

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ: ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ДЕФІНІЦІЇ, ПРИНЦИПИ ТА ФУНКЦІЇ

Демократизація українського суспільства та розбудова сучасної системи державного управління зумовлює необхідність впровадження нових цінностей і принципів публічного менеджменту в діяльність владних інститутів, вимагає підвищення результативності їхнього функціонування та якості послуг, що надаються населенню. Вирішення цих завдань потребує значного поліпшення організації роботи органів державного управління та місцевого самоврядування, зумовлює зростання вимог до рівня професійної підготовки управлінської еліти. По суті мова йде про кардинальну реформу всієї публічної адміністрації.

Для досягнення мети реформування публічної адміністрації в ході її проведення повинна впроваджуватись ідеологія «служіння суспільству» як принципу функціонування публічної адміністрації та мають бути вирішені завдання щодо: формування стабільної й ефективної організації та діяльності виконавчої влади насамперед шляхом інституційного розмежування політичних та адміністративних функцій у системі виконавчої влади; організації професійної, політично нейтральної та відкритої публічної служби шляхом відокремлення політичних посад від посад публічної служби, встановлення правових механізмів захисту публічних службовців від незаконних політичних впливів, запровадження відкритого конкурсу при прийнятті на публічну службу та службовому просуванні тощо; створення системи дієздатного місцевого самоврядування шляхом децентралізації публічних завдань та ресурсів, створення економічно самодостатніх суб'єктів місцевого самоврядування; зміцнення статусу приватних осіб у відносинах з органами публічної адміністрації шляхом справедливого правового регулювання адміністративної процедури, впровадження нових організаційних форм та стандартів якості адміністративних послуг, удосконалення механізму правового захисту приватних осіб у відносинах з публічною адміністрацією; гарантування підконтрольності публічної адміністрації політичній владі та суспільству шляхом удосконалення і посилення механізму державного контролю, розвитку системи адміністративного судочинства, залучення громадськості до участі в управлінні публічними справами тощо.

Обґрунтуванню цих заходів мають передувати наукові дослідження понятійного апарату, існуючих моделей децентралізованого управління розвинених країн світу, практики реалізації вимог і принципів публічного адміністрування в зарубіжних країнах і вітчизняними органами влади.

Поняття «публічна адміністрація» доволі впевнено ввійшло до вітчизняного політико-правового лексикону. Водночас в сучасній юридичній науці не сформовано єдиного підходу щодо визначення даного поняття. Зазначена обставина актуалізує необхідність поглиблення наукових досліджень поняття публічної адміністрації, її сутності, принципів організації та діяльності, суб'єктного складу, завдань і функцій.

Дослідженню даного питання приділяли значну увагу такі вчені-юристи та фахівці з питань державного управління та місцевого самоврядування, як В. Авер'янов¹, М. Беньо², Т. Білозерська³, Н. Гнидюк⁴, І. Грицяк⁵, М. Гурковський⁶, І. Коліушко⁷, Т. Кравцова⁸, М. Лахижа⁹, А. Лелеченко¹⁰, В. Малиновсь-

кий¹¹, Л. Михайлишин¹², А. Пухтецька¹³, В. Тимошук¹⁴ та ін. Зазначені вчені намагалися надати своє визначення поняття «публічна адміністрація», проаналізувати основні властивості та принципи діяльності публічної адміністрації, визначити тенденції її становлення та напрями реформування в Україні в умовах адміністративної реформи та європейської міждержавної інтеграції.

Вагомий теоретико-методологічний потенціал з точки зору з'ясування сутності публічної адміністрації, системи її органів, а також завдань і функцій, які входять до цієї системи, містять праці вчених, які досліджували питання про співвідношення органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, принципи, критерії, форми та методи їхніх взаємовідносин і взаємодії. У цьому аспекті зокрема можна виділити праці В. Борденюка¹⁵, В. Буракова¹⁶, А. Воронкова¹⁷, Т. Єркіної¹⁸, О. Казанцевої¹⁹, Т. Карабін²⁰, С. Ковешнікова²¹, І. Косміної²², А. Крусян²³, А. Курбанова²⁴, С. Наймушиної²⁵, С. Овсяннікова²⁶, А. Онупрієнко²⁷, О. Поскребишева²⁸, О. Селютіної²⁹, О. Сомової³⁰, Ю. Торохтія³¹, Г. Чапали³², О. Уварова³³, В. Холопова³⁴ та ін.

Проблема принципів публічної адміністрації, а також принципів місцевого самоврядування, державного управління, принципів права в цілому, що має важливе теоретико-методологічне значення у процесі дослідження принципів публічної адміністрації, знайшла своє висвітлення у працях В. Авер'янова³⁵, С. Головатого³⁶, Б. Калиновського³⁷, Т. Карабін³⁸, М. Козюбри³⁹, Р. Колишка⁴⁰, Т. Кравцової⁴¹, А. Крусян⁴², В. Куйбіди⁴³, С. Околітої⁴⁴, С. Погребняка⁴⁵, А. Пухтецької⁴⁶ та ін.

Джерельну базу дослідження проблем становлення, організації та діяльності публічної адміністрації складає велика кількість праць зарубіжних вчених⁴⁷.

Характерною рисою сучасності стає розпад звичних форм соціальної та культурної цілісності, нарощування відцентрових тенденцій. Усе помітніше проступають контури нової конструкції світового порядку, основні ознаки якої – нестабільність, розмитість, мозаїчність. У зв'язку з цим кожний регіон, кожна країна вимушені переосмислювати себе, своє місце у світі, шукати нові форми та способи колективної й індивідуальної ідентичностей. І тут значна доля відповідальності покладається на інститути публічної адміністрації (державного управління та місцевого самоврядування), які можуть оперативно відреагувати на ці зміни та стати дієвими факторами стабілізації суспільних відносин у процесі нарощування відцентрових тенденцій.

Публічна адміністрація може виступати вираженням принципової культурної різномірності, яка існує як у світовому масштабі, так і на регіональному і локальному рівнях. Вона стає демократичнішою відповіддю на виклики глобалізації, таким інститутом, що заявляє про необхідність поваги до особливого, унікального, неповторного. У Західній Європі в даний час спостерігається загальна тенденція в реформуванні публічної адміністрації – це її розвиток, децентралізація та деконцентрація, тобто послаблення контролю на місцях, який здійснюється представниками центральної влади. Усе це вимагає пристосування органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, держави в цілому до реалій, що змінюються на наших очах, що, у свою чергу, вимагає переосмислення феномена публічного адміністрування в цілому, його завдань, функцій, місця та ролі в процесах модернізації державності та формування громадянського суспільства тощо.

