМІНЬ ЗДОБУВАЧІВ ВИЩОЇ ОСВІТИ

1. Публічне право як юридичний феномен. Розмежування публічного та приватного права.
2. Традиційні теорії розмежування публічного і приватного права.
3. Поняття та ознаки публічного права.
4. Предметно-кількісний та методологічний вимір публічного права.
5. Система публічного права.
6. Людиноцентризм – антропологічна парадигма публічного права в умовах інтеграційних процесів.
7. Новий публічний менеджмент як модель організації публічної діяльності.
8. Концепції «Good Governance», «Responsive Governance» та «Democratic Governance» в організації публічної сфери.
9. Функції держави, державний суверенітет і глобальне управління.
10. Сервісна держава як функціональна модель сучасної держави.
11. Цифровізація публічного управління та адміністрування.
12. Децентралізація як вектор адміністративної реформи: ідейні засади, стан реалізації.
13. Принципи розподілу компетенції між органами публічної адміністрації.
14. Наближення публічного «сервісу» до споживача.
15. Співвідношення децентралізації, деволюції та деконцентрації: теоретичний і праксеологічний зріз.
16. Вітчизняна концепція децентралізації. Проблеми та переваги децентралізації: їх актуальність для України.
17. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: стан впровадження.

18. Проблема децентралізації в реформуванні місцевого самоврядування в Україні.
19. Труднощі децентралізації та їх актуальність для України.
20. Формування об'єднаних територіальних громад: стан, проблеми питання та шляхи їх вирішення
21. Фінансова децентралізація: досягнення, перспективні напрямки.
22. Фіскальна децентралізація.
23. Демократія участі: змістовна і термінологічна характеристика.
24. Місцеві (територіальні) механізми демократії участі.
25. Загальнодержавні механізми демократії участі.
26. Громадські слухання, загальні збори громадян, місцеві ініціативи як механізми демократії участі.
27. Громадська рада, консультації з громадськістю та громадські експертизи як механізми демократії участі.
28. Обсяг повноважень представників громадянського суспільства у публічному адмініструванні.
29. Представники громадськості (в т.ч. громадських формувань) у складі колегіальних недорадчих органів: приклади, організаційні засади, обсяг повноважень.
30. Дорадчі та владно-розпорядчі повноваження представників громадянського суспільства у публічному адмініструванні.
31. Переваги та проблеми участі представників громадськості у публічному адмініструванні.
32. Діалектика форм публічного адміністрування: форма розвитку, форма організації, форма зовнішнього вираження.
33. Роль процедурної форми публічного адміністрування. Правова і неправова процедура.
34. Традиційні форми публічного адміністрування та їх динаміка.
35. Правові наслідки як критерій виокремлення правових форм публічного адміністрування.
36. Нормативний акт як форма публічного адміністрування.

37. Процедура прийняття нормативних актів публічної адміністрації.
38. Адміністративний акт як форма публічного адміністрування.
39. Видання адміністративного акта на підставі дискреційних повноважень.
40. Поняття адміністративного розсуду в діяльності публічної адміністрації.
41. Нормативне та доктринальне розуміння адміністративного розсуду.
42. Адміністративні акти «за згодою».
43. Автоматичні правові механізми.
44. Адміністративний договір як форма публічного адміністрування.
45. Види адміністративних договорів. Предмет адміністративного договору за КАС України.
46. Заходи впливу за порушення адміністративних договорів.
47. Government Relations, адвокація та лобіювання: співвідношення термінів.
48. Об'єкти і суб'єкти урядових відносин.
49. Етичний кодекс спеціаліста із урядових відносин.
50. Методологічний інструментарій взаємодії із владою.
51. Неетичні GR-технології: astroturfing, greenwashing, sockpuppeting.
52. GR комунікації в Інтернеті.
53. Поняття «електронне урядування» та його співвідношення із суміжними правовими категоріями.
54. Принципи електронного урядування.
55. Принципи електронної демократії в Україні (за Концепцією розвитку електронної демократії в Україні)
56. Електронне урядування в Україні: сучасність та тенденції подальшого розвитку.
57. Компоненти електронного урядування.
58. Клієнтоорієнтованість електронного урядування. Принципи «єдиного вікна», «єдиного офісу», «єдиного контакту/відвідування».

