

О.О.Сунцова

ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ

ПІДРУЧНИК

3-тє видання, перероблене та доповнене



ПУБЛІЧНЕ
АДМІНІСТРУВАННЯ

ПІДРУЧНИК

3-тє видання, перероблене та доповнене

О.О.Сунцова

Київ 2023

Дніпро
«Середняк Т.К.»
2023

УДК 35(075.8)

ББК Х400.707

С 89

Гриф надано

Міністерством освіти і науки України

(Лист № 14/18.2-849 від 18.04.2013)

Рецензенти:

Крушевський А.В. – д-р екон. наук, проф.

(Економіко-технологічний університет)

Сташишен М.С. – д-р екон. наук, проф.

(Державний економіко-технологічний університет транспорту МОН України);

Чубукова О.Ю. – д-р екон. наук, проф.

(Київський національний університет технологій та дизайну МОН України).

Сунцова О.О.

С 89 Публічне адміністрування : підруч. 3-тє видання, доповнене та переродлене — Дніпро:

Середняк Т. К., 2023, — 334 с.

ISBN 978-617-8111-96-0

У підручнику розглядаються поняття публічного адміністрування, його функції, склад і роль у розвитку економічної та соціальної інфраструктури. Основні теми відображають ті вимоги, які ставляться до рівня і обсягу знань сучасних спеціалістів новими програмами освіти із нормативної дисципліни «Публічне адміністрування» та відповідають потребам ринкової економіки.

Рекомендується для використання при вивченні та викладанні нормативного курсу «Публічне адміністрування».

Для студентів вищих навчальних закладів, аспірантів та всіх тих, хто цікавиться даною тематикою.

Сунцова О.О. Публічне адміністрування

УДК 35(075.8)

ББК Х400.707

© Сунцова О.О., 2023

Зміст

Вступ	
Розділ 1. Публічне адміністрування як системне явище в суспільстві	5
Тема 1. Предмет і методологічна основа публічного адміністрування	5
1. Основні підходи до розуміння публічного адміністрування та його еволюція	5
2. Предметна сфера публічного адміністрування	13
3. Методологічна основа публічного адміністрування	13
4. Співвідношення управління та адміністрування	23
5. Суб'єкти публічного адміністрування	32
6. Публічне адміністрування як сфера діяльності	44
Запитання для самоконтролю	49
Перелік тестових завдань	49
Тема 2. Основні теорії управління суспільством	50
1. Джерела ідей управління суспільством і країною	50
2. Від зародження наукових ідей до формування традиційної моделі публічного адміністрування	53
3. Публічно-управлінські трансформаційні процеси	58
4. Нові моделі публічного адміністрування	63
Запитання для самоконтролю	67
Тема 3. Громадянське суспільство як суб'єкт формування цілей публічного адміністрування	67
1. Громадяни та об'єднання громадян як суб'єкти публічного адміністрування	67
2. Місце і роль громадських організацій у публічному адмініструванні	71
Запитання для самоконтролю	75
Тема 4. Публічне адміністрування та влада	76
1. Феномен влади	76
2. Публічна влада та публічне адміністрування	76
3. Механізм взаємодії влади та публічного адміністрування	77
5. Держава як суб'єкт політичної влади	78
6. Лобізм	89
Запитання для самоконтролю	90
Тема 5. Закони та принципи публічного адміністрування	91
1. Загальний закон соціального управління - залежність управляючого впливу від стану системи та зовнішнього середовища	91
2. Закони необхідності посилення регулювання та управління суспільними процесами	94
3. Закони розмежування центрів влади та управління	94
4. Закони системності організації та саморозвитку системи публічного адміністрування	97
5. Принципи, що регулюють адміністрування як соціально- політичний, соціально-економічний та соціально-культурний процеси	97
Запитання для самоконтролю	103
Розділ 2. Організація публічного адміністрування	105
Тема 6. Механізми, органи, методи та стилі публічного адміністрування	105
1. Структура механізму та органів публічного адміністрування	105
2. Типологізація органів публічного адміністрування	110
3. Методи публічного адміністрування	127
4. Стиль публічного адміністрування	132
Запитання для самоконтролю	138
Тема 7. Бюрократія в системі публічного адміністрування	138
1. Бюрократія як наукова категорія	138
2. Теорія бюрократії М.Вебера	139
3. Публічна служба	141
Запитання для самоконтролю	148
Тема 8. Антикорупційна діяльність у сфері публічного адміністрування	149
1. Поняття корупції та корупційних дій	149
2. Нормативно-правова база антикорупційної діяльності	152
3. Особливості адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення	154

Запитання для самоконтролю.....	155
Тема 9. Результативність та ефективність публічного адміністрування.....	156
1. Поняття результативності та ефективності публічного адміністрування.....	156
2. Вимір продуктивності, результативності та ефективності публічного адміністрування.....	160
3. Фактори підвищення ефективності публічного адміністрування.....	166
Запитання для самоконтролю.....	168
Розділ 3. Публічне адміністрування в соціальній та економічній сферах.....	168
Тема 10. Основні засади публічного адміністрування в соціальній сфері.....	168
1. Публічне адміністрування у сфері юстиції.....	168
2. Державна реєстраційна служба України.....	173
3. Публічне адміністрування в сфері внутрішніх справ.....	177
3. Публічне адміністрування в сфері оборони та безпеки.....	185
4. Публічне адміністрування у сфері зовнішніх відносин.....	199
5. Публічне адміністрування в сфері освіти України.....	208
6. Публічне адміністрування в сфері науки України.....	220
7. Публічне адміністрування у сфері культури.....	229
8. Публічне адміністрування у сфері охорони здоров'я.....	240
9. Публічне адміністрування у сфері молоді та спорту.....	253
Запитання для самоконтролю.....	263
Тема 11. Публічне адміністрування та економіка.....	263
1. Основні напрями формування та розвитку сучасної економічної системи.....	263
2. Публічне адміністрування у сфері фінансів.....	275
3. Публічне адміністрування у сфері фінансового моніторингу.....	284
4. Митна справа як об'єкт публічного адміністрування.....	292
Запитання для самоконтролю.....	301
Тема 12. Відповідальність у публічному адмініструванні.....	301
1. Правопорушення та відповідальність.....	301
2. Відповідальність органів державної влади та місцевого самоврядування, державних і комунальних підприємств, установ і організацій, посадових осіб за правопорушення у сфері публічного адміністрування.....	319
3. Відповідальність недержавних організацій, органів і осіб, які не перебувають на державній службі чи службі в органах місцевого самоврядування, за правопорушення у сфері публічного адміністрування.....	327
Запитання для самоконтролю.....	336
ОСНОВНІ ТЕРМІНИ:.....	337
СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ.....	337

Вступ.

Нові реалії вимагають застосування нових підходів до управління: заміни традиційних способів управління, що базуються на застосуванні владних повноважень та чітких бюрократичних процедур, на такі, що зорієнтовані на надання якісних публічних послуг. Трансформації урядів супроводжується заміною традиційних механізмів управління на ринкові: “наказувати і контролювати” на “мотивувати та отримувати результат”. Підвищення продуктивності роботи державних установ, запровадження ринкового стилю управління, децентралізація, фокусування уваги на результатах, а не на процедурах – основні чинники, що вплинули на появу нової форми управління у державному секторі.

Публічне адміністрування (англ. *public administration*), – це пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики. Поява нової форми управління у публічній сфері була спричинена потребою модернізувати організаційні структури і процедури, які вони використовують, для того, щоб усі інституції публічної сфери працювали краще. Публічне адміністрування стосується ефективного функціонування всієї системи політичних інституцій. Публічне адміністрування має два тісно пов'язаних значення:

- цілісний державний апарат (політика, правила, процедури, системи, організаційні структури, персонал тощо), який фінансується за рахунок державного бюджету і відповідає за управління і координацію роботи виконавчої гілки влади та її взаємодію з іншими зацікавленими сторонами в державі, суспільстві та зовнішньому середовищі;

- управління та реалізація різних урядових заходів, що пов'язані з виконанням законів, постанов та рішень уряду та управління, що пов'язане з наданням публічних послуг.

Незважаючи на те, що управління у приватній та публічній сферах почало здійснюватися подібно, публічне адміністрування має свої особливості. Головна мета будь-якого управління у публічній чи у приватній сфері – з мінімальними витратами ресурсів, часу і зусиль досягнути максимальної ефективності, дієвості і результативності. Публічний управлінець намагається найбільш раціонально використати наявну інфраструктуру для надання публічних благ та задоволення суспільного інтересу.

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

Мета - підготовка фахівців для роботи у сфері публічного управління, які забезпечать європейський рівень надання адміністративних послуг на засадах запровадження у практику діяльності принципів демократичного врядування.

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

В результаті вивчення дисципліни «Публічне адміністрування» студенти повинні **знати**:

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

вміти:

- підготувати нормативну документацію (накази, розпорядження тощо), пропозиції, рекомендації (проекти) для суб'єкта публічного адміністрування щодо визначення стратегічних цілей, завдань та етапів управлінських рішень на основі результатів системного аналізу суспільно-політичного та соціально-економічного стану розвитку сфери управління (об'єкта управління), застосовуючи методики визначення певних показників;

- визначати технологію управління суб'єктом публічної сфери, що є раціональною за ознаками досягнення мети діяльності та ресурсами, що використовуються, з урахуванням особливостей цього суб'єкта;

- виробити процедури та основний зміст кожного етапу вироблення та впровадження управлінського рішення з визначенням термінів, виконавців і вартості;

- уживати заходи із впровадження сучасних форм і методів діяльності суб'єкта публічної сфери, його структурного підрозділу, оптимізації його функціональної та організаційної структури, виходячи зі змісту сучасних управлінських технологій;

- застосовувати методи та критерії оцінювання результативності та ефективності публічного адміністрування в умовах соціально-економічних змін.

Розділ 1. Публічне адміністрування як системне явище в суспільстві

Тема 1. Предмет і методологічна основа публічного адміністрування

1. Основні підходи до розуміння публічного адміністрування та його еволюція.

Термін **публічного адміністрування** охоплює різні сфери життя як публічного так і приватного, охоплює різні галузі знань такі як філософія, соціологія, право, економіку і політологію. Публічне адміністрування – включає в себе широкий спектр як загальнодержавних так і місцевих – регіональних та інших інститутів та місцевого самоврядування, тобто носить суспільний характер. Крім того у термін поняття «публічне адміністрування» входить і впровадження державної політики а також і якості суспільного адміністрування, що провадиться у суспільстві і для суспільства.

Категорія «public administration» перекладено на російську як «государственное управление». , але дослідження змісту цих понять свідчить про те, що це питання заслуговує на більш глибоке вивчення. Публічне виділяється на протиставленні різних сфер життя “публічного і приватного”, а сама ідея “публічного” виникає з наданням відповіді на споконвічне запитання: що має бути публічним, а що – приватним? Зміст поняття “публічне адміністрування” доцільно виходити із комплексу проблематики, що охоплює такі галузі знань як філологія, філософія, соціологія, право, економіка і політологія. До сфери публічного адміністрування можна віднести все, що пов’язано з державою, суспільством, нацією. Ідеї публічного адміністрування можна знайти у працях Арістотеля, Г. Арендта, С. Бенна, М. Вебера, Дж. Мілла, Ю. Хабермаса та ін.

. О. Кілієвич з’ясовує сутність даного поняття таким чином:

по-перше, *Public administration* включає інститути як загальнодержавні так і регіональні, а також інститут місцевого самоврядування;

по-друге, його краще перекладати

як *суспільне адміністрування*, тобто політика та її організація, що проводиться в суспільстві і для суспільства;

по-третє, під цим терміном слід розуміти управління, або впровадження державної політики, переважно виконавчою гілкою влади або на рівні органу місцевого самоврядування.

У довідниках зміст цього поняття розглядається як «теорія та практика державного управління, яка характеризується реалізацією адміністративних процедур шляхом публічної діяльності, застосування інструментів демократичного врядування, упорядкування суспільної діяльності та надання адміністративних послуг як засобу реалізації прав та свобод громадян».

У сучасному розумінні поняття «публічного» дістало значних змін, але для визначення його використовуються різні теоретичні конструкції, що ускладнює повноту розуміння змісту даного поняття. Наприклад, тлумачення поняття *Public*, що міститься у Відкритій енциклопедії – Вікіпедії: 1) (прикметник), взаємопов’язані дії, що стосуються, або зачіпають, нації, держави або населення; 2) (іменник), протилежне приватному, народ, нація, що не пов’язані з урядом цієї країни; 3) (прикметник), державна скарбниця / дороги загального користування / мережі загального користування тощо.

Виходячи з наведеного, можна зробити висновок, що до сфери публічного відноситься все, що пов’язане з нацією, державою, суспільством. Наприклад, *Jus publicum* у Стародавній Греції і Стародавньому Римі виражали суспільні інтереси всієї громади (публіки). Одна з головних рис публічного адміністрування того часу полягала у тому, що існуючі норми формуються та існують ніби незалежно від волі окремого суб’єкта. Тобто, до публічного належало усе, *що стосується людської діяльності і вимагає втручання держави або спільних дій*. Так, у Стародавній Греції Арістотелю належать спроби зняття конфлікту між публічним та приватним через ідею полісу, як вищої форми людської спільноти. Але і сьогодні ці ідеї Арістотеля з даного питання лишились нездійсненими та існує велике розмаїття розумінь публічного у сучасних теоріях менеджменту та економіки.

З економічної точки зору публічне адміністрування полягає в першу чергу через призму інтересів і полягає в застосуванні ідеї «вільного ринку». Принцип вільного вибору і свободи задовольняє інтереси особи, а роль держави і політики зводиться до створення задовільних умов для публічного (суспільного) інтересу. З цього приводу можна навести висловлювання В. Вільсона «Публічне адміністрування є детальним і систематичним виконанням суспільних законів. Кожне приватне застосування загального закону є актом адміністрування. Стягування і збільшення пожатків, наприклад, вішання злочинця, транспортування і доставка пошти, озброєння армії і флоту і вербування рекрутів тощо – все це поза сумнівом є актами адміністрування, але загальні закони, які їх спрямовують, повинні бути виробленими, поза сумнівом, ззовні і над адмініструванням. Широкі плани урядових дій не є адміністративними, детальне виконання цих планів є адмініструванням.».

Аналізуючи праці вищевказаних науковців, можна виокремити окремі складові поняття публічного адміністрування:

– формування політики й керування у рамках даного політичного курсу;

– розгляд закону, його реалізація і перегляд; ухвалення постанов із приводу тих питань цієї сфери, які підпорядковані органам державної влади;

– заходи, що є суттєвими для ефективного виконання цивільних функцій, приписаних для виконавчих органів влади;

– оцінювання та модифікація публічної політики;

– управління здійснюється під контролем політичного керівника й базується на наявності в органах управління постійних, нейтральних співробітників, які реалізують визначену ними політику, не додаючи до неї нічого свого;

–здійснення контролю за виконанням бюджету, підготовки проектів законів, проведення законних урядових заходів, виконання широких повноважень від надання послуг населенню (поліцейський наглядач або прикордонник) до аудиту, аналізу (політологів), діяльності урядових агенцій.

Публічне адміністрування охоплює систему державної виконавчої влади і місцевого самоврядування, і є діяльністю з формування, впровадження, оцінювання та модифікації публічної політики.

Публічне адміністрування тісно пов'язано з управлінням і є його складовою і визначена як певна дія для досягнення певної конкретної мети а також сектором управління в політичному оточенні. Поняття адміністрування визначено в теорії управління для опису методів впливу керуючого суб'єкта на об'єкт, а саме:

«Це способи і прийоми, дії прямого і обов'язкового визначення поведінки і діяльності людей з боку відповідних керівних компонентів держави. Основними ознаками даних методів є:

а) прямий вплив державного органу або посадової особи на волю виконавців шляхом встановлення їх обов'язків, норм поведінки і видання конкретних вказівок;

б) односторонній вибір способу вирішення існуючої проблеми, варіанта поведінки, однозначне розв'язання ситуації, яке підлягає обов'язковому виконанню;

в) безумовна обов'язковість розпоряджень і вказівок, невиконання яких може потягти за собою різні види юридичної відповідальності».

Завданнями публічної адміністрації є,

-по-перше, забезпечення реалізації законів і підзаконних нормативно-правових актів,

- по-друге, виконання великого обсягу роботи з надання різноманітних послуг населенню (адміністративних, консультативних, організаційних, комунальних, соціальних тощо).

Управління – це взаємодія суб'єкта і об'єкта, яка здійснюється шляхом прийняття та реалізації рішень і характеризується залежністю об'єкта від суб'єкта, високим рівнем централізації, відповідальністю суб'єкта за стан системи.

Адміністрування – це взаємодія публічних адміністрацій з юридичними та фізичними особами по забезпеченню реалізації законів і виконання частини основних функцій:

- планування, що визначає бажані напрямки розвитку,

- створення правових, економічних та інших умов для реалізації інтересів учасників взаємодії,

- розподілу праці,

- координації діяльності,

- моніторинг результатів.

Адміністрування характеризуються підпорядкованістю закону, а не суб'єкту, узгодженням інтересів суб'єкта і об'єкта за стан системи.

У вузькому розумінні публічне адміністрування пов'язане із виконавчою гілкою влади (рис.1.1) і розглядається як: професійна діяльність державних службовців, яка включає всі види діяльності, спрямовані на *реалізацію рішень уряду*; вивчення, розробку та впровадження напрямів урядової політики.



Рис. 1.1. Вузьке і широке розуміння публічного адміністрування

У широкому сенсі під публічним адмініструванням розуміють всю систему адміністративних інститутів із ієрархією влади, за допомогою якої відповідальність за виконання державних рішень спускається зверху донизу. Тобто публічне адміністрування – це скоординовані групові дії з питань державних справ, які: –пов'язані із трьома гілками влади (законодавчою, виконавчою і судовою); –мають важливе значення у формуванні державної політики;

–є частиною політичного процесу; –значно відрізняються від адміністрування у приватному секторі;

–пов'язані із багаточисельними приватними групами та індивідами, які працюють у різних компаніях та громадах. Американські вчені об'єднують дефініції публічного адміністрування у чотири категорії: політичну, правову, управлінську, професійну (рис. 1.2).



Рис. 1.2. Категорії розгляду поняття „публічне адміністрування”

Публічне адміністрування не може існувати поза політичним контекстом. Як діяльність уряду публічне адміністрування є сукупністю дій чиновників, що здійснюються з метою забезпечення повсякденної життєдіяльності громадян держави. Як професія, публічне адміністрування має розвинуті цінності та етичні стандарти. Як діяльність, воно лише відображає культурні норми, потреби та владні реалії певного суспільства. Як фаза у циклі публічної політики публічне адміністрування є стадією, етапом в процесі розроблення і реалізації публічної політики, який ніколи не закінчується. Всі рішення приймаються і реалізуються за допомогою бюрократії тими, хто контролює політичну владу. Отже публічна політика і публічне адміністрування є двома сторонами однієї медалі, які не можуть бути відділені через неможливість окремого існування. Одна приймає рішення, інша – його виконує. Розробка публічної політики є безперервний процесом, що не може завершитись її реалізацією, оскільки завжди існує необхідність покращення. Публічне адміністрування пов’язане зі здійсненням публічних інтересів, що використовуються політичними діями у передвиборчих програмах. Публічне адміністрування є колективним виконанням того, що не може бути добре виконане індивідуально. Тому публічне адміністрування є ретельно обміркованим проявом духу суспільства. Публічне адміністрування створюється і обмежується правовими інструментами, тому передбачає здійснення однієї з найстаріших функцій уряду - правового регулювання. Воно невід’ємно пов’язане із виконанням законів і не може існувати без законодавчої бази. Жоден державний службовець не може чинити будь-які дії, не передбачені законодавчими або нормативно-правовими актами.

Публічне адміністрування є мистецтвом і наукою. Деякі люди володіють набором особистісних рис і властивостей (розсудливість, хизування, розум), мають „дар” до адміністрування, що передбачає не лише досконалі організаторські здібності, а і володіння вмінням гармонійно об’єднувати людей. Публічне адміністрування - це ідеалізм в дії. Традиційно шляхетність і патріотизм асоціювались з обов’язками публічних службовців. Публічне адміністрування – академічна дисципліна, що вивчає мистецтво і науку управління, що застосовується у публічному секторі. Але це традиційно йде поза відношенням до менеджменту та об’єднує в своєму предметі політичне, соціальне, культурне та правове оточення, що впливають на діяльність публічних інституцій. Як сфері дослідження, публічному адмініструванню притаманна міждисциплінарна природа, тому що воно містить в собі напрацювання політології, соціології, ділового адміністрування, психології, права, антропології, медицини, лісового господарства та інших галузевих наук (рис. 1.3). Публічне адміністрування - міждисциплінарна академічна сфера, що базується на теорії та концепціях економіки, політичних наук, соціології, адміністративного права, менеджменту.

Якщо публічне адміністрування запозичує так багато у інших сферах, то дійсно можна запитати що саме складає його суть, ядро, яке дозволяє взагалі розглядати його як законну академічну сферу.



Рис. 1.3. Міждисциплінарна природа публічного адміністрування

У першому офіційному американському виданні „Вступ до вивчення публічного адміністрування” (Леонард Уайт, 1926 р.) наведені чотири вирішальних припущення, які формують основу публічного адміністрування:

1. Адміністрування є процесом, який безперервно здійснюється на федеральному, державному та локальному рівнях.
2. Основа для вивчення менеджменту, не права.
3. Адміністрування залишається мистецтвом, але ідеал перетворення на науку є реалістичним і вартим.
4. Адміністрування стає і буде продовжувати бути серцевиною проблем сучасного уряду.

Публічне адміністрування – це професія, покликана використовувати унікальне мистецтво та науку управління для вирішення проблем суспільства. Але чи є це професією, такою як право, медицина, інженерія або архітектура? Статус публічного адміністрування як професії може бути визначений за допомогою тесту на професіоналізм, який доводить, що йому притаманні всі три ключові критерії, спільні для традиційних професій:

- комплекс академічних і практичних знань, які застосовуються для обслуговування суспільства;
- стандарт успіху теоретично вимірюється задоволенням потреб суспільства ніж намаганням досягти особистих цілей;
- система контролю за професійною діяльністю, яка регулює освіту нових членів та підтримує етичний кодекс та відповідні передбачені законом міри покарання.

Публічне адміністрування є професійною категорією оскільки реалізується публічними службовцями, які працюють у публічних організаціях і виконують широке коло задач. Проте більшість людей у цій широкій професійній категорії навіть не вважають себе публічними адміністраторами, ототожнюючись з галузевими професіями та заняттями (лікар, інженер, архітектор).

Публічні службовці - особи, що обіймають адміністративні посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих, консультативно-дорадчих, контрольно-наглядових та інших управлінських функцій, а також наданням адміністративних і публічних послуг. Одна з переваг професії публічного службовця полягає у можливості брати участь у аналізі та оцінці публічних програм, політики, законів та управлінських проблем.

Публічне адміністрування може бути прямим (безпосереднім) – коли публічні службовці надають послуги населенню, і непрямим (опосередкованим) – коли уряд сплачує приватним підприємцям за постачання товарів чи надання послуг громадянам (рис.1.4). Наприклад, охоронці багатьох урядових будинків є робітниками приватних організацій.



Рис. 1.4. Види публічного адміністрування

Поняття публічної та державної служби не є тотожними. Вітчизняними вченими публічна служба розглядається як професійна, політично нейтральна цивільна служба в органах державної влади та органах місцевого самоврядування. В країнах ЄС існують різні моделі публічної служби, однак поділ на державну службу і публічну службу є повсюдним, співвідношення кількості публічних і державних службовців в країнах ЄС є різним (табл. 1.1).

Таблиця 1.1. Публічні служби деяких країн ЄС

Країна	Загальна кількість публічних службовців	Кількість державних службовців	Відсоток кількості державних службовців від публічних
Німеччина	670000	650000	97
Австрія	550000	250000	45
Бельгія	800000	60000	75
Данія	690000	190000	27
Іспанія	1800000	900000	50
Франція	5500000	2600000	47
Греція	470000	130000	27
Люксембург	18500	10700	58
Нідерланди	700000	140000	20
Велика Британія	6100000	2300000	38

Термін публічна служба наголошує про причетність до цієї служби органів державної влади, органів місцевого самоврядування і недержавних організацій, які здійснюють надання населенню публічних послуг. Оскільки влада поділяється на виконавчу, законодавчу і судову гілки, *під публічною службою доцільно розуміти професійну*

цивільну службу в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, інших публічних організаціях, підприємствах і установах, що надають публічні послуги.

Основною ознакою, за якою слід здійснювати віднесення конкретних установ та їх персоналу до публічної служби (яка включає в себе державну службу у загальновизнаному науковому і законодавчо підтвердженому розумінні) є «публічність» організацій (рис.1.5).



Рис. 1.5. Критерії „публічності” організацій

Критерієм віднесення організацій до публічного сектору може бути форма власності. Засновуючись на тому, що всі організації відчувають на собі певний вплив політичних факторів і піддаються державному фінансовому контролю «публічність» організації (ступінь належності до публічного сектору) визначається поєднанням параметрів політичної та економічної влади. Наявність політичної влади залежить від компетенції організації, а також елементів політичної системи (громадян або державних інститутів), що дозволяють організації діяти від імені цих елементів. Наявність економічної влади залежить від фінансування: посилюється внаслідок збільшення контролю над використанням доходів і активів організації з боку її власників та керівництва та зменшується внаслідок одержання державними органами більшого контролю над її фінансами. Приватні підприємства мають значну економічну владу і незначну політичну владу. Державні організації фінансуються з бюджету і мають відповідно незначну економічну і значну політичну владу (спроможність діяти від імені та в інтересах суспільства або країни).

Публічні організації мають специфічні взаємозв'язки із зовнішнім середовищем, оскільки сфера їх діяльності пов'язана із виробництвом суспільних благ і наданням населенню публічних послуг (рис.1.6). Серед особливостей зовнішнього середовища, що є характерними для публічних організацій, виділяють: відсутність економічних ринків для результатів діяльності, державне фінансування, підвищений контроль з боку контрольно-наглядових органів, підсилений політичний вплив.



Рис.1.6. Специфічні риси зовнішнього середовища публічних організацій.

Публічні організації функціонують в умовах більш сильного зовнішнього політичного впливу, що спричинює збільшення потреби у підтримці з боку груп клієнтів, виборців і для отримання асигнувань, а також такі негативні явища неформального політичного впливу на рішення (політичний торг, лобіювання тощо).

Результативність і ефективність діяльності публічних організацій на відміну від приватних не вимірюється економічними показниками. Організації публічного сектору відрізняються більшим ступенем монополізації, ніж приватні, їх діяльність часто має примусовий характер, а наслідки діяльності потребують контролю. Це викликає пильний громадський інтерес до функціонування публічних організацій і персоналу, що в них працює, а також підвищені очікування з боку населення стосовно їх чесності, прозорості, справедливості, відкритості та підконтрольності діяльності.

Підґрунтям адміністрування є бюрократія, основними принципами функціонування якої є:

- існування фіксованих офіційних юридичних сфер, які упорядковуються правилами;
- наявність жорсткої офісної ієрархії та ранжирування рівнів повноважень, що характеризуються чіткою системою субординації;
- базування управління в офісі на написаних документах («справах»), які надалі зберігаються;
- обов'язковість професійної підготовки працівників;
- формування загальних правил управління офісом, які є більш-менш стабільними, більш-менш вичерпними і такими, що можуть бути вивченими.

Ці принципи, що були сформульовані М. Вебером, панували в публічному адмініструванні протягом двадцятого сторіччя. Але спрямованість цієї діяльності не була однорідною. Науковці виокремлюють три основні моделі:

перша (КІФ) – конфлікт інтересів фракцій базувалася на положенні про те, що існування розмаїття інтересів, часто протилежних, буде довготривалим, тому управління доцільно організувати на основі розподілу влади;

друга – модель правління фракцій (МПФ), згідно якої влада та законність ґрунтувалися на прямих виборах як на способі формування органів влади (за умови успіху наступало право впроваджувати запропоновану програму);

третья – модель публічних інтересів (МПП), в якій наріжним каменем став розвиток науки. Прибічники її вважають, що використання досягнень науки може вирішити поточні державні проблеми та викоренить моральність, а ключовим елементом є менеджмент, який змушує керівництво держави бути раціональним.

Жодна модель не мала абсолютного впливу, в різні часи панувала то одна, то інша. Україна в цей час знаходилася в тоталітарній системі, а після її руйнування було запроваджено елементи першої та другої моделей. Це, безумовно, є прогресивним, але треба рухатися далі, до третьої, тобто детально вивчати за допомогою науки вітчизняні і будувати систему, яка, з одного боку, буде базуватися на існуючому стані речей в економіці, демографії, соціології, психології суспільства тощо, а з другого – забезпечить інтенсивний рух по шляху економічного розвитку та демократизації.

Цивілізований світ не зупинився на названих моделях. Зміни, що відбулися наприкінці минулого сторіччя в економіці, політиці, екології, технологіях, діяльності приватного сектора, ставленні населення до влади, змусили звернутися до досягнень менеджменту у бізнесових структурах і пошуку можливостей впровадження їх в публічному адмініструванні. Розроблено було декілька нових підходів («публічний менеджмент», «новий публічний менеджмент», «ринкове державне управління», «постбюрократична парадигма» «підприємницький уряд» та ін.). З часом вони отримали узагальнюючу назву «новий публічний менеджмент». Його основними рисами є:

- орієнтація на споживача, ринок і власних співробітників;
- головна увага зосереджується на досягненні результатів і персональній відповідальності керівників;
- створення гнучких організацій;
- відмова від принципу чіткого розподілу політичної та адміністративної діяльності;
- використання певних ринкових методів;
- зменшення ступеня і сфери впливу органів влади;
- чітке визначення організаційних і персональних цілей.

Подальший розвиток громадянського суспільства в країнах Західної Європи порушує монополію уряду на керівництво суспільними перетвореннями, в цьому процесі активну участь приймають представники бізнесу і громадських організацій. Такий підхід отримав назву якісного управління (Governance). Його зміст трактується фахівцями як «процес, у рамках якого... суспільні інститути, бізнес-організації та групи громадян артикулюють свої інтереси, здійснюють свої права та обов'язки і розв'язують протиріччя». Л.Лінн, С.Хайнріх і С.Хілл вважають, що ця концепція поєднала цінності та інтереси громадян, діяльність законодавчих, виконавчих і юридичних установ у такий спосіб, який припускає взаємодію між ними, що, у свою чергу, може мати значні наслідки для державної політики. На думку науковців, основні ідеї такого підходу «у разі їх успішної імплементації в транзитивному українському середовищі можуть значно прискорити просування нашого суспільства по шляху зміцнення демократії, становлення громадянського суспільства і розвитку ринкової економіки».

Окремі фахівці перекладають назву цієї концепції українською як «врядування» і вважають, що доцільно виокремлювати три його складові:

- політичне врядування – різні процеси, завдяки яким суспільство досягає консенсусу та реалізовує норми, закони та політики, забезпечує права людини;
- економічне врядування – архітектура національної та міжнародної активності, включаючи процеси управління виробництвом благ і наданням послуг, формуванням та захистом природних, фінансових і людських ресурсів;
- соціальне врядування – набір норм, цінностей та поглядів і переконань, які скеровують рішення та поведінку.

Це підкреслює комплексність такого підходу до удосконалення публічного адміністрування і усієї системи суспільних відносин.

Науковці, тим більше практики, часто вживають поняття «державна влада», стосовно її органів, маючи на увазі лише виконавчу гілку. Тобто дане поняття використовується у вузькому розумінні, як влада, яка здійснює основні функції управління в межах, наданих їй державою повноважень. Але більш ємнішим поняттям в світовій і вітчизняній теорії та практиці є «**публічна влада**». Формування централізованих держав спонукало до поділу публічної влади між двома системами організації суспільного життя: державною – централізованою і муніципальною (місцевою) – децентралізованою». Основним способом безпосередньої участі народу чи громадськості у реалізації публічної влади та окремих її видів є формування представницьких органів здійснення публічної влади через вільні вибори на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Публічна влада в умовах демократії стає родовим поняттям стосовно державної. Один із найбільш загальних принципів конституційного (державного) ладу - це принцип народного суверенітету, за яким народ формально починає визнаватися суб'єктом і носієм суверенної влади на всій території країни. Від верховної влади народу походять повноваження держави, від народного, національного суверенітету – державний суверенітет. Демократія – влада народу. Республіка - публічна справа. У рівній мірі це стосується не тільки республіканської форми правління. Публічна влада проявляється у двох її основних формах, а саме як суспільна державна влада, легітимація владних повноважень і рішення представників якої безпосередньо або опосередковано залежать від народного волевиявлення. Демократія відрізняється тим, що дає можливість громадянам брати участь в ухваленні політичних рішень і обирати своїх представників в органи державної влади та органи місцевого самоврядування, тобто реалізовувати принцип народовладдя. В умовах реальної демократії створюються правові гарантії для розвитку місцевого самоврядування. У цьому також проявляється публічний характер державної влади, виконавча «гілка» якої децентралізується на рівень територіальних громад та органів місцевого самоврядування, які перебирають на себе виконання значної частини державних функцій. Місцеве самоврядування здійснює функції

публічної за своїм характером виконавчої влади, виконуючи завдання правової, демократичної держави. Як елемент громадянського суспільства місцеве самоврядування відкриває простір для прояву громадянської активності людей, а в якості виконання завдань держави виступає формою залучення громадян до управління державними справами. Ці особливості вимагають правової урегульованості місцевого самоврядування на основі законодавчого перерозподілу повноважень між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування, забезпечення його правової, організаційної та фінансової автономії.

З'ясування змісту публічного адміністрування (як особливого виду діяльності в суспільстві) та публічної влади є підґрунтям для визначення інших категорій, що пов'язані з цими:

– публічне адміністрування – це 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;

– публічні функції – це види діяльності публічних адміністрацій, які пов'язані з виконанням суспільних законів та наданням адміністративних та публічних послуг;

– адміністративна послуга – це прийняття на підставі закону за зверненням фізичної або юридичної особи нормативно-правового акта, спрямованого на реалізацію її прав і законних інтересів або на виконання особою визначених законом обов'язків (отримання дозволу, ліцензії, сертифіката, посвідчення, реєстрації тощо);

– публічна послуга – послуга, що надається працівниками адміністрацій юридичним або фізичним особам, відповідальність за якість якої несе держава або адміністрація.

Сукупність відносин, які у оновленому вимірі регулюються адміністративним правом, перетворюють у систему, а отже, і у предмет галузі, інші чинники. Це категорії "публічна адміністрація", "публічне адміністрування", "відносини адміністративних зобов'язань".