У сучасній науці не має єдності точок зору щодо визначення поняття публічної адміністрації, розуміння її принципів, завдань, функцій тощо. Зокрема, аналіз

вітчизняної джерельної бази підтверджує, що проведені на даний час дослідження з питань публічного адміністрування та запровадження європейських принципів адміністративного права не мають комплексного характеру, а переважно присвячені висвітленню змісту та значення окремих європейських правових принципів або їхніх складових для цілей реформування певних інститутів адміністративного права України. Водночас у працях представників вітчизняної науки загальної теорії держави і права, конституційного й адміністративного права, теорії державного управління зроблено важливі кроки в напрямі вивчення зарубіжних стандартів і принципів належного урядування. У вітчизняній юридичній літературі утверджується розуміння необхідності суттєвого перегляду переліку, змісту та значення принципів галузі адміністративного права з урахуванням сучасної практики правотворення у європейських країнах.

Варто вказати й на те, що в європейських країнах впродовж останніх десяти років було проведено комплексні науково-практичні дослідження сучасних принципів і стандартів діяльності публічних адміністрацій, з урахуванням яких розроблено методичні рекомендації щодо їх входження до так званого Європейсько-адміністративного простору, а також сформульовано рекомендації країнам-кандидатам на вступ до Європейського Союзу, що, безумовно, має важливе значення для України.

Нині у вітчизняній правовій науці та практиці європейські принципи адміністративного права ще не отримали належного тлумачення і запровадження, що пояснюється, з-поміж іншого, відсутністю відповідних наукових розробок, узагальнень досвіду європейських країн щодо їх розуміння та практики застосування. Наведеним зумовлена актуальність вивчення проблем щодо поняття, принципів, завдань, функцій публічної адміністрації.

Відомий український вчений-адміністративіст В. Авер'янов під терміном «публічна адміністрація» пропонував розуміти сукупність органів виконавчої влади й органів виконавчого самоврядування, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання закону та здійснюють інші публічно-управлінські функції⁴⁸. Аналогічне визначення містилося й в одному з проектів Концепції реформування публічної адміністрації в Україні, розробленому експертами Центру політико-правових реформ⁴⁹.

Водночас в іншому проекті Концепції реформування публічної адміністрації в Україні, розробленому експертами Центру політико-правових реформ, публічна адміністрація була визначена як органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та інші суб'єкти, які відповідно до закону чи адміністративного договору мають повноваження забезпечувати виконання законів, діяти в публічних інтересах (виконання публічних функцій)⁵⁰.

Інший вітчизняний дослідник актуальних проблем запровадження в законодавстві України європейських принципів адміністративного права А. Пухтецька також зазначає, що до публічної адміністрації за європейською традицією належать органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування⁵¹.

У словнику термінів і понять з державного управління визначено, що публічна адміністрація – це сукупність державних і недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами якої є а) органи виконавчої влади; б) виконавчі органи місцевого самоврядування⁵². В останніх двох визначеннях вже простежується, що публічна адміністрація – це не звичайна сукупність державних органів, яких досить велика кількість, а сукупність органів виконавчої

влади та виконавчих органів місцевого самоврядування.

З огляду на вищенаведені визначення можна сказати, що публічна адміністрація є сукупністю державних і недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами якої є, по-перше, органи державної виконавчої влади і, по-друге, виконавчі органи місцевого самоврядування. Системою державних органів виконавчої влади становлять: Кабінет Міністрів України – вищий орган у системі органів виконавчої влади; міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; місцеві державні адміністрації – місцеві органи державної виконавчої влади.

У зарубіжній науці поширеним є розуміння публічної адміністрації як системи адміністративних інститутів з ієрархією влади, за допомогою якої відповідальність за виконання державних рішень спускається зверху донизу. Тобто публічне адміністрування пов'язане із трьома сферами влади – законодавчою, виконавчою і судовою. Так, Ф. Нігро та Л. Нігро визначають це поняття як: «скоординовані групові дії в державних справах, що: 1) пов'язані із трьома гілками влади – законодавчою, виконавчою і судовою – та їхнього взаємодією; 2) мають важливе значення у формуванні державної політики та є частиною політичного процесу; 3) значно відрізняються від адміністрування у приватному секторі; 4) пов'язані із численними приватними групами та індивідами, які працюють у різних компаніях і громадах»⁵³.

Термін «публічна адміністрація» вперше було використано в праві Європейського Союзу. Так, у європейському праві існує два визначення поняття «публічна адміністрація»: у вузькому та в широкому сенсі.

У вузькому сенсі під «публічною адміністрацією» розуміються «регіональні органи, місцеві та інші органи публічної влади», «центральні уряди» та «публічна служба». Під органами публічної влади при цьому розуміється: «інституції регіонального, місцевого або іншого характеру, інші органи, діяльність яких регулюється нормами публічного права або діями держав-членів; органи, наділені достатніми суверенними повноваженнями країни, які з формальної точки зору не є частиною адміністративного апарату держави-члена, але структура та завдання якого визначені в законі (причому ці завдання належать сфері функціонування держави)».

У широкому сенсі в європейському праві до «публічної адміністрації», крім органів публічної влади, відносять ті органи, які не входять до неї організаційно, але виконують делеговані нею функції⁵⁴.

Складовими елементами системи публічної адміністрації виступають добре відомі два терміни: «державне управління» та «місцеве самоврядування», які до недавнього часу в юридичній науці використовувалися як два незалежні один від одного поняття. Таким чином, органи виконавчої влади, що здійснюють виконавчо-розпорядчу діяльність, та органи місцевого самоврядування, що розв'язують значну частину місцевих справ, управляють ними в інтересах суспільства та формуються навколо органів виконавчої влади, необхідно розглядати як одне ціле, тобто як систему публічної влади, яка здійснює адміністративно-управлінські функції, а основні складові частини такої системи доповнюють та взаємодіють одна з одною з метою забезпечення як інтересів держави, так і інтересів суспільства.