59. Електронна петиція, порядок її подання та розгляду.
60. Електронні петиції, що набрали необхідну кількість голосів на їх підтримку, та електронні петиції, що не набрали необхідної кількості голосів на їх підтримку: спільність та відмінність правових наслідків.
61. Моделі розвитку електронного урядування в різних країнах.
62. Етапи розвитку електронного урядування в різних країнах.
63. Проблеми та перспективи розвитку електронного урядування в Україні.
64. Поняття, ознаки, правове регулювання та призначення публічного майна.
65. Підходи до трактування категорії «публічне майно». Співвідношення поняття «публічне майно» із близькими правовими категоріями («державне майно»; «публічні ресурси»; «публічні кошти»; «публічна власність»).
66. Зарубіжний досвід правового регулювання режиму публічного майна.
67. Види публічного майна.
68. Відкритість використання публічних коштів.
69. Публічні закупівлі: поняття, правове регулювання.
70. Принципи публічних закупівель.
71. Процедури публічних закупівель.
72. Держава як носій прав інтелектуальної власності.
73. Підстава і межі відшкодування шкоди, завданої публічною адміністрацією.
74. Позасудова процедура відшкодування шкоди, завданої публічною адміністрацією.
75. Судовий порядок відшкодування шкоди, завданої публічною адміністрацією.
76. Сутність категорії «публічні послуги» та класифікація публічних послуг.
77. Проблеми нормативного регулювання та процедури здійснення адміністративних послуг.
78. Поліцейські послуги як новий вектор діяльності із публічного адміністрування (новий вектор правоохоронної діяльності держави: питання сервісної складової).

79. Поняття й ознаки поліцейських заходів.
80. Співвідношення категорій «поліцейські заходи» та «адміністративний примус».
81. Загальні вимоги до поліцейських заходів.
82. Види поліцейських заходів.
83. Поняття та предмет адміністративного оскарження.
84. Принципи адміністративного оскарження.
85. Характеристика процедури адміністративного оскарження.
86. Тимчасово окупована територія: правовий статус, правовий режим, просторові та часові межі.
87. Особливості забезпечення прав громадян, які проживають на тимчасово окупованій території.
88. Заходи правового та організаційного реагування на тимчасово окупованій території.
89. Військові та військово-цивільні адміністрації: статус, організація, повноваження.
90. Юрисдикційне забезпечення режиму тимчасово окупованої території.

КРИТЕРІЇ ОЦІНЮВАННЯ ЗНАНЬ ЗДОБУВАЧІВ ВИЩОЇ ОСВІТИ

Оцінка «5» (відмінно) – здобувач вищої освіти вільно орієнтується в теоретичному матеріалі та без помилок застосовує теоретичні знання при розв’язанні практичних задач.

Оцінка «4» – здобувач вищої освіти знає основний масив теоретичного матеріалу, але або плутається при його поясненні, або застосовує його на практиці з помилками (при розв’язанні практичних задач).

Оцінка «3» (задовільно) – здобувач вищої освіти має лише уривчасті теоретичні знання та розв’язує лише 50 відсотків практичних задач.

Оцінка «2» (незадовільно) – здобувач вищої освіти не орієнтується в теоретичному матеріалі та виконує менше 50 відсотків практичних задач або не може розв’язувати практичні задачі взагалі.

ШКАЛА ОЦІНЮВАННЯ

Сума балів за всі види навчальної діяльності	Оцінка ECTS	Оцінка за національною шкалою	
		для екзамену, курсового проєкту (роботи), практики	для заліку
90–100	A	відмінно	зараховано
82–89	B	добре	
74–81	C		
64–73	D	задовільно	
60–63	E		
35–59	FX	незадовільно з можливістю повторного складання	не зараховано з можливістю повторного складання
1–34	F	незадовільно з обов’язковим повторним вивченням дисципліни	не зараховано з обов’язковим повторним вивченням дисципліни

ПЕРЕЛІК НЕОБХІДНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

Нормативно-правові акти:

1. Господарський кодекс України: Закон України від 16.01.2003 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/436-15/paran611#n611>.
2. Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.05.2014 р. № 523-р. Офіційний вісник України. 2014. № 45. Ст. 1193.
3. Кодекс адміністративного судочинства: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р.. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>
5. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від від 01.04.2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>
6. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05.04.2001 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>
7. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 р. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 13, / № 13-14, № 15-16, № 17 /. Ст. 112.
8. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 р. Офіційний вісник України. 2012. № 76. Ст. 3067.
9. Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20 березня 2003 р URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/638-15>
10. Про відкритість використання публічних коштів: Закону України від 11.02.2015 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/183-19>
11. Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 03 лютого 2015 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/141-19>
12. Про державну службу: Закону України від 10.12.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.

13. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-VIII>
14. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України: Закон України від 15.04.2014 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1207-18/paran99#n99>
15. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996. Офіційний вісник України. 2010. № 84. Ст. 2945.
16. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>
17. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р. № 214. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-п>
18. Про затвердження плану заходів з реалізації Концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.08.2018 р. № 617-р URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/617-2018-%D1%80>
19. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
20. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. URL: <https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/580-19>
21. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
22. Про публічні закупівлі: Закон України від 01.01.2019 р. № 922-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19>
23. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.12.2010 р. N2250-р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2250-2010-%D1%80>.

24. Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.11.2017 р. № 797-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-%D1%80>
25. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Закон України від 04.11.2018 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1835-14>.
26. Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 01.07.2015 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.

Спеціальна література:

1. Абрам'юк І. Демократія участі: механізми громадської участі на місцевому, регіональному та національному рівнях. К., 2014. 50 с.
2. Абраменко Ю.Ю. Публічні послуги та їх роль у забезпеченні якості управління. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2011. Вип. 2. URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2011-02\(6\)/11ayyzyu.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2011-02(6)/11ayyzyu.pdf). (дата звернення: 01.09.2019).
3. Бабаєв В.М., Новікова М.М., Гайдученко С.О. Текст лекцій з дисципліни «Електронне урядування» (для студентів 5 курсу спеціальності 8.03060101 «Менеджмент організацій і адміністрування» (денної форми навчання) / Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О.М. Бекетова. Х.: ХНУМГ, 2014. 127 с.
4. Біла-Тюріна Ю.З. Адміністративно-правове регулювання послуг, що надаються Національною поліцією України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2019. 23 с.
5. Білокур Є.І. Зміст державного регулювання як функції державного управління. *Наше право*. 2015. № 4. С. 141–146.
6. Білокур Є.І. Класифікація та дескрипція функцій публічного адміністрування. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2019. № 2. С. 44–54. URL: http://jes.nuoua.od.ua/archive/2_2019/6.pdf
7. Білокур Є.І. Реалізація функції планування у державному управлінні: проблемні аспекти. *Науковий вісник МГУ*. 2014. № 10.2. С. 122–125.

8. Білокур Є.І. Специфіка планування як функції державного управління. *Наше право*. 2014. № 6. С. 22–27.
9. Білокур Є.І. Управління об'єктами державної власності як складова змісту державно-управлінської діяльності. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2015. № 2. С. 35–45.
10. Білокур Є.І. Функції державного управління в межах керуючої системи *Право та державне управління*. 2016. № 4. С. 105–115.
11. Білокур Є.І. Функції державного управління: поняття, особливості, правове регулювання: дис. ... кандидата юрид. наук. Одеса, 2015. 194 с. URL: http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/2377/Diss_Bilokur.pdf?sequence=3&isAllowed=y
12. Білокур Є.І. Щодо визначення поняття «функції органів державного управління». *Юридичний вісник*. 2014. № 3. С. 62–67.
13. Білокур Є.І. Щодо категорії «адміністративний менеджмент» у доктрині українського адміністративного права. *Традиції та новації юридичної науки: минуле, сучасність, майбутнє*: матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 19 трав. 2017 р.). У 2-х т. Т. 2. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2017. С. 55–57.
14. Білокур Є.І. The Definition Of Public Administration: Towards A Framework For Analysis. *«Juris Europensis Scientia»*. 2020. № 4. С. 107–111. DOI <https://doi.org/10.32837/chern.v0i4.138>
15. Білокур Є.І., Бедний О.І., Панфілов О.Є. Залужний, В.Г., Стець О.М. Адміністративний менеджмент: *навчально-методичний посібник*. Одеса. Фенікс. 2019. 55 с. DOI <https://doi.org/10.32837/11300.12222>
16. Білокур Є.І., Калімбет А.Л., Сандул Я.М. Публічне адміністрування: *навчально-методичний посібник*. Одеса. Фенікс. 2019. 98 с. DOI <https://doi.org/10.32837/11300.12145>.
17. Білокур Є.І., Маслова Я.І. Державне регулювання як складова змісту публічного адміністрування. *Порівняльно-аналітичне право*. 2020. № 4. С. 444–452.