Теорія публічної адміністрації має принципові відмінності від теорії державного управління, як за наповненням, так і за ідеологічною сутністю. Публічна адміністрація в європейських країнах визначається як сукупність органів та установ, які реалізують публічну владу шляхом виконання закону, підзаконних актів та вчинення інших дій в публічних інтересах. Публічна адміністрація має два виміри: функціональний і організаційно-структурний. При функціональному підході - це діяльність відповідних структурних утворень щодо виконання функцій, спрямованих на реалізацію публічного інтересу. Таким чином, наприклад, виконання публічною адміністрацією правоохоронної функції означає системну діяльність всіх структурних утворень, які мають таку функцію. Вважаємо, що таку діяльність доцільно позначити терміном "публічне адміністрування". При організаційно-структурному підході публічна адміністрація - це сукупність органів, які утворюються для здійснення (реалізації) публічної влади. Публічною владою визнається: а) влада народу як безпосереднє народовладдя; б) державна влада - законодавча, виконавча, судова; в) місцеве самоврядування. З наведеного випливає, що публічну владу в Україні здійснюють такі органи:

по-перше, Верховна Рада України (парламент), Президент України (як владний інститут), місцеві ради. Вони реалізують владу народу, що знаходить вираз у виборчих процесах;

по-друге, усі органи і установи, що реалізують державну владу. Наприклад, органи виконавчої влади, суди та інші;

по-третє, усі органи і установи, що реалізують місцеве самоврядування. Наприклад, виконавчі комітети місцевих рад, громадські об'єднання, органи самоорганізації населення тощо.

Таким чином, публічна адміністрація - це система організаційно-структурних утворень, які на законних підставах набули владних повноважень для їх реалізації в публічних інтересах.

Публічна адміністрація при утворенні приймає на себе зобов'язання щодо задоволення інтересів суспільства і громадян. Серед них є зобов'язання публічного характеру, виконання яких потребує використання публічною адміністрацією владних повноважень. У ході їх реалізації виникають відносини адміністративних зобов'язань. Саме відносини щодо виконання адміністративних зобов'язань публічної адміністрації перед суспільством є предметом адміністративно-правового регулювання. Цією категорією об'єднуються чотири типи відносин:

а) публічного управління;

б) адміністративних послуг;

в) відповідальності публічної адміністрації за неправомірні дії або бездіяльність;

г) відповідальності суб'єктів суспільства (індивідуальних і колективних) за порушення встановленого публічною адміністрацією порядку і правил.

Форми публічного адміністрування

Діяльність публічної адміністрації реалізується на практиці в конкретних формах і конкретними методами. Різноманіття завдань і функцій публічної адміністрації обумовлює використання різних форм її діяльності, які зазначені в законах, положеннях, статутах та інших актах, що регламентують діяльність владних суб'єктів. При цьому для виконання своїх зобов'язань органи та посадові особи повинні використовувати лише ті форми, які встановлені нормами права. Недотримання обов'язкової форми тягне недійсність або можливість оскарження дій та рішень суб'єктів владних повноважень. Публічна адміністрація передбачає не тільки чітку визначеність і детермінованість її компетенції, а й наявність чіткого механізму її реалізації у практичній діяльності, що виражається в певних діях, котрі сприймаються як такі, що містять владні приписи. Вони являють собою: по-перше, чітко виражені в реальній дійсності вольові положення держави; по-друге, дії, що йдуть від конкретних суб'єктів і відображають публічні інтереси; по-третє, дії, які реально відчувають фізичні та юридичні особи.

Застосування публічною адміністрацією тієї чи іншої форми багато в чому визначається її компетенцією, характеристиками об'єкта впливу, поставленою метою, прагненням отримати той чи інший конкретний результат.

Форми публічного адміністрування, як правило, передбачені і до певної міри регламентовані адміністративно-правовими нормами. Вони найчастіше містяться у законах та підзаконних актах, що визначають компетенцію того чи іншого суб'єкта владних повноважень (положення про той чи інший орган, посадові інструкції, правила тощо).

Аналіз ступеня адміністративно-правової регламентації, порядку використання форм діяльності публічної адміністрації показує, що вони не однакові. Форми публічного адміністрування повинні відповідати таким вимогам:

- не виходити за межі режиму законності;
- відповідати компетенції суб'єкта публічної адміністрації;
- відповідати змісту його адміністративних зобов'язань;
- відповідати змісту і характеру вирішуваних питань; сприяти задоволенню публічного інтересу;
- враховувати особливості конкретного об'єкта владного впливу.

Форми публічного адміністрування прямо чи опосередковано обумовлені тими юридичними приписами, за допомогою яких держава регулює діяльність публічної адміністрації. Вони закріплюються в Конституції України (статті 85, 106 та 117), законах (наприклад, "Про Кабінет Міністрів України", "Про центральні органи виконавчої влади", "Про місцеве самоврядування") та підзаконних актах (положеннях про центральні органи виконавчої влади тощо). Суб'єкти публічної адміністрації обирають ті форми, які видаються за даних конкретних умов найбільш виправданими та ефективними. Це означає що в процесі публічного адміністрування відповідні органи (посадові особи) на основі чинного законодавства самостійно встановлюють обов'язкові правила поведінки (норми права) з питань, що віднесені до їх компетенції. Якщо йдеться про органи виконавчої влади, то під час практичного виконання завдань, покладених на них, вони реалізують розпорядчі повноваження, змістом яких є виконання вимог закону шляхом прийняття більш деталізованих правових актів, а також актів правозастосування, що тягнуть за собою певні юридичні наслідки, тобто ведуть до виконання, зміни або припинення адміністративних правовідносин.

Таким чином, під формою публічного адміністрування слід розуміти зовнішньо виражену дію суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюється в рамках їх компетенції для виконання поставлених перед ними завдань та тягне за собою певні наслідки.

Ознаки форм публічного адміністрування:

- 1) є способом зовнішнього вираження діяльності публічної адміністрації та її посадових осіб;
- 2) залежать від змісту компетенції публічної адміністрації;
- 3) обумовлені реалізацією завдань і функцій суб'єктів владних повноважень (виконання адміністративних зобов'язань) в рамках їх компетенції;
- 4) у більшості випадків вимагають юридичної регламентації;
- 5) вибір форм діяльності обумовлений специфікою поставленої мети, зумовлює найбільш ефективний варіант діяльності;
- 6) тягнуть за собою певні наслідки.

Різноманітність форм публічного адміністрування, відмінності в їх характері, юридичній силі, та меті застосування роблять актуальною проблему їх класифікації.

Так, форми публічного адміністрування можна класифікувати за різними підставами:

- за ступенем юридичного вираження:
 - а) основні (видання правових актів);
 - б) похідні базуються на них, тобто різні дії, що тягнуть визначені юридичні наслідки що мають визначену юридичну спрямованість (реєстраційні, дозвільні, наглядові, попереджувальні, забезпечувальні дії тощо);
- за досягнутими результатами:
 - а) позитивне регулювання (затвердження програм соціально-економічного розвитку, видання положень про органи влади тощо);
 - б) реакція на негативні явища в публічному адмініструванні (застосування заходів адміністративної відповідальності);
- за спрямованістю:
 - а) що впливають на суспільні відносини в сфері публічного адміністрування (зовнішні);
 - б) що впливають на внутрішню управлінську діяльність структурних підрозділів публічної адміністрації (внутрішні);
- за колом осіб, на яких вони поширюються:
 - а) загальнообов'язкові;
 - б) адресовані конкретним суб'єктам;
- за характером і методам вирішення питань компетенції:
 - а) процедурні (наприклад підготовка і ухвалення управлінського рішення);
 - б) процесуальні (наприклад у рамках адміністративно-деліктного провадження);
- за суб'єктним складом:
 - а) односторонні;
 - б) дво- або багатосторонні (адміністративні договори);
- за суб'єктом ініціативи:
 - а) ті, що здійснюються публічною адміністрацією за власною Ініціативою в силу вимог закріпленої за ними компетенції;
 - б) ті, що застосовуються публічною адміністрацією за ініціативи інших суб'єктів (наприклад за зверненнями (заявами, скаргами) фізичних та юридичних осіб);
- за умовами застосування:
 - а) за звичайних умов громадського життя;

- б) за умов надзвичайного стану;
- за юридичним змістом:
- а) зобов'язуючі;
- б) забороняючі;
- в) дозволяючі.

За значенням наслідків, які виникають у результаті використання форм, виділяють: а) правові форми публічного адміністрування; б) неправові форми публічного адміністрування.

До правових належать форми, використання яких спричиняє виникнення юридичних наслідків. Зокрема видання правових актів, застосування примусових заходів тощо. Такі форми виступають як юридичні факти і можуть формувати адміністративно-правові відносини. До не-правових належать форми, які безпосередньо юридичного значення не мають і не спричиняють виникнення адміністративно-правових відносин. Такі форми або передують правовим (проведення ревізії за результатами якої видається правового акт), або використовуються за ними (нарада з приводу реалізації правового акту).

За ступенем правової регламентації процесу використання виділяють форми публічного управління.

1. Встановлення норм права (видання нормативних актів публічного адміністрування).
2. Застосування норм права (видання ненормативних актів публічного адміністрування, актів застосування норм права).
3. Укладання адміністративних договорів.
4. Здійснення реєстраційних та інших юридично значущих дій.
5. Проведення організаційних дій.
6. Виконання матеріально-технічних операцій.

Перші чотири форми є правовими, решта - неправовими. Саме такий поділ форм публічного адміністрування найповніше відображає діяльність публічної адміністрації, її широту та специфіку.

2. Предметна сфера публічного адміністрування.

Домінуючим чинником уявлень про публічне адміністрування є сукупність відносин, які цією галуззю регулюються і утворюють її предмет. Для сучасного українського публічного адміністрування визначення предмета носить принциповий характер. Предмет публічного адміністрування полягає у:

по-перше, до предмета входять не лише відносини державного управління, а й інші управлінські відносини. їх сукупність утворює відносини публічного управління;

по-друге, крім управлінських до нього входять відносини, які виникають при здійсненні правосуддя у формі адміністративного судочинства. Це відносини відповідальності суб'єктів владних повноважень за неправомірні діяння;

по-третє, до нього входять відносини відповідальності за порушення встановлених правил - відносини адміністративної відповідальності;

по-четверте, до предмета входять відносини, які виникають за ініціативою суб'єктів що не мають владних повноважень про їх зверненні до органів публічної адміністрації (відносини ре-ординації). У подальшому вони отримують назву "сервісних" відносин, відносин публічних або адміністративних послуг.

Третій етап встановлення предмета адміністративного права - це узагальнення і систематизація теоретичних і емпіричних даних, застосування системного підходу як методу дослідження накопиченого матеріалу.

Інтегративний характер взаємодії його складових дослідники доводили на підставі таких ознак: а) всі відносини предмета - є однотипними відносинами; б) всі відносини предмета - є відносинами влади і підпорядкування; в) всі відносини предмета виникають у результаті здійснення державного управління строго визначеними структурами - органами державного управління.

Сукупність відносин, які у оновленому вимірі регулюються публічним адмініструванням, перетворюють у систему, а отже, і у предмет галузі, інші чинники. Це категорії "публічна адміністрація", "публічне адміністрування", "відносини адміністративних зобов'язань". "Публічна адміністрація" у радянському просторі належало категорії "державне управління". Сьогодні наукове осмислення і подальша розробка теорії публічної адміністрації є одним із головних напрямів доктринального оновлення публічного адміністрування України. Теорія публічної адміністрації має принципові відмінності від теорії державного управління, як за наповненням, так і за ідеологічною сутністю.

Публічна адміністрація в європейських країнах визначається як сукупність органів та установ, які реалізують публічну владу шляхом виконання закону, підзаконних актів та вчинення інших дій в публічних інтересах.

3. Методологічна основа публічного адміністрування.

Публічне адміністрування в його нинішньому вигляді виникло як вважають багатьох представник однієї з трьох авторів одинадцять сторіччя коли вперше з'явилося поняття «публічний службовець», що служили монарху). Публічні службовці в цей час забезпечували задоволення особистих потреб, виконуючи канцелярські функції. Управління базувалося на усних інструкціях і угодах.

Відбулося те, що назвали «папською революцією», і це призвело до розвитку нових принципів публічного адміністрування. У період 1050-1150 роки вплив папства значно поширюється і для успішного господарювання папство розвивало досить ефективну бюрократію фахівців у різних областях. У цей час були створені папська

канцелярія, папське казначейство (чи Апостольська Палата) і папський суд (Консисторія). Виходячи з їхніх функцій, дані утворення можна трактувати як перші «урядові» департаменти в сучасному розумінні.

Десь біля 1140 року чернець Граціан закінчив написання свого збірника «Відповідності суперечних канонів», відомого також як *Decretum Gratiani*. Деякі з частин цього збірника було присвячено питанням адміністративної діяльності. У них говорилося про необхідність територіальної організації церкви, – створення окремих територіальних одиниць, керованих клерками, що підкоряються центральній владі. У такий спосіб було визначено принципи вертикальної і горизонтальної ієрархії та єдності команди. Крім того, Граціан прописав норму, за якою клерк може робити кар'єру тільки на підставі особистих заслуг (*Leistungsprinzip*), а не старшинства, і що на посаду він може бути призначеним тільки після перевірки його «заможності». Граціаном зверталася увага на неприпустимість «запродавства» клерків, а також на те, що вони не повинні виконувати обов'язки і доручення, не передбачені створеними для них письмовими інструкціями.

Якщо до папських новацій і збірника Граціана додати рішення Синоду від 1236 року про необхідність правового навчання для клерків, то можна стверджувати, що початок формальній адміністративній структурі було покладено католицькою церквою. Хоча, варто визнати, що і деякі світські правителі стали переймати церковний досвід, – для забезпечення своєї монархічної влади вони створюють спеціалізовані департаменти. Так, король Англії Генріх II (1154-1189) засновує канцелярію, казначейство і суд. Подібні департаменти значно зміцнювали основу монархічної влади. Причому, якщо спочатку для роботи у своїх департаментах монархи залучали в основному священнослужителів, то з появою і розвитком університетів представники церкви поступово замінюються мирськими людьми. У 1231 році король Сицилії Фредерик II видає свій зразок *Decretum Gratianus*, – Конституцію Мелфі (також відому як *Liber Augustalis*), яку дехто називає «свідомством про народження сучасної бюрократії».

створення та розвиток публічного адміністрування пов'язані з наявністю правової бази, перш за все, публічного права. На території сучасної України даний вид права був відомим ще з періоду Київської Русі і зафіксований в такому документі XII в., як «Російська правда». Але в період вотчинного правління руськими князівствами відбувалося змішування публічного права з приватним, як і в інших європейських країнах того часу.

публічний службовець був «домашнім службовцем», діючи від імені монарха. Тому не було істотних розбіжностей між публічними і приватними інтересами, а його функції визначалися емпіричним шляхом, причому ці функції були цілком виконавськими.

Трохи змінюється ситуація в чотирнадцятому та п'ятнадцятому сторіччях з появою «колегіальних адміністрацій», що контролюють і координують реалізацію політики у певних сферах, виконуючи при цьому як політичні, так й адміністративні задачі. Призначаючись монархом і будучи йому підзвітними, керівники цих адміністрацій, однак, мали право на прийняття власних рішень у межах своїх повноважень. Крім того, у цей час почався активний розвиток міст і університетської науки, що не могло не впливати на публічну службу.

Протягом п'ятнадцятого і шістнадцятого сторіч збільшується влада світських правителів, що встановлюють монополію на використання сили та стягування податків. Для підтримки монополії вони здійснюють подальшу диференціацію і формалізацію публічної служби, хоча багато в чому вона і залишається персональною, «домашньою». Для службовців видаються формальні інструкції і постанови, у яких приділяється увага їхнім завданням, компетенції, заробітній платі, ієрархії і т.п. Яскравим прикладом цьому служить Чорна Книга короля Англії Едварда IV, випущена в 1471 році. У ній визначаються функції окремо для двох категорій «домашніх» службовців: «нижчих» (*Domus Providencie*), до яких належить обслуговуючий персонал, і «вищих» (*Domus Regie Magnificencie*), до яких належать адміністративні посади.

У шістнадцятому сторіччі відповідна література вже більш не присвячена лише політичним питанням. Примітною в цьому відношенні є книга Клода де Сейселля «Французька монархія» (1519), написана для короля Франсуа I. Де Сейселль не тільки дає опис свого уявлення про структуру урядових закладів, але і переконливо стверджує, що монарх є лише державним функціонером.

Подібні погляди призвели до того, що в цей час відбуваються зміни в політичній ідеології, – монархія все більше і більше розцінюється як інструмент забезпечення суспільного добробуту. Це багато в чому пов'язане з відродженням класичної грецької концепції поліса, що базується на невіддільності політики й етики (поняття «загального блага»).

У сімнадцятому сторіччі публічне адміністрування стає об'єктом академічного інтересу. Хоча суспільна та приватна сфери у той час ще не відділені чітко друг від друга, саме в той час починають з'являтися теоретичні обґрунтування з приводу необхідності такого поділу. Виникають і розвиваються ідеї щодо «ідеального» вищого функціонера, причому як такий вже не розглядається лише монарх, як це було раніше. Відзначається, що основними якостями вищого функціонера повинні бути лояльність і нейтральність. А Алтузіус у своїй книзі *Politica Methodice Digesta* (1603) навів цілий список характеристик, які повинен мати вищий функціонер. На думку Алтузіуса, він має бути мудрим, досвідченим, обізнаним, точним, швидким, лояльним, скромним, гнучким і правдивим. Він повинен при прийнятті рішень та виданні декретів враховувати побажання громадян. Він не повинен бути необачним, але, що саме головне, ніякий особистий інтерес не повинен перешкоджати адекватному виконанню його офіційних обов'язків.

У 1656 році виходить праця фон Зекендорфа *Teutscher Furstenstat*, яку деякі дослідники вважають першою книгою з публічного адміністрування. Фон Зекендорф заперечує цінність політичної літератури того часу для людей, що займаються адміністративною діяльністю, і зосереджується на практичних аспектах їхньої роботи, у тому числі докладно описуючи види адміністративної роботи та функціональні обов'язки різних службовців.

Іншою важливою тенденцією сімнадцятого сторіччя стає подальша централізація влади. Це викликало необхідність розвитку більш ефективних систем оподаткування та створення постійної армії, що організовувалася на основі територіального й ієрархічного принципів і була прикладом, у цьому сенсі, для організації цивільних

адміністрацій. Взагалі, централізацію можна розглядати як ключове адміністративне поняття тих часів. Характерним прикладом може служити правління Людовика XIV, у часи якого було створено множини центральних урядових бюро з чіткою спеціалізацією функцій і постійно зростаючим штатом співробітників. У той же час, в кожний регіон призначалися спеціальні представники центральної влади, – інтенданти (а пізніше – префекти), що формували свій власний штат службовців, які практикували стандартизовані дії.

Монополія перейшла від однієї людини до групи осіб; суверен мав потребу в своїх службовцях не менше, ніж вони мали потребу в ньому. Прикладом цьому може слугувати Пруссія, де монархічний абсолютизм був змінений бюрократичним абсолютизмом, за яким знову стала домінувати влада аристократії, представники якої (втім, як і в інших країнах) за рідкісним винятком посідали всі значущі адміністративні посади.

Подібні зміни, безсумнівно, позначилися на вимогах, які висувалися до публічних службовців. Якщо в попередні сторіччя публічному службовцю найчастіше було достатньо володіти діловодством і мати поверхневі юридичні знання, то тепер від нього вимагалися нові знання і навички, особливо в області політичної економіки та бухгалтерської справи. Крім того, загальною європейською практикою в той час було призначення на високі адміністративні посади людей, що мають глибокі пізнання в юриспруденції. Наприклад, у Норвегії вищі функціонери повинні були мати університетський ступінь з права, а в Пруссії – здати спеціальний іспит. Поряд з цим розвивалася практика спеціального навчання службовців до того, як вони стануть виконувати свої обов'язки, причому це відбувалося як на центральному, так і на місцевому рівнях.

Нові знання знайшла відображення в науковій літературі з адміністрування. Розвивається нова галузь науки, – камералістика, у багатьох європейських університетах створюються кафедри камералістики, що дають фахову освіту для майбутніх вищих функціонерів.

Помітні зміни стосовно розвитку публічного адміністрування відбуваються й у Росії. Саме в цей період (кінець XVI – початок XIX сторіч) відбувається відмовлення від місництва, основу якого складав розподіл державних посад не за здібностями, а по знатності роду, як тоді говорили, по породі. В.О.Ключевський відзначав, що місництво «обмежувало верховну владу в самій лоскитливій її прерогативі, в праві підбору відповідних провідників і виконавців своєї волі: вона шукала здатних і слухняних слуг, а місництво підставляло їй породистих і часто нетямущих неслухів». Місництво проіснувало майже три століття і було відмінено Петром I, - 24 січня 1722 р. він затвердив Табель про ранги. Відповідно до Табелі всі посади розподілялись на три паралельні ряди: військовий, статський, придворний, з розділенням кожного на 14 рангів. В одній із статей, приєднаної до Табелі, роз'яснювалося, що знатність роду сама по собі без служби нічого не значить, не надає людині ніякого статусу. Такий підхід відкривав можливість приходу на публічну службу людей з менш знатних шарів суспільства та висунення на державні посади не тільки «по породі», але і за здібностями.

Реформи Петра I були покликані також і перебудувати світогляд та психологію тих, хто посідав державні посади. Вони повинні були усвідомити, що служать, за великим рахунком, не цареві, не своєму найближчому начальнику, а державі, вітчизні, народу. Сам Петро I ставив інтереси держави понад усе і цього ж вимагав від людей, що знаходились на службі російської держави. Петро I хоча і запрошував на публічну службу іноземців, також піклувався про підготовку публічних службовців в Росії. В петровську епоху діти дворян одержували загальну початкову підготовку, а потім служили в гвардійських полках для отримання офіцерського чину. Офіцери флоту навчалися в Морській академії, цивільні урядовці проходили «коротку підготовку» навчаючись «громадянству та економії». Створена система підготовки кадрів дозволяла забезпечити нормальне функціонування публічної служби. Вона з'явилася важливим знаряддям здійснення реформ Петра, захистом інтересів держави.

Таким чином, протягом вісімнадцятого сторіччя діяльність вищих функціонерів стає професійною, удосконалюється система добору і навчання. Вищі функціонери стають службовцями з більш-менш самостійним впливом на процеси, що відбуваються в державі, тому можна стверджувати, що саме у вісімнадцятому сторіччі відбулося народження бюрократії, яка стала самостійною владою. Все це відбувалося на тлі посилення ролі держави, у зв'язку з чим правителі все більше мали потребу в професійній бюрократії та приділяли все більше уваги структурі і функціонуванню своїх адміністративних апаратів.

При цьому багато питань вимагали удосконалення державного апарату. Так, не існувало відкритого доступу в «коридори влади» для громадськості; нечітко була визначена компетенція різних державних відомств; широко практикувалося хабарництво; не було чітко визначеного розміру заробітної плати і була відсутня формальна пенсія; переважало колегіальне прийняття рішень.

Період з 1780 по 1880 роки мав формуюче значення для народження сучасних систем органів публічного адміністрування, публічної служби. Саме в цей період публічний службовець стає не «кишеньковим» службовцем окремих осіб, а служить державним інтересам, є відповідальним не персонально правителю, а тій владі, яку він уособлює.

Дана позиція знайшла відображення не тільки на практиці, але й у працях вчених. Так, камераліст фон Юсті більше не трактував монархію як основу влади і центр адміністративної структури, розглядаючи при цьому адміністративну структуру як інструмент служіння інтересам держави в цілому. Безсумнівно, слід зазначити і принцип розподілу влади, що одержав у той час поширення завдяки ідеям Локка і Монтеск'є. Спочатку вони хотіли зменшити силу абсолютизму, але їхні ідеї стали основою для структурування громадянського суспільства (*Rechtsstaat*). Тоді ж французькими і німецькими вченими вперше було введено поняття «адміністрування» у його сучасному сенсі, а в університетах відбувся розподіл політичних, адміністративних і юридичних дисциплін.

Необхідно відзначити, що в тих чи інших формах і проявах окремі елементи теорії публічного адміністрування були присутні в роботах майже всіх значних мислителів нового часу. В цьому значенні не можна скидати з рахунків представників меркантилізму, попередників класичного лібералізму і його представників.

Так, в «Двох трактатах про державне правління» Дж. Локк по суті визнає за державою лише той об'єм повноважень, який санкціонований суспільним договором між громадянами, що взаємодіють між собою за власним розумним вибором. У принципі, подібні переконання були типові для мислителів епохи Просвітництва, що цікавилися даним питанням, таких, як Ш.-Л. Монтеск'є, Ж.-Ж. Руссо, А. Фергюсон і, А. Сміт.

По-різному інтерпретуючи громадянське суспільство, вони проте визнавали його верховенство над державою. Це, у свою чергу, означало установку на істотне скорочення повноважень держави у сфері управління справами суспільства. Така установка отримала свій закінчений вираз *в класичному лібералізмі*, що розглядає державу як «нічного сторожа», тобто як такого, що займається вельми вузьким колом проблем по забезпеченню громадського порядку та стабільності в суспільстві. Слідуючи цій установці, багато хто з найвидніших економістів ХІХ ст., таких як Дж. Мілль, Н. Сеніор та ін., стверджували, що держава не повинна втручатися в приватний сектор, намагатися регулювати або контролювати приватне підприємництво.

А вже на початку ХІХ в. була сформульована концепція, згідно якої держава є організацією, покликаною надавати населенню послуги, тобто такою, що переслідує складнішу мету, ніж проста покора монарху. Цей факт, зокрема, знайшов відображення у виданому в 1808 р. Ч. Бонніном Адміністративному кодексі, що містив 708 розділів, в основі якого лежали 68 принципів публічної адміністрації. Особливість цієї роботи полягала також в тому, що в ній в тій або іншій формі проводилося розмежування між політикою і адмініструванням.

Зміни в системах органів публічного адміністрування відбувалися як по суб'єктивних, так і по об'єктивних причинах. До перших належать прагнення вищих функціонерів до збільшення свого контролю над адміністративним апаратом, а до других – значні соціально-економічні зміни в зовнішньому середовищі. Можна виділити три основних типи змін, що відбулися в цей період у системах органів публічного адміністрування різних країн: зміни в структурі та процесах, зміни умов зайнятості публічних службовців (включаючи заробітну плату та пенсійне забезпечення) і зміни їхнього юридичного статусу. Розглянемо дані зміни докладніше.

Через реорганізацію структур і збільшення кількості різних департаментів у зв'язку з посиленням їхньої спеціалізації, що відбуваються в розглянутий час, уряди прагнули певного упорядкування задач, що стоять перед службовцями. У той же час змінюються і робочі процеси. Насамперед, наприкінці вісімнадцятого – початку дев'ятнадцятого століття різко збільшується кількість документації, що було пов'язане з більш ретельною, ніж раніше, підготовкою рішень і посиленням формального спілкування на різних адміністративних рівнях.

У результаті народилася (майже вже в сучасному вигляді) система діловодства, що мало важливі наслідки. Так, політики та вищі функціонери, що вже не могли контролювати всю кореспонденцію самостійно, були змушені збільшувати штат нижчого персоналу, а це збільшило «неполітичний» елемент у державних установах. Таким чином, став відбуватися розподіл політичної й адміністративної сфер, хоча він ще і не був таким чітко визначеним, як наприкінці дев'ятнадцятого століття. У скрутному становищі в цій ситуації опинилися вищі функціонери, що стали поступово втрачати легальну політичну владу, перетворюючись на адміністраторів. Їх поступово стали відсторонювати від вироблення політичних рішень, доручаючи їхню реалізацію. Це, поряд зі збільшенням кількості некваліфікованої роботи на рівні нижчих виконавців, сприяло розвитку системи рангів в органах публічного адміністрування. Система формальних рангів виникла поряд з формальною системою просування по службі як результат прагнення до підвищення ефективності адміністративної системи і боротьби із синекурою. Вона була покликана поступово замінити патронажну систему просування по службі.

Крім того, в деяких випадках систему просування по службі було підкріплено додатковими стимулами. Так, в Російській Імперії особи недворянського походження, а це, в основному, діти священників, канцелярських службовців, купців, міщан, осіб вільних професій, вчені, мали право отримати дворянство через проходження публічної служби. Відповідно до Статуту цивільної служби 1832 р., службовцю, що досягнув початкового чину ХІV класу, надавалося особисте дворянство, а службовцю, що досягнув чину ХІІІ класу - потомствене дворянство зі всіма становими привілеями.

В період, що розглядається, спостерігається і поступовий відхід від середньовічного принципу «єдності команди», що передбачає колегіальне прийняття рішень. Хоча спочатку така відмова була характерною для високих рівнів адміністративної ієрархії, але згодом йому була надана перевага майже повсюди.

Інші важливі зміни були пов'язані з одержанням заробітку. До цього часу адміністративні органи частково були на самофінансуванні за рахунок надання платних послуг населенню і пожертвувань з боку вищих функціонерів. Тепер же подібний підхід замінився визначенням постійної зарплати, гарантованого пенсійного забезпечення і виплат по смерті членам родини службовця. Створюються перші пенсійні фонди, що наповнюються регулярними відрахуваннями із зарплати службовців.

Тобто, як можна бачити, система органів публічного адміністрування багато в чому здобуває в той період сучасну нам форму, - вводяться ранги для службовців; оформлюються суворі ієрархічні залежності, що базуються на офіційному положенні службовців; визначається постійна заробітна плата і гарантоване пенсійне забезпечення. Ініціатором змін у сфері публічного адміністрування виступили такі країни, як Франція, Англія і Пруссія. Їх приклад наслідували інші країни, причому це стосується не тільки Західної Європи, але і Північної Америки (США, Канада), а також Російської й Оттоманської імперій. Подібні зміни стала результатом збільшення «навантаження» на органи публічного адміністрування. Воно було переважно викликане економічним розвитком і колонізацією, а також появою іншого бачення ролі держави, пов'язаним з концепцією «правової держави». Все це призвело до того, що до середини дев'ятнадцятого сторіччя бюрократія оформилася в самостійну впливову силу, а основним її завданням стало виконання законів і нагляд за їхнім дотриманням.

Істотний поштовх розробці теорій публічного адміністрування був даний початком реформ в системі адміністрування, що почалися в США, а потім і у низці європейських країн в останні десятиріччя ХІХ ст. і перші десятиріччя ХХ ст., а також появою теорій наукового управління у сфері бізнесу. Велику роль для публічного

адміністрування зіграла також диференціація соціальних і гуманітарних наук, особливо виділення соціології, політичної й економічної наук, оскільки сучасні теорії публічного адміністрування виникли на перетині саме цих наукових дисциплін.

Одна з головних заслуг в розробці основоположних концептуальних установок і принципів теорії публічного адміністрування як самостійної галузі досліджень належить відомому німецькому ученому кінця ХІХ – початку ХХ ст. М. Веберу. Саме він став ініціатором і основним розробником найважливіших установок і концепцій держави як головного суб'єкта політики і влади, бюрократії, державного апарату. Чималий інтерес з точки зору публічного адміністрування представляють й ідеї професора права Колумбійського університету, майбутнього президента США В. Вільсона, які отримали велику популярність у всьому світі. В своїй відомій книзі «Вивчення адміністрування», опублікованій в 1887 р., він, зокрема, писав: «Наука адміністрування шукатиме способи поліпшення діяльності уряду, зробить його роботу менш трудомісткою, приведе в порядок організацію управління».

Інтерес В. Вільсона до управлінської науки, заснованої на «бухгалтерських методах», визначався етичними міркуваннями, зокрема заклопотаністю розповсюдженням серед чиновництва корупції, а також вірою в методи, властиві діловій практиці. Виступаючи проти так званої «системи розділу здобичі» («spoils system»), Вільсон обґрунтовував думку про те, що зміна політичного керівництва в ході чергових президентських виборів не повинна відображатися на положенні адміністративного апарату. Тим самим проголошувалося положення про незалежність і незмінність чиновницького апарату. Вільсону належить також пріоритет у введенні так званої теорії «адміністративної ефективності», сутність якої полягала в пропозиції використовувати в системі публічного адміністрування найефективніші методи організації та управління, запозичені з бізнесу і системи управління корпорацій. Заслугою Вільсона слід вважати також прагнення здійснити синтез бюрократії з принципами і інститутами демократії. Він, зокрема, стверджував, що відносини між адміністрацією, виконуючою закони, і владою, що створює закони, «складають саму сутність урядової системи».

Інший американський дослідник, який розвинув ідеї В. Вільсона, Ф. Гудню присвятив низку робіт дослідженню американської системи публічного адміністрування. Вслід за Вільсоном Гудню намагався провести чіткий розподіл між політиками і адміністраторами. При цьому, як і Вільсон, Гудню був прихильником наукового управління і менеджменту, незалежного від політики і ідеології, ставивши під сумнів компетентність демократичного уряду, що не володіє науковими методами управління. Як вважали В. Вільсон, Ф. Гудню та інші науковці того часу, в умовах сучасної держави розвиток професійних управлінських навиків має таке ж важливе значення для країни, як і оволодіння політичною наукою.

Помітний внесок в розробку форм правління, у тому числі і найважливіших аспектів публічного адміністрування в рамках теорії конституційного права, внесли французькі дослідники. Так, в роботі одного із засновників політичної науки Франції А. Есмена «Елементи конституційного права», що вийшла в 1895 р., була зроблена спроба виявити і проаналізувати основні принципи публічного адміністрування Франції. Слід відзначити в цьому плані й праці Л. Дюги, А. Мішеля, М. Оріу, що заклали основи інституційного підходу до проблем публічного адміністрування. Хоча необхідно врахувати, що в роботах цих авторів система публічного адміністрування досліджувалася в тій мірі, в якій вона допомагала з'ясуванню принципів і форм організації діяльності державно-політичних інститутів в цілому.

У Великобританії вивчення системи публічного адміністрування почалося наприкінці ХІХ ст. у Лондонській школі економіки і політичних наук. Від неї естафету в цьому питанні дещо пізніше прийняли Оксфордський, Кембріджський, Манчестерський, Ліверпульський та інші університети. Саме в них головним чином було зосереджено викладання і вивчення системи публічного адміністрування, політичних інститутів, публічної служби, англійського конституційного і адміністративного права. Найбільший внесок у вивчення державно-політичних інститутів, форм правління і політичних систем в цілому внесли такі дослідники, як Е. Баркер, Д. Коул, Р. Ласки, Ч. Маннінг, У. Робсон, Г. Файнер.

Суттєвий вплив на публічне адміністрування того періоду здійснила і школа наукового (класичного) менеджменту, до найбільш відомих представників якої належать Л. Уайт, Ф. Тейлор, Д. Муні, Ф. і Л. Гілберт Г. Емерсон, Г. Форд. Їх об'єднувало переконання в тому, що система публічного адміністрування повинна бути орієнтованою на досягнення поставленої мети з максимальною ефективністю за мінімальних витрат. Як основні засоби такої оптимізації організації діяльності системи вони пропонували спеціалізацію, єдність розпоряджень, делегування відповідальності, централізацію, корпоративний дух тощо. Тобто для них було характерним визнання існування найтіснішого зв'язку між теорією публічного адміністрування і наукою управління приватними підприємствами (показово, що курси такого спрямування викладалися в багатьох навчальних закладах США, де готувалися фахівці як для публічної служби, так і для ділової адміністрації приватного бізнесу).

Дуже велика заслуга в розробці цієї проблематики належить французькому досліднику А. Файоль, праці якого також стали класичними в даній галузі. Ще до першої світової війни Файоль створив і очолював Центр адміністративних досліджень, який виконував замовлення різних державних відомств і організацій бізнесу. В книзі «Загальне і промислове управління», опублікованій у 1916 р., він сформулював свою «теорію адміністрації». Файоль був переконаним у тому, що пропоновані ним положення і установки є універсальними і можуть застосовуватися майже у всіх сферах суспільного життя: економіці, системі публічного адміністрування, армії і т.д.