У такій системній єдності є відповідне раціональне зерно принаймні тому, що по-перше, те, що для органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядуван-

ня як суб'єктів системи публічної адміністрації найважливішою інтегруючою ознакою є «публічність». Це як раз те спільне, що об'єднує місцеве самоврядування та державну владу. Відомий російський вчений-адміністративіст Ю. Тихоміров звертає увагу на те, що в даний час «необхідно по-новому осмислити поняття публічності в суспільстві, не зводючи його до забезпечення державних інтересів. Це – спільні інтереси людей різного роду спільнот, об'єднань, це – об'єктивовані умови нормального існування та діяльності людей, їхніх організацій, підприємств, суспільства в цілому, це – колективна самоорганізація та саморегулювання, самоврядування»⁵⁵.

Нарозповсюдженішим є розуміння місцевого самоврядування як особливого способу децентралізації влади в державі. Звідси статус відповідних органів як органів влади. Вона відрізняється від державної влади, оскільки здійснюється органами, які не входять до системи органів державної влади. Але це публічна влада, рішенням якої підпорядковується населення відповідної території.

По-друге, етимологічно термін «місцеве самоврядування» включає поняття «управління» («самоуправління», «управління своїми справами») та «місцеве», що вказує на його соціальноуправлінську сутність, «одягнуто» в особливу форму. Місцеве самоврядування – один з головних управлінських каналів взаємодії суспільства та влади на місцевому (муніципальному) рівні. Територіальні громади реалізують важливіші владні функції за допомогою спеціальних муніципальних органів, маючи ті саме практичні макроцілі, що й державне управління: надання людині соціальних та управлінських послуг. Більш того, профільні галузі права (муніципальне й адміністративне) органічно взаємопов'язані між собою. Муніципальне право, зазначає Ю. Старілов, регулює відносини у сфері публічного управління, тобто управління, яке здійснюється територіальною громадою безпосередньо або в особі органів муніципального управління, посадових осіб і службовців органів місцевого самоврядування. Суб'єкти муніципального управління використовують традиційні для адміністративного права механізми, методи, форми та засоби управління⁵⁶.

По-третє, варто звернути увагу на чітко виражений інституціоналізований характер суб'єктів системи публічної адміністрації: як органи виконавчої влади, так і органи місцевого самоврядування є обов'язковими інституціями (зрозуміло, що за умовою визнання місцевого самоврядування у державі), із положенням яких не може не рахуватися населення території, в межах якої вони функціонують. Акти органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, які прийняті у межах конституції, є обов'язковими до виконання всіма суб'єктами – органами, підприємствами, установами, організаціями, а також громадянами у межах території, на яку розповсюджується юрисдикція відповідного органу.

По-четверте, як органи виконавчої влади, так і органи місцевого самоврядування є організованими (інституційно оформленими) колективами (якщо це колегіальні органи) або одноособовими (єдиноначальними) органами, які утворюють самостійну автономну частину апарату публічної (державної або публічно-самоврядної) влади, яка наділена власною компетенцією, виконує публічно-владні функції, реалізує публічний інтерес, діяльність якої регламентована правом. Прикладами колегіальних органів є уряд, виконавчі органи місцевих рад. До одноособових органів належать місцеві державні адміністрації. Слід зазначити, що в процесі адміністративної реформи єдиноначальність у системі виконавчої влади постійно розширюється, а у місцевому самоврядуванні пріоритетними при-

родно залишаються колективні структури.

По-п'яте, об'єднуючим моментом у правовій природі виконавчої влади та місцевого самоврядування як складових публічної адміністрації є зміст їхнього адміністративно-правового статусу. Так саме, як і органи виконавчої влади, органи та посадові особи місцевого самоврядування володіють адміністративно правосуб'єктністю⁵⁷. Це означає, що органи місцевого самоврядування мають визначену нормами адміністративного права компетенцію – предмети відання, права й обов'язки (повноваження), несуть відповідальність за дії чи бездіяльність у межах власної чи делегованої компетенції, виконують публічні, виконавчо-розпорядчі, дозвоільно-реєстраційні, контрольні функції, беруть участь в адміністративних правовідносинах регулятивного чи охоронного характеру тощо.

По-шосте, за змістом діяльності як органи виконавчої влади, так і органи місцевого самоврядування можна поділяти на органи загальної та спеціальної компетенції. Органи загальної компетенції (місцеві державні адміністрації, представницькі органи місцевого самоврядування) несуть відповідальність за стан справ на відповідній території, на яку розповсюджується їхня юрисдикція. Вони керують діяльністю або беруть участь у формуванні багатьох органів галузевої та функціональної компетенції. Органи спеціальної компетенції здійснюють галузеве (внутрішньовідомче) або міжгалузеве (функціональне, міжвідомче) управління. Прикладами таких органів є, зокрема, відділи та управління виконавчих комітетів місцевих рад, міністерства, їхні регіональні структури тощо.

На наш погляд, синтез державного та громадського в системі публічної адміністрації – дуже важливий для суспільства. За допомогою єдності цих двох засад вирішуються найважливіші громадсько-державні завдання: унеможливується роздвоєння влади, яке веде до політичної нестабільності та послаблення держави й інститутів, які складають її; утворюються можливості для більшої частини людей – участь у публічному житті суспільства та управлінні державними справами, що підвищує культурно-правовий рівень громадян та виховує у них відчуття поваги до законів; ліквідується розрив між суспільством і державою; досягається єдина мета – збереження та зміцнення суспільства й держави за наявності демократичних інститутів; держава більшою мірою входить у курс суспільних справ і приймає відповідні рішення, сутність яких узгоджується з інтересами людей; породжується спільний інтерес для громадян і державних органів, сутність якого полягає в будівництві життя, гідного кожній людині та суспільства в цілому; публічне управління на основі узгоджених дій перетворюється на єдиний процес творення.

Слід зазначити, що реалізація цих концептуальних положень можлива лише в демократичній і соціально орієнтованій державі, яка здійснює чітку та стабільну внутрішню, у тому числі й муніципальну, політику та створює мотивацію і стимули для розвитку ініціативи людей. У протилежному випадку, держава, як набагато «сильніший» суб'єкт публічних владовідносин, завжди (коли їй це вигідно) може повернутися до централізованої форми управління⁵⁸.

Звернемо увагу й на те, що публічні функції виконуються не лише суб'єктами публічної адміністрації, але й іншими суб'єктами, зокрема, державними та комунальними (муніципальними) закладами, організаціями, підприємствами. Такі суб'єкти, що належать до публічного сектору та виконують публічні функції (наприклад, невідкладна медична допомога, рятувальні служби тощо), вимагають особливого режиму праці, відмінного від праці в приватному секторі. Тому залеж-

но від обсягу публічних завдань (якщо за певних умов приватний сектор не повинен або не може виконувати відповідні завдання, які є необхідними для держави та суспільства) поняття публічної служби може розширюватися.