18. Білокур Є.І., Неугодніков А.О, Тодощак О.В. Проблеми публічного адміністрування: *навчально-методичний посібник*. Одеса. Фенікс. 2019. 98 с. DOI <https://doi.org/10.32837/11300.12161>.
19. Білокур Є.І., Хамходера О.П., Авдєєв О.Р. Публічне адміністрування: *навчальний посібник*. Одеса, 2019. 142 с. DOI <https://doi.org/10.32837/11300.12477>
20. Білокур Є.І., Панфілов О.Є, Хамходера О.П. Право в публічному управлінні: *навчально-методичний посібник*. Одеса. Фенікс. 2019. 81 с. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/12144>
21. Бояринцева М. А. Адміністративний договір: дискусійні питання правової природи та правосуб'єктності сторін. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2011. № 2 (6). С. 79–94.
22. Венедіктова І.В. Юридична природа публічних послуг. *Вісн. Харків. нац. ун-ту*. 2009. № 841. С. 88–91.
23. Гирик М. А. Механізми участі громадян у здійсненні державного управління та шляхи їх оптимізації: питання теорії та практики. *Економіка та держава*. 2014. № 4. С. 140–142.
24. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / Центр політико-правових реформ. К., 2012. 212 с.
25. Етичний кодекс Українська асоціація професіоналів у сфері GR і лобістів. URL: <http://grukraine.com.ua/etichnij-kodeks/>
26. Ілюшик О.М. Заходи впливу за порушення адміністративних договорів. *Порівняльно-аналітичне право*. 2016. № 3. С. 131–133.
27. Кагановська Т.Є. Електронне урядування як форма державного управління в Україні: сучасний стан і перспективи розвитку. *Форум права*. 2014. № 2. С. 176–182.
28. Кириченко Ю.І. Актуальні питання нотаріальної діяльності. *Науковий вісник*. 2014. № 2. С. 17–24.
29. Кібенко О.Р. Організаційно-правові форми державного підприємства та державного акціонерного товариства: порівняльно-правовий. *Право та інноваційне суспільство*. 2013. № 1. С. 125–141.

30. Клімович С. О. Дослідження Government Relations як комунікації між владою та бізнесом: термінологічний аспект. *Стратегічні пріоритети*. 2010. № 1. С. 82–85.
31. Ковальчук О. О. Суб'єкти права інтелектуальної власності на географічне зазначення. *Наше право*. 2014. № 3. С. 153–154, 157.
32. Колесникова К. О. Публічне адміністрування в Україні: огляд літературних джерел. *Теорія та практика державного управління*. 2013. Вип. 3(42). 8 с. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2013-3/index.html>.
33. Макаров В. Г. Очікувані ризики в процесі децентралізації влади: Аналітична записка. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1021/>
34. Маковська О. В. Адміністративний режим антитерористичної операції: автореф. ... кандидата юрид. наук. Запоріжжя, 2016. 17 с. URL: http://phd.znu.edu.ua/page//aref/07_2016/makovska_aref.pdf
35. Машковська Л. Казенне підприємство: поняття, ознаки й правова природа. *Юридична Україна*. 2014. № 2. С. 57–63.
36. Мельник Р. С. Категорія «публічне управління» у новій інтерпретації. *Право і суспільство*. 2012. № 6. С. 95–98.
37. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право: навч. посіб. / за заг. ред. Р. С. Мельника. К.: Ваіте, 2014. 376 с.
38. Наконечний В. Право держави на інтелектуальну власність – міф чи реальність? *Інтелектуальна власність*. 2010. № 11. С. 38–43.
39. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги» / За заг. ред. В. П. Тимошука. К.: ФОП Москаленко О. М. 392 с.
40. Ожеван М. А., Ламонова П. GR-технології взаємодії влади та бізнесу: стан та перспективи в Україні / Актуальні проблеми міжнародних відносин; Інститут міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка. К., 2009. Вип. 84. Ч. I. С. 187–192.
41. Паламарчук І. В. Публічне майно як засіб здійснення повноважень поліції: дис. ... канд. юридичних наук. Одеса, 2017. 251 с.
42. Паламарчук І. В. Церковне майно як різновид публічної власності: залежно від способу його утворення. *Людина, суспільство*

- і держава в умовах реформ та інновацій*: матеріали міжнародної юридичної науково-практичної конференції «Актуальна юриспруденція». (Київ, 25 лютого 2016 р.) К.: Видавничий дім «АртЕк», 2016. С. 114–116. URL: http://legalactivity.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1201%3A230216-17&catid=143%3A3-0216&Itemid=177&lang=ru
43. Патицька Х. О. Фінансова децентралізація як основа формування самодостатніх територіальних громад. *Ефективна економіка*. 2015. № 10. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=4412>
 44. Погребняк І. Є. Електронний уряд (e-government) і електронне урядування (e-governance): поняття та принципи функціонування. *Право та інновації*. 2014. № 3 (7). С. 26–35.
 45. Публічна власність: проблеми теорії і практики: монографія / під заг. ред. В. А. Устименка. НАН України, Ін-т економіко-правових досліджень. Чернігів: Десна Поліграф, 2014. 308 с.
 46. Роман В. Особливості децентралізації та деконцентрації влади: теоретичний аспект. *Ефективність державного управління: Зб. наук. праць*. 2014. Вип. 38. С. 92–98.
 47. Ромат Т. Є. Відповідальність органів влади у справах про порушення прав інтелектуальної власності. *Інвестиції: практика та досвід*. 2010. № 20. С. 98–100.
 48. Синьов О. В. Ознаки та сутність адміністративного договору. *Наукові праці: науково-методичний журнал*. 2012. Вип. 171. Т. 183. Юриспруденція. Соціологія. С. 29–33.
 49. Сірик Д. Організаційно-правові форми участі громадян у діяльності виконавчої влади. *Підприємництво, господарство і право*. 2008. № 9. С. 48–51.
 50. Снісаренко Л. Ю., Прилуцька Т. В. Проблеми правового забезпечення прозорості та конкурентності приватизаційного процесу в Україні. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/9_2015/12.pdf.
 51. Сороковська С. В. Проблематика надання послуг органами місцевого самоврядування. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Управління*. 2013. Вип. 1. С. 385–397.