Файоль стверджував, що управляти – значить передбачати, організовувати, розпоряджатися, координувати і контролювати. Передбачати, тобто враховувати майбутнє і виробляти програму дії; організовувати, тобто будувати подвійний, – матеріальний і соціальний, – організм установи; розпоряджатися, тобто примушувати персонал належно працювати; координувати, тобто зв'язувати, об'єднувати, гармонізувати всі дії та всі зусилля;

контролювати, тобто піклуватися про те, щоб все скоювалося згідно встановленим правилам і відданим розпорядженням.

Виходячи з цього визначення, він виділив шість основних груп *функцій управління*: технічні, комерційні, фінансові, страхові, облікові й адміністративні. Причому серед них адміністративним функціям він надавав визначальне значення, вважаючи, що саме вони виконують завдання розробки загальної програми діяльності організації, підбору кадрів, координації зусиль різних підрозділів. Інтерес представляють також сформульовані ним **14 принципів управління**:

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

Ці принципи склали невід'ємну частину школи «наукового менеджменту». Цікаво, що, розглядаючи як предмет наукового управління зв'язок між машиною і окремим робітником, представники цього напряму надавали особливу увагу комплексу виконуваних робітником операцій, його втомленості, професійній підготовці та іншим аспектам, на підставі яких робітник вивчається як програмований чинник виробництва. Новизна цього підходу полягала в тому, що у такому вигляді раніше питання ніколи не ставилося, роль даного підходу в підвищенні продуктивності праці була дійсно висока. Він отримав застосування і при аналізі трудових процесів в системі публічного адміністрування, класифікації посад публічних службовців.

І саме в даний період формується і набуває повсюдне поширення так звана «традиційна модель» публічного адміністрування, що проіснувала практично без змін до кінця 80-х років ХХ ст., тому її розгляду слід приділити окрему увагу.

Традиційна модель публічного адміністрування може бути охарактеризована як адміністрування, що здійснюється під формальним контролем політичного керівництва, базується на бюрократичних принципах управління і наявності в органах публічного адміністрування постійних, нейтральних та безособових співробітників, котрі мотивуються тільки суспільними інтересами, однаково служать будь-яким правлячим суб'єктам і реалізують політику, обумовлену цими суб'єктами, не привносячи в неї нічого свого.

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

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

- 1) проведення конкурсних іспитів для всіх претендентів на заняття посад;
- 2) добір для зарахування на посаду кращих за результатами іспитів;
- 3) проходження претендентами випробувального терміну перед остаточним зарахуванням на посаду;
- 4) пропорційний розподіл посад відповідно до населення територій.

Крім реформ у Великобританії і США на формування традиційної моделі вплинула прусська модель публічного адміністрування, а також роботи М. Вебера, В. Вільсона та представників школи «наукового менеджменту», яких з повним правом можна назвати основними теоретиками цієї моделі. Всі ці впливи призвели до того, що остаточно сформована традиційна модель публічного адміністрування базувалася на трьох основних теоретичних «китах»: бюрократичній системі управління, розмежуванні політичного керівництва та публічного адміністрування, принципах «наукового менеджменту».

Можна відзначити, що теорія бюрократії Вебера була цілком конгруентною з традиційною теорією публічного адміністрування, як за формою, так і за методом, і що протягом своєї довгої історії традиційна модель публічного адміністрування слідує теорії Вебера буквально у всьому.

Згідно з М. Вебером управління в державних установах базується на написаних документах («справах»), що повинні надалі зберігатися. Наявність таких справ забезпечує послідовність та прогнозованість дій організації. Група службовців, зайнятих веденням справ, разом з відповідними матеріальними засобами і «справами» утворюють «бюро». Влада таких «бюро» – це і є бюрократія.

М. Вебер сформулював шість основних принципів бюрократичних систем, до яких належать такі:

1. Існування фіксованих і офіційних юридичних сфер, що упорядковуються правилами, тобто законами чи адміністративними правилами. Даний принцип означає, що владні повноваження повинні здійснюватися лише на основі законів і підзаконних актів. Це утворює раціональну (легальну) форму влади, яка згідно з М. Вебером, є найбільш «правильною», доцільною.
2. Наявність жорсткої ієрархії та ранжування, субординації, згідно з якою вищестоящі службовці спостерігають і контролюють нижчестоящих. Зауважимо, що легальні (законні) повноваження підтримуються, не якою-небудь конкретною особистістю, а позицією, яку вона займає в ієрархії. Проте деякі функції можуть бути передані на нижчі рівні ієрархічної структури, що створює таке явище як «делегування повноважень».
3. Службова діяльність співробітників відділена від їхнього приватного життя. Цей принцип забезпечує нейтральність у поведінці публічних службовців, обмежує вплив особистісних чинників при здійсненні владних повноважень.
4. Офісне управління, принаймні, спеціалізовані види діяльності, передбачає наявність спеціальної професійної підготовки. Спеціальна підготовка є не примхою теоретика, а вимогою часу. Різноманітність сфер, на які здійснюється управлінський вплив, бурний розвиток економічних відносин, велика кількість управлінських рівнів зробила неможливим «допуск» до влади осіб без необхідної освіти, фаху. «Бюрокрatom» теж може бути не кожний.
5. Коли офіс є цілком «розвинутим», офісна діяльність вимагає від співробітників усієї їхньої працездатності і робочого часу. Коли «бюрократія» стає професією, вона починає вимагати і відповідної професіоналізації. Справжній професіонал не може займатися декількома видами діяльності на високому рівні. Тому виникає необхідність концентрації зусиль на так званій «офісній роботі», за яку службовець отримує відповідну винагороду та певні пільги, що ставлять на меті залучення до бюрократичної діяльності кращих, найбільш працездатних і професійно підготовлених.
6. Управління офісом здійснюється за загальними правилами, що більш-менш стабільні, більш-менш вичерпні і які можуть бути вивчені. Здійснення даного принципу значно обмежує вплив окремих особистостей на діяльність колективу. Головне – не особа, а правило. І керівник, і рядовий співробітник зобов'язані дотримуватися загальноприйнятих правил. Хто не дотримується правил – має піти. Загальнообов'язкове дотримання правил слугувало причиною заміни особистісного управління на безособове. Причому ця безособовість повинна дотримуватися і стосовно відносин всередині організації, і з іншими організаціями, установами, окремими особами.

Перший з веберовських принципів означає, що владні повноваження виникають із законів і підзаконних актів. Саме така форма влади, раціональна/ легальна, є найбільш «правильною». Другий принцип суворої ієрархії означає, що раціональні/ легальні повноваження і влада підтримуються організаційно, не якою-небудь конкретною особистістю, а позицією, що вона займає в ієрархії. Те, що деякі функції можуть бути делеговані на нижчі рівні ієрархічної структури, означає, що будь-який службовець може діяти з повноваженнями організації. При цьому, відповідно з наступним принципом, організація відділена від приватного життя її співробітників, тобто владні повноваження, що нею реалізуються, характеризуються безособовістю. Написані документи повинні зберігатися, оскільки вони є основою життєдіяльності організації. Тільки при наявності «справ» організація може бути послідовною в застосуванні своїх правил. Багато з цих справ надалі можуть використовуватися як прецеденти.

Четвертий принцип визначає управління (адміністрування) як особливий вид діяльності, що вимагає спеціальної професійної підготовки, у зв'язку з чим їм може займатися не кожний. П'ятий принцип говорить про те, що бюрократична діяльність займає в співробітників увесь час, на відміну від раніше існуючої ситуації, коли офісна робота розглядалася в якості вторинної. І, нарешті, відповідно до останнього принципу в управлінні офісом слід дотримуватись певних загальних правил, що не залежать від особистості керівника.

У Вебера на першому місці йдуть інтереси системи, а не окремої особи, як це було у більш ранніх моделях, де велике значення мали близькість до вождя чи політичного лідера, монарха. Така ситуація продукувала довільні рішення чиновників в абсолютно ідентичних випадках, що призводило до неможливості прогнозування дій чиновників та зростання соціального незадоволення. Здійснення ж адміністрування на основі законів і правил забезпечує однаковість рішень при однакових обставинах, незалежність рішення від особи конкретного чиновника. Безособовість повинна підвищити авторитет публічної служби, спростити процедуру прийняття управлінського рішення.

Перехід до бюрократичної моделі, за думкою М. Вебера, повинен підвищити соціальний статус публічних службовців завдяки отриманню порівняно високої заробітної плати, можливістю піднятися до найвищих ступенів ієрархічних сходів, пільговому пенсійному забезпеченню тощо. Причому гідне грошове забезпечення гарантує сам статус, а не обсяг виконаної за певний період часу роботи. Людина стає бюрокрatom і гарантує собі певне спокійне життя, за яке вона повинна платити суворим дотриманням існуючих правил і процедур.

Така система забезпечує ефективність і надійність бюрократичної моделі. Саме на ефективність і надійність повинні бути зорієнтовані всі бюрократичні організації. М.Вебер пише: «Причиною, що має вирішальне значення для розвитку бюрократичної організації, завжди є її виняткова технічна перевага над будь-якою іншою формою організації. Цілком розвинутий бюрократичний механізм у порівнянні з іншими організаціями це те ж саме, що машина в порівнянні з немеханічними засобами виробництва. Точність, швидкість, однозначність, знання справ,

безперервність, розсудливість, єдність, субординація, зниження організаційних і персональних витрат – усе це піднято на оптимальний рівень у строго бюрократичній організації».

Мабуть, найбільш важливою відмінністю веберовської моделі від попередніх є заміна *персонального* управління *безособистісною* системою, що базується на правилах. Організація і її правила більш важливі, ніж будь-яка особистість у ній. Бюрократична система повинна бути безособовою у своїх діях і у ставленні до своїх клієнтів.

Як відзначає Вебер, зведення офісного управління до правил закладено в його природі, а теорія сучасного (звичайно, для нього) публічного адміністрування передбачає, що повноваження керувати певними справами, які були легально передані публічній владі, не надають право бюро регулювати ведення справи командами, обумовленими для кожного випадку, а тільки регулювати ведення справи абстрактно. Це, на його думку, знаходиться в значному контрасті з регулюванням усіх взаємин за допомогою індивідуальних привілеїв і прихильності, що абсолютно домінували в патримоніалізмі.

Дійсно, більш ранні моделі управління ґрунтувалися на особистісних взаємостосунках, – лояльності до родича або покровителя, до політичного лідера або партії, – а не до системи безпосередньо. Це призводило до того, що владні структури часто демонстрували довільність і вибірковість стосовно до різних суб'єктів, виходячи з їхньої відданості або лояльності тим, кому ці структури підпорядковувалися. Позбавлена ж індивідуальності система, що базується на принципах Вебера, повністю усуває довільність, принаймні, в ідеалі. Існування справ, віра в прецедент і базування на законах та правилах означають, що за однакових обставин будуть ухвалені однакові рішення. Крім того, безособовість передбачає, що система та її правила зберігаються, коли окремі співробітники покидають організацію.

Відрізняє веберовську модель від її попередників також і визначення положення службовців в організації, зв'язаних один з одним суворою ієрархією, що є природним наслідком базування на правилах і принципі безособовості. Служба в офісі розглядається як професійна діяльність, якій передують спеціальна підготовка і іспити. За Вебером, прихід на роботу в офіс передбачає ухвалення певних зобов'язань щодо добросовісного управління в обмін на спокійне існування. Далі Вебер описує становище службовця таким чином:

1. Сучасний службовець завжди старається для певної суспільної пошани і звичайно одержує задоволення від неї.
2. Нормально, коли службовець займає своє положення протягом всього життя, принаймні, в публічній бюрократії.
3. Службовець одержує регулярну грошову компенсацію у вигляді фіксованої платні та гарантію забезпечення старості у вигляді пенсії. Ця платня не вимірюється подібно зарплаті в термінах виконаної роботи, а відповідно до «статусу», тобто відповідно до функцій («категорії») і, крім того, можливо, відповідно до терміну служби.
4. Службовець робить кар'єру усередині ієрархії публічної служби. Він підіймається з більш низьких, менш значущих і нижче оплачуваних на більш високі позиції.

Дані пункти логічно витікають з шести принципів бюрократії. Така формальна, безособистісна система, описана Вебером, припускає, на його думку, оптимальну можливість для повної реалізації принципу спеціалізованого функціонування відповідно до цілком об'єктивного розгляду. Рішення можуть і повинні прийматися відповідно до «надійних правил» та «без урахування особистості». Основними цілями є ефективність, надійність і безособовість. Принцип спеціалізації функцій покликаний підвищити ефективність, ієрархія повноважень і система правил повинні забезпечувати надійність рішень, а безособовість системи має на увазі, що при однакових обставинах будуть прийняті однакові рішення.

Другою теоретичною основою традиційної моделі є чіткий поділ політичної й управлінської сфери, відокремлення вироблення політики від її реалізації, що було сформульовано, і на необхідності чого наполягав В. Вільсон, який писав: «Адміністрування лежить поза власне сферою політики. Адміністративні питання не є політичними питаннями. Хоча політика визначає задачі для адміністрування, це не повинно призводити до маніпулювання офісами. Публічне адміністрування є детальним і систематичним виконанням суспільних законів. Кожне приватне застосування загального закону є актом адміністрування. Стягування і збільшення податків, наприклад, вішання злочинця, транспортування і доставка пошти, озброєння армії та флоту і вербування рекрутів тощо – все це поза сумнівом є актами адміністрування, але загальні закони, які їх спрямовують, повинні бути виробленими, поза сумнівом, ззовні і над адмініструванням. Широкі плани урядових дій не є адміністративними; детальне виконання цих планів є адмініструванням».

Вільсон вважав, що серйозні недоліки існуючої системи управління (коли адміністративні посади розподіляються серед членів партії, що перемогла на виборах) є результатом зв'язку адміністративних питань з політичними. Якщо адміністратори діють відверто на користь політичної сили, завдяки якій вони отримали посаду або продовжують посідати партійні посади, то необ'єктивність в їхніх рішеннях і діях буде присутня практично завжди. Тому, на думку Вільсона, слід розділити політичну сферу, де виробляється політика, від адміністративної сфери, де політика реалізується.

В традиційній моделі мир політиків відокремлений від світу публічних службовців. З цього приводу Кейден, наприклад, стверджує, що прийшовши до влади політики повинні управляти; публічні службовці повинні виконувати їхні розпорядження. Політичні офіси повинні заповнюватися шляхом конкуренції на політичній арені; бюрократичні офіси повинні заповнюватися шляхом конкуренції на бюрократичній арені. Політичні службовці повинні відбиратися на основі їхньої політичної компетенції; бюрократичні службовці повинні відбиратися на основі їхньої бюрократичної компетенції. Політики повинні оцінюватися електоратом або їхніми політичними керівниками; службовці повинні оцінюватися їхніми політичними контролерами або їхніми бюрократичними керівниками. Політичний офіс повинен мати часові обмеження і бути предметом вільних виборів; бюрократичний офіс не повинен мати часових обмежень і бути предметом правомірної поведінки.

Ідея подібного поділу мала широкий резонанс, оскільки дихотомія політики й адміністрування забезпечує розвиток особливої сфери адміністрування і її свободу дій, а частіше навіть більше того, – свободу від утручання політики. Ця дихотомія, що стала важливим інструментом прогресивних реформ, надала можливість для прийняття нового критерію публічної дії, який базується на включенні професіоналізації, експертизи й оцінок заслуг в активне управління урядовими справами. Крім того, дихотомія дозволила публічному адмініструванню стати самостійною сферою вивчення, інтелектуально й інституційно відділеною від політичних наук.

Існують три основні аспекти даної дихотомії. По-перше, це ясні відносини підзвітності і відповідальності, контроль політичної сфери над адміністративною. По-друге, це можливий чіткий розподіл політичних питань, що формально є прерогативою політиків, і адміністративних питань, переданих у ведення публічним службовцем. І по-третє, це передбачення того, що прийняття адміністративних рішень має бути анонімним і нейтральним.

Однак, хоча теорія поділу політики й адміністрування стала однією з теоретичних основ традиційної моделі, її можна розглядати радше як міф, особливо корисний для уникнення відповідальності. У дійсності ж часто можна було спостерігати ситуацію, коли політики виконують адміністративні функції, а адміністратори беруть на себе політичні. Проте, хоча подібний поділ і є міфом, бюрократичні структури організовувалися таким чином, начебто цей міф є реальністю.

Остаточним «штрихом», що завершив формування традиційної моделі публічного адміністрування, послужила адаптація багатьох положень і підходів наукового менеджменту. Можна легко бачити, чому науковий менеджмент був адаптований бюрократією, – він пропонував спосіб операціоналізації бюрократичної форми організації усередині публічних управлінських структур. Саме Тейлор і його послідовники були основними носіями бюрократичної моделі. Ідеї «одного найкращого шляху» і систематичного контролю добре сполучалися зі суворою ієрархією, процесом прийняття рішень і поняттям прецеденту. Те ж саме стосується і стандартизації завдань і підбору до них працівників. Науковий менеджмент значно вплинув на практику публічного адміністрування й урядові дослідження, оскільки домінував у публічному адмініструванні, починаючи з 1910 року, і допоміг викристалізуватися йому як академічній сфері.

Традиційна модель передбачає, що існує лише «один найкращий шлях» управління і що він може бути забезпечений теорією бюрократії, розподілом політичної й адміністративної сфери та застосуванням підходів наукового менеджменту. А оскільки адміністратори не відповідали за результати політики, обумовленої іншими, а тільки за дії, що здійснюються ними в рамках своїх повноважень, їм стало властивим і «односпрямоване» мислення.

В 20-50-ті роки ХХ ст. все більш виразно виявлялася тенденція до розширення дискусій про роль публічного адміністрування. Низка фундаментальних робіт з цієї проблематики з'явилися в 30-ті роки. Це, перш за все, праці Дж. Муні і А. Рейлі, Л. Галіка і Л. Урвіка, що були пов'язані з бурхливим зростанням державних установ в період реформ Нового курсу Ф. Рузвельта. За ними послідували роботи У. Бенніса і П. Слейтера, Р. Сейдмана.

Розглядаючи теорії публічного адміністрування цього періоду, не можна також не торкнутися ідей відомого англійського економіста Дж. М. Кейнса, висловлені їм в книзі «Загальна теорія зайнятості, відсотка і грошей», опублікованій в 1936 р. Ці ідеї зіграли важливу роль не лише у вдосконаленні державного регулювання економіки, але і вплинули на публічне адміністрування в цілому. На відміну від неокласиків, що використовували в основному мікроекономічний підхід, Кейнс і його прихильники узяли на озброєння макроекономічний підхід, поставивши собі за мету виявлення й аналіз різних змінних величин, що впливають на економічний розвиток країни. За такого підходу, на відміну від мікроекономічного, що вивчає окремі частини економіки – фірми, господарства, а також ринкові процеси на окремих ринках, Кейнса цікавила, перш за все, економіка як цілісна система.

Головним недоліком ринкової економіки Кейнс вважав її схильність до періодичних економічних криз і безробіття. В цьому плані його заслуга полягала в тому, що він запропонував програму антикризової політики та політики повної зайнятості працездатного населення. Розвиваючи ідеї Кейнса, його послідовники в 40-60-х роках ХХ ст. створили більш менш струнку концепцію економічної системи, регульованої як ринком, так і державою. Ключова роль в цьому плані додавалася державі, покликаної здійснювати комплекс заходів з регулювання економіки для подолання негативних наслідків ринку. Серед цих заходів важливе місце займає перерозподіл доходів на користь неіснуючих верств населення шляхом прогресивного оподаткування, розвитку безкоштовних систем освіти і охорони здоров'я для запобігання соціальних потрясінь. На основі цих і подібних постулатів кейнсіанці розробили конкретні форми і методи державного регулювання в сфері економіки, економічної політики, серед яких визначальне значення мають теорії анти-циклічного регулювання і економічного зростання.

Дуже важливим в даний період є виникнення і активний розвиток «школи людських відносин», представники якої намагалися подолати один з основних недоліків школи наукового менеджменту – неврахування в управлінні повною мірою людського чинника. Проте, як відомо, хоча владні прерогативи і повноваження визначаються правовими нормами і законодавчими актами, здійснюються все ж таки вони людьми. Від їхньої волі, настрою, знань, досвіду багато в чому залежить те, як здійснюються ролі і функції, вбудовані як в державно-політичну систему в цілому, так і в систему публічного адміністрування.

Найвдаліші розробки і концепції цієї школи представлені в роботах М.Фоллета, А. Маслоу, Е. Мейо, У. Мерфі та ін. Всіх їх об'єднувало визнання того, що важливим чинником оптимізації системи публічного адміністрування, підвищення продуктивності праці працівників цієї системи та їх задоволення своєю працею є поліпшення психологічного клімату в колективі та посилення мотивації до максимізації трудових зусиль.

При цьому Мейо, наприклад, розглядав працівників не як ізольованих, егоїстично мотивованих індивідів, а як групу зі своїми нормами, цінностями, механізмами функціонування і специфічними зв'язками з навколишнім середовищем. І за всіх можливих обмовок, беззаперечною перевагою розробок представників даної школи є те, що вони розглядали саме людський чинник як один з основних, що впливає на ефективність організацій, у тому числі й органів публічного адміністрування.

Черговим етапом в розвитку теорій публічного адміністрування слід вважати 50-80-ті роки ХХ ст. Даний етап характеризується впровадженням в соціальних і гуманітарних науках, у тому числі і в теорії публічного адміністрування, системного і структурно-функціонального аналізу. Найбільший внесок в розробку цих підходів внесли американські соціологи і політологи Т. Парсонс, П. Лазарсфельд, В. Томпсон, Д. Істон, Г. Алмонд та ін. Вивчаючи механізми публічного адміністрування в рамках всього суспільства, що розглядається як цілісна система, вони концентрували увагу на чинниках, сприяючих або перешкоджаючих інтеграції і стабільності існуючої системи публічного адміністрування.

На думку прихильників структурно-функціонального і системного підходів, в суспільстві однаковою мірою діють принципи універсализму і партикуляризму, приватного і загального, конфлікту і консенсусу тощо. Якщо, наприклад, конфлікти відбуваються з приводу розподілу ресурсів, які має в розпорядженні дане суспільство, таких, як матеріальні блага, гроші, влада і т.п., то консенсус підтримується волею і загальними інтересами більшості членів суспільства жити сумісним життям.

Сутність *структурно-функціонального аналізу* полягає у виділенні структурних і функціональних елементів соціальної взаємодії, що підлягають дослідженню, їхнього статусу та ролі в системі публічного адміністрування. Наприклад, для визначення реального внеску окремо взятого представника статево-вікової групи або професії у розв'язанні тих чи інших проблем в системі публічного адміністрування важливого значення набуває виявлення того, як вони впливають на здійснення управлінських функцій.

Що стосується прихильників *системного підходу*, то, розглядаючи публічне адміністрування як цілісну і єдину систему, вони бачать своє головне завдання в тому, щоб виявити весь комплекс окремо взятих взаємозв'язків і взаємозалежностей елементів, а також всієї державно-управлінської системи із зовнішнім середовищем, тобто зі суспільством в цілому. Це, на їхню думку, дозволить розглядати взаємозв'язки в системі публічного адміністрування і між системою і суспільством як єдине ціле, для чого вони широко використовують дані культурології, політичної антропології, соціології, соціальної психології тощо. В цьому плані їх дослідження носять міждисциплінарний характер.

У низці відомих авторів цього періоду не можна не згадати і відомого представника *психологічного підходу* до проблем публічного адміністрування та політики в цілому Р. Лассвелла, який був переконаний в тому, що наука може надати неоцінну допомогу у розв'язанні виникаючих перед суспільством проблем. Цікаво, що вслід за Ч. Мерріамом у центр процесу ухвалення рішень він поставив дослідника і приділяв основну увагу окремій особі. До речі, саме Лассвелл ще в 40-ві роки пустив в оборот вираз «управлінські науки», а з часу виходу в 1951 р. його книги «Управлінські науки», написаної в співавторстві з Д. Лернером, цей вираз став невід'ємним елементом сучасної науки. Стосовно публічного адміністрування, на думку цих дослідників, найбільшу користь управлінські науки можуть принести при розв'язанні проблем середнього рівня, таких, як прогнозування наслідків конкретних парламентських проєктів або оцінка економічної дії певних пропозицій по оподаткуванню.

Основні положення концепції Лассвелла висловлені в його книзі «Введення в управлінські науки», виданої в 1971 р. Він обґрунтовував думку про те, що всі спірні питання в суспільстві повинні розв'язуватися демократичним шляхом в ході обговорення переважно добре інформованими людьми, що мають право на ухвалення рішень.

Слід відзначити, що в даний період значна частина дослідників пропагують ідею оптимізації політичних і управлінських рішень за допомогою спеціальних технічних прийомів, прагнучи поліпшити політику за допомогою управлінської практики. Саме такого підходу дотримуються, наприклад, економісти Е. Стоукі і Р. Зекхаузер в своїй книзі «Основи управлінського аналізу», опублікованої в 1978 р., і автори книги «Світ управлінського аналізу» політологи Р. Хайнман, У. Блум, С. Пітерсон і Е. Кірні.

Також в даний період формуються два сучасні методологічні підходи до публічного адміністрування – соціально-інженерний і гуманітарний. В рамках першого підходу, з певними модифікаціями продовжуючого традиції наукового менеджменту, співіснує безліч відмінних один від одного напрямків. Але за всіх відмінностей в частковостях і конкретних питаннях їх об'єднує загальна орієнтація на пошук оптимальних моделей публічного адміністрування і раціоналістичного розв'язання виникаючих перед суспільством проблем за допомогою вдосконалення, модернізації вже існуючих механізмів.

Одним з провідних представників *соціально-інженерного підходу* вважається американський дослідник Дж. Кейден. Для нього є характерним органічне поєднання урахування як чисто управлінських, так і культурно-історичних чинників і установок, оскільки адміністративна субкультура, на його думку, є продуктом не лише економічних, але і етичних та інших соціокультурних чинників. В її сферу входять не лише питання суто організаційних змін, але також і чинники, що визначають політичний, економічний та соціальний розвиток. Він вважає, що якість управління вимірюється як кількісними, так і якісними характеристиками, які визначаються вимогами адміністративної системи, її ресурсами, ступенем задоволеності клієнтури досягнутими результатами та кількістю витрат і дисфункцій, породжених її діяльністю. Як відзначає Дж. Кейден, нерідко погане управління зводило нанівець прогрес, досягнутий у сфері політики, технології, соціальних ідей і культури. А підвищення рівня і якості управління, на його думку, передбачає усунення перешкод для діяльності управлінського апарату з боку середовища, здійснення структурних змін, зміни в індивідуальних або групових установках.

На відміну від представників соціально-інженерного підходу, прихильники *гуманітарного підходу*, джерела якого виходять з теорії людських відносин, дотримуються тієї думки, що в сучасному швидко змінному світі бюрократизація владних структур, в багато разів підсилююча негнучкість та інертність механізмів ухвалення і реалізації політичних рішень, має як наслідок зниження ефективності та дієздатності цих структур. Вони виявляються нездатними достатньо оперативно реагувати на нові проблеми та потреби і ухвалювати відповідні рішення.

Прихильники гуманітарного підходу однакові в критиці існуючих форм і методів публічного адміністрування. Як негативні чинники вони відзначають тенденції сучасних бюрократичних організацій до гігантизму, боротьби за сфери впливу, зовелику централізацію системи публічного адміністрування. За такого стану речей, згідно їхньої точки зору, особливо важливим є додання самостійного значення людським чинникам в управлінні, його гуманізації.

Що стосується колективів працівників, зайнятих в системі державно-адміністративної системи, то в розробку цієї проблематики значний внесок зробив Р. Саймон. В своїй роботі «Адміністративна поведінка», яка видавалась неодноразово, він обґрунтовує тезу про тісну залежність ефективності державно-управлінської системи від поведінки як окремих осіб, так і колективу кожного підрозділу в цілому. На його думку, головний інтерес для управлінської теорії представляє межа між раціональними та ірраціональними аспектами поведінки людей.

Слід зазначити, що прихильники гуманітарного підходу, критикуючи існуючу систему публічного адміністрування, виступали зовсім не за те, щоб «пустити під прес» всі відпрацьовані протягом довгого часу організаційні механізми. Так, на думку Д. Уальдо, адаптаційні можливості бюрократичної організації поки не цілком вичерпані, а сама сучасна бюрократія – це сила, діюча не лише на користь стабільності, але також і змін. Проте ці автори наполягають на необхідності радикальних змін в існуючих організаційних структурах (наприклад, на заміні постійних організацій тимчасовими, на послабленні формальних ієрархічних чинників у відносинах між фахівцями і посиленні професійно-етичних основ цих взаємовідносин).

Особливо великою популярністю позиції цього напрямку користуються в Європі. Надаючи вирішальне значення людському чиннику, європейські автори розробляють найширший спектр проблем і аспектів реформування публічного адміністрування. Так, англійські дослідники Дж. Гарретт і Р. Шелдон для вдосконалення британського публічного апарату пропонували разом з децентралізацією всемірно розширити гласність і відвертість ухвалення політичних рішень, в законодавчому порядку встановити принципи інформування громадськості про дії всіх владних органів, а також передбачити конкретні санкції за порушення цих принципів. Важливе значення вони додавали також розширенню контактів між дійсними і «тіньовими» міністерствами, і підбору службовців тільки за кваліфікаційними критеріями.

Певний інтерес з даної точки зору представляють рекомендації італійського дослідника Б. Мафіолетті, який обґрунтовував тезу про необхідність делегування якомога більшого кола повноважень центральних адміністративних органів неурядовим і приватним організаціям, а також делегування регіональним властям всіх функцій з реалізації соціальних програм, незалежно від того, на якому рівні вони розробляються. Він стверджував, що це призведе до формування структур «четвертої влади», яка доповнить законодавчу, виконавчу і судову владу. До того ж, на думку Мафіолетті, для підвищення ефективності публічного адміністрування, особливо важливе значення мають спрощення адміністративних процедур, подолання конфліктів між різними органами, рівнями і гілками влади за розширення своїх повноважень, що, у свою чергу, передбачає обмеження можливостей для втручання держави в місцеві справи.

Не можна не згадати також спроби європейських дослідників аналізувати проблематику сучасного публічного адміністрування під філософсько-світоглядною точкою зору. Особливо характерні в цьому відношенні позиції німецьких авторів Х. Куна, Е. Форстхоффа, Е. Хіппеля та ін. Вони схильні розглядати систему публічного адміністрування як «трансцендентальний розум» і «вічні цінності». Обґрунтовуючи цей підхід, Х. Кун стверджував, що будь-яка теорія публічного адміністрування будується з урахуванням людської природи і тому повинна мати філософський характер. «Держава, – писав він, – живе людиною: людина засновує, формує, керує нею і водночас живе в ній, досягаючи її як свою долю».

4. Співвідношення управління та адміністрування.

У загальному вигляді управління - це діяльність з керівництва, яке здійснюється відповідними суб'єктами щодо відповідних об'єктів. Тобто суб'єкт шляхом цілеспрямованого впливу керує об'єктом.

У суспільній практиці виділяють три основні види управління:

- а) технократичне - управління технікою, механізмами, машинами;
- б) біологічне - управління живими організмами рослин і тварин;
- в) соціальне - управління людьми та їх колективами.

Соціальне управління - це управління, яке здійснюється у людському суспільстві. Його фактичними суб'єктами і об'єктами є люди. Воно виступає інструментом, за допомогою якого зорганізується спільна діяльність людей. Таким чином, управління є об'єктивною потребою соціальних колективів і має місце у будь-якому суспільстві.

Соціальне управління підрозділяється на:

- а) управління, що здійснюється з метою реалізації публічних (загальних) інтересів, чи публічне управління;
- б) управління, що здійснюється з метою реалізації корпоративних інтересів, чи корпоративне управління;
- в) управління, що здійснюється з метою реалізації приватних інтересів, чи приватне управління.

Найбільш рельєфними юридичними супутниками зазначених видів соціального управління є:

адміністративне право - для публічного управління;

корпоративне право - для корпоративного управління (менеджменту);

цивільне право - для приватного управління. Складовими публічного управління є:

- 1) державне управління, де суб'єктом виступає держава в особі сформованих нею структур (державних органів).

Вони у відносинах представляють державу;

2) місцеве самоврядування, де суб'єктами виступають недержавні структури, які сформовані територіальними громадами (органи місцевого самоврядування). Вони у відносинах представляють громаду;

- 3) громадське управління, де суб'єкти діють від свого імені і на підставі своїх статутів.

Під державним управлінням розуміють специфічну діяльність держави, що виявляється у функціонуванні низки уповноважених структур (органів), які безперервно, планомірно, владно і в рамках правових установлень впливають на суспільну систему з метою її вдосконалення відповідно до публічних інтересів.

Державне управління є функцією держави, яка надана спеціальним організаційним структурам (органам). Їх сукупність є системою органів державного управління. Ця система в цілому і кожна з її складових окремо діють винятково від імені держави. Рішення, що ними приймаються, обов'язкові для всіх учасників суспільних відносин, у тому числі і для недержавних організацій і формувань.

Система органів державного управління складається з 2-х компонентів:

- а) державних органів, тобто приналежних державі (наприклад, міністерство, обласна державна адміністрація);
- б) недержавних органів, тобто державі не приналежних, що не мають статусу державного органу.

Першим у цій системі належить головне і ведуче місце. Їхня сукупність є складовою частиною апарату держави. У цих органах на оплатній основі працюють державні службовці.

Другі - здійснюють державне управління лише в тому випадку, якщо держава делегує їм відповідні повноваження. Ознаками, або рисами, державного управління є: виконавчо-розпорядчий характер, підзаконність, масштабність, універсальність, ієрархічність, безпосередньо організуючий характер.

Державно-управлінська діяльність базується на системі принципів. Всі принципи державного управління поділяються на три групи:

1) соціально-політичні - демократизм, участь населення в управлінській діяльності держави (народність); рівноправність осіб різних національностей; рівність усіх перед законом; законність; гласність і врахування громадської думки; об'єктивність;

2) організаційні принципи побудови апарату державного управління - галузевий, функціональний, територіальний;

3) організаційні принципи функціонування (діяльності) апарату державного управління - нормативність діяльності, єдиноначальності, колегіальності, поділ управлінської праці; відповідальність за прийняті рішення, оперативна самостійність.

Соціально-політичні принципи - це найзагальніші принципи державно-управлінської сфери. Вони поширюються на всі види виконавчо-розпорядчої діяльності та всі функціонуючі в державі управлінські структури. Принципи цієї групи, як правило, закріплюються у нормативному порядку. Багато з них міститься у Конституції України (вони дістали назву конституційних) та в інших законодавчих актах.

Організаційні принципи побудови апарату державного управління забезпечують найбільш раціональний вибір суб'єктів управлінської діяльності. Відповідно до зазначених принципів суб'єкти диференціюються за галузями, сферами, територіями.

Організаційні принципи функціонування (діяльності) апарату державного управління застосовуються для визначення змісту діяльності конкретних управлінських структур. Додержання цих принципів дає змогу найбільш ефективно використовувати потенціал державних службовців, персоналу науково-дослідних установ, технічних працівників. За допомогою цих принципів забезпечується прийняття правильних управлінських рішень, організація і застосування раціональних управлінських процедур, дійовий контроль і виконавча дисципліна.

Співвідношення державного управління і державної виконавчої влади визначається виходячи із загального співвідношення влади і управління. Відповідно до цього правомірним є висновок: державне управління є способом реалізації державної виконавчої влади.