Якщо поставити питанням про те, які ж функції покладені на публічну адміністрацію, то не полягає сумніву, що – адміністративно-управлінські. Що ж стосується мети діяльності, то якщо метою держави є служіння інтересам суспільства, тому аналогічна мета буде й у підпорядкованих їй органів, а крім цього, ще й забезпечення інтересів самої держави.

Публічна адміністрація здійснює певний цілеспрямований вплив її суб'єктів на ті сфери життєдіяльності суспільства, які потребують такого впливу, з метою узгодження та задоволення як інтересів держави, так і інтересів суспільства.

Таким чином, під поняттям «публічна адміністрація» слід розуміти систему органів державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації та інших суб'єктів, наділених адміністративно-управлінськими функціями, які діють з метою забезпечення як інтересів держави, так і інтересів суспільства в цілому, а також сукупність цих адміністративно-управлінських дій і заходів, встановлених законом⁵⁹.

З огляду на наведене визначення публічної адміністрації, можливо виділити низку притаманних їй ознак (властивостей): узгоджена й організована система органів; її суб'єктом виступає держава в особі органів державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування; складовими елементами її системи також є державні заклади, організації, установи; вона спирається на владні повноваження та виконує адміністративно-управлінські функції; її діяльність поширюється на все суспільство; метою діяльності виступає забезпечення інтересів як держави, так і суспільства в цілому, а не окремих громадян і соціальних груп; щодо методів впливу, то крім комплексу правових, політичних, економічних методів і засобів (регулювання, узгодження, переконання, стимулювання тощо), застосовується і примус за допомогою правоохоронних органів.

Зрозуміло, що діяльність органів публічної адміністрації має ґрунтуватися на певних принципах. Виділяють наступні принципи діяльності публічної адміністрації: верховенства права як пріоритету прав і свобод людини та громадянина; гуманізму та справедливості; законності; відкритості як оприлюднення та доступності для громадян інформації про діяльність і рішення публічної адміністрації, а також надання публічної інформації на вимогу громадян; пропорційності як вимоги щодо обмеження рішень публічної адміністрації метою, якої необхідно досягти, умовами її досягнення, а також обов'язку публічної адміністрації зважати на наслідки своїх рішень, дій та бездіяльності; ефективності як обов'язку публічної адміністрації забезпечувати досягнення необхідних результатів у вирішенні покладених на неї завдань при оптимальному використанні публічних ресурсів; демократизм методів і стилю роботи відтворює народовладдя в державному управлінні й передбачає встановлення глибоких і постійних взаємозалежностей між суспільством і державою як передумови формування демократичної системи управління; підконтрольності як обов'язкового внутрішнього та зовнішнього контролю за діяльністю публічної адміністрації, в тому числі судового; професійна компетентність – функції та завдання публічної адміністрації мають виконувати належним чином професійно підготовлені фахівці; поєднання виборності та призначуваності; плановості – визначення певних конкретних спільних завдань, планів діяльності, виконання яких покладене

саме на ці державні органи; науковість, що полягає у необхідності привести систему та механізми взаємодії складових елементів публічної адміністрації у відповідність до рівня розвитку суспільних відносин; відповідальності як обов'язку публічної адміністрації нести юридичну відповідальність за прийняті рішення, дії та бездіяльність тощо.

Підбиваючи підсумки під викладеним, варто зазначити, що публічна адміністрація – це певним чином побудована система органів державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів, наділених адміністративно-управлінськими функціями, які діють на єдиних принципах з метою забезпечення як інтересів держави, так і інтересів суспільства в цілому.

Аналіз сутнісних і змістовних характеристик публічної адміністрації був би неповним, статичним без з'ясування не тільки її системних, але й функціональних якостей. Системний аналіз, хоча і є достатньо універсальним, не вичерпує всіх загальнонаукових методів пізнання державно-управлінських явищ і процесів, які потребують також функціональної характеристики, оскільки іманентною якістю будь-якої системи поряд з виникненням та розвитком є її функціонування, що потребує й відповідних засобів (прийомів) пізнання: кожна наука має відповідати формі руху матерії. Тому вагоме місце в системі методів теорії публічної адміністрації посідає метод функціонального аналізу. Адже ключовим поняттям, за допомогою якого розкривається зміст і сутність публічної адміністрації як системи, є влада та управління, діяльність щодо їхнього здійснення, публічні функції. Саме влада та управлінські відносини, пов'язані з нею, характеризують публічні функції різних управлінських інститутів, є системоутворюючими чинниками, які формують публічну адміністрацію. Фактично публічну адміністрацію й утворюють різні управлінські інституції, механізми, що забезпечують їхні організації та функціонування. А те, як ці управлінські інституції організуються, формуються, діють, як легально функціонують у найзагальнішому смислі й становить зміст публічної адміністрації, а звідси детермінує систему її функцій.

Актуальність діяльнісного та функціонального методів наукових досліджень публічної адміністрації, які відбуваються в Україні, зумовлена низкою факторів і, насамперед, внутрішніми чинниками, тобто суттю й змістом цих явищ. Насамперед, це обумовлено такими чинниками: новим типом Української держави, яку проголошено суверенною, незалежною, демократичною, соціальною та правовою державою. Природно, що розкрити роль і значення цієї держави можна лише або насамперед через її діяльність і, зокрема, через функції. До того ж соціальна роль і значення держави тривалий час принижувалися, спотворювалися або замовчувалися; новою системою органів державної влади, які, на відміну від колишніх, традиційних, є єдиноначальними (Президент України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, глави місцевих державних адміністрацій тощо) або становлять лише вищі або центральні органи державної влади (Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Конституційний Суд України). Лише системно-структурний аналіз цих явищ, який би здійснювався поза діяльнісного підходу, є малоєфективним. Всебічне дослідження цих органів публічної влади та управління об'єктивно можливе лише через функції публічної адміністрації; істотно змінився зміст діяльності держави та ряду органів державної влади, які раніше були в переважній більшості символічними (парламент, уряд тощо). З'ясу-

вати їхні нинішні роль і значення, звичайно, можливо насамперед через функції публічної адміністрації як об'єктивні явища.