52. Степаненко С.В. Адміністративно-територіальний устрій як основа побудови нової моделі територіального управління. *Юридичний вісник*. 2023. № 1. С. 7–12. DOI <https://doi.org/10.32782/yuv.v1.2023.1>
53. Степаненко С.В. Державне регулювання процесів соціально-економічного розвитку в Україні: монографія / С.В. Степаненко. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2015. 300 с.
54. Степаненко С.В. Конституційно-правовий зміст інституту президента в системі державної влади України. *Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр.* Харків: Вид-во ХарПІ. НАДУ “Магістр”, 2018. Вип. 4. С. 28–34.
55. Степаненко С.В. Організація і здійснення влади в країні як об’єкт державної політики. *Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр.* Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2018. Вип. 3. С. 23–29.
56. Степаненко С.В. та ін. Правові механізми публічного управління в Україні. *Вісник національної академії правових наук України*. Харків: Право, 2021. Т. 28, № 4. С. 122–132.
57. Степаненко С.В., Мішина Н.В. та ін. Реформа децентралізації і розвиток громад: навч.-метод. посібн для здобувачів вищої освіти денної та заочної форми навчання. Одеса: Фенікс, 2021. 107 с.
58. Тарасенко Т. Проблема децентралізації в реформуванні місцевого самоврядування в Україні. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2014. № 2. С. 277–286. URL: [http://www.dbuapa.dp.ua/vidavnictvo/2014/2014_02\(21\)/30.pdf](http://www.dbuapa.dp.ua/vidavnictvo/2014/2014_02(21)/30.pdf)
59. Тодощак О.В., Фролова Є.І. Оптимізація методів публічного адміністрування в умовах цифровізації. *Науковий Вісник Ужгородського Національного Університету. Серія “Право”*. 2023. Вип. 76 (2). С. 79–84. DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.76.2.13>
60. Трофименко А.В. Концептуальні підходи до розуміння лобізму. *Вісник Маріупольського державного університету. Серія: історія, політологія*. 2014. Вип. 10. С. 112–123.

61. Фельдман П. Я. До питання про класифікацію лобістських технологій. URL: <http://www.kuluar.com.ua/2016/03/25/do-pytannya-pro-klasyfikatsiyu-lobistskyh-tehnolohij/>
62. Фролова Є. І. Методи публічного адміністрування: понятійно-змістовна характеристика. «*Juris Europensis Scientia*». 2023. № 1. С. 114–117. DOI <https://doi.org/10.32782/chern.v1.2023.22>
63. Фролова Є. І. Цифровізація публічного адміністрування: методологічний аспект. *Адміністративістика в умовах цифровізації: теорія, правове регулювання, практика: монографія* / авт. колектив: С. В. Ківалов, Л. Р. Біла-Тіунова, Т. А. Латковська та ін. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2022. С. 185–223. DOI <https://doi.org/10.32837/11300.21108>.
64. Хамходера О. П. Сутність та перспективи правового регулювання контролю: підходи в публічному праві. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2013. № 2. URL: http://www.vru.gov.ua//visnyk_archive/14 (
65. Чернов С. І., Гайдученко С. О. Текст лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» (для студентів всіх форм навчання за спеціальністю 7.03060101, 8.03060101 «Менеджмент організацій і адміністрування (за видами економічної діяльності)») Х.: ХНУМГ, 2014. 97 с.
66. Шатило О. А. Опорний конспект лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» (для студентів спеціальностей «Менеджмент організацій і адміністрування» та «Менеджмент зовнішньоекономічної діяльності») Житомирський державний технологічний університет. Житомир: Кафедра менеджменту організацій і адміністрування ЖДТУ, 2014. 51 с.
67. Яковлев І. П. Адміністративні акти «за згодою» у сфері державної митної справи. *Реформування законодавства України та розвиток суспільних відносин в Україні: питання взаємодії: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (м. Ужгород, 22–23 квітня 2016 р.). Ужгород: Ужгородський національний університет, 2016. С. 137–139.
68. Яковлев І. П. *Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі: дис. ... канд. юрид. наук.* Одеса, 2016.