Місцеве самоврядування в Україні - це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Воно здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад.

Первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста. Територіальні громади сусідніх сіл можуть об'єднуватися в одну територіальну громаду, створювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати єдиного сільського голову. Добровільне об'єднання територіальних громад відбувається за рішенням місцевих референдумів відповідних територіальних громад сіл. Таке рішення є наданням згоди на створення спільних органів місцевого самоврядування, формування спільного бюджету, об'єднання комунального майна. Вихід зі складу сільської громади здійснюється за рішенням референдуму відповідної територіальної громади. У містах з районним поділом територіальні громади районів у містах діють як суб'єкти права власності.

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

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

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

Громадське управління здійснюють суб'єкти, які в управлінських відносинах виступають виключно від свого імені і тільки для вирішення питань, що визначені їх статутними документами. Так, ст. 16 Закону від 25 червня 1991 р. "Про охорону навколишнього природного середовища" передбачає, що громадське управління в даній сфері здійснюється громадськими об'єднаннями й організаціями, якщо така діяльність передбачена їхніми статутами.

Відносини адміністративних послуг (або сервісні, чи реординаційні) виникають у зв'язку зі зверненнями фізичних, юридичних або інших колективних осіб, до носія владних повноважень, щодо реалізації суб'єктом звернення своїх прав, свобод та законних інтересів шляхом прийняття владного рішення.

Адміністративна послуга - результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними, юридичними або іншими колективними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо).

У чинному законодавстві на сьогоднішній день можна виділити такі групи адміністративних послуг за їх предметом:

1) видача дозволів (наприклад: на зайняття окремими видами підприємницької діяльності; на проведення мітингів, демонстрацій; на розміщення реклами; на придбання, зберігання, носіння і перевезення зброї), в тому числі акредитація, атестація, сертифікація (наприклад: акредитація вищих навчальних закладів, закладів охорони здоров'я; атестація підприємств, робочих місць; сертифікація товарів, робіт і послуг);

2) реєстрація з веденням реєстрів (наприклад: реєстрація актів цивільного стану, суб'єктів підприємницької діяльності, автотранспортних засобів), у тому числі легалізація суб'єктів (наприклад: легалізація об'єднань громадян);

3) легалізація актів (консульська легалізація документів), нострифікація (визнання дипломів, виданих в інших країнах) та верифікація (встановлення достовірності сертифікатів про походження товарів з України);

4) соціальні адміністративні послуги - визнання певного статусу, прав особи (наприклад: призначення пенсій, субсидій).

Публічне визнання цього виду адміністративно-правових відносин пов'язано з Концепцією адміністративної реформи (1998 р.), у якій зазначено, що одним із завдань реформи є запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади як діяльності щодо надання державних (управлінських) послуг. На розвиток положень Концепції приймається низка нормативних і програмно-організаційних документів, у яких питання адміністративних послуг отримують практичний вимір.

Так, Програма розвитку державної служби на 2005-2010 роки (затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 8 червня 2004 р. № 746) до заходів гармонізації системи державної служби відносить орієнтацію стратегічного планування діяльності державних органів на надання державних послуг. У 2006 р. Кабінет Міністрів України схвалює Концепцію розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади (розпорядження від 15 лютого 2006 р. № 90-р), яка визначила принципи та напрями подальшого реформування діяльності органів виконавчої влади у сфері адміністративних послуг. У 2009 р. Кабінетом Міністрів України затверджуються Положення про Реєстр адміністративних послуг (постанова від 27 травня 2009 р. № 532) і Тимчасовий порядок надання адміністративних послуг (постанова від 17 липня 2009 р. №737).

Активізували свою діяльність у цій сфері і суб'єкти, які безпосередньо надають адміністративні послуги. Приймаються стандарти надання адміністративних послуг Міністерством юстиції (2009 р.), Міністерством фінансів України (2010 р.), Фондом державного майна (2011 р.), Державним комітетом телебачення та радіомовлення України (2011 р.) та іншими.

Відносини відповідальності публічної адміністрації

Відносини відповідальності публічної адміністрації виникають у зв'язку із наявністю публічно-правового спору щодо правомірного використання владних повноважень публічною адміністрацією. У таких випадках порушується адміністративна справа (справа адміністративної юрисдикції), де відповідачем виступає суб'єкт владних повноважень.

Справи адміністративної юрисдикції розглядаються за нормами адміністративного судочинства, які встановлені Кодексом адміністративного судочинства України (від 6 липня 2005 р.).

Відповідно до нього справа адміністративної юрисдикції (або адміністративна справа) - це переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір, у якому хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

Порушуються такі справи за адміністративним позовом. Позивачем в адміністративній справі можуть бути громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, підприємства, установи, організації (юридичні особи), суб'єкти владних повноважень.

Відповідачем в адміністративній справі є суб'єкт владних повноважень, якщо інше не встановлено цим Кодексом.

Громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, їх об'єднання, юридичні особи, які не є суб'єктами владних повноважень, можуть бути відповідачами за адміністративним позовом суб'єкта владних повноважень лише такого змісту:

- про тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян;
- про примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян;
- про примусове видворення іноземця чи особи без громадянства з України;

- про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо);
- в інших випадках, встановлених законом.

Відносини відповідальності за порушення встановленого порядку і правил (адміністративно-деліктні відносини)

Відносини відповідальності за порушення встановленого порядку і правил (адміністративно-деліктні відносини) виникають у разі порушення заборон, які встановлені Кодексом України про адміністративні правопорушення та іншими нормативними актами. Розвиток таких відносин завершується застосуванням до винних таких заходів:

- накладення адміністративних стягнень на фізичних осіб за вчинення адміністративних правопорушень;
- накладення дисциплінарних стягнень на фізичних осіб за вчинення адміністративних правопорушень (ст. 15 КУпАП);
- застосування до фізичних осіб за вчинення адміністративних правопорушень заходів впливу, які не визначаються законодавцем як адміністративні стягнення (ст. 24і КУпАП);
- накладення на юридичних осіб за порушення адміністративно-правових установлень стягнень, які не визначаються законодавцем як адміністративні стягнення (притягнення до відповідальності в адміністративному порядку);
- застосування до юридичних осіб за порушення адміністративно-правових установлень заходів адміністративного впливу, які не визначаються законодавцем як стягнення.

Суспільні відносини в системі публічного адміністрування

Відносини – це „філософська категорія, що відбиває характер розположення елементів певної системи та їх взаємозв'язок; емоційно-вольова настанова особистості на будь-що... Відносини мають об'єктивний і універсальний характер. В світі існують тільки речі, їх властивості і відносини, які знаходяться у безкінечних зв'язках і стосунках з іншими речами і властивостями”. Особливий тип відносин складають суспільні різноманітні зв'язки, які виникають між соціальними групами, класами, націями, а також в середині них у процесі їх економічного, соціального, політичного, культурного життя і діяльності. Розрізняються і інші види суспільних відносин, що пов'язані із специфічними сферами, а саме: управлінські, наукові, технічні, спортивні, просвітницькі тощо.

Соціальні зв'язки – це взаємодія індивідів (суб'єктів, діячів, акторів) у формі обміну соціальними діями, що є первинним елементом соціального капіталу, який зберігає властивості суспільства, бо орієнтація власних думок, планів і наступних дій на іншого є містком до сполучення кожного з нас із знайомими і незнайомими людьми, групами і врешті-решт – суспільством, яке і складається з величезної кількості взаємодій, тобто зв'язків. Це стосується усіх соціальних відносин. Управлінські є одним з їх видів, тому логічним є твердження про те, що управління можна розглядати як єдність діяльності і відносин.

Соціальні зв'язки мають складну структуру, в якості їх елементів виступають суб'єкти (індивіди, соціальні спільноті людей, ін.), предмети зв'язку (тобто з приводу чого здійснюється зв'язок), механізм свідомого регулювання взаємовідносин між суб'єктами – індивідами, соціальними спільнотами (правила гри). Всі елементи соціального зв'язку тісно скоординовані один з одним. Для управлінських відносин суб'єктами є об'єкт і суб'єкт управління, тобто у загальному вигляді – керівник і підлеглий, предмети зв'язку і правила гри розрізняються по ситуації. У табл. 1.2. подано порівняння предметів зв'язку та засобів регулювання для різних типів управлінської діяльності (абстрактна пара, керування підприємством, державне управління, адміністрування).

Аналіз інформації, що наведена у табл. 1.2, свідчить про те, що в управлінні підприємством і державою, а також і в публічному адмініструванні присутні як вертикальні, так і горизонтальні зв'язки на відміну від стосунків в абстрактній управлінській парі «суб'єкт – об'єкт», для яких характерні саме вертикальні. Це пов'язане з масштабами керуючих і керованих підсистем. Предмет вертикальних відносин в управлінні підприємством майже повторює те, що притаманне для управлінської діяльності взагалі. В державному управлінні особливості пов'язані із специфікою об'єкта – суспільства, крім того, додаються ще політичні відносини.

Таблиця 1.2. Співставлення предметів зв'язку та засобів його регулювання для різних типів управлінської діяльності

Типи управлінської діяльності	Предмет відносин		Засоби регулювання зв'язку
	вертикальних	горизонтальних	
Абстрактна управлінська пара «суб'єкт-об'єкт»	Технологія діяльності об'єкта; умови діяльності, розподіл повноважень	–	- моральні цінності; - нормативно-правові документи
Управління підприємством	- технологія вироблення продукції; - умови діяльності (розподіл праці, оплата, режим роботи, ресурси); - рівень централізації прийняття рішень	- технологія вироблення продукції; - умови діяльності (розподіл праці, оплата, режим роботи, ресурси);	- моральні цінності; - закони; - установчі документи
Державне управління	- територіальний та галузевий розподіл праці; - умови життєдіяльності; - ресурси;	- розподіл праці; - умови праці; - ресурси; - розподіл повноважень;	- моральні цінності; - нормативно-правові документи

	- рівень централізації прийняття рішень; - представництво політичних сил	- технологія діяльності	
Публічне адміністрування	- територіальний та галузевий розподіл праці; - умови життєдіяльності; - ресурси; - рівень централізації прийняття рішень; - представництво політичних сил; - відкритість процесів прийняття рішень для громадськості	- розподіл праці; - умови праці; - ресурси; - розподіл повноважень; - технологія діяльності	- моральні цінності; - нормативно-правові документи

В публічному адмініструванні предмет зв'язків аналогічний до державного управління, але більша увага приділяється відкритості процесів прийняття рішень. Предмет горизонтальних відносин практично співпадає з таким для зв'язків вертикальних, додається лише технологія діяльності, яка є важливою в раціоналізації зв'язків по кооперації праці.

Засоби регулювання зв'язків є однаковими – це моральні цінності та нормативно-правові документи. Для підприємства важливішими є установчі документи, які формуються у відповідності до законів і регулюють майже усі відносини в колективі. На рівні держави головну роль відіграють закони і різні підзаконні акти. На процес формування усіх нормативно-правових документів великий вплив справляють моральні цінності, що існують у суспільстві, тому вони позначені у рядочках, що відносяться до усіх типів управлінської діяльності, що наведені в таблиці.

Результати проведеного аналізу свідчать про те, що за предметом відносин і засобами їх регулювання публічне адміністрування майже не відрізняється від державного управління. Основні відмінності між ними, скоріш за все, пов'язані із методами впливу суб'єкта на об'єкт.

В системі державного управління вертикальні і горизонтальні відносини є складними, що обумовлено особливостями об'єкта і перш за все його здатністю до цілеспрямованої самоактивності і самокерованості, а також його роллю джерела влади. Інтереси об'єкта у відносинах стосовно функцій у такому разі не обмежуються тільки технологічною доцільністю, або її слід розглядати дуже широко з точки зору усіх сфер життєдіяльності суспільства, специфіка яких обумовлює необхідність чи безпосереднього керуючого впливу чи тільки правового регулювання. Більш серйозні вимоги формуються в об'єкті державного управління і стосовно структури: забезпечення розподілу і кооперування праці з урахуванням розвитку місцевого самоврядування і громадянського суспільства, гнучкість у вирішенні міжнародних і внутрішніх проблем тощо. Аналогічна ситуація складається і з технологією здійснення державно-управлінських процесів – представники об'єкта зацікавлені у формуванні простих і зрозумілих процедур і операцій на всіх ієрархічних рівнях і в отриманні достатньої інформації щодо їх здійснення. Серед методів особливого значення набувають правові у зв'язку з тим, що саме держава має виключне право на формування законодавчої бази, і інтерес об'єкта полягає у тому, щоб в суспільстві існували чіткі норми взаємодії, щоб вони сприяли його прогресивному розвитку і мали всеохоплюючу дію, тобто були однакові для усіх. Але, поряд з цим, і підвищення рівня матеріального забезпечення, і позитивний соціально-психологічний клімат теж дуже важливі для кожної людини.

Існує багато підходів до класифікації управлінських відносин. Узагальнення їх свідчить про можливість виокремлення таких груп: внутрішні, зовнішні; за характером і кількістю носіїв – між системні, між особисті, змішані, колективні, індивідуальні, прямі, групові, перехресні; за чисельністю організаційних зв'язків – прості і складні; за часом існування - постійні і тимчасові; за напрямком і ступенем впливу на об'єкт – безпосередні (наказ, розпорядження) і побічні (поради, консультації, інформація); стосовно регіону та галузі – територіальні, міжрегіональні, галузеві, міжгалузеві, територіально-галузеві. Але внутрішній їх зміст в більшій мірі розкриває поділ на вертикальні (субординації та ре ординації) і горизонтальні (координації, суперництва). Відносини, що належать до першої з позначених груп, можна назвати безпосередньо управлінськими, вони відбивають стосунки між суб'єктом і об'єктом, а саме: формування вимог до обсягу, часу, якості робіт, передача їх на рівень виконання і отримання інформації щодо результатів праці, оцінка її, коректування вимог і т. ін. за циклом. Горизонтальні відносини складаються між органами влади, структурними підрозділами, працівниками, які розташовані на одному ієрархічному рівні, не підпорядковані один одному, але за технологією процесу мусять координувати виконання певних процедур та операцій. Ці стосунки можуть також носити характер суперництва щодо виконання окремих функцій або оцінки діяльності органом влади, що розташований на вищому ієрархічному рівні. В організації відносин координації або кооперування праці приймає участь і суб'єкт управління, який має визначити, хто з ким повинен кооперуватися, на яких етапах роботи, характер взаємодії (узгодження документів, передача інформації, організація спільних дій тощо), а крім того контролювати результати. І вертикальні, і горизонтальні відносини можуть бути внутрішніми і зовнішніми, міжсистемними, міжособистісними, простими, складними, постійними, тимчасовими, безпосередніми, побічними, територіальними, галузевими, територіально-галузевими тощо.

Характер вертикальних відносин залежить від рівня децентралізації і стилю керівництва. Висока централізація влади обумовлює пріоритет стосунків підпорядкування і слабкий зворотній зв'язок і навпаки при розвинутій децентралізації. Аналогічний вплив мають і авторитарний і демократичний стилі керівництва. Горизонтальні відносини визначаються доцільністю їх організації, якістю роботи кожного з учасників. Проведення робіт з удосконалення діючих систем управління висуває вимоги до оцінки ступеня розвитку управлінських відносин. Дослідження дозволяють запропонувати наступний підхід.

Стосовно підпорядкування:

- повне;
- з елементами самостійності об'єкта;
- значна самостійність.

Відносини реординачії також можна охарактеризувати трьома рівнями:

- зворотні зв'язки відсутні;
- зворотні зв'язки випадкові,
- реординачія розвинута (систематична).

Стосовно координації:

- мінімальна;
- така, що забезпечує поточне функціонування системи;
- забезпечує розвиток.

Такі оцінки не дають можливості кількісно визначити характер відносин, але за їх допомогою можна сформулювати певне уявлення про їх стан, порівняти ситуацію, що склалася в різних системах або підсистемах. Отримувати їх доцільно за допомогою експертів, в якості яких мають виступати представники як суб'єкта так і об'єкта управління. Порівнювати оцінки вертикальних відносин можна лише в межах окремої галузі, тому що рівень централізації відносин є різним (наприклад, у сфері середньої освіти та роздрібною торгівлі). Горизонтальні зв'язки є більш універсальними, координація визначається особливостями технології, але присутня у всіх галузях життєдіяльності людини.

Формою реалізації відносин є обмін інформацією, який відбувається під час підготовки і здійснення взаємодії, це передбачає наступну послідовність процедур:

- визначення мети співпраці;
- представлення інтересів усіх сторін, що бажають або мусять бути учасниками;
- порівняння інтересів (висвітлення спільних, а також протиріч), пошук шляхів реалізації;
- узгодження напрямків діяльності, планування конкретних заходів;
- здійснення заходів;
- аналіз результатів, ступеня досягнення мети, задоволення потреб учасників відносин.

На практиці цей процес має певні відмінності, які пов'язані з особливостями видів відносин (табл. 1.3). Представлення інтересів учасників вертикальних відносин, що мають місце в системі державного управління (насамперед між рівнями ієрархії виконавчої влади та в кожній установі), в значній мірі формалізовано. У відповідності до нормативних документів суб'єкт управління є виразником загальносистемних (державних) інтересів, об'єкт підпорядковує їм регіональні, галузеві, колективні (спільноти працівників організації), особистісні.

Порівняння інтересів майже не відбувається, технології таких процедур відсутні (за винятком пропозицій щодо заключення договорів між центральними та регіональними органами влади. Узгодження напрямків діяльності здійснюється шляхом розробки планів та їх ухвалення, на цьому етапі теж домінують загальносистемні інтереси. Передбачені заходи виконуються (або не виконуються), контроль є прерогативою суб'єкта управління. У розглянутому варіанті яскраво відображені відносини субординації і навіть зворотній зв'язок частіше відбувається за ініціативою вищого рівня керування.

Учасники горизонтальних відносин тієї ж системи мають подавати свої інтереси у відповідності до нормативних документів, що регламентують їх діяльність. Дослідження свідчать про те, що технологія такої взаємодії майже відсутня. У зв'язку з цим порівняння інтересів, пошук шляхів їх реалізації, заключення угод, узгодження комплексних програм, планів, сумісні дії з їх виконання і аналізу результатів є добровільною справою керівників установ, що є неприпустимим з позиції системного підходу до організації державного управління.

Вертикальні відносини в системі „Держава” мають характер повної або часткової субординації тобто управління окремими галузями (охорона здоров'я, соціальний захист, академічна наука тощо) чи регулювання діяльності на підставі законодавчих актів і деяких засобів опосередкованого впливу (оподаткування, державне замовлення, стандартизація тощо).

Органи законодавчої, виконавчої і судової влади при цьому виступають виразниками загальносистемних інтересів. Формалізовані шляхи подання інтересів об'єктів (галузей, регіонів, територіальних громад, людей) відсутні також як і порівняння їх, і сумісний пошук шляхів реалізації.

Таблиця 1.3. Особливості реалізації управлінських відносин у внутрішньому та зовнішньому середовищах системи державного управління

Етапи процесу реалізації	Внутрішнє середовище		Зовнішнє (відносини із суспільством)	
	Вертикальні відносини	Горизонтальні	Вертикальні	Горизонтальні
1. Визначення мети	Здійснюється суб'єктом	Здійснюється суб'єктом і об'єктом	Визначається суб'єктом за інтересами об'єкта	Визначаються переважно елементами об'єкта
2. Представлення інтересів	Суб'єкт представляє загальносистемні інтереси, Об'єкт – підпорядковує власні загальносистемним	Визначені нормативними документами	Суб'єкт – державні; Об'єкт – частково підпорядковує власні інтереси державним	За допомогою громадянського суспільства
3. Порівняння інтересів, пошук	Порівняння інтересів відсутнє.	Частково здійснюється з метою удосконалення	Не визначено нормативними	Через рекламу програм партій та

шляхів реалізації	Підпорядкування нижчестоящих вищестоящим	технології взаємодії	документами	громадських організацій
4. Узгодження напрямків діяльності	Здійснюється у формі планування діяльності	Укладення угод, формування комплексних програм, планів тощо	Здійснюється у формі створення цільових комплексних програм	Не визначено нормативними документами
5. Здійснення заходів	Виконання планів	Виконання програм, планів, угод	Виконання програм	Не узгоджено
6. Аналіз результатів	Контроль виконання планів	Аналіз виконання програм, планів, угод	Не визначено	Не визначено

Передбачені заходи виконуються (або не виконуються), контроль є прерогативою суб'єкта управління. У розглянутому варіанті яскраво відображені відносини субординації і навіть зворотній зв'язок частіше відбувається за ініціативою вищого рівня керівництва.

Учасники горизонтальних відносин тієї ж системи мають подавати свої інтереси у відповідності до нормативних документів, що регламентують їх діяльність. Дослідження свідчать про те, що технологія такої взаємодії майже відсутня. У зв'язку з цим порівняння інтересів, пошук шляхів їх реалізації, укладання угод, узгодження комплексних програм, планів, сумісні дії з їх виконання і аналізу результатів є добровільною справою керівників установ, що є неприпустимим з позиції системного підходу до організації державного управління.

З метою вирішення окремих проблем створюються цільові комплексні програми, але вони, як правило, не узгоджені між собою, не забезпечені ресурсами, мають надто формальний характер. Алгоритм аналізу результатів не визначений.

Аналогічна ситуація склалася і з реалізацією горизонтальних (суб'єкт-суб'єктних) відносин в системі, що розглядається. Такі стосунки мають місце між органами державного управління і громадянським суспільством (політичними партіями, громадськими організаціями тощо). Держава регулює їх діяльність на підставі законодавчих актів, в яких відображено перш за все загальносистемні інтереси. Так, в Законі України „Про об'єднання громадян” вказано, що вони користуються правом „виступати учасником цивільно-правових відносин;... представляти і захищати свої законні інтереси і своїх членів (учасників) у державних та громадських органах; вносити пропозиції до органів влади і управління; розповсюджувати інформацію і пропанувати свої ідеї та цілі”. В Законі „Про політичні партії в Україні” цим утворенням гарантується „можливість викладати публічно і відстоювати свою позицію з питань державного і суспільного життя; брати участь в обговоренні та оприлюднювати і обґрунтовувати критичну оцінку дій і рішень органів влади, використовуючи для цього державні і недержавні засоби масової інформації...; вносити до органів державної влади України та органів місцевого самоврядування пропозиції, які обов'язкові для розгляду відповідними органами в установленому порядку”. Процедури подання зацікавленості перелічених організацій не відпрацьовані за винятком тих партій, представники яких стали депутатами Верховної Ради і з її трибуни можуть оголосити про потреби виборців. Але це не забезпечує урахування інтересів усього розмаїття сфер життєдіяльності. У зв'язку з цим не здійснюється порівняння інтересів учасників горизонтальних відносин, висвітлення існуючих і можливих суперечностей та усі інші дії за етапами.

Таким чином, аналіз реалізації державно-управлінських відносин в сучасній Україні свідчить про те, що більш-менш упорядкованими є вертикальні зв'язки в керуючій системі, усі інші потребують ретельного вивчення, опрацювання і розробки методичного, правового, організаційного і технічного забезпечення.

Недостатня увага до інтересів учасників відносин і їх узгодження у пострадянському суспільстві пов'язана з традиціями тоталітарного режиму і глибокими коренями марксизму у суспільних наукових теоріях. У післямові до книги Ю. Хабермаса “Моральное сознание и коммуникативное действие” російський філософ Б.М.Марков справедливо відмічає, що “Маркс, як і його сучасники, що народилися під час капіталізму, описували історію з точки зору розвитку виробничих сил. В сучасному суспільстві на перший план виходить динаміка організаційних структур і соціальних інститутів, а також світоглядні і ідеологічні чинники, що відбивається на історії. Хабермас вважає головним підґрунтям сучасного суспільного порядку деякі універсалії, що вкоренилися в практику, свідомість і мовленеву діяльність та пов'язує розвиток із критико-рефлексивною діяльністю... Він змінює Марксове розуміння співвідносності праці і свідомості і наполягає на тому, що ідеологія і світосприйняття є відповідальними за формування інституційних структур і розвиток виробничих сил.

Цей відомий сучасний німецький філософ пропонує розглядати комунікативну взаємодію учасників суспільних відносин як один з головних видів людської діяльності. Комунікативними він вважає такі інтеракції, в яких учасники узгоджують і координують власні плани; при цьому спільна позиція відбиває інтерсуб'єктне визнання притязаній на значущість.

В іншій роботі він висловлює думку про те, що в сучасному світі парадигма пізнання речей має бути змінена на парадигму взаєморозуміння між суб'єктами, які здатні розмірковувати і діяти. Підґрунтям цієї парадигми є стійка позиція інтерактивних учасників, які координують плани дій шляхом досягнення взаєморозуміння з приводу того, що відбувається.

Такий підхід є дуже актуальним для сучасного етапу розвитку управлінської теорії і практики взагалі і зокрема для державного управління, тому що ця діяльність в будь-якій системі спрямована на координацію в часі і просторі руху різних ресурсів (матеріальних, фінансових, трудових, інформаційних), що передбачає узгодження інтересів учасників процесів, тобто активні комунікативні дії і всебічний розвиток відносин, що складаються. Для державного управління це є ще більш важливим у зв'язку з тим, що воно має забезпечити безконфліктну реалізацію інтересів усього суспільства, окремих галузей, регіонів, сфер життєдіяльності, держави, громадянського суспільства, окремої

людини тощо. Тому дослідження змісту відносин, процесів їх формування і розвитку, шляхів впливу на їх цілеспрямоване удосконалення є сьогодні дуже важливим.

Багато науковців, що досліджують проблеми формування та розвитку державно-управлінських відносин, розглядають їх властивості. Узагальнення існуючих підходів дозволяє назвати такі: суб'єктивний характер, актуалізація суспільних потреб, соціальна природа, вольовий (владний) характер, організаційний зміст, двосторонність, обумовленість, тривалість дії, правова форма, авторитетність, ефективність, наукова обґрунтованість, системність, комплексність, різноманітність форм соціального зв'язку. Перелічені риси багато в чому розкривають сутність цих відносин, поглиблення їх вивчення доцільно продовжувати з урахуванням особливостей систем „Держава та „Державна влада”, а також їх розподілу на вертикальні і горизонтальні (табл. 1.4).

Таблиця 1.4. Основні властивості державно-управлінських відносин

Властивості	Види відносин			
	В системі „Державна влада”		В системі „Держава”	
	вертикальні	горизонтальні	вертикальні	горизонтальні
1	2	3	4	5
1. Двосторонність	+		+	
2. Обумовленість	+	+	+	+
3. Тривалість дії	+	+	+	
4. Державно-владний характер	+	+	+	
5. Правова форма	+	+	+	+
6. Інформаційний зміст	+	+	+	+
7. Суб'єктивність	+	+	+	+
8. Соціальна природа	+	+	+	+
9. Організаційна спрямованість	+	+	+	+

Двосторонність притаманна вертикальним відносинам, що складаються в обох системах, це стосунки підпорядкування (регулювання) та зворотнього зв'язку, які обов'язково мають місце між суб'єктом і об'єктом управління. Горизонтальні відносини не залежно від виду системи можуть об'єднати багато учасників (міністерств, установ, структурних підрозділів, фахівців), тобто вони відрізняються багатосторонністю.

Обумовленість притаманна усім видам відносин, їх виникнення та розвиток завжди обумовлені необхідністю суспільних дій. Тривалість дії не є обов'язковою у відносинах між органами державної влади та суб'єктами громадянського суспільства. Це пов'язано з різним терміном існування окремих політичних партій та громадських організацій, зміною суспільних пріоритетів тощо. Державно-владний характер мають зв'язки у організаційній системі (і вертикальні і горизонтальні), в інші такі властивості притаманні лише субординаційним, координаційні відрізняються рисами партнерства. Правова форма присутня у всіх відносинах і у зв'язку з цим потребує особливої уваги обґрунтування нормативних документів, зміст яких має забезпечувати не лише функціонування, а і розвиток обох систем. В більшості наукових публікацій вказується на організаційний зміст державно-управлінських відносин, але це ствердження виглядає дискусійним. Вони дійсно завжди пов'язані з організацією якихось дій, але сутністю їх є обмін інформацією. Тому доцільним є введення таких властивостей як організаційна спрямованість та інформаційний зміст, що притаманні усім видам стосунків, що розглядаються. Аналогічне поширення мають соціальна природа і суб'єктивність, що обумовлено безпосередньо участю конкретних осіб (суб'єктів взаємодії) або соціальних груп. Деякі властивості мають характер побажань, до них відносяться: актуалізація суспільних потреб, ефективність, наукова обґрунтованість, системність, комплексність. Аналізуючи практику формування та реалізації державно-управлінських відносин, не можна сказати, що вони іманентно притаманні, але це є бажаним станом. Тому доцільним є надання їм статусу принципів, за якими ці зв'язки потрібно удосконалювати. Дійсно, саме за їх допомогою стає можливим постійний моніторинг потреб усіх складових об'єкту державного управління та ступеня їх задоволення; формувати їх необхідно з урахуванням вимог принципів системності і комплексності; реалізувати – ефективно.

Ступінь дотримання цих принципів характеризує рівень розвитку відносин і системи в цілому: актуалізація суспільних потреб визначає демократизацію в країні і потребує серйозної уваги до організації зворотних зв'язків; системність і комплексність свідчать про широту та глибину охоплення проблем і чинників, які впливають на хід процесів, що регулюються державою; наукова обґрунтованість – про сутність сучасності технологій і методів, що використовуються, і опосередковано – про рівень кваліфікації службовців; загальний показник – ефективність, який доцільно розглядати як результативність досягнення цілей.

Окремі науковці в якості специфічних рис державно-управлінських відносин називають ті, що виявляються в різних сферах життєдіяльності суспільства, а саме, в політичній, правовій, ідеологічній, економічній, соціальній, моральній тощо. Дослідження свідчать, що в кожній з них формуються власні специфічні зв'язки, наприклад, в економіці це ті, що пов'язані із власністю, співвідношенням попиту та пропозиції на ринках товарів та послуг тощо.

Державно-управлінські відносини чи сприяють, чи заважають їх розвитку, але самі при цьому не стають економічними, а залишаються управлінськими, що пов'язані з елементами відповідної системи, процесами виконання функцій або прийняття та реалізації рішень. Усі ці специфічні відносини помітно впливають одне на одне, але залишаються при цьому відносно самостійними. Про це свідчить той факт, що суттєва трансформація окремого не призводить до автоматичної зміни інших. Прикладом є ситуація, що існує зараз у пострадянських країнах, коли розвиток ринкових відносин явно стримується станом ідеологічних, моральних, соціальних, в певній мірі і правових, і управлінських. Але останні два види можуть бути скореговані завдяки раціональній діяльності політичних лідерів, державних службовців, громадськості. У зв'язку з цим докладного розгляду потребують питання

формування і реалізації управлінських відносин стосовно виконання функцій і етапів управлінського циклу. Дослідження властивостей державно-управлінських відносин дозволяє обґрунтувати зміст цієї категорії. В науковій літературі наведено декілька підходів. Їх узагальнення свідчить про те, що більшість науковців відмічають їх владну сутність, відображення впливу суб'єкта на об'єкт:

- „суспільні відносини, що складаються у процесі формування та реалізації державно-управлінських впливів”;

- „конкретна форма соціальних зв'язків свідомо-вольового та організаційного характеру, у яких одна сторона виступає в якості носія (виразника) функцій управління (суб'єкт), а інша – відчуває на собі управлінський вплив з боку першої (об'єкт)”;

- „це такі суспільні відносини, у яких виражається державний інтерес, тобто практично реалізуються завдання і функції держави щодо управління суспільними справами”.

Прихильники іншого підходу звертають увагу на те, що в цих відносинах усі учасники є активними, що це – взаємодія. Відображена ця точка зору в формулюваннях з різним ступенем відвертості:

- „двосторонні владні відносини, через які воля, цілі, завдання держави втілюються в суспільних процесах, поведінці, свідомості й діяльності людей...”;

- „система сталих вертикальних і горизонтальних зв'язків суб'єктно-об'єктного та структурно-функціонального характеру, що здійснюються у процесі виконання управлінсько-службової діяльності”;

- „процесуальні взаємодії, в які вступає держава та члени суспільства чи державні органи між собою з метою забезпечення оптимальних умов для суспільно-необхідних, бажаних чи допустимих дій членів суспільства”.

Другий підхід виглядає більш сучасним, він відображає спрямованість на демократичний шлях розвитку системи влади і суспільства в цілому.

Усе вищевикладене дозволяє запропонувати наступне трактування поняття „державно-управлінські відносини”: це сукупність двосторонніх владних (вертикальних) і багатосторонніх партнерських (горизонтальних) зв'язків, що слугують реалізації цілей держави та суспільства і відрізняються інформаційним змістом, правовою формою, організаційною спрямованістю.

В процесі становлення публічного адміністрування особливого значення набуває децентралізація владних відносин, тобто перерозподіл повноважень у напрямку збільшення ролі та відповідальності базової ланки – органів місцевого самоврядування.

Децентралізацію можна розглядати як цілеспрямований процес розширення повноважень органів місцевого самоврядування. Її цілі:

– оптимізація й підвищення ефективності управління суспільно важливими справами;

– своєчасне та якісне надання всіх необхідних послуг мешканцям територіальних громад у повному обсязі;

– найповніша реалізація місцевих інтересів;

– створення розгалуженої системи місцевого самоврядування, за якої питання місцевого значення вирішують представники не центрального уряду, а територіальної громади.

Формування демократичної моделі управління, становлення громадянського суспільства можливі лише за умови оптимального співвідношення централізації і децентралізації у сфері державного управління. Механізм взаємодії централізації і децентралізації виступає відправною передумовою ефективності й конструктивності управління. Централізація і децентралізація є парними категоріями, «вони позначають певне явище, дії, форму організації чи характеристики дій з управління».

Враховуючи те, що сутністю управління є відносини між учасникам процесу, централізація і децентралізація це характеристики відносин між суб'єктом і об'єктом управління, що відбивають розподіл повноважень та відповідальності у прийнятті рішень стосовно внутрішніх стосунків і зовнішніх зносин системи.

Виходячи із завдань подальшої демократизації українського суспільства, доцільно розглядати децентралізацію державного управління в широкому та вузькому розумінні. Перший підхід – це відносини між державою та громадянським суспільством, а саме – збільшення прав щодо прийняття рішень людини, громадських організацій і зменшення їх у органів державної влади. Другий стосується традиційного погляду на проблему – перерозподілу повноважень між органами влади, що належать до різних рівнів ієрархії, та суб'єктами місцевого самоврядування. Науково-прикладні та методичні розробки з цього питання можуть суттєво допомогти практичному руху українського суспільства до європейських стандартів суспільного життя. Позитивний результат на цьому шляху може бути досягнутий тільки в разі використання комплексного підходу, тобто децентралізація має відбуватися паралельно у відносинах «держава – громадянське суспільство», «органи влади – людина», «державна виконавча влада – місцеве самоврядування», «керівництво установи – структурні підрозділи», «керівник – підлеглий».

Фактичне співвідношення централізації і децентралізації в суспільстві чи в установі свідчить про реальний стан справ з урахуванням інтересів населення чи підлеглих в процесах управління. Високий рівень централізації відбиває нехтування інтересів об'єкта управління і навпаки. Тобто децентралізація державного управління у широкому та вузькому розумінні означає підвищення можливості з реалізації інтересів, прав і свобод населення.