В управлінській науці вперше функції управління були виділені й описані французьким практиком і вченим А. Файолем в його праці «Загальне і промислове управління» в 1916 р. Функціональний зміст управління досліджували в своїх працях Ф. Тейлор, А. Файоль, Г. Черч, Л. Джильберт, М. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоурі. Значну увагу цьому питанню приділяли В. Авер'янов, Р. Акбердін, В. Афанасьєв, О. Бобров, В. Геєць, В. Герасимчук, В. Голіков, П. Керженцев, О. Кузьмін, М. Мартиненко, Ф. Хміль, О. Козлова, Г. Одинцова, Г. Попов, З. Румянцева, Н. Саломатін, В. Сіренко, П. Смірнов, Г. Таркач, В. Цветков та інші фахівці з питань управління. Однак функції управління й сьогодні залишаються об'єктом дискусій.

Функціональний аналіз діяльності публічної адміністрації (її динамічна спрямованість) сприятиме проникненню у правову та управлінську природу цього суб'єкту державного апарату, розкриватиме обсяг, характер і зміст його діяльності. Тільки за допомогою поняття функцій надається конкретна визначеність цього політико-правового феномена. Без функціонального аналізу неможливе вивчення будь-якого елементу політичної системи суспільства: державного апарату, органів державної влади та управління тощо. Лише визначивши функції публічної адміністрації, можна уявити, яку роль мають вони серед інших суб'єктів державного апарату, в суспільстві взагалі та яке їхнє соціальне призначення.

Варто усвідомлювати, що функціональний аналіз можливий тільки в динамічних системах, тобто тих системах, які здатні змінюватися. Такою, власне, і є публічна адміністрація, яка перебуває сьогодні у фазі свого становлення та перманентного реформування. Але, підкреслюючи значення функціонального методу в теорії державного управління, доводиться, однак, констатувати його відносно обмежені можливості. Коли мова йде про систему, внутрішня ієрархія якої більше чи менше зрозуміла, функціональне описання може виявитися досить ефективним засобом аналізу. При аналізі системи з достатньо складними рівнями зв'язків функціональний метод не може дати відповідей на всі питання, які виникають у процесі системного аналізу. Тому іноді виникає потреба в структурному аналізі. Свідченням цього є наявність у структурі публічної адміністрації суб'єктів з різною природою – органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Необхідність структурного аналізу впливає зі специфіки системного та функціонального методів, схожих тим, що за допомогою кожного з них так чи інакше з'ясовуються й аналізуються структурні елементи системи. Саме цим можна пояснити той факт, що в літературі нерідко зустрічаються найменування розглядуваних методів як системно-структурного та структурно-функціонального.

Для вивчення статичного стану державно-правових явищ метод структурного аналізу, безумовно, є необхідним, оскільки за його допомогою визначаються складові частини даної системи. Тому важко погодитися з думкою, що функціональний метод завжди є вихідним, первинним у порівнянні з структурним⁶⁰. Переважне значення того чи іншого метода завжди залежить від завдань та об'єкта дослідження. Зокрема, коли за мету обирається тільки структура системи, функціональний метод не може мати пріоритету перед структурним. Однак,

пізнавши структуру держави у цілому або структуру окремих її елементів, зокрема й публічної адміністрації, неможливо пізнати в той же час її динамічні властивості (головну соціальну цінність держави, важливішу сторону її соціального призначення). І в цьому випадку застосування методу структурного аналізу недостатньо, ефективнішим є функціональний метод, за допомогою якого вивчаються взаємозалежність елементів, їхнє взаємодія та взаємовплив⁶¹.

Свідченням цього є те, що на організаційну структуру апарату управління, його кадровий склад, форми та методи діяльності значною мірою впливають стереотипи колишньої командно-адміністративної системи, а також вади, притаманні існуючій системі публічного управління – неадекватні умовам політичної та економічної багатоманітності та роздержавлення усіх сфер суспільного життя. У силу цього публічна адміністрація не відповідає стратегічному курсу держави до демократії та європейських стандартів урядування, оскільки залишається неефективною, схильною до корупції, внутрішньо суперечливою, надмірно централізованою, закритою від суспільства і відірваною від потреб людини.

Основними причинами такого стану є: незавершеність трансформації Кабінету Міністрів України в орган політичного керівництва, в тому числі нечітке розмежування функцій щодо формування та реалізації державної політики між вищими органами влади — Президентом України та Кабінетом Міністрів України, незабезпеченість наступництва під час зміни Кабінету Міністрів України тощо; нераціональна система органів виконавчої влади на центральному рівні, в тому числі необґрунтовано велика кількість центральних органів виконавчої влади фактично рівних за статусом з міністерствами, нечітка класифікація центральних органів виконавчої влади, значна різноманітність їхніх видів; незавершеність розмежування в системі між органами функцій з формування та реалізації державної політики, таких як управління державною власністю, нагляд і контроль, надання адміністративних послуг тощо; незавершеність розмежування політичного та адміністративного керівництва в міністерствах; низький рівень координації та взаємодії між центральними органами виконавчої влади; слабо розвинуті та неефективні механізми підзвітності, нагляду та контролю щодо центральних органів виконавчої влади, які спрямовуються та координуються міністрами; галузевий принцип утворення багатьох центральних органів виконавчої влади та породжувані цим конфлікти функцій, і надмірна організаційна фрагментація відповідальності за державну політику; значна невизначеність щодо внутрішнього розподілу відповідальностей і функцій у системі центральних органів виконавчої влади, що спричиняє дублювання діяльності, розпорощення та нераціональне використання людських і фінансових ресурсів тощо; неефективна організація виконавчої влади на місцевому рівні, неспроможне місцеве самоврядування та нераціональний адміністративно-територіальний устрій; неефективна публічна служба, плінність кадрів і неналежний професійний рівень персоналу; суб'єктивізм в управлінні публічною службою; покладення на публічних службовців політичних функцій і незахищеність публічних службовців від партійно-політичних впливів; неналежний рівень професійного навчання та підвищення кваліфікації публічних службовців, особливо посадових осіб місцевого самоврядування тощо; відсутність паритетних засад у відносинах приватних фізичних і юридичних осіб з органами публічної адміністрації, зокрема, неналежне правове регулювання відносин між приватними особами та публічною адміністрацією – фактична перевага відомчих інтересів, формалізм, бюрократія, корупція; пробле-

ми доступу до публічної інформації; відсутній або неефективний порядок адміністративного оскарження рішень, дій та бездіяльності публічної адміністрації; зволання зі становленням системи адміністративних судів, їхня первантаженість, тривалі строки розгляду справ тощо.

Все це не тільки переконливо свідчить про необхідність модернізації публічної адміністрації в Україні та вказує напрямки реформи, а й підкреслює значення функціональних реформ, а не лише структурних змін.