224 с. URL: http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/5318/Diss_Yakovlev.pdf?sequence=5&isAllowed=y. (дата звернення: 01.09.2019).

69. Ястремська О.М., Мажник Л.О. Публічне адміністрування: навчальний посібник. Х.: ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2015. 132 с.
70. Olha Koicheva, Bilokur Yevheniia, Nehara Rodion (2019) State and prospects of development of welfare economics in Ukraine, *Journal of Environmental Treatment Techniques*, 7 (3), 370–376. URI: <https://hdl.handle.net/11300/16047>
71. Bilokur Ye.I., Danylenko Yu. S. Ethics of the conduct of state servants as a qualitative component of the content of public administration. *Public administration under modern conditions: concept, features, challenges*: collective monograph. Riga: Izdevnieciba “Baltija Publishing”, 2020. Section 2, P. 82–99. URI: <https://hdl.handle.net/11300/16201>
72. Liubov Bila-Tiunova, Natalia Panova, Yevheniia Frolova Encouragement as a method of managing social relations: applied significance in public service. *Baltic Journal of Economic Studies*. Vol. 8 № . 3. 2022. Pp. 20–26. DOI <https://doi.org/10.30525/2256-0742/2022-8-3-20-26>
73. T.A. Latkovska, M.I. Sidor, T.O. Goloyadova, A.L. Kalimbet The Practice of the Training on Stress Tolerance Increase of Ukrainian Students in the Sphere of Legal Education International. *Journal of Higher Education Scopus*. 2019. Vol. 8. № 8. P. 16–23.
74. Liubov Bila-Tiunova, Tetiana Bilous-Osin, Diana Kozachuk, Victoriia Vasylykivska (2019) Participation of civil society in public administration: prospects for international experience implementation in Ukraine, *Humanities & Social Sciences Reviews*, 7(5), 757–764, <https://doi.org/10.18510/hssr.2019.7594>
75. Liubov Bila-Tiunova, Andrey Neugodnikov, Yuliia Danylenko (2019) The problems of public administration in the sphere of healthcare in Ukraine, *International Journal of Applied Exercise Physiology*, 8 (2), 575–582.

Інформаційні ресурси в Інтернеті:

www.president.gov.ua – Президент України

Законодавча влада

www.rada.gov.ua – Верховна Рада України

www.ombudsman.kiev.ua – Уповноважений Верховної Ради
з прав людини

Виконавча влада

www.kmu.gov.ua – Кабінет Міністрів України

www.minjust.gov.ua – Міністерство юстиції України

Судова влада

www.scourt.gov.ua – Верховний Суд України

www.ccu.gov.ua – Конституційний Суд України

Інші державні органи

<https://www.gp.gov.ua> – Офіс Генерального прокурора

www.ssu.gov.ua – Служба Безпеки України

Рекомендовані науково-аналітичні ресурси

www.lawschool.lviv.ua – український юридичний портал

www.niss.gov.ua – Національний інститут стратегічних досліджень

<http://parlament.org.ua/> – Лабораторія законодавчих ініціатив

<http://www.pravo.org.ua> – Центр політико-правових реформ

<http://www.khpg.org/> – інформаційний портал Харківської правозахисної групи.

<http://www.nbuv.gov.ua/> – Національна бібліотека ім. В. І. Вернадського

ТЕСТОВІ ЗАВДАННЯ

1. Яке за обсягом співвідношення прикметників «публічний» та «державний»?

- а) «публічний» є синонімом «державного»;
- б) «публічний» є вужчим «державного» та входить до його змісту;
- в) «державне» є вужчим «публічного» та входить до його змісту.

2. Як державний інтерес співвідноситься із публічним інтересом?

- а) публічний інтерес та державний інтерес жодним чином не перетинаються;
- б) державний інтерес може бути елементом публічного;
- в) державний інтерес може суперечити публічному;
- г) вірними є варіанти (б) і (в).

3. Міра примусу у публічному адмініструванні обумовлюється:

- а) мірою протидії законній вимозі;
- б) соціальною значимістю втілюваного правового акту;
- в) юридичною силою втілюваного правового акту.

4. Яка роль закордонних суб'єктів владних повноважень у вітчизняному публічному адмініструванні?