Певні дослідження мають довести, повноваження і відповідальність у вирішенні яких питань можуть взяти на себе громадянин, неурядові організації, місцеве самоврядування, а які необхідно покласти на установи державної виконавчої влади (районні, обласні, центральні). Це необхідно визначити стосовно усіх основних функцій – планування, організації, мотивації і контролю. Процес прийняття і реалізації державно-управлінських рішень теж може бути децентралізованим. Працівники об'єкта державного управління, представники громадськості можуть залучатися до виконання робіт на етапах аналізу ситуації, підготовки варіантів вирішення проблеми, оцінки цих альтернатив, реалізації рішення, визначення позитивних і негативних наслідків. Це стосується усіх державно-управлінських рішень – законів, постанов, розпоряджень керівників місцевих державних адміністрацій, нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування і внутрішньоорганізаційних. Такий підхід до реформування

системи державного управління дозволяє організувати реальний зворотний зв'язок, який набуває у цьому разі законотворчу функцію і буде сприяти підвищенню якості і дієвості рішень, громадської активності населення, професіоналізму працівників об'єктів державного управління. Недостатня увага з боку центральних владних інституцій до такої децентралізації (від держави до людини) є однією з причин, що гальмують адміністративну реформу. Шляхи, форми і методи її проведення не можуть бути предметом спілкування вузького кола посадовців та науковців. Пропозиції громадян та різних неурядових організацій є джерелом креативних підходів до виходу України з скрутного становища, яке склалося.

Значимість характеристик управлінських відносин, що досліджуються, підкреслюється ще й тим, що вони мають системоутворюючі властивості. Централізація сприяє зміцненню цілісності системи, а децентралізація є умовою поширення багатоманітності, яка забезпечує її динамізм і стійкість. Надмірна централізація заважає розвитку елементів системи, безконтрольна децентралізація знижує рівень керованості, що може стати причиною розвалу системи. У зв'язку з цим дуже важливим є визначення оптимального співвідношення цих характеристик в окремих системах (державна, регіон, установа). Поширеною серед теоретиків і практиків є думка про те, що питання місцевого значення мають вирішуватися у населених пунктах, районах, областях відповідно, а загальнонаціональні проблеми — у центральних органах влади. Але ж ці загальні теж зачіпають інтереси кожного регіону та багатьох громадян. Тому доцільним є дослідження можливого рівня децентралізації їх вирішення за основними функціями та етапами процесу прийняття і реалізації управлінських рішень.

5. Суб'єкти публічного адміністрування

Публічна адміністрація утворює декілька рівнів. Центральний та місцевий рівні публічної адміністрації представляють центральні органи виконавчої влади, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

1. Центральні органи виконавчої влади як суб'єкти адміністративного права

Вперше органи виконавчої влади було організовано як систему після прийняття Указу Президента України "Про систему центральних органів виконавчої влади" від 15 грудня 1999 р.

У зазначеному Указі визначалось, що до системи центральних органів виконавчої влади України входять міністерства, державні комітети (державні служби) та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. Міністерство було головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади в забезпеченні впровадження державної політики у визначеній сфері діяльності. Міністр як член Кабінету Міністрів України особисто відповідає за розроблення і реалізацію державної політики, спрямовував і координував здійснення центральними органами виконавчої влади заходів з питань, віднесених до його відання, приймав рішення щодо розподілу відповідних бюджетних коштів. Міністр на виконання вимог законодавства в межах наданих повноважень визначав політичні пріоритети та стратегічні напрями роботи міністерства та шляхи досягнення поставлених

Державний комітет (державна служба) був центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовувалась і координувалась Прем'єр-міністром України або одним із віце-прем'єр-міністрів чи міністрів. Державний комітет (державна служба) вносив пропозиції щодо формування державної політики відповідним членам Кабінету Міністрів України та забезпечував її реалізацію у визначеній сфері діяльності, здійснював управління в цій сфері, а також міжгалузеву координацію та функціональне регулювання з питань, віднесених до його відання. Державний комітет (державну службу) очолював його голова.

Центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом мав визначені Конституцією та законодавством України особливі завдання та повноваження, щодо нього можливим було встановлення спеціального порядку утворення, реорганізації, ліквідації, підконтрольності, підзвітності, а також призначення і звільнення керівників та вирішення інших питань. Центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом очолював його голова.

Така система проіснувала до грудня 2010 р.

Указом Президента України "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади" від 9 грудня 2010 р. було створено фактично нову систему центральних органів виконавчої влади.

Схема організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади, яку було затверджено цим Указом, містила 4 пункти:

- 1) міністерства;
- 2) центральні органи виконавчої влади;
- 3) Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом;
- 4) Центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабінету Міністрів України.

Характеристика цієї системи було запропонована в Законі України "Про центральні органи виконавчої влади" від 17 березня 2011 р., який визначив організацію, повноваження та порядок діяльності центральних органів виконавчої влади України.

Систему центральних органів виконавчої влади складають міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади. До інших центральних органів виконавчої влади віднесено державні служби, державні агентства, державні інспекції та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Система центральних органів виконавчої влади є складовою системи органів виконавчої влади, вищим органом якої є Кабінет Міністрів України.

Міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики.

Повноваження міністерств, інших центральних органів виконавчої влади поширюються на всю територію держави.

Діяльність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади ґрунтується на принципах верховенства права, забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина, безперервності, законності, забезпечення єдності державної політики, відкритості та прозорості, відповідальності. Міністерства діють за принципом єдиноначальності. Інші центральні органи виконавчої влади діють за принципом єдиноначальності, якщо інше не передбачено законом. Підприємства, установи та організації, що належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, не можуть здійснювати владні повноваження, крім випадків, визначених законом.

Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади є юридичними особами публічного права. Міністерства, інші центральні органи виконавчої влади набувають статусу юридичної особи з дати внесення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців запису про їх державну реєстрацію як юридичної особи. Міністерства, інші центральні органи виконавчої влади припиняються як юридичні особи з дати внесення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців запису про державну реєстрацію їх припинення. Міністерство, інший центральний орган виконавчої влади має печатку із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням, власні бланки, рахунки в органах Державної казначейської служби України. На будинках, де розмішуються міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, вивішуються таблички (вивіски) із зображенням Державного Герба України та найменуванням розташованих органів і піднімається Державний Прапор України. Зразки печаток, бланків і табличок (вивісок) міністерств, інших центральних органів виконавчої влади затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Утворення, реорганізація та ліквідація міністерств та інших центральних органів виконавчої влади характеризується тим, що міністерства та інші центральні органи виконавчої влади утворюються, реорганізуються та ліквіднуються Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України. Члени Кабінету Міністрів України можуть вносити Прем'єр-міністрові України пропозиції щодо утворення, реорганізації або ліквідації міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Утворення, реорганізація та ліквідація міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади здійснюються з урахуванням завдань Кабінету Міністрів України, а також з урахуванням необхідності забезпечення здійснення повноважень органів виконавчої влади і недопущення дублювання повноважень. Міністерство, інший центральний орган виконавчої влади утворюється шляхом утворення нового органу влади або в результаті реорганізації (злиття, поділу, перетворення) одного чи кількох центральних органів виконавчої влади. Міністерство, інший центральний орган виконавчої влади припиняється шляхом реорганізації (злиття, приєднання, поділу, перетворення) або ліквідації. Державна реєстрація міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади як юридичної особи здійснюється у триденний строк з дня набрання чинності актом Президента України про призначення керівника новоутвореного міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади. Здійснення заходів щодо державної реєстрації міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади як юридичної особи покладається на керівника такого органу.

Міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, щодо яких набрав чинності акт Президента України про їх припинення, продовжують здійснювати повноваження та функції у визначених сферах компетенції до завершення здійснення заходів з утворення міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, до якого переходять повноваження та функції міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, що припиняється, та можливості забезпечення здійснення ним цих функцій і повноважень, про що видається відповідний акт Кабінету Міністрів України. Указом Президента України про ліквідацію міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади визначається орган виконавчої влади, якому передаються повноваження та функції міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, що ліквідується. Порядок здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією чи ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, визначається Кабінетом Міністрів України.

Міністерства

Міністерство є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Президентом України сферах, проведення якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України. Міністерство очолює міністр України (далі - міністр), який є членом Кабінету Міністрів України. Порядок призначення на посаду та звільнення з посади, припинення повноважень на посаді міністра, а також статус міністра як члена Кабінету Міністрів України, визначаються Конституцією та Законом України "Про Кабінет Міністрів України".

Основними завданнями міністерства як органу, що забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох сферах, є:

- 1) забезпечення нормативно-правового регулювання;
- 2) визначення пріоритетних напрямів розвитку;
- 3) інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики;
- 4) узагальнення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення та внесення в установленому порядку проектів законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України на розгляд Президентів України та Кабінету Міністрів України;
- 5) здійснення інших завдань, визначених законами України та покладених на нього актами Президента України.

Міністр

Міністр як член Кабінету Міністрів України здійснює повноваження, визначені Законом України "Про Кабінет Міністрів України", в тому числі щодо спрямування та координації діяльності центральних органів виконавчої влади. Міністр як керівник міністерства:

- 1) очолює міністерство, здійснює керівництво його діяльністю;
- 2) визначає пріоритети роботи міністерства та шляхи виконання покладених на нього завдань, затверджує плани роботи міністерства, звіти про їх виконання;
- 3) в межах компетенції організовує та контролює виконання апаратом міністерства і територіальними органами міністерства Конституції України, законів України, актів та доручень Президента України, актів Кабінету Міністрів України;
- 4) забезпечує виконання зобов'язань, взятих за міжнародними договорами України;
- 5) вносить Прем'єр-міністрові України пропозиції щодо призначення на посади першого заступника міністра, заступника міністра (у разі введення), заступника міністра - керівника апарату;
- 6) затверджує положення про самостійні структурні підрозділи апарату міністерства, призначає на посади та звільняє з посад їх керівників і заступників керівників, працівників патронатної служби міністра;
- 7) вносить Кабінету Міністрів України подання про утворення в межах граничної чисельності державних службовців та працівників апарату міністерства і коштів, передбачених на утримання міністерства, ліквідацію, реорганізацію територіальних органів міністерства як юридичних осіб публічного права, затверджує положення про них;
- 8) затверджує структуру апарату міністерства і його територіальних органів;
- 9) утворює, ліквідує, реорганізовує за погодженням з Кабінетом Міністрів України територіальні органи міністерства як структурні підрозділи апарату міністерства, що не мають статусу юридичної особи;
- 10) призначає на посади керівників територіальних органів міністерства за погодженням з головами місцевих державних адміністрацій та їх заступників і звільняє їх з посад;
- 11) вносить на розгляд Кабінету Міністрів України пропозиції у разі вмотивованої відмови Голови Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Голови Ради міністрів Автономної Республіки Крим, голови обласної державної адміністрації (підтримки головою обласної державної адміністрації вмотивованої відмови голови районної державної адміністрації) погодити призначення керівника територіального органу міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується міністром, керівника підприємства, установи, організації, що належить до сфери управління цього міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується міністром, про надання Кабінетом Міністрів України згоди на призначення такого керівника;
- 12) утворює, ліквідує, реорганізовує підприємства, установи, організації, що належить до сфери управління цього міністерства, затверджує їхні положення (статути), призначає на посади за погодженням з головами місцевих державних адміністрацій та звільняє з посад їх керівників, крім випадків, установлених законом, здійснює у межах своїх повноважень інші функції з управління об'єктами державної власності;
- 13) притягує до дисциплінарної відповідальності керівників державних підприємств, установ, організацій, що перебувають у сфері управління відповідного міністерства;
- 14) скасовує повністю чи в окремій частині акти територіальних органів міністерства;
- 15) порушує в установленому порядку питання щодо заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності першого заступника та заступника міністра (у разі введення), заступника міністра - керівника апарату;
- 16) порушує в установленому порядку питання щодо присвоєння рангу державного службовця заступнику міністра - керівнику апарату;
- 17) вирішує в установленому порядку питання щодо заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності керівників та заступників керівників самостійних структурних підрозділів апарату міністерства, керівників та заступників керівників територіальних органів міністерства, присвоює їм ранги державних службовців;
- 18) вносить подання щодо представлення в установленому порядку державних службовців та працівників апарату міністерства, його територіальних органів до відзначення державними нагородами України;
- 19) представляє міністерство у публічно-правових відносинах з іншими органами, підприємствами, установами та організаціями в Україні та за її межами;
- 20) у передбачених законодавством випадках погоджує призначення на посади та звільнення з посад керівників відповідних структурних підрозділів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій;
- 21) визначає обов'язки першого заступника міністра, заступника міністра (у разі введення) та заступника міністра - керівника апарату, розподіл повноважень міністра між першим заступником міністра та заступником міністра (у разі введення), які вони здійснюють у разі його відсутності;
- 22) скасовує повністю чи в окремій частині накази заступника міністра - керівника апарату;
- 23) залучає державних службовців та працівників територіальних органів міністерства, а за згодою керівників - державних службовців та працівників міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, місцевих органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій до розгляду питань, що належать до компетенції міністерства;
- 24) приймає рішення щодо розподілу бюджетних коштів, головним розпорядником яких є міністерство;
- 25) утворює комісії, робочі та експертні групи;
- 26) скликає та проводить наради з питань, що належать до його компетенції;
- 27) підписує накази міністерства;
- 28) дає обов'язкові для виконання державними службовцями та працівниками апарату міністерства доручення.

Перший заступник міністра, заступник міністра

Міністр має першого заступника, який здійснює визначені міністром обов'язки. У разі необхідності для забезпечення здійснення міністерством окремих завдань рішенням Президента України у структурі міністерства може бути введено посаду заступника міністра. Перший заступник міністра та заступник міністра (у разі введення) призначаються на посади за поданням Прем'єр-міністра України та звільняються з посад Президентом України. Прем'єр-міністр України вносить на розгляд Президента України подання про призначення на посади першого заступника міністра та заступника міністра (у разі введення) відповідно до пропозицій відповідного міністра. У разі звільнення міністра перший заступник міністра та заступник міністра (у разі введення) дають обов'язкові для виконання державними службовцями та працівниками апарату міністерства та його територіальних органів (у разі утворення) доручення. Посади першого заступника міністра та заступника міністра (у разі введення) належать до політичних посад, на які не поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу.

Заступник міністра - керівник апарату призначається на посаду за поданням Прем'єр-міністра України та звільняється з посади Президентом України. Прем'єр-міністр України вносить на розгляд Президента України подання про призначення на посаду заступника міністра - керівника апарату відповідно до пропозиції відповідного міністра. Заступник міністра - керівник апарату є державним службовцем. Основними завданнями заступника міністра - керівника апарату є забезпечення діяльності апарату міністерства, стабільності і наступності у його роботі, організація поточної роботи, пов'язаної із здійсненням повноважень міністерства.

Територіальні органи міністерства утворюються як юридичні особи публічного права в межах граничної чисельності державних службовців та працівників міністерства і коштів, передбачених на утримання міністерства, ліквідовуються, реорганізуються за поданням міністра Кабінетом Міністрів України.

Територіальні органи міністерства можуть утворюватися, ліквідуватися, реорганізовуватися міністром як структурні підрозділи апарату міністерства, що не мають статусу юридичної особи, за погодженням із Кабінетом Міністрів України.

Територіальні органи міністерства утворюються у випадках, коли їх створення передбачено положенням про міністерство, затвердженим Президентом України. Територіальні органи міністерства можуть утворюватися в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, районах, районах у містах, містах обласного, республіканського (Автономної Республіки Крим) значення та як міжрегіональні (повноваження яких поширюються на декілька адміністративно-територіальних одиниць) територіальні органи (у разі їх утворення). Територіальні органи міністерства діють на підставі положень, що затверджуються міністром. Типове положення про територіальні органи міністерства затверджується Кабінетом Міністрів України. Територіальні органи міністерства набувають статусу юридичної особи з дня внесення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців запису про їх державну реєстрацію як юридичної особи. Територіальні органи міністерства припиняються як юридичні особи з дня внесення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців запису про державну реєстрацію їх припинення. Керівники територіальних органів міністерства призначаються на посади за погодженням з головами місцевих державних адміністрацій та звільняються з посад міністром, якщо інше не передбачено законом. Заступники керівників територіальних органів міністерства призначаються на посади та звільняються з посад міністром. Інші державні службовці територіальних органів міністерства призначаються на посади та звільняються з посад керівниками територіальних органів міністерства. Працівники територіальних органів міністерства приймаються на роботу та звільняються з роботи керівниками територіальних органів міністерства. Структуру територіальних органів міністерства затверджує міністр. Штатний розпис та кошторис територіальних органів міністерства затверджує заступник міністра - керівник апарату.

Накази міністерства

Міністерство у межах своїх повноважень, на основі і на виконання Конституції та законів України, актів і доручень Президента України, актів Кабінету Міністрів України видає накази, які підписує міністр. Накази міністерства, видані в межах його повноважень, є обов'язковими для виконання центральними органами виконавчої влади, їх територіальними органами, місцевими державними адміністраціями, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями всіх форм власності та громадянами. Накази міністерства нормативно-правового змісту підлягають державній реєстрації Міністерством юстиції України та включаються до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів. Накази міністерства, які є нормативно-правовими актами, після включення до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів опубліковуються державною мовою в офіційних друкованих виданнях. Всі накази міністерства оприлюднюються державною мовою на офіційному сайті міністерства. Накази міністерства, які є нормативно-правовими актами і пройшли державну реєстрацію, набувають чинності з дня офіційного опублікування, якщо інше не передбачено самими актами, але не раніше дня офіційного опублікування. Накази міністерства або їх окремі частини можуть бути оскаржені фізичними та юридичними особами до адміністративного суду в порядку, встановленому законом. Накази міністерства можуть бути скасовані Кабінетом Міністрів України повністю чи в окремій частині. Скасування наказу міністерства Кабінетом Міністрів України має наслідком припинення вчинення будь-якими органами, особами дій, спрямованих на виконання скасованого наказу міністерства, здійснення повноважень, визначених цим наказом.

Інші центральні органи виконавчої влади

Центральні органи виконавчої влади утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики як служби, агентства, інспекції.

Діяльність центральних органів виконавчої влади спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів згідно із законодавством.

Основними завданнями центральних органів виконавчої влади є:

- 1) надання адміністративних послуг;
- 2) здійснення державного нагляду (контролю);
- 3) управління об'єктами державної власності;
- 4) внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують та координують їх діяльність;
- 5) здійснення інших завдань, визначених законами України та покладених на них Президентом України.

Центральні органи виконавчої влади можуть здійснювати одне або кілька визначених частиною першою цієї статті завдань. У разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, центральний орган виконавчої влади утворюється як служба.

У разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління, центральний орган виконавчої влади утворюється як агентство.

У разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають контрольно-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства, центральний орган виконавчої влади утворюється як інспекція.

Кабінет Міністрів України спрямовує та координує діяльність центральних органів виконавчої влади через міністра у порядку, визначеному цим Законом та актами Президента України.

Міністр:

- 1) забезпечує формування державної політики у відповідній сфері та контролює її реалізацію центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується ним;
- 2) погоджує та подає на розгляд Кабінету Міністрів України розроблені центральним органом виконавчої влади проекти законів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України;
- 3) визначає пріоритетні напрями роботи центрального органу виконавчої влади та шляхи виконання покладених на нього завдань, затверджує плани його роботи;
- 4) вносить пропозиції Прем'єр-міністрові України стосовно кандидатури на посаду керівника центрального органу виконавчої влади і за пропозицією його керівника - стосовно кандидатур на посади його заступників;
- 5) погоджує структуру апарату центрального органу виконавчої влади;
- 6) видає обов'язкові до виконання центральними органами виконавчої влади накази та доручення з питань, що належать до сфери діяльності центрального органу виконавчої влади;
- 7) погоджує призначення на посади та звільнення з посад керівників та заступників керівників самостійних структурних підрозділів апарату центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується ним;
- 8) погоджує призначення на посади та звільнення з посад керівників і заступників керівників територіальних органів центрального органу виконавчої влади;
- 9) погоджує пропозиції керівника центрального органу виконавчої влади щодо утворення, реорганізації, ліквідації його територіальних органів як юридичних осіб публічного права та вносить на розгляд Кабінету Міністрів України відповідне подання;
- 10) погоджує утворення, реорганізацію, ліквідацію територіальних органів центрального органу виконавчої влади як структурних підрозділів апарату цього органу;
- 11) порушує перед Кабінетом Міністрів України питання щодо скасування актів центрального органу виконавчої влади повністю чи в окремій частині;
- 12) доручає керівнику центрального органу виконавчої влади скасувати акти його територіальних органів повністю чи в окремій частині, а в разі відмови скасовує акти територіальних органів центрального органу виконавчої влади повністю чи в окремій частині;
- 13) порушує перед Президентом України питання щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності керівника центрального органу виконавчої влади та його заступників;
- 14) ініціює питання щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності керівників структурних підрозділів апарату центрального органу виконавчої влади, його територіальних органів та їх заступників, а також керівників підприємств, установ, організацій, що належать до сфери його управління;
- 15) ініціює питання щодо проведення службового розслідування стосовно керівника центрального органу виконавчої влади, його заступників, інших державних службовців і працівників апарату центрального органу виконавчої влади та його територіальних органів, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління;
- 16) приймає рішення щодо проведення перевірки діяльності центрального органу виконавчої влади та його територіальних органів;
- 17) заслуховує звіти про виконання покладених на центральний орган виконавчої влади завдань та планів їх роботи;
- 18) визначає структурний підрозділ апарату міністерства, що відповідає за взаємодію з центральним органом виконавчої влади;
- 19) визначає посадових осіб міністерства, які включаються до складу колегії центрального органу виконавчої влади;

20) визначає порядок обміну інформацією між міністерством та центральним органом виконавчої влади, періодичність її подання;

21) вирішує інші питання, пов'язані із спрямуванням і координацією діяльності центрального органу виконавчої влади.

Керівник та заступники керівника центрального органу виконавчої влади

Керівник центрального органу виконавчої влади призначається на посаду за поданням Прем'єр-міністра України та звільняється з посади Президентом України. Керівник центрального органу виконавчої влади може мати не більше двох заступників, які призначаються на посади за поданням Прем'єр-міністра України та звільняються з посад Президентом України. Пропозиції Прем'єр-міністрові України стосовно кандидатур на посади керівника центрального органу виконавчої влади та його заступників вносить міністр, який спрямовує та координує діяльність центрального органу виконавчої влади. Керівник центрального органу виконавчої влади вносить на розгляд міністра пропозиції щодо призначення на посади та звільнення з посад своїх заступників. Керівник центрального органу виконавчої влади та його заступники є державними службовцями.

Керівник центрального органу виконавчої влади:

- 1) очолює центральний орган виконавчої влади, здійснює керівництво його діяльністю;
- 2) у межах компетенції організовує та контролює виконання в апараті центрального органу виконавчої влади та його територіальних органах Конституції та законів України, актів та доручень Президента України, актів Кабінету Міністрів України, наказів міністерств;
- 3) вносить на розгляд міністра, який спрямовує та координує діяльність центрального органу виконавчої влади, пропозиції щодо забезпечення формування державної політики у відповідній сфері, зокрема, розроблені центральним органом виконавчої влади проекти законів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, наказів відповідного міністерства, а також позицію щодо проектів, розробниками яких є інші міністерства;
- 4) подає на затвердження міністрові, який спрямовує та координує діяльність центрального органу виконавчої влади, плани роботи центрального органу виконавчої влади;
- 5) затверджує за погодженням з міністром, який спрямовує та координує діяльність центрального органу виконавчої влади, структуру апарату центрального органу виконавчої влади;
- 6) забезпечує виконання центральним органом виконавчої влади наказів та доручень міністра, який спрямовує та координує діяльність центрального органу виконавчої влади, з питань, що належать до сфери діяльності центрального органу виконавчої влади;
- 7) забезпечує взаємодію центрального органу виконавчої влади із структурним підрозділом міністерства, визначеним міністром, який спрямовує та координує діяльність центрального органу виконавчої влади, відповідальним за взаємодію з центральним органом виконавчої влади;
- 8) забезпечує дотримання встановленого міністром, який спрямовує та координує діяльність центрального органу виконавчої влади, порядку обміну інформацією між міністерством і центральним органом виконавчої влади та вчасність її подання;
- 9) звітує перед міністром про виконання планів роботи центрального органу виконавчої влади та покладених на нього завдань, про усунення порушень і недоліків, виявлених під час проведення перевірок діяльності центрального органу виконавчої влади, його територіальних органів, а також про притягнення до відповідальності посадових осіб, винних у допущених порушеннях;
- 10) розподіляє обов'язки між своїми заступниками;
- 11) затверджує положення про самостійні структурні підрозділи апарату центрального органу виконавчої влади;
- 12) призначає на посади та звільняє з посад у порядку, передбаченому законодавством про державну службу, державних службовців апарату центрального органу виконавчої влади (якщо інше не передбачено законом);
- 13) приймає на роботу та звільняє з роботи в порядку, передбаченому законодавством про працю, працівників центрального органу виконавчої влади;
- 14) вносить міністрові пропозиції щодо утворення в межах граничної чисельності державних службовців та працівників центрального органу виконавчої влади і коштів, передбачених на його утримання, а також щодо ліквідації, реорганізації Кабінетом Міністрів України територіальних органів центрального органу виконавчої влади, які є юридичними особами публічного права;
- 15) утворює в межах граничної чисельності державних службовців та працівників центрального органу виконавчої влади і коштів, передбачених на утримання центрального органу виконавчої влади, ліквідує, реорганізовує за погодженням з Кабінетом Міністрів України та міністром територіальні органи центрального органу виконавчої влади як структурні підрозділи апарату цього органу;
- 16) призначає на посади за погодженням із відповідним міністром та головами відповідних місцевих державних адміністрацій, звільняє з посад керівників територіальних органів центрального органу виконавчої влади;
- 17) призначає на посади за погодженням з міністром, звільняє з посад заступників керівників територіальних органів центрального органу виконавчої влади;
- 18) утворює, ліквідує, реорганізовує підприємства, установи, організації, затверджує їхні положення (статути), в установленому порядку призначає на посади та звільняє з посад їх керівників, здійснює в межах своїх повноважень інші функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління;
- 19) скасовує повністю чи в окремій частині акти територіальних органів центрального органу виконавчої влади;
- 20) забезпечує реалізацію державної політики щодо державної таємниці, контроль за її збереженням в апараті центрального органу виконавчої влади;

21) забезпечує формування в установленому порядку кадрового резерву центрального органу виконавчої влади, організацію підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і працівників центрального органу виконавчої влади та осіб, включених до кадрового резерву;

22) вирішує в установленому порядку питання щодо заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців та працівників апарату центрального органу виконавчої влади, керівників територіальних органів центрального органу виконавчої влади, присвоює їм ранги державних службовців (якщо інше не передбачено законом);

23) у встановленому порядку вносить подання щодо представлення державних службовців та працівників апарату центрального органу виконавчої влади, його територіальних органів до відзначення державними нагородами України;

24) представляє в установленому порядку центральний орган виконавчої влади у відносинах з іншими державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями в Україні та за її межами;

25) залучає державних службовців та працівників територіальних органів центрального органу виконавчої влади, а за домовленістю з керівниками - державних службовців та працівників міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, місцевих органів виконавчої влади" органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій до розгляду питань, що належать до компетенції центрального органу виконавчої влади;

26) представляє центральний орган виконавчої влади у відносинах з іншими органами, підприємствами, установами і організаціями в Україні та за її межами;

27) утворює комісії, робочі та експертні групи;

28) скликає та проводить наради з питань, що належать до його компетенції;

29) підписує накази центрального органу виконавчої влади;

30) у межах повноважень дає обов'язкові для виконання державними службовцями і працівниками апарату центрального органу виконавчої влади та його територіальних органів доручення;

31) за погодженням із Міністерством фінансів України затверджує штатний розпис та кошторис апарату центрального органу виконавчої влади;

32) приймає в установленому порядку рішення про розподіл бюджетних коштів, розпорядником яких є центральний орган виконавчої влади;

Заступники керівника центрального органу виконавчої влади здійснюють повноваження відповідно до затвердженого керівником центрального органу виконавчої влади розподілу обов'язків, якщо інше не передбачено законом. У разі відсутності керівника центрального органу виконавчої влади чи неможливості здійснювати ним свої повноваження з інших причин його обов'язки виконує один із заступників відповідно до встановленого керівником центрального органу виконавчої влади розподілу обов'язків.

Територіальні органи центрального органу виконавчої влади

Територіальні органи центрального органу виконавчої влади утворюються як юридичні особи публічного права в межах граничної чисельності державних службовців та працівників центрального органу виконавчої влади і коштів, передбачених на його утримання, ліквідовуються, реорганізуються за поданням міністра, який спрямовує та координує діяльність центрального органу виконавчої влади, Кабінетом Міністрів України. Пропозиції щодо утворення, реорганізації та ліквідації територіальних органів центрального органу виконавчої влади на розгляд міністрові вносить керівник центрального органу виконавчої влади. Територіальні органи центрального органу виконавчої влади можуть утворюватись, ліквідовуватись, реорганізовуватись керівником центрального органу виконавчої влади як структурні підрозділи апарату центрального органу виконавчої влади за погодженням з міністром, який спрямовує та координує діяльність центрального органу виконавчої влади, та Кабінетом Міністрів України.

Територіальні органи центрального органу виконавчої влади створюються у випадках, коли їх створення передбачено положенням про центральний орган виконавчої влади, затвердженим Президентом України. Територіальні органи центрального органу виконавчої влади можуть утворюватись в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, районах, районах у містах, містах обласного, республіканського (Автономної Республіки Крим) значення та як міжрегіональні (повноваження яких поширюються на декілька адміністративно-територіальних одиниць) територіальні органи (у разі їх утворення). Територіальні органи центрального органу виконавчої влади діють на підставі положень, що затверджуються керівником центрального органу виконавчої влади. Типове положення про територіальні органи центрального органу виконавчої влади затверджується Кабінетом Міністрів України. Територіальні органи центрального органу виконавчої влади набувають статусу юридичної особи з дня внесення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців запису про їх державну реєстрацію як юридичної особи. Територіальні органи центрального органу виконавчої влади припиняються як юридичні особи з дня внесення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців запису про державну реєстрацію їх припинення. Керівники та заступники керівників територіальних органів центрального органу виконавчої влади призначаються на посади та звільняються з позад керівником центрального органу виконавчої влади за погодженням і міністром, який спрямовує та координує діяльність центрального органу виконавчої влади. Кандидатури на посади керівників територіальних органів центрального органу виконавчої влади погоджуються з головами місцевих державних адміністрацій, якщо інше не передбачено законом. Порядок призначення на посади керівників територіальних органів центрального органу виконавчої влади встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Накази центрального органу виконавчої влади

Центральний орган виконавчої влади у межах своїх повноважень, на основі і на виконання Конституції та законів України, актів та доручень Президента України, актів Кабінету Міністрів України та наказів міністерств видає накази організаційно-розпорядчого характеру, організовує та контролює їх виконання. Накази центрального органу виконавчої влади або їх окремі положення можуть бути оскаржені фізичними та юридичними особами адміністративного суду в порядку, встановленому законом. Накази центрального органу виконавчої влади можуть бути скасовані Кабінетом Міністрів України повністю чи в окремій частині.

Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом

Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України, Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України є центральними органами виконавчої влади зі спеціальним статутом. Інші центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом можуть бути утворені Президентом України. Голова Антимонопольного комітету України, Голова Фонду державного майна України, Голова Державного комітету телебачення і радіомовлення України призначаються на посади та звільняються з посад Президентом України за згодою Верховної Ради України. Голова Адміністрації Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України призначається на посаду за поданням Прем'єр-міністра України та звільняється з посад Президентом України. Заступники голів центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом призначаються на посади за поданням Прем'єр-міністра України та звільняються з посад Президентом України.

Органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим

Конституція України визначає Автономну Республіку Крим як невід'ємну складову України, яка діє згідно з визначеними повноваженнями і вирішує питання, віднесені до її відання.

Урядом автономії є Рада міністрів АРК. Голова Ради міністрів АРК призначається на посаду та звільняється з посади Верховною радою

АРК за погодженням з Президентом України. Повноваження, порядок формування і діяльності Ради міністрів АРК визначаються Конституцією України та законами України, а також нормативно-правовими актами Верховної ради АРК в питаннях, що віднесені до її компетенції.

Згідно зі ст. 137 Конституції України АРК наділена повноваженнями здійснювати нормативне регулювання з питань: сільського господарства і лісів; меліорації і кар'єрів; громадських робіт, ремесел і промислів; благодійництва; містобудування і житлового господарства; туризму, готельної справи, ярмарків; музеїв, бібліотек, театрів, інших закладів культури, історико-культурних заповідників; транспорту загального користування, автошляхів, водопроводів; мисливства, рибальства; санітарної і лікарняної служб.

Наразі чинне законодавство України може делегувати АРК також інші повноваження.

2. Місцеві органи виконавчої влади як суб'єкти адміністративного права

Конституція України визначає, що виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації. Особливості здійснення виконавчої влади у містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України.

Склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій. Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. Голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами. Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

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

Обласна чи районна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає рішення і дає обґрунтовану відповідь. Якщо недовіру голові районної чи обласної державної адміністрації висловили дві третини депутатів від складу відповідної ради, Президент України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації.

Місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують:

1) виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади;

2) законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян;

3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин - також програм їх національно-культурного розвитку;

4) підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів;

5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм;

6) взаємодію з органами місцевого самоврядування;

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

Склад місцевих органів виконавчої влади

Виконавчу владу на місцевому територіальному рівні, тобто в областях, районах, Автономній Республіці Крим, у містах Києві та Севастополі, здійснюють обласні, районні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, а також місцеві (територіальні) органи центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ). Правовою основою організації та діяльності місцевих органів виконавчої влади є Конституція України, Закон України "Про місцеві державні адміністрації", деякі інші нормативно-правові акти.

Місцеві державні адміністрації є єдиноначальними органами виконавчої влади загальної компетенції. Відповідно до п. 10 ст. 106 Конституції України та ст. 8 Закону України "Про місцеві державні адміністрації" голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду за поданням Прем'єр-міністра і звільняються з посади Президентом України.

Місцева державна адміністрація є органом виконавчої влади на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, який виконує повноваження державної влади, делеговані йому виконавчі функції відповідних рад через створювані управління, відділи та інші структурні підрозділи й діє під керівництвом голови місцевої державної адміністрації.

У здійсненні своїх повноважень голова місцевої державної адміністрації відповідальний перед главою держави і Кабінетом Міністрів. Районні державні адміністрації також підзвітні та підконтрольні обласним державним адміністраціям.

Саме через місцеві державні адміністрації здійснюється принцип поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, покладений в основу територіального устрою України. Такий підхід повною мірою відповідає змісту управління місцевими справами, якого додержується більшість країн світу.

На території відповідних державних адміністрацій діють і місцеві (територіальні) органи міністерств та інших ЦОВВ. Їх взаємодія з адміністраціями, а також органами виконавчої влади вищого рівня в період реформування цих органів набуває важливого значення, насамперед у питанні забезпечення чітких субординаційних зв'язків між ними.