Особливий вплив на виникнення та еволюцію функціонального методу пізнання в політико-правових теоріях зробив науковий підхід, відповідно до якого держава розглядалася за аналогією з живим організмом. Згідно з таким сприйняттям соціальних явищ у системі суспільства та, відповідно, у його політичній організації – державі вишукувалися певні схожі риси з біологічними органами. При цьому, наприклад, функції держави, так само як і функції органічної системи, у процесі своєї реалізації переслідували у достатньому ступені схожі цілі – самозбереження, поступальний розвиток, вирішення спірних і подолання кризових ситуацій тощо⁶².

Таким чином, функціональний підхід не просто передбачає розгляд держави як деякої статичної системи, а висуває вимогу її дослідження в процесі різного роду цілеспрямованої діяльності, через яку виражається сутність самої держави як єдиного організму. При цьому дослідженню підлягає як діяльність окремих елементів, які складають публічну адміністрацію, так і держава як цілісна система (армія, суди, органи управління тощо), її цілеспрямована діяльність, яка зводиться до вирішення важливіших завдань і досягнення глобальних цілей, які стоять у даній історичний період перед суспільством у цілому.

У сучасних вітчизняних і зарубіжних наукових джерелах зустрічаються різні варіанти визначення та характеристики поняття функцій (держави, державного управління, державного апарату тощо). Поняття «функція соціальних систем», не зважаючи на досить широке висвітлення в спеціальній літературі, немає загальноновизнаного тлумачення. У визначенні функцій соціальних систем наразі домінують, головним чином, дві полярні позиції. Згідно з першою поняття функції держави пов'язується більшою чи меншою мірою з поняттям її діяльності⁶³. Причому в більшості випадків в якості суттєвої ознаки функції береться те, що це певна частина (вид) діяльності. Однак існує інша точка зору, а саме: функція в сутності своїй є лише «потенційна можливість чи необхідність діяти певним чином у певних умовах»⁶⁴, «реально функція сама по собі не існує, вона спостерігається в процесі конкретної цілеспрямованої діяльності»⁶⁵, є не частиною діяльності, тобто матеріальним процесом, а лише напрямками цієї діяльності.

З позицій іншого підходу, функція держави визначається головним чином через її соціальне призначення, яке полягає у вирішенні певних завдань і досягненні цілей⁶⁶. Обумовлений даний концептуальний підхід тим, що протягом усієї історії розвитку держави різні її функції виникали як певна реакція суспільства на будь-які потреби, як спосіб, метод їх задоволення. Тому вже в самому виникненні закладене конкретне завдання або група завдань. Але функції держави не є тільки лише ідеальними або навіть практичними завданнями та цілями. Тому варто погодитися з тією точкою зору, згідно з якою функція (у її соціальному розумінні) певним чином пов'язана зі здійсненням діяльності (з функціонуванням). У іншому випадку відбувається ототожнення функції з цільовими установками, завданнями. Виходячи з цього у теоретичному державознавстві робилися спроби вклю-

чення в поняття функції держави фактичної, реально здійснюваної державної діяльності.

На сучасному етапі розвитку вітчизняної адміністративно-правової науки та теорії державного управління посилюється інтерес до функціонального підходу щодо діяльної сторони публічної адміністрації, але з одним істотним уточненням: розширюється та поглиблюється розуміння соціального призначення суб'єктів публічної адміністрації та держави в цілому, спростовується раніше існуючий жорсткий зв'язок між змінами класових характеристик державного апарату та, відповідно, його функцій. Цей зв'язок, як покаже історичний досвід, виявився багатоаспектнішим, на функції справляють детермінуючий вплив не стільки класові характеристики держави, скільки нові умови та проблеми сучасної життєдіяльності суспільства.

Отже, у функціональній характеристиці державного апарату та публічної адміністрації вітчизняна теорія відходить від попередньої методологічної вульгаризації та догматизації, враховує нові проблеми, але водночас зберігає й те позитивне, що було напрацьоване в цій галузі на попередньому етапі. Цінним виявилось, насамперед, саме розуміння функції державного управління, її змісту і значення як одних з найважливіших характеристик діяльної сторони державного управління тощо.

У контексті дослідження функцій публічної адміністрації аналіз функцій управління, функцій державного апарату, держави в цілому має велике науково-методологічне значення. Адже всі атрибути політичної системи та інструменти сучасного публічного адміністрування формуються державою та використовуються нею для забезпечення життєдіяльності усєї суспільної системи та надання публічних послуг населенню. Звідси можна зробити висновок: публічна адміністрація є центральним суб'єктом (учасником) управлінських (адміністративних) відносин. Це означає, що для правильної побудови її апарату, включаючи вибір структури та наділення функціями, необхідно брати до уваги політико-правові та соціально-економічні закономірності, знати принципи організації управління та враховувати поведінку всіх без винятку активних його агентів як в центрі, так і на місцях.

1. *Авер'янов В. Б., Пухтецька А.А.* Адміністративно-правові засади подолання кризових явищ в сфері державного управління // Науковий вісник Академії муніципального управління: 36. наук. праць. Серія «Право». – 2011. – Вип. 1. – С. 159–176. 2. *Беньо М.* Вплив теорії публічної адміністрації на розвиток адміністративного права (приклад Польщі) // Законодавство України: Наук.-практ. коментар. – 2006. – № 7. – С. 8–12. 3. *Білозерська Т. О.* Реформування публічної адміністрації в Україні як крок до європейської інтеграції // Форум права. – 2007. – № 2. – С. 11–19. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2007-2/07btodei.pdf>. 4. *Гнидюк Н.* Визначення поняття публічної адміністрації в ACQUIS COMMUNAUTAIRE // Законодавство України: Наук.-практ. коментар. – 2006. – № 10. – С. 74–77. 5. *Грицак І. А.* Європейське управління: теоретико-методологічні засади: Монографія. – К.: К.І.С., 2006. – 398 с. 6. *Гурковський М. П.* Реєстраційна діяльність публічної адміністрації: організаційно-правовий аспект: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. – Л., 2010. – 16 с. 7. *Коліушко І., Тимошук В.* Реформа публічної адміністрації на місцевому та регіональному рівні як один із напрямків адміністративної реформи. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.municipal.gov.ua/fond/default.asp?cid=1139>; *Ефективна публічна адміністрація (довідник для міністрів)* / Автори-упорядники: І. Коліушко, В. Тимошук. – К., 2006. – 32 с. 8. *Кравцова Т. М., Солонар А.В.* Поняття та принципи