- а) вони не є суб'єктами публічного адміністрування;
- б) вони беруть участь у публічному адмініструванні лише через неправову форму;
- в) вони беруть участь у публічному адмініструванні як через правову, так і через неправову форми.

5. Предметом правонаступництва між суб'єктами публічного адміністрування є:

- а) майно та майнові права;
- б) владні повноваження (компетенція);

- в) відкриті, але не завершені адміністративні провадження;
- г) вірними є всі варіанти.

6. Яке відношення до публічного адміністрування має громадянське суспільство?

- а) громадянське суспільство є суб'єктом публічного адміністрування;
- б) громадянське суспільство є суб'єктом формування цілей публічного адміністрування;
- в) громадянське суспільство є суб'єктом публічного адміністрування, та суб'єктом формування його цілей.

7. Термін «деволюція» позначає процес:

- а) передавання повноважень із центру до місцевих органів державної влади;
- б) передавання повноважень із центру до органів місцевого самоврядування;
- в) даним терміном позначаються процеси, вказані у варіантах а) та б).

8. Який принцип розподілу повноважень між публічними адміністраціями передбачається прямо закріпити в Конституції України відповідно до проекту Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)?

- а) субсидіарності;
- б) диференціації;
- в) пропорційності.

9. До елементів фінансової децентралізації відноситься:

- а) децентралізація видатків;
- б) децентралізація доходів;
- в) процесуальна і організаційна самостійність;
- г) всі варіанти є вірними.

10. Максимальна кількість членів громадських рад становить:

- а) 35 осіб;
- б) 55 осіб;
- в) максимальна кількість членів громадських рад не визначена в діючому законодавстві.

11. Скільки представників громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів, експертів призначається до складу Комісії з питань вищого корпусу державної служби:

- а) 2;
- б) 4;
- в) до 6-ти.

12. Яка мінімальна кількість осіб необхідна для створення громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону?

- а) 10;
- б) 15;
- в) 25.

13. Як співвідносяться government relations та лобіювання?

- а) лобіювання є однією із функцій government relations;
- б) government relations є синонімом лобіювання;
- в) лобіювання здійснюється на постійній основі, а government relations – на тимчасовій.

14. Вимога шанобливого ставлення до суперників є елементом якого принципу професійної етики спеціаліста із урядових відносин?

- а) професіоналізму;
- б) чесності;
- в) служіння суспільству.

15. Яка GR-технологія вважається неетичною?

- а) Public Affairs;

- б) Grassroots;
- в) Астротурфінг (astroturfing).

16. Який термін є найширшим за змістом?

- а) електронний уряд;
- б) електронне урядування;
- в) он-лайн уряд.

17. До якого компоненту електронного урядування належить електронна демократія?

- а) уряд – громадянин – Government to citizen (G2C);
- б) споживач – уряд – Consumer to government (C2G);
- в) уряд – уряд – Government to government (G2G).

18. Яка операційна система прийнята як національна операційна система Китаю?

- а) Linux;
- б) Inferno;
- в) DragonFly BSD.

19. Елементом якого компоненту електронного урядування є взаємодія зі спеціалістами із Government Relations:

- а) уряд – громадянин – Government to citizen (G2C);
- б) споживач – уряд – Consumer to government (C2G);
- в) уряд – суспільні організації – Government to nongovernmental organization (G2N).

20. Електронні петиції розглядаються протягом:

- а) 3 днів;
- б) 10 днів;
- в) 30 днів.

21. Формою «функціонування змісту» публічного адміністрування є:

- а) правова форма розвитку публічного адміністрування;

б) процедурна форма внутрішнього буття публічного адміністрування;

в) форма зовнішнього вираження публічного адміністрування.

22. Для позначення способу втілення адміністративних актів як форми публічного адміністрування, найбільш вірним буде використання дієслова:

а) видання;

б) прийняття;

в) вчинення.

23. Автоматичний правовий механізм реалізується на основі принципу:

а) мовчазної згоди;

б) єдиного вікна;

в) свободи договору.

24. До яких форм публічного адміністрування відносяться адміністративні договори?

а) правових;

б) неправових;

в) інколи до правових, а інколи до неправових.

25. Чи існує нормативно закріплена дефініція адміністративного договору?

а) так, на рівні закону;

б) так, на рівні підзаконного акту;

в) ні.

26. У якій сфері впроваджена практика вирішення справ про адміністративні правопорушення за допомогою адміністративного договору?

а) у сфері державної прикордонної служби;

б) у сфері державної митної справи;

в) у сфері охорони громадського порядку.

27. До якого принципу етики поведінки відноситься вимога про недопущення конфлікту інтересів?