Важливою особливістю адміністративно-правового статусу місцевих органів є те, що в ньому певним чином поєднуються повноваження загальної та спеціальної компетенції. Зокрема повноваження спеціальної компетенції здійснюють структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій, до відання яких віднесені питання функціонального чи галузевого управління. З огляду на це серед місцевих органів ЦОВВ виділяються органи двох типів:

1) органи, що підпорядковані центральним органам виконавчої влади, хоч і мають певні зв'язки з місцевими державними адміністраціями;

2) органи, що підпорядковані головам відповідних місцевих державних адміністрацій, хоч і мають враховувати вимоги реалізації завдань відповідних центральних органів виконавчої влади.

На виконання Конституції і законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, власних і делегованих повноважень голова місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень видає розпорядження, а керівники управлінь відділів та інших структурних підрозділів - накази.

Основними завданнями місцевих державних адміністрацій в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці є: виконання Конституції України, законів, актів Президента України, Кабінету Міністрів, інших актів виконавчої влади вищого рівня; забезпечення законності й правопорядку, додержання прав і свобод громадян; виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин - також програм їх національно-культурного розвитку; підготовка та виконання відповідних бюджетів і програм; взаємодія з органами місцевого самоврядування; реалізація інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами місцевих повноважень.

В управлінні відповідних місцевих адміністрацій перебувають об'єкти державної власності. До них належать заклади освіти, культури, охорони здоров'я, масової інформації, інвестиційні фонди, засновниками яких є відповідні місцеві державні адміністрації, об'єкти, які забезпечують діяльність державних організацій, установ та служб, що перебувають на відповідному обласному та районному бюджеті, інші об'єкти відповідно до чинного законодавства.

У разі делегування повноважень районними чи обласними радами в управлінні державних адміністрацій перебувають також об'єкти спільної власності територіальних громад. Для управління цими об'єктами місцеві державні адміністрації наділені відповідними повноваженнями, які бувають двох видів:

1) права і обов'язки, зміст яких безпосередньо впливає з належності цих органів до системи саме виконавчої влади;

2) повноваження, якими наділяються місцеві адміністрації іншими органами.

Зокрема місцеві адміністрації здійснюють повноваження місцевого самоврядування, делеговані їм радами відповідного рівня.

Додаткові повноваження органів виконавчої влади вищого рівня можуть передаватися місцевим державним адміністраціям Кабінетом Міністрів за погодженням з Президентом України в межах, визначених Конституцією і законами України. При цьому передача місцевим державним адміністраціям повноважень інших органів має супроводжуватися передачею відповідних фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень.

Повноваження місцевих державних адміністрацій поділяються на функціональні й галузеві.

До групи повноважень функціонального характеру належать, зокрема, питання забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян тощо. До групи галузевих повноважень належать повноваження місцевих державних адміністрацій у галузях: соціально-економічного розвитку відповідних територій; бюджету, фінансів та обліку; управління майном, приватизації та підприємництва тощо. Для реалізації зазначених повноважень місцеві

державні адміністрації мають право проводити перевірки; одержувати відповідну статистичну інформацію; давати обов'язкові для виконання розпорядження керівникам підприємств та установ; порушувати питання про дострокове припинення повноважень відповідних рад, сільських, селищних і міських голів згідно з чинним законодавством.

Місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження, делеговані їм обласними і районними радами відповідно до Конституції України, в обсягах і межах, передбачених Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні".

Водночас у діяльності обласних державних адміністрацій має бути підвищена ефективність контрольно-наглядових функцій за додержанням Конституції і законів, а також щодо здійснення державного управління і місцевого самоврядування з подальшим посиленням у діяльності районних державних адміністрацій розпорядчо-виконавчих функцій. До сфери контрольно-наглядової діяльності державних адміністрацій доцільно, зокрема, віднести: збереження і раціональне використання державного майна; додержання фінансової дисципліни; використання та охорону земель, лісів, надр; виконання правил торгівлі тощо.

Голова місцевої державної адміністрації діє самостійно в межах своєї компетенції. Він очолює державну адміністрацію, здійснює керівництво її діяльністю, несе відповідальність за виконання покладених на адміністрацію завдань і за здійснення нею своїх повноважень. Крім того, він представляє відповідну місцеву адміністрацію у відносинах з іншими державними органами та органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, підприємствами, установами та організаціями, громадськими та іншими особами як в Україні, так і за її межами. На голову покладені повноваження, пов'язані з вирішенням кадрових питань, укладанням та розірванням контрактів з керівниками підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління відповідної державної адміністрації. Він регулярно інформує населення про стан виконання безпосередньо покладених на місцеві адміністрації повноважень.

Управління, відділи та інші структурні підрозділи місцевих адміністрацій здійснюють керівництво галузями управління, несуть відповідальність за їх розвиток. По горизонталі вони підпорядковані й підвітні голові відповідної державної адміністрації, а по вертикалі - органам виконавчої влади вищого рівня - відповідним управлінням, відділам та іншим структурним підрозділам обласної державної адміністрації.

Організаційно-процедурні питання діяльності місцевих адміністрацій регулюються їх регламентами, що затверджуються головами відповідних адміністрацій. Типові регламенти місцевих державних адміністрацій затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Для правового, організаційного, матеріально-технічного та іншого забезпечення діяльності місцевої державної адміністрації, підготовки аналітичних, інформаційних та інших матеріалів головою відповідної місцевої державної утворюється апарат місцевої державної адміністрації у межах виділених бюджетом коштів. Апарат очолює посадова особа - керівник апарату, який призначається на посаду головою місцевої державної адміністрації. Він же затверджує положення та визначає структуру апарату, призначає на посади і звільняє з посад керівників та інших працівників структурних підрозділів апарату.

Адміністративно-правовий статус інших (крім органів виконавчої влади) державних органів

Суб'єктами адміністративного права є, крім органів виконавчої влади, інші державні органи. Вони вступають у адміністративно-правові відносини з приводу виконання покладених на них обов'язків і реалізації належних їм прав у сфері державного управління.

За загальним правилом, серед державних органів, які не належать до виконавчої гілки влади, переважна більшість бере участь в адміністративно-правових відносинах не безпосередньо, а через свій апарат. Це стосується насамперед органів законодавчої і судової влади, а також органів прокуратури.

Водночас існує низка специфічних державних органів, які тією чи іншою мірою здійснюють права й обов'язки у сфері адміністративно-правового регулювання не тільки через свій апарат, а й безпосередньо, тобто як власне органи. Це викликано наступними їх спільними рисами:

а) вони наділені правом приймати рішення, які обов'язкові для виконання певними органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, посадовими особами, суб'єктами підприємницької діяльності, громадянами;

б) вони є носіями певних обов'язків у сфері державного управління.

До таких органів належать Національний банк України, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, Рада національної безпеки і оборони України, Центральна виборча комісія, Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим, Вища Рада юстиції, деякі інші органи.

Відтак адміністративно-правовий статус інших (крім органів виконавчої влади) державних органів треба характеризувати, маючи на увазі дві групи суб'єктів адміністративного права, які представлені:

по-перше, апаратом певних державних органів;

по-друге, безпосередньо самими державними органами, не розмежовуючи адміністративну правосуб'єктність власне органу та його апарату.

3. Органи місцевого самоврядування як суб'єкти публічного адміністрування

Одним із основних центрів публічної влади, яка максимально наближена до людини, є органи місцевого самоврядування. Конституція України визначає, що народ України може здійснювати владу через органи місцевого самоврядування.

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

Сутність місцевого самоврядування полягає в гарантованому державою праві територіальної громади, громадян та їх органів розв'язувати значну частину місцевих справ і управляти ними, діючи в межах закону, під свою відповідальність та в інтересах населення.

Територіальна організація самоврядування в Україні ґрунтується на поєднанні загальнодержавних і місцевих інтересів.

Серед найважливіших ознак органів місцевого самоврядування виділяють їх правову, організаційну, матеріальну та фінансову автономії.

Правова автономія означає, що органи місцевого самоврядування наділені своїми власними повноваженнями, передбаченими Конституцією та чинним законодавством України.

Організаційна автономія органів місцевого самоврядування виявляється в їх можливості самостійно визначати та будувати свою внутрішню структуру для того, щоб вона відповідала місцевим потребам і забезпечувала ефективне управління. Діючи в межах закону, органи місцевого самоврядування не підпорядковуються іншим органам. Контроль за органами місцевого самоврядування здійснюють лише для забезпечення законності їх дій.

Матеріальна та фінансова автономія органів місцевого самоврядування виявляється в їх праві володіти й розпоряджатися коштами та майном для здійснення своїх функцій і повноважень.

Місцеве самоврядування має свою систему, що складається з територіальної громади, сільської, селищної та міської ради, сільського, селищного і міського голови, виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, районних і обласних рад.

Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування - сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

У свою чергу, сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші самоорганізації населення й наділяти їх частиною власної компетенції) фінансів, майна. Серед інших органів місцевої самоорганізації населення Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 р., крім будинкових, вуличних, квартальних, називає також форми безпосереднього волевиявлення народу - місцеві референдуми, загальні збори громадян, громадські слухання. Органи місцевого самоврядування села, селища, міста для активнішого здійснення своїх прав і обов'язків можуть також об'єднуватися в асоціації, інші форми добровільних об'єднань.

До органів місцевого самоврядування, таких, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст, Конституція України та Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" відносять районні та обласні ради. Питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських рад.

Органами місцевої влади в АРК Закон України "Про Автономну Республіку Крим" від 17 березня 1995 р. називає сільські, селищні, районні, міські, районні в містах ради та їх виконавчі органи.

Відповідно до ст. 143 Конституції України територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності, яку складають рухоме та нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси тощо. Вони затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку й контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки й збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів і реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їх компетенції. Складність дослідження статусу органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права можна підтвердити таким прикладом.

Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи й служби.

Від імені та в інтересах територіальних громад права суб'єкта комунальної власності здійснюють відповідні ради.

Обласні та районні ради затверджують програми соціально-економічного й культурного розвитку відповідних областей і районів та контролюють їх виконання; затверджують районні й обласні бюджети, які формуються з коштів Державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів і з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм, та контролюють їх виконання; розв'язують інші питання, віднесені законом до їхньої компетенції.

Відповідно до ч. 3 ст. 143 Конституції України органам місцевого самоврядування законом можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади. В такому разі держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України.

У свою чергу, місцеві ради (обласні та районні) можуть делегувати частину своїх повноважень відповідно обласним та районним державним адміністраціям і контролювати реалізацію цих повноважень.

Органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території (ст. 144 Конституції України).

Усе це дозволяє вважати, що органи місцевого самоврядування мають риси, що наближають їх до органів виконавчої влади, з якими вони тісно взаємодіють під час вирішення питань місцевого значення.

З питань здійснення повноважень органів виконавчої влади органи місцевого самоврядування підконтрольні відповідним органам виконавчої влади. Правові акти органів місцевого самоврядування, прийняті з порушенням Конституції та законодавства України, можуть бути зупинені до розв'язання питання про їх законність у судовому

порядку. Шкода" завдана в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності органів місцевого самоврядування, відшкодовується ними в повному обсязі за рахунок власних коштів.

Місцеві ради підконтрольні також Верховній Раді України, територіальним громадам, суду. Так, відповідно до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" повноваження місцевої ради можуть бути достроково припинені за рішенням місцевого референдуму в разі, якщо рада прийняла рішення з порушенням Конституції та інших законів України, прав і свобод громадян, ігноруючи при цьому вимоги компетентних органів про приведення цих рішень відповідно до закону, а також, якщо сесії ради не проводять без поважних причин у встановлені законом строки або рада не вирішує питань, віднесених до її відання.

За наявності рішення суду про визнання актів ради незаконними, висновків відповідного комітету Верховної Ради України остання може призначити позачергові вибори сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради.

До складу сільської, селищної, міської ради входять депутати, яких обирають жителі села, селища, міста на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на чотири роки (ст. 141 Конституції України).

Сільські, селищні, міські ради та ради районів міста мають свої виконавчі органи - виконавчі комітети. Виконавчий комітет є юридичною особою. Його утворює рада на строк своїх повноважень у складі голови відповідної ради, заступника (заступників) сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради, керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету, а також керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, інших осіб. До складу виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради за посадою входить також секретар відповідної ради. Кількісний і персональний склад виконавчого комітету визначає відповідна рада за поданням її голови. Основними структурними підрозділами виконкому є відділи й управління.

У сільських радах, що представляють територіальні громади, які нараховують до 500 жителів, за рішенням відповідної територіальної громади або сільської ради виконавчі комітети можуть не створювати. У цих випадках виконавчо-розпорядчі функції (крім розпорядження земельними та природними ресурсами) здійснює голова ради одноособово.

Виконавчий комітет ради попередньо розглядає проекти місцевих програм соціального, економічного та культурного розвитку, цільових програм з інших питань, місцевого бюджету, проекти рішень, які виносять на розгляд відповідної ради; координує діяльність відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ і організацій, що належать до комунальної власності відповідної територіальної громади, заслуховує звіти про роботу їх керівників; має право змінювати або скасовувати акти підпорядкованих йому відділів, управлінь, інших виконавчих органів ради, а також їх посадових осіб. Виконавчий комітет здійснює також окремі повноваження, делеговані йому державою.

Перераховані повноваження належать до загальних повноважень виконавчого комітету. Крім них він має широке коло спеціальних повноважень у окремих напрямках його діяльності: в галузі планування й обліку, бюджету та фінансів, управління комунальною власністю, розвитку місцевого господарства, охорони навколишнього природного середовища, будівництва, житлового господарства, транспорту, зв'язку, соціального обслуговування тощо. Так, виконавчий комітет розробляє й подає на затвердження ради бюджет і звіт про його виконання; забезпечує виконання затверджених радою планів приватизації об'єктів комунальної власності; припиняє або обмежує господарську діяльність підприємств (об'єднань), організацій і установ різних форм власності в разі порушення ними законодавства про охорону природного середовища; організовує місцеві ринки, сприяє розвитку всіх форм торгівлі; управляє підприємствами й організаціями транспорту та зв'язку, що належать до комунальної власності; реєструє право власності, право користування землею, підприємства, організації і установи, громадські формування; звертається до суду про визнання незаконними актів органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування тощо.

Значними повноваженнями чинне законодавство наділяє голів сіл, селищ і міст. їх обирає відповідна територіальна громада строком на чотири роки. Вони очолюють раду та її виконавчий комітет. Сільський, селищний, міський голова забезпечує здійснення наданих законом повноважень органів виконавчої влади на відповідній території, додержання Конституції та законів України, виконання актів органів виконавчої влади; організовує роботу відповідної ради та її виконавчого комітету, призначає на посаду та звільняє з посади керівників відділів, управлінь та інших структурних підрозділів ради, підприємств, установ і організацій, що належать до комунальної власності та відповідних територіальних громад; скликає загальні збори громадян за місцем проживання; представляє територіальну громаду, раду та її виконавчий комітет у відносинах з іншими державними й недержавними органами; звертається до суду щодо визнання незаконними актів інших органів місцевого самоврядування, місцевих органів державної виконавчої влади, підприємств, установ і організацій, які обмежують права та інтереси територіальної громади, а також повноваження ради та її органів; укладає від імені територіальної громади, ради та її виконавчого комітету договори відповідно до законодавства, а з питань, віднесених до виключної компетенції ради, подає їх на затвердження відповідної ради; веде особистий прийом громадян тощо.

Рада в межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі рішень. Акти такої форми приймають і виконавчі комітети ради. Рішення ради приймають на її пленарному засіданні після обговорення більшістю голосів депутатів від загального складу ради (крім деяких випадків, передбачених чинним законодавством). Рішення ради нормативно-правового характеру набувають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо радою не встановлено пізніший строк уведення цих рішень у дію.

Рішення виконавчого комітету приймають на його засіданні більшістю голосів від загального складу виконавчого комітету й підписують сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті ради.

Сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті, районної, обласної ради в межах своїх повноважень видають розпорядження.

Акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування доводять до відома населення.

Можна зробити висновок, що органи виконавчої влади та місцевого самоврядування утворюють основну публічної адміністрації, яка здійснює публічну владу в Україні. Саме ці органи утворюють найбільш численну групу суб'єктів владних повноважень. Від діяльності цих органів публічної влади залежить рівень взаємовідносин людини і влади.

6. Публічне адміністрування як сфера діяльності.

Виникнення в людській спільноті відносин панування й підпорядкування стало наслідком загального поділу праці, відгуком на потребу в існуванні певних соціальних інститутів, що забезпечують адміністрування в суспільній системі. Саме це і складає основу влади і владних відносин. Поняття «влада» має багато тлумачень:

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

Сутність цього поняття розкривають його складові елементи – підпорядковуюча сила, воля, цілепокладання, соціальна відповідальність. Проявом цієї сутності є адміністрування. Влада є соціальним явищем, це відносини між людьми. Державна влада має усі перелічені елементи та виявляється у процесі публічного адміністрування.

В історії людства з розвитком суспільства відбувалося розширення спектра прояву феномена влади. На світанку людської цивілізації — у первіснообщинному суспільстві — первинним її видом була соціальна влада. Вона здійснювалася на основі звичаїв, традицій, моралі, забезпечуючи цілісність, стабільність первіснообщинного суспільства. Потім, з ускладненням соціально-політичного життя, появою приватної власності, соціальної нерівності та класової диференціації виникає якісно новий вид — політична влада, яка дозволяє тій або іншій соціальній групі, не порушуючи суспільних норм, розширювати свій вплив, реалізовувати свої інтереси, потреби в масштабах усієї соціальної спільноти. Далі, з появою такої політичної форми організації суспільства, як держава, виникає і державна влада, що дає право й можливість державі та її інституційним органам (адміністративному апарату) розпоряджатися життєдіяльністю суспільства, застосовувати у разі соціальної непокори спеціальні заходи примушення, врегульовані правовими нормами. І, нарешті, з настанням ери загальної глобалізації та міжнародної інтеграції зростає роль легітимних міжнародних і міждержавних інституцій (ООН, Рада Європи і ін.), покликаних вирішувати проблеми загальносвітового порядку або реалізовувати інтереси групи держав у певному регіоні світу. Поступово відбувається становлення й розвиток особливого виду — міждержавної влади, носії якої, ґрунтуючись на нормах міжнародного права, володіють здатністю підпорядковувати якусь частину світової спільноти для забезпечення досягнення певних цілей, пов'язаних із вирішенням загальносвітових, глобальних проблем.

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

У Радянському Союзі при повній монополії на владу з боку КПРС існував фактичний розподіл її функцій між партійними органами, органами КДБ і армією. Протиріччя і суперництво між цими впливовими організаціями дозволяли вищому радянському керівництву контролювати ситуацію в країні.

У найбільш явному вигляді принцип поділу влади діє в президентській республіці, де президент (він же фактичний чи юридичний глава виконавчої влади) формально незалежний від парламенту. Система взаємин трьох гілок влади – законодавчої, виконавчої і судової – у США (а потім і в інших країнах) одержала назву "системи стримувань і противаг". Дієвість цієї системи продемонструвала утергейтська криза 1974 р., що скінчилася вимушеною відставкою президента Р. Ніксона, а також спроба імпічменту президента Б. Клінтона в 1999-2000 р., як найважливішого інструмента даної системи.

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

В міру ускладнення соціальної структури суспільства у держави виникає нова функція – політична, – що має за мету узгодження інтересів впливових суспільних сил. Ця задача вирішувалася по-різному: від прямого придушення незгодних до створення механізмів, що дозволяють організувати цивілізовану політичну боротьбу. Ускладнення функцій держави, поява її нових форм пов'язані з пошуком і розвитком механізмів політичної боротьби.

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

культури також сформувалися в ХХ ст., коли на зміну старій системі особистої добродійності приходить державна політика, спрямована на збереження і розвиток культурного надбання. Ці функції можуть бути повною мірою реалізовані тільки за умови достатнього рівня розвитку економіки, нагромадження значних суспільних ресурсів.

Зовнішні функції держави також серйозно змінювалися: від систематичного прямого насильства у відношенні більш слабких сусідів до міжнародного співробітництва і зміцнення впливових міжнародних організацій і об'єднань. При цьому варто мати на увазі, що глобалізація сучасного світу не припускає відмовлення від державної форми організації суспільства, більш того роль національної держави в таких умовах може зростати.

Спосіб здійснення державної влади відбиває форма державного (політичного) режиму (рис. 1.6.). Не обмеженою владою деспота при повній відсутності громадських ініціатив характеризується деспотія, яка існувала в країнах стародавнього Сходу, проблеми легітимізації влади тоді взагалі не було. В умовах аристократичного правління влада належить представникам родової знаті, яка легітимізується виключно через традицію (приклад – рання Римська республіка). Для тоталітаризму характерна концентрація всієї влади в одному центрі, здійснюється всеохоплюючий контроль суспільного життя за допомогою організаційних і технічних засобів, легітимність влади базується на харизмі лідера чи державній ідеології. Пом'якшеною формою тоталітаризму є авторитаризм — влада монополює політичну й економічну сфери, допускається існування приватних інтересів та простих громадських об'єднань, стала легітимність влади відсутня. В умовах демократії влада належить народу і здійснюється через різні механізми загального волевиявлення, легітимізується через вільні загальні вибори до владних інститутів всіх рівнів. В розвинутих країнах західної Європи сформувалася ліберальна демократія, яка базується на визнанні пріоритету прав особистості при здійсненні демократичного правління.

Спосіб здійснення державної влади пов'язаний з певними формами і методами публічного адміністрування. Демократія суттєво відрізняється від усіх інших режимів, що знайшло відображення і в діяльності системи адміністрування — посилюється децентралізація, значну роль в процесах адміністрування відіграє місцеве самоврядування, економічні методи заміщують адміністративні, задоволення потреб населення стає головним завданням органів влади. Певні особливості здійснення функцій публічного адміністрування в різних країнах обумовлені способами організації державної влади, тобто формами правління. Це може бути республіка (влада здійснюється обраним населенням колегіальним органом чи одноосібним лідером) або монархія (влада здійснюється одноособово чи від імені спадкового монарха). Республіка може бути президентською, парламентською або змішаною, монархія — абсолютною, парламентською, дуалістичною, теократичною, виборною. Це відбивається на організації процесів прийняття і реалізації державно-управлінських рішень, виконанні кадрових функцій тощо.

Значну роль в формуванні відмінних рис систем публічного адміністрування відіграє спосіб поділу держави на складові і розподілу влади між центром та регіонами, тобто форма державного устрою. В унітарній державі окремі адміністративно-територіальні утворення не мають суверенітету (області в Україні, воєводства в Польщі), рішення приймаються в основному централізовано, хоча в деяких унітарних державах існує досить розвинуте і впливове місцеве самоврядування. До складу федеративної держави входять державні утворення, що мають певну юридичну і політичну самостійність. Конфедеративна держава часто виявляється нестійким політичним утворенням, це — об'єднання держав заради деяких спільних інтересів. Імперія — архаїчна форма державного устрою, до складу якої входять метрополія (головна держава) та колонії, які утримуються за допомогою державного примусу.

Україна розвивається як демократична, правова, соціальна держава, що відображається і на побудові системи публічного адміністрування. Джерелом влади є народ. Президент, депутати Верховної та місцевих рад обираються шляхом прямих загальних виборів, головним завданням органів влади є служіння народові, якісне виконання управлінських функцій.

Ідеї гуманізму, щирої прихильності правлячої верстви принципам демократизму, встановлення і збереження свободи, панування права і закону простежуються ще в міркуваннях передових для свого часу, мислителів-філософів, істориків, письменників і юристів Древньої Греції, Рима, Індії, Китаю та інших країн. Філософські основи теорії правової, демократичної держави створювалися і розвивалися великим німецьким філософом І. Кантом, який багаторазово вказував на необхідність для держави спиратися на право і строго погоджувати свої дії з законом. Концептуально теорія правової держави (нім. *Rechtstaat*) вперше була обґрунтована німецькими вченими Карлом Велькером, Фрайхер фон Аретінім і Робертом фон Модем на початку ХІХ ст.. Найважливіша особливість правової держави полягає в домінуванні принципу верховенства закону.

Жоден державний орган, посадова особа, колектив, державна або громадська організація, жодна людина не звільняється від обов'язку підкорятися закону. Формування та існування правової держави в будь-якій країні припускає встановлення не тільки формального, але і реального панування закону у всіх сферах життя суспільства, розширення сфери його прямого, безпосереднього впливу на суспільні відносини.

Серед інших особливостей правової держави варто вказати на такі, як повна гарантованість і непорушність в умовах її існування прав і свобод громадян, а також встановлення і підтримка принципу взаємної відповідальності громадянина і держави. Як громадяни несуть відповідальність перед державою, так і державна влада повинна нести відповідальність перед громадянами. Важливою особливістю правової держави є реалізація принципу поділу влади.

Поняття “соціальна держава” (така держава, що здатна впроваджувати визначену політику, незалежно від вимог соціальних класів і груп) вперше застосував німецький соціолог та історик Лоренц фон Штейн, який в 1855 р. видав тритомну працю “Історія соціального руху у Франції з 1789 року до наших днів”. Сьогодні цей термін (*Sozialstaat*) є поширеним переважно у німецькомовній науковій літературі. Англійські дослідники використовують інше поняття – держава загального добробуту (*Welfare state*, німецький еквівалент – *Wohlfahrtsstaat*). Вперше це поняття було використано в 1941 р. відомим англійським громадським діячем архієпископом Кентерберійським Вільямом Темплом.

Найчастіше державами загального добробуту в англійській літературі визначають західні країни, які впроваджують розвинену систему соціальних програм (наприклад, Великобританія, Норвегія чи Швеція або Німеччина). В цьому контексті поняття "добробут" (Welfare) відноситься до урядових програм, які забезпечують грошову, медичну, продовольчу, побутову та інші види допомоги тим громадянам, що її потребують.

Серед багатьох ознак соціальної держави слід відокремити наступні:

- наявність ефективної соціально орієнтованої ринкової економіки;
- демократична політична система, розвинуті інститути громадянського суспільства;
- активна соціальна політика держави, яка бере на себе відповідальність за перерозподіл доходів громадян в інтересах всього суспільства.

Можна виділити три провідні типи (моделі) сучасної соціальної держави:

- ліберальна модель надає перевагу забезпеченню рівності соціальних можливостей (США, Великобританія);
- консервативна модель за мету бере досягнення балансу соціальних можливостей та умов (Німеччина, Франція, Італія);
- соціал-демократична модель надає перевагу соціальній рівності перед рівністю соціальних можливостей (Швеція, Норвегія, Данія тощо).

В будь-якій країні існує громадянське суспільство, ступінь розвитку якого також впливає на організацію публічного адміністрування. Історично ідея громадянського суспільства зародилася ще на зорі цивілізації в античному світі разом з формуванням таких понять як "громадянство" і "громадянин". Поняття *civitas* (суспільство) утворилося саме від поняття *civis* (громадянин). Перехід від ідеї до визначеної філософсько-правової концепції громадянського суспільства вперше був зроблений в працях Т. Гоббса "Про громадянина" (1642 р.) і "Левіафан" (1651 р.). Ця концепція розвивалася і поглиблювалася цілою плеядою представників філософської і політичної думки – Дж. Локком, Ж.-Ж. Руссо, І. Кантом, Г. Гегелем, К. Марксом, А. Грамші.

Ж.-Ж. Руссо у своєму трактаті "Про суспільний договір" уперше розділив тотожні для Дж. Локка "the political or civil society" на "political society" і "civil society" – політичне і громадянське суспільство.

В історії Нового часу ідея і концепція громадянського суспільства набули державно-правового втілення в епоху переходу від феодального абсолютизму до конституційно монархічних або республіканських політичних режимів (Англія, Швеція, Данія, Франція). У російській історії зачатки формування громадянського суспільства наштовхувалися на значно більш сильні прояви одержавлення усього і вся. Російська держава практично завжди поглинала і підкоряла собі будь-які громадські ініціативи або структури.

Громадянське суспільство — це структурована сукупність суспільних відносин, що здійснюються безпосередньо громадянами та їх об'єднаннями поза прямим втручанням органів державної влади. Це сфера реалізації приватних інтересів індивідів (у відмінності від сфери публічних інтересів держави).

У структурі громадянського суспільства звичайно виділяють наступні компоненти: визнання і рівний юридичний захист усіх форм власності; пріоритет фундаментальних прав і свобод людини і громадянина; поділ влади; ідеологічне і політичне різноманіття, багатопартійність; розвиток усіх форм самоврядування, особливо територіального; автономія університетів і професійних співтовариств; свобода віросповідання. Особливе місце в структурі громадянського суспільства займають незалежні від держави засоби масової інформації. Зростаюча значущість інформаційних чинників розвитку громадянського суспільства викликало появу концепції інформаційного суспільства. До переліку інститутів громадянського суспільства відносяться політичні партії, групи соціального тиску, громадські організації.

Інститути громадянського суспільства визначають, акумулюють та узгоджують суспільні інтереси та потреби, залучають до громадської діяльності активну частину громадян, готують кадри для діяльності в органах державної влади і місцевого самоврядування, здійснюють тиск на органи влади при прийнятті суспільно важливих рішень. Функціонування розвиненого громадянського суспільства сприяє зміцненню демократії, підвищенню прозорості та відкритості публічного адміністрування, реалізації прав і свобод людини і громадянина.

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

Система адміністрування. Цілісна система публічного адміністрування органічно поєднує у своєму складі: суб'єкт адміністрування (керуючу систему); об'єкт адміністрування (керовану систему); всю сукупність різноманітних зв'язків, які при цьому здійснюються (систему управлінських відносин щодо їх взаємодії). Такий підхід є найбільш розповсюдженим до першого уявлення про систему публічного адміністрування, але він не надає змогу розкрити всю складність та масштабність цього поняття, адже суб'єкт і об'єкт адміністрування теж є великими системами, кожна з яких має свої характеристики, розподіляється на підсистеми та елементи. Публічне адміністрування – це система, що побудована для вирішення багатоцільових завдань; що відображає різні непорівнянні аспекти та характеристики об'єкту, які складно побачити з позиції одного спостерігача (суб'єкта адміністрування). Для опису діяльності об'єкту адміністрування необхідно використовувати декілька мов (законодавчої, виконавчої, судової влади) та взаємопов'язаний комплекс різних моделей адміністрування, тому система публічного адміністрування може бути ідентифікована як складна.

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

апостеріорних – фактичних – на практиці); кількість сходів ієрархічних підсистем, що відповідає кількості прирощувань метамови, що описує властивості нового рівня за допомогою понятійного апарату попереднього рівня.

Публічне адміністрування як велика система складається з чисельних елементарних систем, що об'єднуються в підсистеми, створюють ієрархію.

Складну велику систему важко прогнозувати у всьому багатоманітті параметрів, тому вона не може бути віднесена до добре структурованих (організованих) систем. Публічне адміністрування є складною системою, що має всі ознаки неструктурованої самоорганізованої системи, характеризується такими ознаками: відсутність математичного опису, стохастичність поведінки, що викликано не тільки наявністю специфічних викривлень в системі, а й великою кількістю другорядних факторів; негативність до адміністрування – сформована уява людей про межі керованості та втручання у власні дії; нестаціонарність – нестандартність, рухливість характеристик системи, зміна її параметрів, еволюція системи в часі; не відтворюваність експериментів, що пов'язано з різною реакцією системи на ту ж саму ситуацію або управлінський вплив у різні моменти часу. Зважаючи на соціальну природу публічного адміністрування, йому притаманні властивості самоорганізованих систем.

Процес адміністрування є усвідомленою та цілеспрямованою діяльністю, пов'язаною з реалізацією повноважень суб'єктів адміністрування по розробленню, прийняттю і впровадженню державно-управлінських рішень чи послідовному здійсненню управлінського циклу (планування, організація, мотивація, контроль), яка впливає на зміну суспільних процесів та явищ, наближаючи їх до бажаного стану згідно з визначеними цілями.

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

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

Згідно з Конституцією України, єдиним джерелом влади у демократичному суспільстві виступає народ, який делегує свої повноваження колективним суб'єктам адміністрування – органам влади. Усвідомлюючи соціальну відповідальність, вони мають право в межах своєї компетенції формувати державну політику, приймати рішення та здійснювати цілеспрямовуючий вплив на об'єкти влади. Але при цьому слід враховувати мінливе домінування активної ролі суб'єктів і об'єктів публічного адміністрування.

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

Кожній із складових частин всієї сукупності об'єктів публічного адміністрування притаманні такі ж властивості як і будь-якій із самоорганізованих систем. Тобто кожна установа, підприємство чи адміністративно-територіальна одиниця теж є системами, які мають свої органи адміністрування, формують стратегію і тактику діяльності, пристосовуються до умов природного та соціального життя, виконують властиві їм функції, реалізують цілі діяльності. В міру розвитку цих особливостей зменшується потреба у регулюючому впливі держави.

Поруч з цим слід звернути увагу, що поняття «об'єкт адміністрування» розповсюджується й на ті процеси, що регулюються суб'єктами публічного адміністрування, а також соціальні спільноти, які формуються за різними ознаками (належністю до певних верств населення і національних меншин, місцем мешкання, політичними поглядами, інтересами та ін.).

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

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

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

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

складу функцій адміністрування необхідно володіти знаннями щодо їх класифікації і взаємозв'язку в управлінні керованими об'єктами, здійсненні регулюючого впливу на процеси суспільного розвитку.

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

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

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

Загальна система органів публічного адміністрування включає різні її види, розподіл на які здійснюється за рядом ознак: віднесення до різних гілок влади; рівнями адміністрування; особливостями спрямування державної діяльності; специфікою форм і методів виконання функцій і т. ін. Види органів публічного адміністрування, що виділяються за основними їх ознаками, наведені на рис. 1.20.

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

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

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

До нормативно-правових форм управлінської діяльності також відносяться:

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

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

Методи адміністрування представляють собою сукупність універсальних та специфічних способів і прийомів, які застосовуються персоналом органів публічного адміністрування при виконанні його функцій або в процесі розробки, прийняття та реалізації рішень, спрямованих на досягнення визначених цілей щодо розвитку керованих об'єктів.

Такий підхід до визначення поняття «методи адміністрування» базується на певній диференціації всієї сукупності різноманітних способів і прийомів на дві групи. До першої з них відносяться ті методи, що дозволяють якісно виконувати державно-управлінську діяльність в органах влади, яка передує безпосередньому впливу на об'єкти адміністрування, а до другої – такі, що формують дієві механізми, реалізація яких допомагає перевести відповідні галузі, сфери, процеси суспільної життєдіяльності у бажаний стан. Цей розподіл методів адміністрування є відносним, але створює умови більш систематизованого уявлення про напрями їх застосування, акцентує увагу на тому, що не можна ототожнювати весь зміст трудомісткої управлінської праці тільки з реалізацією її результатів, тобто впливом на керований об'єкт. Виходячи з цих позицій, доцільно здійснювати класифікацію методів публічного адміністрування за ознаками, наведеними на рис. 9.

Механізм адміністрування – це спосіб розв'язання суперечностей явища чи процесу, послідовна реалізація дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних їй форм і методів адміністрування.

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

Технологія адміністрування - це цілеспрямована послідовність дій (робочих операцій), яка за допомогою методів і засобів управлінського труда дозволяє за рахунок впливу на предмет труда забезпечити взаємодію суб'єкта і об'єкта адміністрування.