діяльності публічної адміністрації // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 522–525. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10ktdmpra.pdf> **9. Лахижа М. І.** Модернізація публічної адміністрації: теоретичні та практичні аспекти: Монографія. – Полтава: РВВ ПУСКУ, 2009. – 289 с.; *Лахижа М. І.* Проблеми модернізації публічної адміністрації у дослідженнях Інституту політичних наук Варшавського університету // Актуальні проблеми європейської та євроатлантичної інтеграції України. Матеріали 6-ї регіональної наук.-практ. конф. (14 травня 2009 р., м. Дніпропетровськ). – Дн.: ДРІДУ НАДУ. – 2009. – С. 65–67; *Лахижа М. І., Черчатий О. І.* Етичні основи діяльності публічної адміністрації в Польщі // Державне будівництво. – 2007. – № 1. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kbuvara.kharkov.ua/e-book/n_1_2007/index.html **10. Лелеченко А. П.** Децентралізація в системі державного управління в Україні: теоретико-методологічний аналіз: Автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01. – К., 2006. – 20 с. **11. Малиновський В. Я.** Зарубіжні концепти трансформації публічної адміністрації: уроки для України // Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.center.gov.ua/administrativna-reforma/zarubizhni-koncepti-transformaciyi-publichnoyi-administraciyi-uroki-dlya-ukrayini.html> **12. Михайлишин Л. Р.** Удосконалення системи місцевого управління в Україні з використанням зарубіжного досвіду: Автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01. – Львів, 2008. – 20 с. **13. Пухтецька А. А.** Європейські принципи адміністративного права та їх запровадження в законодавстві України: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України. – К., 2009. – 20 с.; *Пухтецька А. А.* Запровадження принципів та стандартів належного урядування в діяльності публічної адміністрації // Наукові записки НаУКМА. – Т. 103. – 2010. – С. 36–40 **14. Ефективна публічна адміністрація (довідник для міністрів) / Автори-упорядники: І. Коліушко, В. Тимошук. – 32 с. 15. Борденюк В. І.** Співвідношення місцевого самоврядування та державного управління: конституційно-правові аспекти: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.02. – К., 2009. – 40 с. **16. Бураков В. Ю.** Теоретико-правові аспекти взаємодіяння государственных органов исполнительной власти и местного самоуправления в современной России: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – СПб., 2003. – 22 с. **17. Воронков А. А.** Взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в условиях муниципальной реформы: Автореф. дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02. – М., 2007. – 25 с. **18. Еркіна Т. Н.** Правовое регулирование взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации, субъектов РФ и органов местного самоуправления в условиях административной реформы: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – М., 2006. – 22 с. **19. Казанцева О. Л.** Взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в условиях государственно-правовой централизации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – Барнаул, 2011. – 25 с. **20. Карабін Т. О.** Співвідношення повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: теоретичні і практичні питання: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07; Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України. – К., 2007. – 24 с. **21. Ковешников Е. М.** Государство и местное самоуправление в России : Теоретико-правовые основы взаимодействия: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – М., 2001. – 48 с. **22. Космина И. А.** Конституционно-правовые основы взаимодействия органов местного самоуправления и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (на примере Санкт-Петербурга): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 2010. – 24 с. **23. Крусян А. Р.** Взаємодія місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – О., 1999. – 19 с. **24. Курбанов А. К.** Взаимодействие федеральных, региональных и муниципальных органов власти в Северо-Кавказском регионе (социологический анализ): Автореф. дис. ... канд. социолог. наук: 22.00.08. – М., 2010. – 22 с. **25. Наймуши-**

на С. Г. Конституционно-правовые основы организации и взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – М., 1999. – 23 с. **26.** *Овсянников С. А.* Правовые основы взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти Российской Федерации в контексте проведения муниципальной реформы: Конституционно-правовые аспекты: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. – Саратов, 2007. – 25 с. **27.** *Онуприєнко А. М.* Місцеві органи влади в механізмі демократичної держави: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – Х., 2008. – 20 с. **28.** *Поскребышев А. Н.* Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления в областях – субъектах Российской Федерации : Конституционно-правовые аспекты: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – М., 2003. – 26 с. **29.** *Селютина Е. Н.* Взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления: Правовой и политической аспекты: Автореф. дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02. – Орел, 2003. – 24 с. **30.** *Сомова О. А.* Правовые основы взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – Саратов, 2003. – 28 с. **31.** *Торохтій Ю. З.* Правові засади взаємодії місцевих державних адміністрацій та місцевого самоврядування в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – Х., 2005. – 20 с. **32.** *Чанала Г. В.* Місцеве самоврядування в системі публічної влади: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – Х., 2004. – 20 с. **33.** *Уваров А. А.* Местное самоуправление в соотношении с государственной властью в Российской Федерации: Проблемы развития и взаимодействия: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – М., 2002. – 38 с. **34.** *Холопов В. А.* Формирование модели взаимодействия органов государственной и местной власти в условиях муниципальной реформы (на примере Центрального федерального округа): Автореф. дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02. – М., 2007. – 25 с. **35.** *Авер'янов В. Б.* Проблеми забезпечення верховенства права у сфері виконавчої влади // Українське право: матеріали міжнар. конф. [«Верховенство права: питання теорії та практики»]. – 2006. – № 1. – С. 267–276; *Авер'янов В. Б.* Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції // Право України. – 2006. – № 5. – С. 11–17. **36.** *Головатий С. П.* Верховенство права: ідея, доктрина, принцип: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01; Ін-т законодавства Верхов. Ради України. – К., 2008. – 44 с. **37.** *Калиновський Б. В.* Конституційні принципи місцевого самоврядування в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02; Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2004. – 21 с. **38.** *Карабін Т. О.* Принципи розмежування повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: поняття та характеристика // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. – Вип. 5. – Ужгород, 2006. – С. 118–123; *Карабін Т. О.* Співвідношення повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування : теоретичні і практичні питання: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – К., 2007. – 24 с. **39.** *Козюбра М. І.* Принцип верховенства права і права людини // Права людини і права держава (До 50-ї річниці Загальної Декларації прав людини) : тези доп. та наук. повідомлень наук. конф. проф.-виклад. складу (м. Київ, 10–11 грудня 1998 р.) / [відп. ред. В. Я. Тацій]. – Х., 1998. – 188 с.; *Козюбра М. І.* Принцип верховенства права та вітчизняна теорія і практика // Українське право: Матеріали міжнар. конф. [«Верховенство права: питання теорії та практик.»]. – 2006. – № 1. – С. 15–23. **40.** *Колишко Р. А.* Децентралізація публічної влади в унітарній державі: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01; Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2003. – 16 с. **41.** *Кравцова Т. М., Солонар А.В.* Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 522–525. – [Електронний

ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10ktmdpa.pdf> **42.** Крусян А. Р. Конституционные принципы взаимодействия местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления // Актуальные проблемы держави та права: 36. наук. праць. – Одеса, 1999. – Вип. 6. – С. 110–115; Крусян А. Р. Взаємодія місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – О., 1999. – 19 с. **43.** Куйбіда В. С. Організаційно-функціональні принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування. – К.: МАУП, 2003. – 571 с. **44.** Околіта С. В. Законність та справедливість як принципи державного управління // Вісник УАДУ. – 1998. – № 4. – С. 185–194; Околіта С. В. Законність у державному управлінні: філософський аспект // Вісник УАДУ. – 1999. – № 1. – С. 319–330; Околіта С. В. Принцип соціальної справедливості: його роль у правовому регулюванні та державному управлінні // Командор. – 1999. – № 2. – С. 1–4; Околіта С. В. Справедливість та законність як принципи державно-правового регулювання: Автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. – К., 2000. – 18 с. **45.** Погребняк С. П. Основоположні принципи права: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 2009. – 36 с. **46.** Пухтецька А. А. Європейські принципи адміністративного права та їх запровадження в законодавстві України: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – К., 2009. – 20 с.; Пухтецька А. А. Європейські принципи адміністративного права та європейський адміністративний простір : наук.-інформ. видання. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2007. – 88 с.; Пухтецька А. А. Запровадження принципів та стандартів належного урядування в діяльності публічної адміністрації // Наукові записки НаУКМА. – Т. 103. – 2010. – С. 36–40. **47.** Gordon G. J. Public administration in America. – 2-nd edit. – New York: St. Martin's Press, 1982. – 623 p., [XV]; Lutrin C. E., Settle A. K. American public administration: Concepts and cases. – Third edition. – New Jersey: Prentice-Hall, 1985. – Bibliography: p. 493 – 506; Macmillan L. Local Government Law and Administration in England and Wales // Volume 11. Public assistance to road surfacing experiments. – London : Butterworth & Co., 1939. – 424 p., [LXIII]; *Preparing Public Administrations for the European Administrative Space / SIGMA Papers, OECD.* – Paris, 1998. – No. 23. – 191 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://oecd.org/dataoecd/20156/36953447.pdf>; *Principles of good administration in the member-states of the European Union* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.statkontoret.se/upload/Publikationer/2005/200504.pdf>; *Sharkansky I. Public Administration : Policy-making in Government agencies.* – 3 th ed. – Chicago : and McNally, 1975. – 376 p., [XXI] та ін. **48.** Авер'янов В. Б. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії // Право України. – 2003. – № 5. – С. 117. **49.** Концепція реформування публічної адміністрації в Україні. Проект, розроблений експертами Центру політико-правових реформ. Текст станом на 23.12.2005 р. – [Електронний ресурс]. – Офіційний сайт Центру політико-правових реформ – Режим доступу: // <http://www.pravo.org.ua/index.php/2010-03-06-00-08-13/2010-03-06-00-23-46/47-conceptpubrefua> **50.** Концепція реформування публічної адміністрації в Україні. Проект, розроблений експертами Центру політико-правових реформ. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.pravo.org.ua/files/stat/Concept_public_administration.pdf **51.** Пухтецька А. А. Європейські принципи адміністративного права та їх запровадження в законодавстві України: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – С. 1. **52.** Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління. – К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. – С. 168–169. **53.** Рейни Х. Дж. Анализ и управление в государственных организациях : пер. с англ. - 2-е изд. – М.: ИНФРА-М, 2002. – 402 с. **54.** Кравцова Т. М., Солонар А. В. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 522.

– [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10ktdmpra.pdf> **55.** *Тихомиров Ю. А.* Публичное право: Учеб. – М.: БЕК, 1995. – С. 35. **56.** *Старилов Ю. Н.* Курс общего административного права: В 3 т. – Т. 1 : История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. – М.: НОРМА – ИНФРА М, 2002. – С. 209. **57.** *Добкін М. М.* Адміністративно-правовий статус виконавчих органів міських рад: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Ін-т законодавства Верхов. Ради України. – К., 2009. – 20 с.; *Журавель Я. В.* Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Ін-т законодавства Верхов. Ради України. – К., 2008. – 18 с.; *Кириченко Ю. М.* Адміністративно-правові засади діяльності міського голови: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2007. – 22 с. **58.** *Батанов О. В.* Муніципальна влада в Україні: конституційно-правові проблеми організації та функціонування: Дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. – К., 2011. – С. 136. **59.** *Кравцова Т. М., Солонар А.В.* Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації / Т. М. Кравцова, А. В. Солонар Цит. праця. – С. 523. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10ktdmpra.pdf> **60.** *Каск Л. И.* Функции и структура государства / Отв. ред.: Керимов Д. А. – Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1969. – С. 4. **61.** *Радько Т. Н.* Теория государства и права : учеб. для вузов. – М.: Академ. Проект, 2005. – С. 37. **62.** *Теория государства и права: Учеб. / Под ред. Р. А. Ромашова.* – СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2005. – С. 80. **63.** *Максименко Н. П.* Функции социалистического государства: Методическое письмо для слушателей. – М., 1977. – С. 7; *Попков В. Д.* Социальная политика Советского государства и право. – М.: Изд-во МГУ, 1979. – 137 с. **64.** *Юсупов В. А.* Право и советское государственное управление. Административно-правовой аспект проблемы / Науч. ред.: Тарнопольский Р. И. – Казань: Изд-во Казан. ун-та, 1976. – С. 73. **65.** *Вишняков В. Г.* Структура и штаты органов советского государственного управления / Отв. ред.: Лунев А. Е. – М.: Наука, 1972. – С. 110. **66.** *Каск Л. И.* К вопросу о функциях государства // Вопросы современного развития советской юридической науки. Тезисы докладов. Научная конференция, посвященная 50-летию советского государства и права, Л., 5–7 июня 1968 г. : Тезисы докладов / Отв. ред.: Алексеев Н. С., Домахин С. А., Явич Л. С. – Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1968. – С. 22–24.