- а) гідна поведінка;
- б) доброчесність;
- в) лояльність.

28. Коректне ставлення до керівників і співробітників державного органу під час виконання державним службовцем своїх обов'язків є вимогою етичного принципу:

- а) гідної поведінки;
- б) лояльності;
- в) сумлінності.

29. Якщо особа звернулася до територіального органу Національного агентства з питань запобігання корупції за роз'ясненням стосовно наявності в неї конфлікту інтересів та не отримала відповіді, то вважається що:

- а) конфлікт інтересів існує;
- б) конфлікт інтересів не існує;
- в) для даного випадку не передбачено презумпції, тому відсутність відповіді не встановлює жодного юридичного факту.

30. Відповідно до Закону України «Про звернення громадян» неетичне звернення має наслідком:

- а) відмову у розгляді звернення;
- б) притягнення особи до адміністративної відповідальності;
- в) притягнення особи до відповідальності, передбаченої чинним законодавством.

31. За вияв неповаги до держави, державних символів України, Українського народу державний службовець притягується до дисциплінарної відповідальності у вигляді:

- а) догани;
- б) попередження про неповну службову відповідність;
- в) звільнення.

32. За порушення якої етичної вимоги настає адміністративна відповідальність:

- а) недопущення наявності конфлікту між публічними і особистими інтересами;
- б) нерозголошення та невикористання інформації, що стала відома у зв'язку з виконанням державним службовцем своїх обов'язків;
- в) вірними є відповіді а) і б).

33. Яка конкуренція виникає внаслідок того, що одну й ту саму потребу можна задовольнити по-різному, тобто за рахунок широти і глибини асортименту однієї групи послуг?

- а) цінова;
- б) видова;
- в) функціональна.

34. Конкуренція між митницями у процесі здійснення митного контролю і митного оформлення задля виконання/перевиконання плану надходжень до державного бюджету є конкуренцією:

- а) міжсистемною;
- б) міжвідомчою;
- в) внутрішньовідомчою.

35. Чи існує конкуренція між приватними та державними нотаріусами?

- а) ні, не існує;
- б) так, існує;
- в) існує, але тільки в аспекті ціни нотаріальних послуг.

36. Чи можуть супутні послуги надаватися суб'єктом надання адміністративної послуги:

- а) так, можуть;
- б) так, якщо він переміг у конкурсі на надання супутніх послуг;
- в) ні, не можуть.

37. Яке завдання не виконує поліція в процесі надання поліцейських послуг:

- а) забезпечення публічної безпеки і порядку;
- б) забезпечення охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави;
- в) забезпечення надання допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги;
- г) забезпечення захисту державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності.

38. Як співвідносять «публічні» та «адміністративні» послуги?

- а) «публічні послуги» є синонімом «адміністративних послуг»;
- б) адміністративні послуги є видом публічних послуг;
- в) публічні послуги є видом адміністративних послуг.

Зміст

ОПИС НАВЧАЛЬНОЇ ДИСЦИПЛІНИ.	3
СТРУКТУРА НАВЧАЛЬНОЇ ДИСЦИПЛІНИ.	5
ТЕМИ ЛЕКЦІЙНИХ ЗАНЯТЬ.	6
ТЕМИ ПРАКТИЧНИХ ЗАНЯТЬ.	75
ЗАВДАННЯ ДЛЯ САМОСТІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ.	79
ПИТАННЯ ДЛЯ ПІДСУМКОВОГО КОНТРОЛЮ ЗНАНЬ І ВМІНЬ ЗДОБУВАЧІВ ВИЩОЇ ОСВІТИ.	83
КРИТЕРІЇ ОЦІНЮВАННЯ ЗНАНЬ ЗДОБУВАЧІВ ВИЩОЇ ОСВІТИ.	88
ПЕРЕЛІК НЕОБХІДНОЇ ЛІТЕРАТУРИ.	89
Додаток 1. ТЕСТОВІ ЗАВДАННЯ.	100

Навчальне видання

*Сергій Васильович Степаненко,
Євгенія Ігорівна Фролова*

ПРАВО В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

Навчально-методичний посібник

Освітня програма підготовки здобувачів вищої освіти другого
(магістерського) рівня

в Національному університеті «Одеська юридична академія»

2-ге видання, перероблене і доповнене

Електронне видання

В авторській редакції

Ум-друк. арк. 6,48.

Наклад 100 прим. Зам. № 2310–03.

Видавець ПП «Фенікс»

(Свідectво суб'єкта видавничої справи ДК № 1044 від 17.09.02).

Україна, м. Одеса, 65009, вул. Зоопаркова, 25.

e-mail: fenix-izd@ukr.net