Технологія характеризує взаємодію суб'єкта і предмета праці в управлінському процесі. В якості суб'єкта праці виступає людина (колектив людей, органи адміністрування), предмета – інформація; свідомість, психіка та поведінка людини; відносини або взаємодія в колективі чи в суспільстві. В управлінській діяльності використовуються такі засоби праці: влада, апарат адміністрування, нормативні акти, слово, традиції, моральні норми, інформаційно-аналітична та організаційна техніка, засоби масової інформації. Для досягнення цілей діяльності використовуються адміністративні, правові, організаційні, економічні, соціально-психологічні методи, а також специфічні прийоми роботи з інформацією (збору, аналізу, узагальнення тощо).

У будь-якій установі доцільно розробляти технологічні документи на процеси роботи з інформацією, з персоналом, виконання основних і конкретних управлінських функцій, здійснення методів адміністрування, впливу суб'єкту на об'єкт, їх взаємодії, зворотного зв'язку, ділового спілкування. Створення таких документів у вигляді технологічної карти на документ, посадової операційної карти, опису процедур, матриці розподілу обов'язків і т. ін. дозволяє виокремити технічні, логічні та творчі операції, визначити шляхи покращання умов для їх виконання та взагалі підвищити результативність і якість управлінської праці.

Технологія адміністрування має відповідати наступним вимогам: єдність технологічного процесу в установі (виключення перешкод при виконанні різних робіт); мінімальна вартість та трудомісткість виконання роботи; щонайменша складність процесу, яка впливає на якість, надійність та собівартість робіт; рівномірність навантаження на структурні підрозділи та окремих працівників.

Запитання для самоконтролю.

1. Основні підходи до розуміння публічного адміністрування
2. Еволюція публічного адміністрування.
3. Предметна сфера публічного адміністрування.
4. Методологічна основа публічного адміністрування.
5. Співвідношення управління та адміністрування.
6. Публічне адміністрування як напрям наукових досліджень, сукупність знань, сфера діяльності.
7. Дайте характеристику політичного як феномена людського буття.
8. Які особливості світу політичного та його буття можна виокремити як особливо важливі і чому?
9. Визначте поняття політичної влади і розкрийте її структуру.
10. Що являють собою джерела політичної влади і в чому полягають особливості її реалізації у суспільному житті людей?

Перелік тестових завдань

1) Конституцією України визначені положення, яких мають дотримуватися державні службовці (визначте одну правильну відповідь):

1. Персональна відповідальність за виконання службових обов'язків і дисципліни.
2. Право на звернення до органів державної влади.
3. Пріоритет прав людини і громадянина.
4. Професіоналізм, компетентність, ініціативність, чесність, відданість справі.

2) Державна служба, відповідно до Закону України «Про державну службу», це професійна діяльність щодо практичного виконання завдань і функцій держави осіб (визначте одну правильну відповідь):

1. На посадах в органах державної влади, державних підприємствах, установах та організаціях.
2. Які є посадовими особами в структурі державних організацій.
3. Які займають посади в державних органах та їх апараті.
4. Які є посадовими особами в органах державної влади та місцевого самоврядування.

3) Особа набуває юридичного статусу державного службовця відповідно до Закону України «Про державну службу» з моменту (визначте одну правильну відповідь):

1. Прийняття особою Присяги державного службовця відповідно до ст. 17 Закону.
2. Присвоєння посадовій особі рангу державного службовця відповідно до ст. 26 Закону.
3. Прийняття на посаду, стаж роботи на якій зараховується до стажу державної служби відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 03.05.1994 №283.
4. Прийняття на посаду, віднесена до відповідної категорії посад державних службовців.

4) Відповідно до Закону України «Про державну службу» до основних принципів державної служби належить (визначте одну правильну відповідь):

1. Дотримання прав і законних інтересів органів місцевого і регіонального самоврядування.
2. Рівний допуск громадян України до державної служби.
3. Виконання державними службовцями функцій тільки в межах компетенції органу, де вони працюють.
4. Дотримання посадовими особами Конституції та законів України, чинних в Україні міжнародно-правових норм.

5) Право на державну службу (в державній службі зайнятості) мають громадяни України, які (вкажіть одну правильну відповідь):

1. Одержали відповідну освіту і професійну підготовку, визнані дієздатними та пройшли конкурсний відбір.
2. Одержали відповідну освіту і професійну підготовку та пройшли у встановленому порядку конкурсний відбір.
3. Визнані дієздатними, не мають судимості і у разі прийняття на службу не будуть безпосередньо підпорядковані або підлегли особам, які є їх близькими родичами.
4. Пройшли у встановленому порядку конкурсний відбір та прийняли Присягу державного службовця.

Теми рефератів, доповідей

1. Адміністративна реформа і адміністративний договір.
2. Заходи адміністративного попередження та особливості їх застосування органами внутрішніх справ.
3. Заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні проступки

Перелік ключових термінів.

Форми публічного адміністрування, правові форми публічного адміністрування, не правові форми публічного адміністрування, адміністративне розпорядництво, адміністративний договір; інші юридично значущі дії. Методи публічного адміністрування. Адміністративні та економічні методи. Методи переконання, заохочення, примусу. Адміністративний примус. Заходи адміністративного примусу.

Питання для самоконтролю:

1. Дайте визначення адміністративно-правової форми.
2. Проведіть класифікацію адміністративно-правових форм.
3. Дайте характеристику правових форм публічного адміністрування.
4. Охарактеризуйте правові акти публічного адміністрування (адміністративну правотворчість).
5. З'ясуйте особливості адміністративно-правового договору.
6. Охарактеризуйте реєстраційні та інші юридично значимі дії.
7. Визначте поняття та властивості адміністративного примусу
8. Заходи адміністративного попередження
9. Заходи адміністративного припинення.
10. Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Додаткові джерела:

1. Завальна Ж. Адміністративний та цивільний договір: порівняльна характеристика //Право України.- 2007. - № 4.- 135-139.
2. Дрішлюк В.І. Публічний договір (цивільно-правовий аспект): Автореф. дис. канд. юрид. наук (12.00.03) // Науково-дослідний ін-т приватного права і підприємництва акад. правових наук України. - Київ: 2007 р.- 20с.
3. Колпаков В. Правові акти державного управління: поняття, властивості, види //Підприємництво, господарство, право.- 2003. - №3.- С. 105 - 108.
4. Липа В. Щодо адміністративного договору // Право України. - 2008.- №2.-С. 87-89.
5. Тимошук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії / В. П. Тимошук; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, Центр політ.-прав. реформ. - К.: Конус-Ю, 2010. - 296 с.
6. Чабан В.П. Основные черты нормативно-правовых актов // Международный научно-правовой журнал «Закон и жизнь». – 2007. – Январь – С. 19-21.
7. Афанасьев К.К. Адміністративні договори: реалії та перспективи: Монографія. – Луганськ: РВВ ЛАВС, 2008. – 320 с.
8. Завальна Ж. В. Концептуальні засади договірного регулювання адміністративно-правових відносин: монографія / Ж. В. Завальна. - Суми: Мрія, 2010. - 360 с.

Тема 2. Основні теорії управління суспільством

1. Джерела ідей управління суспільством і країною.

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

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

1. Загальний: організація діяльності відповідно до вимог об'єктивних законів; наука і практика керівництва організаціями; наука і мистецтво, в якому поєднується об'єктивне й індивідуальне; організація і реалізація цілеспрямованих впливів; організація та координація діяльності з використання ресурсів з метою досягнення бажаного результату; механізм, що реалізує систему інтересів усіх учасників виробництва: суспільних, колективних, індивідуальних.

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

3. Процесуальний: процес діяльності, прийняття і реалізація управлінських рішень; процес або форма діяльності, що передбачає керівництво певною групою людей при орієнтації її на досягнення мети організації; особистий вплив керівника на поведінку інших для досягнення тієї чи іншої мети (тобто пошук відповідних управлінських рішень, їх реалізація і контроль ефективності); усвідомлена цілеспрямована діяльність людини, за допомогою якої вона упорядковує і підкоряє своїм інтересам елементи зовнішнього середовища - суспільства, живої та неживої природи, техніки; системна, конкретна практична діяльність із свідомої організації всього суспільного

виробництва на всіх стадіях його поширеного відтворення; цілеспрямований вплив на об'єкт адміністрування для зміни його стану або поведінки відповідно до змінюваних обставин.

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

Не дивлячись на певну дискусійність і деяку нечіткість окремих визначень, їх сукупність надає систематизоване уявлення щодо існуючих підходів відносно трактування і змістовної характеристики поняття "адміністрування", а також розподілу позицій науковців і фахівців, які переважають при їх розгляді. Ще більше розмаїття підходів притаманне визначенню поняття "менеджмент", що не вважається повною мірою тотожним вищезгаданому, але отримало на цей час значне поширення. Здійснення систематизації різних його трактовок дає підстави для виокремлення перш за все багатоаспектного підходу - засіб, манера поведінки з людьми, влада і мистецтво адміністрування, особливого роду вмінні та адміністративні навички, орган адміністрування, адміністративна одиниця. Інші підходи до визначення поняття "менеджмент" — цільовий, функціонально-цільовий, процесуально-цільовий, процесуально-ресурсний і процесуально-результативний — відповідають змістовній спрямованості визначень і підкреслюють переважаючу концентрацію уваги на досягненні цілей, ефективному використанні ресурсів, одержанні максимальних результатів функціонування та розвитку організацій.

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

Публічне адміністрування - це адміністрування суспільством, тобто вироблення та здійснення дій щодо цілеспрямованого свідомого впливу на суспільну систему загалом та на її окремі ланки. Воно передбачає виконання основних і конкретних функцій, але суспільство - дуже складний об'єкт, що обумовлює наявність певної специфіки головних завдань публічного адміністрування. Одне з найважливіших завдань публічного адміністрування будь-якої країни – досягнення та підтримка соціально-економічної рівноваги у суспільстві. На цей процес окрім державного регулювання суттєво впливають діяльність людини як активного суб'єкта економічного та суспільного життя і функціонування ринкових відносин. Завдання держави – створити умови для взаємоузгодженого позитивного впливу цих чинників. У широкому розумінні соціально-економічна рівновага суспільства є відносною, що зумовлюється самою природою суспільних потреб і інтересів, їх постійною зміною, рухомістю.

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

Зважаючи на значну кількість специфічних характеристик публічного адміністрування та відмінностей від адміністрування в комерційному секторі (діяльність організацій якого орієнтована на платоспроможний попит і досягнення результатів, достатніх для самостійного відтворення), їх неможливо відобразити в одному визначенні цього складного суспільного явища. Найбільш часто в багаточисельних трактовках публічного адміністрування, наведених у вітчизняних і зарубіжних літературних джерелах, зосереджено увагу на наступних ключових словах та словосполученнях: явище, соціальна функція, потреби суспільства, конкретно-історичний характер, об'єктивні закономірності, тенденції, державна політика, задоволення людських потреб, досягнення цілей, гілки влади, взаємозв'язок, формування політики, виконавча влада, керування суспільними процесами, надання громадських послуг, відмінності публічного адміністрування. Це надає можливість узагальнити та сформулювати перелік основних характеристик публічного адміністрування.

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

Тому доцільно надати перевагу тим трактуванням цієї категорії, що базуються на діяльнісному підході. Але одночасно слід зауважити, що в жодному із запропонованих у навчальних посібниках і монографічних виданнях визначень поняття «публічне адміністрування» не відображено, що органи місцевого самоврядування теж здійснюють державно-управлінську діяльність на рівні тих чи інших адміністративно-територіальних утворень у межах повноважень, які делеговані їм органами державної влади в процесі демократичної децентралізації. Це дає підстави для уточнення та подання визначення розглянутого поняття у наведеному нижче вигляді.

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

Системність публічного адміністрування, розгляд його як великої складної системи зумовлюється самою природою суспільства як об'єкта адміністрування.

Формування цілісного уявлення про таке масштабне соціальне утворення, про всю сукупність різних підсистем і елементів, багатоаспектність процесів, що відбуваються в його життєдіяльності та розвитку, неможливо

без пізнання вищезгаданої об'єктивної властивості такого унікального суспільного явища, яким є публічне адміністрування. Тобто системність імманентно притаманна як об'єкту, так і суб'єкту публічного адміністрування.

Цілісність публічного адміністрування як системного явища виявляється наявністю нових інтегративних якостей на відміну від його складових підсистем, компонентів, елементів. Це надає змогу:

- виділяти найбільш суттєві та сталі зв'язки явищ і процесів, формулювати специфічні об'єктивні закономірності, додержуватись їх вимог у реальній державно-управлінській діяльності;
- систематизувати, класифікувати та упорядковувати здійснення державно-управлінських відносин;
- виявляти внутрішні суперечності та формувати дієві механізми їх розв'язання;
- визначати загальні тенденції, можливості та спрямованість державно-управлінських трансформаційних процесів;
- виявляти внутрішні та зовнішні чинники, що суттєво впливають як в цілому на систему публічного адміністрування, так і на її складові частини;
- здійснювати перехід від цілісно-обгрунтованого підходу до визначення особливого в характеристиках підсистем, елементів, часткових процесів тощо;
- своєчасно виявляти обмеження, що можуть перешкоджати якісному оновленню системи публічного адміністрування як внутрішньоорганізованої та упорядкованої цілісності;
- попереджати негативні наслідки, зумовлені значними змінами навіть одного з елементів системи, що призведе до виникнення диспропорційності, незбалансованості рівня його розвитку з усіма іншими складовими елементами, знижуючи можливості реалізації управлінського потенціалу;
- підвищувати адаптаційні можливості публічного адміністрування, скорочувати строки його доцільного пристосування до зміни ситуацій у зовнішньому та внутрішньому середовищах;
- активізувати реалізацію властивостей публічного адміністрування як самоорганізованої системи на підставі формування та впровадження ефективних механізмів самовдосконалення та саморозвитку.

Не дивлячись на те, що вищенаведений перелік переваг, які надає додержання принципу системності стосовно публічного адміністрування, не є вичерпним, він дозволяє зробити висновок, що саме за таких умов можна забезпечувати розробку науково обгрунтованих управлінських рішень, реалізація яких спрямована на досягнення бажаних змін керуваного об'єкту.

В процесі діяльності органів і установ усіх гілок влади слід також враховувати, що публічне адміністрування значною мірою відрізняється від адміністрування комерційними структурами.

Масштабність і складність. Суспільство як об'єкт публічного адміністрування є незрівнянно складнішою системою, що поєднує всі сфери життєдіяльності країни. Публічне адміністрування здійснює керуючий вплив на процеси суспільного виробництва, розподілу, обміну та споживання, розвиток галузей національної економіки, соціально-культурної сфери територіально-адміністративних утворень, всієї сукупності підприємств, організацій, установ. Це відповідно зумовлює значну розгалуженість структури, складну ієрархію органів публічного адміністрування, що відрізняються між собою за масштабами, рівнями адміністрування, здійснюваними функціями, місцезнаходженням, кількістю підпорядкованих об'єктів, специфікою їх формування та функціонування, різноманітністю суб'єктно-об'єктних та інформаційно-комунікаційних зв'язків.

Пріоритет державних інтересів. Пошук державно-управлінських рішень, прийняття постанов і програм завжди пов'язані з вибором, необхідністю йти на компроміси. Велике розшарування суспільства, багатопартійність, функціонування значної кількості громадських об'єднань, організацій і груп, а також адміністративно-територіальних одиниць зумовлюють наявність різних інтересів, що можуть не збігатися як з державними, так і поміж собою або навіть мати протилежну спрямованість. Повне їх взаємоузгодження є нездійсненним бажанням, адже з позицій діалектики це об'єктивні суперечності.

При розробці та прийнятті державного рішення прогнозується очікувана позитивна і негативна реакція з боку носіїв усього розмаїття інтересів, щоб орієнтуватися в ситуації, чи спроможне воно заручитися підтримкою більшості громадськості. Але при будь-якій прогностичній інформації з усіх альтернативних варіантів обирається саме те рішення, яке найбільшою мірою відповідає загальнонаціональним інтересам.

Вплив середовища. На органи публічного адміністрування різного рівня можуть впливати специфічні зовнішні сили, до яких перш за все слід віднести: виборців, політичні організації, громадські об'єднання. Важливо володіти ситуацією, не підпадати під примусовий контроль середовища.

Організаційне пристосування. Адміністративні структури, що мають розробляти і ухвалювати складні рішення, а також виконувати важливі завдання органів більш вищого ієрархічного рівня, можуть досягти стану "обмеженої раціональності". Реакція на перебільшення спроможностей може виявлятися у не завжди об'єктивній диференціації внутрішньої структури з метою пристосування організації до складного середовища

Сприйнятливість до впливу. Існують засоби, за допомогою яких групи або окремі особи намагаються впливати на урядові постанови через безпосередні контакти з політиками та державними службовцями. До лобізму вдаються, як правило, групи тиску, що об'єднують певне коло осіб з метою відстоювання спільних інтересів.

Підвищені вимоги до раціональності рішень. Рішення, що приймаються органами державної влади та оформляються у вигляді різних актів, мають бути обгрутованішими і раціональнішими, враховуючи їх обов'язковість та вплив на все населення, сфери діяльності, території. Це суттєво відрізняється від управлінських рішень на рівні комерційних організацій, що мають внутрішню спрямованість, обмежуються лише їх масштабами, не мають загальнообов'язкового значення для інших суб'єктів і об'єктів.

Коллективна відповідальність. Члени Кабінету Міністрів України несуть групову відповідальність за вироблену урядову політику, її реалізацію та отримані результати. Якщо уряд втрачає довіру органу законодавчої влади, він мусить у повному складі піти у відставку.

Компетентність і професіоналізм державних службовців. Вимоги щодо високого рівня компетентності та професіоналізму керівників і спеціалістів органів публічного адміністрування об'єктивно зумовлюються надто значними матеріальними та моральними втратами громадян країни від прийняття та здійснення хибних рішень.

Критерії результативності. При визначенні результативності діяльності органів публічного адміністрування переважно використовуються правові та соціальні критерії, в той час як комерційні організації спрямовують свої зусилля на одержання прибутків, що свідчить про пріоритет економічних критеріїв.

Соціальна справедливість. Сподівання громадян на додержання органами публічного адміністрування принципу соціальної справедливості мають справджуватися перш за все конче об'єктивним і чесним розподілом державних послуг і можливостей. Особливого значення та гостроти набуває забезпечення справедливого та рівноправного ставлення до найбільш вразливих верств населення.

Часова перспектива, тривалість перебування на посаді. Керівники органів державної влади мають більш обмежену часову перспективу для втілення своїх ідей чи програм, адже тривалість їх перебування на займаних посадах залежить від результатів виборів і змін в уряді. Це відволікає увагу від розробки стратегії розвитку об'єктів адміністрування, не сприяє орієнтації керівної діяльності на довгострокову перспективу, стримує бажання йти на реалізацію непопулярних, хоч і конче необхідних заходів. На керівників комерційних структур такі обмеження не поширюються.

Правове середовище. Публічне адміністрування здійснюється в умовах значно сильнішого впливу законодавства порівняно з адмініструванням комерційними організаціями. Закони визначають межі правового середовища, в якому мають здійснювати свою діяльність управлінські органи. Роль правового фактора значно підвищується на етапі побудови демократичного суспільства та переходу до ринкових відносин.

Переконування та керування. Переважне покладання на переконування зумовлено тим, що керівники органів публічного адміністрування не завжди мають достатні повноваження для втілення в життя своїх курсів чи рішень. Розбіжність між владними повноваженнями та відповідальністю, що значно менше спостерігається в управлінні комерційними організаціями, спонукає державних керівників вдаватися до докладнішої аргументації своїх позицій, пошуку найбільш дійових і неординарних форм впливу або йти на компроміси для ухвалення передбачених заходів.

Специфіка системи добору персоналу. Відмінні особливості системи добору персоналу органів публічного адміністрування полягають насамперед у тому, що організаційно-функціональні принципи державної служби визначені майже в 150 законодавчих та інших актах, які регламентують відносини державно-службового характеру. Передбачено специфічну систему планування робочих місць, існує своя політика, практика і процедури прийняття на державну службу, її проходження та звільнення.

Етика державної служби. До моральної свідомості та етичної поведінки державних службовців висуваються особливо високі вимоги, бо це суттєво впливає на уявлення громадян про можливий рівень довіри до органів влади. Етика розглядається як внутрішній механізм, спрямований на формування поведінки державних службовців, що включає: визначення сукупності цінностей (законність дій, примат державних інтересів, гуманне ставлення до людей, демократичний стиль спілкування і т.ін.); додержання етичних норм (чесність, справедливість, повага до професійних стандартів, чітке виконання службових обов'язків, гідність, скромність і т.ін.); реалізацію етично виправданих підходів до прийняття управлінських рішень; створення в установах етично-культурної атмосфери. Основними напрямками підвищення етичного рівня вважаються: розвиток у державних службовців навичок аналізу етичних і ціннісних проблем; сприяння формуванню моральної свідомості; з'ясування причин прояву неетичної поведінки та застосування санкцій; підтримка довіри і впевненості громадськості в етичності державно-управлінської діяльності.

Відкритість ("прозорість") державно-управлінських процесів, участь громадян. Відмінною рисою державно-управлінських процесів є значно більша їх відкритість при ухваленні рішень, істотніша увага та втручання громадськості. До основних форм прямої й непрямої участі громадськості в процесі публічного адміністрування належать такі, як членство у політичних партіях, групах тиску і консультативно-дорадчих органах. Головним наслідком участі широкого кола громадян у цьому процесі є більша чутливість тих, хто приймає рішення, до їх потреб і сподівань. Це сприяє цінному обміну інформацією, налагоджує швидкий зворотний зв'язок між органами влади і тими колами населення, на яких безпосередньо (а іноді й дуже гостро) будуть позначатись ухвалені постанови чи програми. З іншого боку, політичні діячі та державні службовці мають при цьому нагоду впевнитися, що рішення, які обговорюються, враховують громадські запити і потреби та будуть сприйматися як законні й доцільні.

Роль преси та засобів масової інформації. Преса та засоби масової інформації справляють значний вплив на державні органи та їх рішення, виконують роль інформаторів широкої громадськості. Завдяки відносно легкому доступу до відомостей про державно-управлінську діяльність (порівняно з адмініструванням іншими структурами, де вони не завжди виправдано приховуються під виглядом "комерційної таємниці"), преса та засоби масової інформації, з одного боку, створюють сприятливі умови для об'єктивного та всебічного обговорення постанов і програм представниками партійних організацій, громадських формувань і всіма зацікавленими громадянами, спрямованого на подальше врахування різних позицій і міркувань при їх ухваленні, а з іншого, – іноді дають змогу групам тиску використовувати періодичні видання, радіотрансляційну мережу та телевізійні передачі для впливу на громадську думку з метою реалізації власних вузькогрупових інтересів.

2. Від зародження наукових ідей до формування традиційної моделі публічного адміністрування

Публічне адміністрування стає об'єктом академічного інтересу у сімнадцятому сторіччі. Хоча суспільна та приватна сфери у той час ще не відділені чітко друг від друга, саме тоді починають з'являтися теоретичні обґрунтування з приводу необхідності такого поділу. Виникають і розвиваються ідеї щодо «ідеального» вищого функціонера, причому як такий вже не розглядається лише монарх, як це було раніше. Цікавою є точка зору з цього

приводу відомого у той період мислителя Алтузіуса (Італія), який визначив ті характеристики, що їх повинен мати вищий функціонер. На його думку, він має бути мудрим, досвідченим, обізнаним, точним, швидким, лояльним, скромним, гнучким і правдивим. При прийнятті рішень та виданні декретів він має враховувати побажання громадян, не може бути необачним, і ніякий особистий інтерес не повинен перешкоджати сумлінному виконанню його офіційних обов'язків.

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

Теорія державного адміністрування продовжувала розвиватися у вісімнадцятому сторіччі, коли державні службовці вже не розглядаються як «слуги монархів», а починають дійсно служити державним інтересам, є відповідальними вже не особисто правителю, а тій владі, яку він уособлює. Звичайно, що така позиція не могла не знайти відображення у працях вчених. Так, камераліст фон Юсті (Німеччина) більше не трактував монархію як основу влади і центр адміністративної структури, розглядаючи при цьому останню як інструмент служіння інтересам держави в цілому. Тоді ж французькими і німецькими вченими вперше були введено поняття «адміністрування» у його сучасному сенсі, а в університетах відбувся розподіл політичних, адміністративних і юридичних дисциплін.

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

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

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

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

У Великобританії вивчення системи державного адміністрування почалося наприкінці XIX ст. у Лондонській школі економіки і політичних наук. Від неї естафету в цьому питанні дещо пізніше прийняли Оксфордський, Кембріджський, Манчестерський, Ліверпульський та інші університети. Саме в них головним чином було зосереджено викладання і вивчення системи державного адміністрування, політичних інститутів, державної служби, англійського конституційного і адміністративного права. Найбільший внесок у вивчення державно-політичних інститутів, форм правління і політичних систем в цілому внесли такі дослідники, як Е. Баркер, Д. Коул, Р. Ласки, Ч. Маннінг, У. Робсон, Г. Файнер.

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

Виступаючи проти так званої «системи розділу здобичі» (spoils system), Вільсон обґрунтовував думку про те, що зміна політичного керівництва в ході чергових президентських виборів не повинна відображатися на положенні адміністративного апарату. Тим самим проголошувалося положення про незалежність і незмінність чиновницького апарату (дане питання докладніше розглядається у наступному розділі). Вільсону належить також пріоритет у введенні так званої теорії «адміністративної ефективності», сутність якої полягала в пропозиції використовувати в системі

державного адміністрування найефективніші методи організації та адміністрування, запозичені з бізнесу і системи адміністрування корпорацій. Заслугою Вільсона є також прагнення здійснити синтез бюрократії з принципами та інститутами демократії. Він, зокрема, стверджував, що відносини між адміністрацією, виконуючою закони, і владою, що створює закони, «складають саму сутність урядової системи».

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

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

Великий вплив на державне адміністрування того періоду здійснила і школа наукового менеджменту, до найбільш відомих представників якої належать американські дослідники Ф. Тейлор, Д. Муні, Ф. і Л. Гілберт, Г. Емерсон. Їх об'єднувало переконання в тому, що система державного адміністрування повинна бути орієнтованою на досягнення поставленої мети з максимальною ефективністю за мінімальних витрат. Як основні засоби такої оптимізації організації діяльності системи вони пропонували спеціалізацію, єдність розпоряджень, делегування відповідальності, централізацію, корпоративний дух тощо. Таким чином, для них було характерним визнання існування найтіснішого зв'язку між теорією державного адміністрування і наукою адміністрування приватними підприємствами. Курси такого спрямування викладалися в багатьох навчальних закладах США, де готувалися фахівці як для державної служби, так і для адміністрування у сфері приватного бізнесу.

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

Файоль стверджував, що управляти – значить передбачати, організовувати, розпоряджатися, координувати і контролювати. Передбачати, тобто враховувати прийдешнє і виробляти програму дії; організовувати, тобто будувати подвійний, – матеріальний і соціальний, – організм установи; розпоряджатися, тобто примушувати персонал належно працювати; координувати, тобто зв'язувати, об'єднувати, гармонізувати всі дії та всі зусилля; контролювати, тобто піклуватися про те, щоб все скоювалося згідно встановленим правилам і відданим розпорядженням.

Виходячи з цього визначення, він виділив шість основних груп функцій адміністрування: технічні, комерційні, фінансові, страхові, облікові й адміністративні. Причому серед них адміністративним функціям він надавав визначальне значення, вважаючи, що саме вони виконують завдання розробки загальної програми діяльності організації, підбору кадрів, координації зусиль різних підрозділів. Інтерес представляють також сформульовані ним 14 принципів адміністрування:

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

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

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

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

Саме в даний період (20-ті роки ХХ ст.) формується і набуває повсюдне поширення так звана «традиційна модель» державного адміністрування, що проіснувала практично без змін до кінця 80-х років ХХ ст., тому її розгляду слід приділити окрему увагу. Традиційна модель державного адміністрування може бути охарактеризована як адміністрування, що здійснюється під формальним контролем політичного керівництва, базується на бюрократичних принципах адміністрування і наявності в органах державного адміністрування постійних, нейтральних та безособових співробітників, котрі мотивуються тільки суспільними інтересами, однаково служать будь-яким правлячим суб'єктам і реалізують політику, обумовлену цими суб'єктами, не привносячи в неї нічого свого.

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

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

- 1) проведення конкурсних іспитів для всіх претендентів на заняття посад;
- 2) добір для зарахування на посаду кращих з результатів іспитів;
- 3) проходження претендентами випробувального терміну перед остаточним зарахуванням на посаду;
- 4) пропорційний розподіл посад відповідно до населення територій.

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

Остаточна сформована традиційна модель державного адміністрування базувалася на трьох основних теоретичних «китах»: бюрократичній системі адміністрування, розмежуванні політичного керівництва та державного адміністрування, підходах і принципах наукового менеджменту та адміністративної школи адміністрування.

Вебер визначив шість принципів бюрократичних систем, котрі надалі настільки «пронизали» різні сфери громадського життя, що стали «універсальними».

Перший з веберовських принципів означає, що владні повноваження виникають із законів і підзаконних актів. Саме така форма влади, раціональна/ легальна, є найбільш «правильною». Другий принцип суворої ієрархії означає, що раціональні/ легальні повноваження і влада підтримуються організаційно, не якою-небудь конкретною особистістю, а позицією, що вона займає в ієрархії. Те, що деякі функції можуть бути делеговані на нижчі рівні ієрархічної структури, означає, що будь-який службовець може діяти з повноваженнями організації.

При цьому, відповідно з наступним принципом, організація відділена від приватного життя її співробітників, тобто владні повноваження, що нею реалізуються, характеризуються безособовістю. Написані документи повинні зберігатися, оскільки вони є основою життєдіяльності організації. Тільки при наявності «справ» організація може бути послідовною в застосуванні своїх правил. Багато з цих справ надалі можуть використовуватися як прецеденти.

Четвертий принцип визначає адміністрування (адміністрування) як особливий вид діяльності, що вимагає спеціальної професійної підготовки, у зв'язку з чим їм може займатися не кожний. П'ятий принцип говорить про те, що бюрократична діяльність займає в співробітників увесь час, на відміну від раніше існуючої ситуації, коли офісна робота розглядалася в якості вторинної. Відповідно до останнього принципу в управлінні офісом слід дотримуватись певних загальних правил, що не залежать від особистості керівника.

Найбільш важливою відмінністю веберовської моделі від попередніх є заміна персонального адміністрування безособистісною системою, що базується на правилах. Організація та її правила є більш важливими, ніж будь-яка особистість у ній. Бюрократична система повинна бути безособовою у своїх діях і у ставленні до своїх

клієнтів. Як відзначав Вебер, зведення офісного адміністрування до правил закладено в його природі, а теорія сучасного (звичайно, для нього) державного адміністрування передбачає, що повноваження керувати певними справами, які були легально передані публічній владі, не надають право бюро регулювати ведення справи командами, обумовленими для кожного випадку, а тільки регулювати ведення справи абстрактно.

Це відрізняється від попередніх патримоніальних принципів адміністрування, відповідно до яких регулюванням усіх взаємин відбувалось за допомогою індивідуальних привілеїв і прихильності. Більш ранні моделі адміністрування ґрунтувалися на особистісних взаємостосунках, – лояльності до родича або покровителя, до політичного лідера або партії, – а не до системи безпосередньо. Це призводило до того, що владні структури часто демонстрували довільність і вибірковість стосовно до різних суб'єктів, виходячи з їхньої відданості або лояльності тим, кому ці структури підпорядковувалися. Позбавлена ж індивідуальності система, що базується на принципах Вебера, повністю усуває довільність, принаймні, в ідеалі. Існування справ, віра в прецедент і базування на законах та правилах означають, що за однакових обставинах будуть ухвалені однакові рішення. Безособовість також передбачає, що система та її правила зберігаються, коли окремі співробітники покидають організацію.

Відрізняє веберовську модель від її попередників також і визначення положення службовців в організації, пов'язаних один з одним суворою ієрархією. Це є природним наслідком базування на правилах і принципі безособовості. Служба в офісі розглядається як професійна діяльність, якій передують спеціальна підготовка і іспити. Прихід на роботу в офіс передбачає ухвалення певних зобов'язань щодо добросовісного адміністрування в обмін на спокійне існування. Далі Вебер описує становище службовця таким чином:

1. Сучасний службовець завжди старається для певної суспільної пошани і зазвичай одержує задоволення від неї.
2. Нормально, коли службовець займає своє положення протягом всього життя, принаймні, в публічній бюрократії.
3. Службовець одержує регулярну грошову компенсацію у вигляді фіксованої платні та гарантію забезпечення старості у вигляді пенсії. Ця платня не вимірюється подібно зарплаті в термінах виконаної роботи, а відповідно до “статусу”, тобто відповідно до функцій (“категорії”) і, крім того, можливо, відповідно до терміну служби.
4. Службовець робить кар'єру усередині ієрархії державної служби. Він підіймається з більш низьких, менш значущих і нижче оплачуваних на більш високі позиції.

Дані пункти логічно витікають з шести принципів бюрократії. Така формальна, безособистісна система, описана Вебером, передбачає оптимальну можливість для повної реалізації принципу спеціалізованого функціонування відповідно до цілком об'єктивного розгляду. Рішення можуть і повинні прийматися відповідно до “надійних правил” та “без урахування особистості”. Основними цілями є ефективність, надійність і безособовість. Принцип спеціалізації функцій покликаний підвищити ефективність, ієрархія повноважень і система правил повинні забезпечувати надійність рішень, а безособовість системи має на увазі, що при однакових обставинах будуть прийняті однакові рішення.

Таким чином, основна ідея, що просліджується у Вебера, полягає у створенні такої системи, яка б забезпечувала максимально високий можливий рівень технічної ефективності. Вебер відзначав, що причиною, яка має вирішальне значення для розвитку бюрократії, завжди є її виняткова технічна перевага над будь-якою іншою організаційною структурою, а цілком розвинутий бюрократичний механізм порівняно з іншими організаціями – це те ж саме, що машина порівняно з немеханічними засобами виробництва. Точність, швидкість, однозначність, знання справ, безперервність, розсудливість, єдність, суворі субординація, зниження персональних витрат – все це у суворі бюрократичній організації піднято на найвищий рівень.

Другою теоретичною основою традиційної моделі є чіткий поділ політичної й управлінської сфери, відокремлення вироблення політики від її реалізації, що було сформульовано, і на необхідності чого наполягав В. Вільсон, який писав:

“Адміністрування лежить поза власне сферою політики. Адміністративні питання не є політичними питаннями. Хоча політика визначає задачі для адміністрування, це не повинно призводити до маніпулювання офісами. Публічне адміністрування є детальним і систематичним виконанням суспільних законів. Кожне приватне застосування загального закону є актом адміністрування. Стягування і збільшення податків, наприклад, вішання злочинця, транспортування і доставка пошти, озброєння армії та флоту і вербування рекрутів тощо – все це поза сумнівом є актами адміністрування, але загальні закони, які їх спрямовують, повинні бути виробленими, поза сумнівом, ззовні і над адмініструванням. Широкі плани урядових дій не є адміністративними; детальне виконання цих планів є адмініструванням”.

Вільсон вважав, що серйозні недоліки існуючої системи адміністрування (коли адміністративні посади розподіляються серед членів партії, що перемогла на виборах) є результатом зв'язку адміністративних питань з політичними. Якщо адміністратори діють відверто на користь політичної сили, завдяки якій вони отримали посаду або продовжують посідати партійні посади, то необ'єктивність в їхніх рішеннях і діях буде присутня практично завжди. Тому слід відмежовувати політичну сферу, де виробляється політика, від адміністративної сфери, де політика реалізується.

В традиційній моделі державного адміністрування мир політиків відокремлений від світу державних службовців. Прийшовши до влади політики повинні управляти, державні службовці повинні виконувати їхні розпорядження. Політичні посади повинні заповнюватися шляхом конкуренції на політичній арені, бюрократичні посади повинні заповнюватися шляхом конкуренції на бюрократичній арені. Політичні посадовці повинні відбиратися на основі їхньої політичної компетенції, бюрократичні посадовці повинні відбиратися на основі їхньої бюрократичної компетенції. Політики повинні оцінюватися електоратом або їхніми політичними керівниками,

службовці повинні оцінюватися їхніми політичними контролерами або їхніми бюрократичними керівниками. Політичні посади повинні мати часові обмеження і бути предметом вільних виборів, бюрократичні посади не повинні мати часових обмежень і мають бути предметом правомірної поведінки.

Ідея подібного поділу мала широкий резонанс. Багатьма науковцями того часу вважалося, що дихотомія політики й адміністрування забезпечить розвиток особливої сфери адміністрування та її свободу дій, навіть більше того, – свободу від утручання політики. Ця дихотомія, що стала важливим інструментом прогресивних реформ, надала можливість для прийняття нового критерію публічної дії, який базується на включенні професіоналізації, експертизи й оцінок заслуг в активне державне адміністрування. Крім того, дихотомія дозволила державному управлінню стати самостійною сферою вивчення, інтелектуально і інституційно відділеною від політичних наук.

Існують три основні аспекти даної дихотомії:

- ясні відносини підзвітності і відповідальності, контроль політичної сфери над адміністративною;
- можливий чіткий розподіл політичних питань, що формально є прерогативою політиків, і адміністративних питань, переданих у ведення державним службовцем;
- передбачення того, що прийняття адміністративних рішень має бути анонімним і нейтральним.

Однак, хоча теорія розподілу політики й адміністрування стала однією з теоретичних основ традиційної моделі, її можна розглядати радше як міф, особливо корисний для уникнення відповідальності. У дійсності ж часто можна було спостерігати ситуацію, коли політики виконують адміністративні функції, а адміністратори беруть на себе політичні. Проте, хоча подібний розподіл і є міфом, бюрократичні структури організовувалися таким чином, начебто цей міф є реальністю.

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

Таким чином, традиційна модель державного адміністрування передбачає, що існує лише “один найкращий шлях” адміністрування і що він може бути забезпечений теорією бюрократії, розподілом політичної й адміністративної сфери та застосуванням підходів наукового менеджменту і адміністративної школи адміністрування. А оскільки адміністратори за визначенням не відповідали за результати політики, обумовленої іншими, а тільки за дії, що здійснюються ними в рамках своїх повноважень, їм стало властивим і “односпрямоване” мислення.

3. Публічно-управлінські трансформаційні процеси

В 20-50-ті роки ХХ ст. все більш виразно виявлялася тенденція до розширення дискусій про роль державного адміністрування. Низка фундаментальних робіт з цієї проблематики з'явилися в 30-ті роки. Це, перш за все, праці Дж. Муні і А. Рейлі, Л. Галіка і Л. Урвіка, що були пов'язані з бурхливим зростанням державних установ в період реформ Нового курсу Ф. Рузвельта.

Важливими стосовно розвитку теорії державного адміністрування виявились ідеї відомого британського економіста Дж. М. Кейнса. Ці ідеї відіграли важливу роль не лише у вдосконаленні державного регулювання економіки, але і вплинули на державне адміністрування в цілому. На відміну від неокласиків, що використовували в основному мікроекономічний підхід, Кейнс і його прихильники взяли на озброєння макроекономічний підхід, поставивши собі за мету виявлення й аналіз різних змінних величин, що впливають на економічний розвиток країни. За такого підходу, на відміну від мікроекономічного, що вивчає окремі частини економіки – фірми, господарства, а також ринкові процеси на окремих ринках, центром уваги є економіка як цілісна система.

Головним недоліком ринкової економіки Кейнс вважав її схильність до періодичних економічних криз і безробіття. В цьому плані його заслуга полягала в тому, що він запропонував програму антикризової політики та політики повної зайнятості працездатного населення. Розвиваючи ідеї Кейнса, його послідовники в 40-60-х роках ХХ ст. створили більш-менш струнку концепцію економічної системи, регульованої як ринком, так і державою. Ключова роль в цьому плані відводилася державі, покликаний здійснювати комплекс заходів з регулювання економіки для подолання негативних наслідків ринку. Серед цих заходів важливе місце займає перерозподіл доходів на користь неіснуючих верств населення шляхом прогресивного оподаткування, розвитку безкоштовних систем освіти і охорони здоров'я для запобігання соціальних потрясінь. На основі цих і подібних постулатів кейнсіанці розробили конкретні форми і методи державного регулювання в сфері економіки, економічної політики, серед яких визначальне значення мають теорії антициклічного регулювання і економічного зростання.

Дуже важливим в даний період є виникнення і активний розвиток «школи людських відносин», представники якої намагалися подолати один з основних недоліків школи наукового менеджменту – неврахування в управлінні повною мірою людського чинника. Хоча владні прерогативи і повноваження визначаються правовими нормами і

законодавчими актами, здійснюються все ж таки вони людьми. Від їхньої волі, настрою, знань, досвіду багато в чому залежить те, як здійснюються ролі і функції, вбудовані як в державно-політичну систему в цілому, так і в систему державного адміністрування.

Найвдаліші розробки і концепції цієї школи представлені в роботах М. Фоллета, А. Маслоу, Е. Мейо, У. Мерфі та ін. Всіх їх об'єднувало визнання того, що важливим чинником оптимізації системи державного адміністрування, підвищення продуктивності праці працівників цієї системи та їх задоволення своєю працею є поліпшення психологічного клімату в колективі та посилення мотивації до максимізації трудових зусиль. Працівники розглядаються не як ізольовані, егоїстично мотивовані індивіди, а як соціальна група зі своїми нормами, цінностями, механізмами функціонування і специфічними зв'язками з навколишнім середовищем. Тому беззаперечною перевагою розробок представників даної школи є те, що вони розглядали саме людський чинник як один з основних, що впливає на ефективність організацій, у тому числі й органів державного адміністрування.

Черговим етапом в розвитку теорії державного адміністрування стали 50-80-ті роки ХХ ст. Даний етап характеризується впровадженням в соціальних і гуманітарних науках, у тому числі й в теорії державного адміністрування, системного і структурно-функціонального аналізу. Найбільший внесок в розробку цих підходів внесли американські соціологи і політологи Т. Парсонс, П. Лазарсфельд, В. Томпсон, Д. Істон, Г. Алмонд та ін. Вивчаючи механізми державного адміністрування в рамках всього суспільства, що розглядається як цілісна система, вони концентрували увагу на чинниках, які сприяють або перешкоджають інтеграції та стабільності існуючої системи державного адміністрування.

На думку прихильників структурно-функціонального і системного підходів, в суспільстві однаковою мірою діють принципи універсализму і партикуляризму, приватного і загального, конфлікту і консенсусу тощо. Якщо, наприклад, конфлікти відбуваються з приводу розподілу ресурсів, які має в розпорядженні дане суспільство, таких, як матеріальні блага, гроші, влада і т.п., то консенсус підтримується волею і загальними інтересами більшості членів суспільства жити сумісним життям.

Сутність структурно-функціонального аналізу полягає у виділенні структурних і функціональних елементів соціальної взаємодії, що підлягають дослідженню, їхнього статусу та ролі в системі державного адміністрування. Наприклад, для визначення реального внеску окремо взятого представника статево-вікової групи або професії у розв'язанні тих чи інших проблем в системі державного адміністрування важливого значення набуває виявлення того, як вони впливають на здійснення управлінських функцій.

Прихильники системного підходу, розглядаючи державне адміністрування як цілісну і єдину систему, вбачають своє головне завдання в тому, щоб виявити весь комплекс окремо взятих взаємозв'язків і взаємозалежностей елементів, а також всієї державно-управлінської системи із зовнішнім середовищем, тобто зі суспільством в цілому. Це, на їхню думку, дозволить розглядати взаємозв'язки в системі державного адміністрування і між системою і суспільством як єдине ціле, для чого вони широко використовують дані культурології, політичної антропології, соціології, соціальної психології тощо. В цьому плані їх дослідження носять міждисциплінарний характер.

У низці відомих авторів цього періоду слід відзначити і відомого представника психологічного підходу до проблем державного адміністрування та політики в цілому Р. Лассвелла, який був переконаний в тому, що наука може надати неоцінну допомогу у розв'язанні виникаючих перед суспільством проблем. У центр процесу ухвалення рішень він поставив дослідника і приділяв основну увагу окремій особі. До речі, саме Лассвелл ще в 40-ві роки пустив в оборот вираз «управлінські науки», а з часу виходу в 1951 р. його книги «Управлінські науки», написаної в співавторстві з Д. Лернером, цей вираз став невід'ємним елементом сучасної науки. Стосовно державного адміністрування, на думку цих дослідників, найбільшу користь управлінські науки можуть принести при розв'язанні проблем середнього рівня, таких, як прогнозування наслідків конкретних парламентських проєктів або оцінка економічної дії певних пропозицій по оподаткуванню. Лассвелл також обґрунтовував думку про те, що всі спірні питання в суспільстві повинні розв'язуватися демократичним шляхом в ході обговорення переважно добре інформованими людьми, що мають право на ухвалення рішень.

В даний період значна частина дослідників пропагують ідею оптимізації політичних і управлінських рішень за допомогою спеціальних технічних прийомів, прагнучи поліпшити політику за допомогою управлінської практики. Саме такого підходу дотримуються, наприклад, економісти Е. Стоукі і Р. Зекхаузер і політологи Р. Хайнман, У. Блум, С. Пітерсон і Е. Кірні.

В цей час формуються також два сучасні методологічні підходи до державного адміністрування – соціально-інженерний і гуманітарний. В рамках першого підходу, з певними модифікаціями продовжуючого традиції наукового менеджменту, співіснує значна кількість відмінних один від одного напрямків. Але за всіх відмінностей в частковостях і конкретних питаннях їх об'єднує загальна орієнтація на пошук оптимальних моделей державного адміністрування і раціоналістичного розв'язання виникаючих перед суспільством проблем за допомогою вдосконалення, модернізації вже існуючих механізмів.

Одним з провідних представників соціально-інженерного підходу вважається американський дослідник Дж. Кейден. Для нього є характерним органічне поєднання урахування як чисто управлінських, так і культурно-історичних чинників і установок, оскільки адміністративна субкультура, на його думку, є продуктом не лише економічних, але і етичних та інших соціокультурних чинників. В її сферу входять не лише питання суто організаційних змін, але також і чинники, що визначають політичний, економічний та соціальний розвиток. Якість адміністрування вимірюється як кількісними, так і якісними характеристиками, що визначаються вимогами адміністративної системи, її ресурсами, ступенем задоволеності клієнтури досягнутими результатами та кількістю витрат і дисфункцій, породжених її діяльністю. Дж. Кейден стверджує, що нерідко погане адміністрування зводило нанівець прогрес, досягнутий у сфері політики, технології, соціальних ідей і культури. А підвищення рівня і якості адміністрування передбачає усунення

перешкод для діяльності управлінського апарату з боку середовища, здійснення структурних змін, зміни в індивідуальних або групових установах.

На відміну від представників соціально-інженерного підходу, прихильники гуманітарного підходу, витоки якого пов'язані з теорією людських відносин, дотримуються тієї думки, що в сучасному швидко змінному світі бюрократизація владних структур, в багато разів підсилюючи негнучкість та інертність механізмів ухвалення і реалізації політичних рішень, має як наслідок зниження ефективності та дієздатності цих структур. Вони виявляються нездатними достатньо оперативно реагувати на нові проблеми та потреби і ухвалювати відповідні рішення.

Прихильники гуманітарного підходу одноставні в критиці існуючих форм і методів державного адміністрування. Як негативні чинники вони відзначають тенденції сучасних бюрократичних організацій до гігантизму, боротьби за сфери впливу, завелику централізації системи державного адміністрування. За такого стану речей, згідно їхньої точки зору, особливо важливим є додання самостійного значення людським чинникам в управлінні, його гуманізації.

Що стосується колективів працівників, зайнятих в системі державно-адміністративної системи, то в розробку цієї проблематики значний внесок зробив Р. Саймон. Він обґрунтовує тезу про тісну залежність ефективності системи державно-управлінської системи від поведінки як окремих осіб, так і колективу кожного підрозділу в цілому. На його думку, головний інтерес для управлінської теорії представляє межа між раціональними та ірраціональними аспектами поведінки людей.

Прихильники гуманітарного підходу, критикуючи існуючу систему державного адміністрування, виступали зовсім не за те, щоб «пустити під прес» всі відпрацьовані протягом довгого часу організаційні механізми. Вони вважають, що адаптаційні можливості бюрократичної організації поки не цілком вичерпані, а сама сучасна бюрократія – це сила, діюча не лише на користь стабільності, але також і змін. Проте ці дослідники наполягають на необхідності радикальних змін в існуючих організаційних структурах, наприклад, на заміні постійних організацій тимчасовими, на послабленні формальних ієрархічних чинників у відносинах між фахівцями і посиленні професійно-етичних основ цих взаємостосунків.

Особливо великою популярністю позиції гуманітарного підходу користуються в Європі. Надаючи вирішальне значення людському чиннику, європейські автори розробляють найширший спектр проблем і аспектів реформування державного адміністрування. Так, англійські дослідники Дж. Гарретт і Р. Шелдон для вдосконалення британського державного апарату пропонували разом з децентралізацією всемірно розширити гласність і відкритість ухвалення політичних рішень, в законодавчому порядку встановити принципи інформування громадськості про дії всіх владних органів, а також передбачити конкретні санкції за порушення цих принципів. Важливе значення вони надавали також розширенню контактів між дійсними і «тіньовими» міністерствами, і підбору службовців тільки за кваліфікаційними критеріями.

Певний інтерес з даної точки зору представляють рекомендації італійського дослідника Б. Мафіолетті, який обґрунтовував тезу про необхідність делегування якомога більшого кола повноважень центральних адміністративних органів неурядовим і приватним організаціям, а також делегування регіональним властям всіх функцій з реалізації соціальних програм, незалежно від того, на якому рівні вони розробляються. Він стверджував, що це призведе до формування структур «четвертої влади», яка доповнить законодавчу, виконавчу і судову владу. На думку Мафіолетті, для підвищення ефективності державного адміністрування, особливо важливе значення мають спрощення адміністративних процедур, подолання конфліктів між різними органами, рівнями і гілками влади за розширення своїх повноважень, що, у свою чергу, передбачає обмеження можливостей для втручання держави в місцеві справи.

У період, що розглядається, багато європейських дослідників аналізують проблематику сучасного державного адміністрування під філософсько-світоглядною точкою зору. Особливо характерні в цьому відношенні позиції німецьких авторів Х. Куна, Е. Форстхоффа, Е. Хіппеля та ін. Вони схильні розглядати систему державного адміністрування як «трансцендентальний розум» і «вічні цінності». Обґрунтовуючи цей підхід, Х. Кун стверджував, що будь-яка теорія державного адміністрування будується з урахуванням людської природи і тому повинна мати філософський характер.

Важливий внесок в розробку подібного трактування зробив відомий філософ і політолог А. Гелен. Він, зокрема, стверджував, що система державного адміністрування є «фундаментальним антропологічним інститутом». А. Гелен вважав, що структури і інститути державного адміністрування предстають як ідеологічно та соціально нейтральні і використовуються політичними силами як керівний штаб нової системи для примушення своїх супротивників. А прагнення до стабільності внутрішнього і зовнішнього світу, що лежить в основі людського буття, є основою будь-якої системи державного адміністрування.

Саме завдяки представникам гуманітарного підходу в державному управлінні в багатьох країнах в 80-90-ті рр. починається відмова від традиційної моделі й упровадження нових моделей державного адміністрування. Відмітною рисою змін, що відбуваються в багатьох країнах останні двадцять років в галузі державного адміністрування, є те, що його жорстка, ієрархічна форма, котра переважала протягом більшої частини двадцятого сторіччя, замінюється гнучкими, ринково-орієнтованими формами. Це не просто перехід до нового стилю адміністрування, а зміна ролі владних структур у суспільстві та їхніх відносин з громадянами. На зміну «традиційному» державному управлінню приходить нова парадигма.

Ця нова парадигма протистоїть деяким основам, котрі раніше для державного адміністрування вважалися фундаментальними і незмінними. Ієрархічні структури не обов'язково є найбільш ефективними типами організації. Бюрократія може бути ідеальною для контролю, але не обов'язково для адміністрування; вона дає почуття впевненості, але звичайно громіздка; стандартизована робота є доброю для розуміння, але вона перешкоджає інноваціям. А схема політичного контролю створює проблеми з гарантією дійсної відповідальності.

Бюрократія перестала забезпечувати необхідну організаційну ефективність через дві причини. Перша причина полягає в тому, що завжди існувала деяка розбіжність принципів, описаних Вебером, з їхньою практичною реалізацією, особливо в системі адміністрування персоналом, котра у дійсності була більш жорсткою, більш формальною і менш елітарною, ніж це визначено у Вебера, що знижувало її ефективність. Принцип ієрархії був реалізований занадто завзято, що вилитося в створення десятків рівнів, кожний з яких мав декілька підрівнів, наслідком чого стало з'явлення бар'єрів між ними, які обмежують проходження інформаційних потоків і ресурсів. Принцип "довічної служби" призвів до того, що часто службовця не звільняли, навіть незважаючи на його некомпетентність, а більшість державних службовців перетворилися в людей, що "відбувають" час в очікуванні пенсії, не піклуючись при цьому про підвищення ефективності своєї роботи. Принцип просування по службі залежно від виробничого стажу був реалізований дослівно, що призводило до ситуації, коли керівництво організації могло бути менш компетентним, ніж підлеглі. А ідея про те, що ті, хто прийшов на державну службу, повинні починати її з нижчих рівнів, іноді призводила до невинуватої дискримінації стосовно до людей, які раніше не були державними службовцями, але мають високу кваліфікацію.

Друга причина полягає у появленні та розвитку нових теорій організаційної поведінки, які стверджують, що формальні бюрократичні моделі більше не є ефективними порівняно з більш гнучкими формами менеджменту. Жорсткі ієрархічні структури розглядаються як такі, що потребують значних витрат і стримують творчість та інновації. Поряд з формальними враховуються і неформальні схеми спілкування та поведінки, що не передбачено в бюрократичній моделі, – існує складна сукупність неформальних стосунків у кожній організації, і вони можуть чи не можуть бути сумісні з тим, що зображено на організаційній схемі.

Окремі бюрократи не є автоматами, які, на думку Вебера, безособово дотримуються певних правил, що підтримує високу ефективність системи. Навпаки, поведіння індивідумів, що переслідують власні цілі в організації (наприклад, мету кар'єрного росту), знижує загальну ефективність, оскільки велика частина зусиль і часу витрачається на досягнення цих своїх цілей. Тому організаційні моделі обов'язково повинні бути доповнені визнанням і розумінням ролі людських відносин.

Поведінкові теорії організацій ілюструють: те, що дійсно відбувається в бюрократіях, значно відрізняється від того, що передбачає модель раціональної/легальної влади. Бюрократична організація приймає фіксовані процедури діяльності, котрі дозволяють досягати результатів, але, як наслідок, досягнення результатів може стати менш важливим, ніж дотримання процедур і правил. Дисципліна, яка охоче інтерпретується як співзвуччя з правилами в будь-якій ситуації стає невід'ємною цінністю в організаційному житті бюрократа. Іншими словами, суворе дотримання правилам стало точкою додавання зусиль організації замість досягнення організаційних цілей.

Тому, коли бюрократизм перебільшений, його пороки можуть переважити його чесноти. Замість ретельного планування може бути поспішна імпровізація і панічне маніпулювання, перетворення порядку в хаос. Висока ефективність може змінюватися низькою ефективністю в міру того, як робота перетворюється в нудний ритуал, і винагорода за високу ефективність незначно чи зовсім не відрізняється від винагороди за низьку ефективність. Навіть коли бюрократії функціонують добре, це відбувається зазвичай в часи застою, оскільки при їх фіксованих процедурах важко мати справу зі ситуацією, що швидко змінюється.

Нові теорії організаційної поведінки відзначають, що формальна бюрократія має свої сильні боки, але вона не підходить для нерутинних видів діяльності, які вимагають творчості й інновацій для досягнення результатів у середовищі, що змінюється. Тобто формальна бюрократична модель практично ідеально відповідає адмініструванню, або виконанню інструкцій, але не менеджменту, або досягненню результатів.

Таким чином, у таких умовах бюрократія вже не є ефективною, необхідний перехід до нових моделей адміністрування. Також не є вірним й інший основний принцип традиційної моделі державного адміністрування, – розподіл політичної й адміністративної сфери. Втім, у дійсності, цей принцип, висунутий Вільсоном, ніколи цілком не реалізовувався, тому що відносини між політиками й адміністраторами не є такими простими, як це передбачає модель Вільсона, вони не наслідують її формальній лінійній логіці. На практиці політика не може бути відділена від адміністрування, вони є взаємозалежними. Суб'єкти політики через збільшення свого рівня влади можуть значно впливати на соціальну сферу держави, де діють адміністратори. В той же час, як об'єктивно, так і суб'єктивно, сутність адміністративної системи може впливати на результати політичної системи. Адміністрування виробляє політику, хоча ця політика не завжди письмово викладена й обнародована, як ті правила, що розробляються законодавцями. Більше того, діючі правила, що розвиваються адміністраторами, можуть бути більш виразними для фактичних результатів, ніж формально проголошені правила.

Традиційна модель просто не відображає значну управлінську роль і роль у виробленні політики, властиву державній службі, особливо сучасній. Дана модель нав'язує негативну форму контролю, що підштовхує до пошуку можливостей уникнути помилок, але не забезпечує позитивними стимулами для підвищення ефективності. А спроба змусити державну службу бути "поза політикою" означає небажання визнавати її політичну значимість. Таким чином, обидва теоретичні підґрунтя традиційної моделі більше не є адекватними реальності, як і сама модель.

Трансформації в державному управлінні, які мали місце в багатьох державах, відбулися і як реакція на кілька взаємозалежних факторів.

Загальносвітові, глобальні зміни. Останні десять–п'ятнадцять років являють собою потік глобальних змін, що зажадали від керівників відповідного реагування і додали нові управлінські проблеми до тих, що існували раніше.

Сьогоднішня глобальна ситуація є з багатьох причин мінливою, нестабільною. Одна з них полягає в тому, що кількість нестабільних національних економік перевищила кількість стабільних. Тому органи державного адміністрування змушені пристосовуватися і мати справу з сьогоденням, що постійно змінюється. Така адаптація

необхідна, наприклад, для запобігання подальшому погіршенню економічної чи політичної ситуації. В той же час органи державного адміністрування повинні бути готовими до невизначеного майбутнього. Збалансувати ці два завдання важко, оскільки те, що робиться зараз для вирішення наявних проблем, може бути нераціональним стосовно того, що варто робити для підготовки до майбутнього. Ефективні управлінські рішення стосовно нинішніх проблем можуть усунути важливі для розв'язання майбутніх проблем чинники і навіть сприяти виникненню проблем у майбутньому. Наприклад, збільшення потужностей АЕС, як джерел недорогої енергії, під тиском економічних потреб у сьогоденні може призвести в майбутньому до витрат, пов'язаних з переробкою і захованням відпрацьованого ядерного палива, що перевищують економію.

До основних глобальних змін, що здійснюють вплив на управлінські практики належать:

1. Розпад комуністичного блоку в центральній і східній Європі і перехід багатьох країн Африки і Латинської Америки від тоталітарного режиму до демократичної системи, які викликали багато економічних і політичних змін.

2. Національні і міжнародні реакції на нові загальносвітові проблеми. Наприклад, це міжнародна реакція на погіршення стану навколишнього середовища: визнано, що сталий розвиток і екологія невіддільні одне від одного, що необхідно враховувати завжди і в усьому. Для керівників це означає прийняття до уваги екологічних аспектів під час оцінки ефективності пропонованих рішень.

3. Зміни, що виникли в результаті демографічного вибуху, масових захворювань, масового голодування, природних лих і воєн, які торкнулися значної частини світу. Ставлення до країн, в яких такі зміни відбуваються, з боку більш “благополучних” країн в умовах глобалізації також вимагає пошуку нових управлінських рішень.

4. Глобальна втрата віри в здатність міжнародних організацій, таких, як ООН, урядів окремих держав, місцевих органів влади, приватних організацій виконувати обіцянки, що даються ними.

Критика публічного сектора. Владні структури, особливо бюрократичні, завжди викликали певне невдоволення в суспільстві, яке, в той же час, завжди мало потребу в них. Але, починаючи з 1980-х рр., критика публічного сектора посилюється, причому не лише з боку громадськості, але і з боку деяких глав держав, наприклад, М. Тетчер (Великобританія) та Р. Рейгана (США), з'являються заклики не просто до реформування публічного сектора, але до концептуального перегляду його місця і ролі в суспільстві.

Було визначено три напрямки змін:

1. Скорочення кількості органів державного адміністрування і чисельності їхніх співробітників. Це призвело до скорочення бюджетного фінансування органів державного адміністрування у багатьох країнах, навіть у таких, як Іспанія, Італія, Німеччина і Швеція, де бюрократичний сектор був традиційно великим.

2. Зменшення сфери впливу. Внаслідок цього багато видів діяльності, якими традиційно займалися органи державного адміністрування, були цілком чи частково передані приватному сектору. Характерним прикладом є політика кабінету Маргарет Тетчер у цій галузі, девізом якої може бути висловлення: “Варто приватизувати все, що тільки можна приватизувати”.

3. Перегляд методів адміністрування, заснованих на бюрократичних принципах. Це призвело до широкого впровадження більш гнучких, ринково-орієнтованих методів, до так званої “маркетизації” публічного сектора.

Зміни в економічній теорії. У 1970-х рр. було розповсюджене тезу, висунуту консервативними економістами, відносно того, що діяльність органів влади є економічною проблемою, оскільки вона обмежує економічне зростання і свободу. Економісти стверджували, що обмеження діяльності органів влади повинне призвести до поліпшення суспільного добробуту завдяки підвищенню економічної ефективності.

Однак, наприкінці ХХ сторіччя в економічній теорії поступово починає домінувати “неокласична економіка” (або “економічний раціоналізм”), яка визнає необхідність і користь взаємопроникнення ринку і державного адміністрування. Ця зміна в економічному мисленні значно вплинула на останній. У державні структури приходять економісти, озброєні новими теоріями, що пропонують більше чіткості, суспільної корисності і погодженості, порівняно з невизначеними, нечіткими поняттями традиційного державного адміністрування. “Нове економічне мислення” знаходить все більше прихильників серед вищих ешелонів влади, у той час як економічні теорії проникають у новий публічний менеджмент. Це, наприклад, такі теорії як суспільного вибору, принципала/агента і вартості угод.

Зміни в приватному секторі. Змінам в державному управлінні значно сприяли й зміни в приватному секторі, які відбулися трохи раніше, і усвідомлення того, що державне адміністрування і його ефективність впливає на приватну економіку і національну конкурентоспроможність.

Зростання конкуренції, як національної, так і інтернаціональної, зміни в менеджменті і управлінні персоналом вплинули не лише на приватні фірми, але і на органи державного адміністрування через встановлення “нового співробітництва” між прибутковими і неприбутковими організаціями, між органами державного адміністрування і приватним сектором. У світі глобальної економічної конкуренції діяльність урядових структур може бути важливим фактором створення національних конкурентних переваг. Існує багато напрямків державної політики, які впливають певним чином на національні конкурентні переваги. До них належать освітня політика, оподаткування, охорона здоров'я, антимонопольна політика, охорона навколишнього середовища і багато чого іншого.

Визнання важливої ролі урядових структур у забезпеченні національної конкурентоспроможності та процесі глобалізації порушує питання про їхню компетенцію. Для органів державного адміністрування нові економічні зміни, зумовлені процесами, що відбуваються в приватному секторі, такими, як швидкі зміни розміру грошових запасів, коливання цін на готові продукти, здешевлення праці, раптова інфляція чи депресія витрат, створюють значні складності щодо довгострокового планування, ефективного розподілу ресурсів і ефективного адміністрування соціальними програмами. Ці нові економічні зміни викликають зростання недовіри до здатності

органів державного адміністрування адекватно і швидко вирішувати проблеми, що ставить під сумнів їхню компетентність. Традиційна модель державного адміністрування через свою велику “інерційність” дійсно не забезпечує компетенції, необхідної для періоду глибоких змін, тому потрібний перехід до більш гнучких моделей.

Зміни в технологіях. Технологічні зміни спричиняють кінець старого виду економічного зростання, оснований на розвитку великих і більш швидких інструментальних засобів та інвестуванні переважно в апаратне, а не програмне забезпечення, радше у машини, ніж в організації, радше у матеріальні продукти, ніж у комунікації.

Розвиток “економіки послуг”, що базується на нових технологіях, передбачає перегляд фундаментальних понять, наприклад таких, як економічна вигода і виробнича діяльність. Для нового типу економіки характерно те, що сервісні функції, такі як дослідження, дистриб’юторство, контроль якості, логістика, фінансовий інжиніринг, контроль за станом навколишнього середовища тощо, знаходяться зараз у центрі всіх стратегічних рішень, від яких залежить оптимальне використання людських, матеріальних і фінансових ресурсів і перспективи стійкого економічного розвитку.

В міру розвитку “інформаційних надмагістралей” можна припустити, що суміжна сфера послуг, яка включає в себе комп’ютерне і програмне обслуговування, супровід, навчання і безпеку, поступово залучить близько половини тих, хто працює. Нові технології відкриють нові можливості для контролю, моніторингу й оцінки ефективності.

Технологічні зміни торкнулися і державного адміністрування. Традиційна адміністративна модель зростала і розвивалася з технологією ручки, а пізніше друкарської машинки, результатом їх застосування був паперовий документ, з якого (і то не завжди) робилися копії, після чого документ проходив по різних рівнях ієрархії, несучи інформацію й одержуючи різні резолюції. І у певному сенсі бюрократичні організації пристосовувалися саме під таку технологію.

Тому бюрократії просто не можуть функціонувати добре у такому, що швидко змінюється, інформаційно багатому, інтенсивному з погляду знань суспільстві 90-х років. Інформаційні технології, зокрема використання комп’ютерів, змінили не тільки адміністрування, але і самі ієрархічні системи. Керівникам уже немає необхідності чекати, коли документ пройде по різних рівнях ієрархії, вони можуть одержати копії одразу ж після його створення. Значно зросли можливості передачі, збирання й сортування інформації, її поділу й поширення, що робить ієрархії менш жорсткими, веде до посилення децентралізації.

Одне з центральних місць у веберовській бюрократії посідає поняття “офісу”, місця, де працюють співробітники, куди приходять відвідувачі для взаємодії зі співробітниками і де зберігається документація. Все це змінюється з приходом інформаційних технологій. Документація переводиться в електронний вигляд, тому може зберігатися в різних місцях, публічне спілкування може відбуватися за допомогою електронних засобів зв’язку, деякі співробітники можуть працювати на своїх комп’ютерах вдома, підключившись до мережі, замість того, щоб йти до офісу.

Таким чином, існує декілька раціональних основ для заміни традиційного державного адміністрування новими, більш гнучкими моделями.

4. Нові моделі публічного адміністрування

Для розв’язання проблем традиційної моделі державного адміністрування в 1980-і та 1990-і роки починають застосовуватися нові управлінські підходи, створюватися і впроваджуватися нові моделі державного адміністрування, які мали кілька варіантів: “публічний менеджеризм”, “новий публічний менеджмент”, “ринкове державне адміністрування”, “пост-бюрократична парадигма”, “підприємницький уряд” та ін. Всі ці моделі отримали узагальнюючу назву “менеджеризм” або “новий публічний менеджмент”, що показує їхню спільність у більшості принципів позицій, їхню однакову “ідеологію” (рис. 3.5).

По-перше, поза залежністю від назви, всі ці моделі приділяють значно більше уваги досягненню результатів і персональній відповідальності керівників порівняно з традиційною моделлю.

По-друге, у них є присутньою сильна інтенція відмовлення від класичної бюрократії, створення більш гнучких організацій. По-третє, у цих моделях приділяється велика увага чіткому і ясному визначенню організаційних і персональних цілей, що дозволяє встановлювати вимірні індикатори якості й ефективності діяльності, оцінювати результативність різних програм, реалізованих організаціями. По-четверте, вище керівництво органів державного адміністрування в даних моделях не розглядається як політично нейтральне стосовно діючих політиків. По-п’яте, всі моделі значною мірою орієнтовані на використання деяких ринкових методів у своїй діяльності. Нарешті, по-шосте, у цих моделях однозначно простежується тенденція до зменшення ступеню й сфери впливу органів державного адміністрування через приватизацію, широке використання зовнішніх підрядників і субпідрядників, проведення тендерів тощо.

Наприклад, одна із зазначених моделей, – “підприємницький уряд” (США), – базується на таких десяти принципах:

- забезпечення конкуренції між постачальниками послуг;
- наділення значними повноваженнями громадян, забираючи при цьому контрольні функції від бюрократії і передаючи їх громаді;
- вимірювання ефективності агентств, фокусуючись не на витратах, а на кінцевих результатах;
- керування у своїй діяльності цілями, а не правилами і нормами;
- ставлення до своїх клієнтів як до споживачів, надаючи їм право вибору;
- запобігання проблемам заздалегідь, не чекаючи їхнього виникнення;
- спрямування зусиль на заробляння грошей, а не тільки на їхню витрату;
- децентралізація влади;

- надання переваги ринковим, а не бюрократичним механізмам;
- сфокусованість не просто на наданні громадських чи управлінських послуг, але на каталізі всіх секторів для здійснення погоджених дій з метою вирішення суспільних проблем.

Дану модель було взято за основу реформування системи державного адміністрування США, яке базувалося на чотирьох ключових принципах: 1) перехід від системи, в якій люди відповідальні за виконання правил, до системи, в якій вони відповідальні за досягнення результатів; 2) примат споживачів; 3) стимулювання співробітників на досягнення результатів; 4) забезпечення кращого адміністрування за менших витрат.

Важливою спільною рисою всіх відзначених моделей є те, що вони наголошують на переході від адміністрування до менеджменту. Ці два поняття не є тотожними. Менеджмент є більш широким поняттям, він містить у собі адміністрування, але також передбачає і досягнення поставлених цілей з максимальною ефективністю, та відповідальність за кінцеві результати. Ці два елементи не обов'язково присутні в традиційній моделі державного адміністрування, яка базується на адмініструванні, де основний акцент робиться на процесі, на виконанні правил та інструкцій, на дотриманні процедур, а не на результатах, що характерно для нових моделей державного адміністрування, які ґрунтуються на менеджменті.

Для порівняння адміністрування і менеджменту в органах державного адміністрування (або публічного адміністрування і публічного менеджменту) скористаємося наведеними функціями “загального” менеджменту (рис. 3.6).

Перша основна функція означає розробку і реалізацію організаційної стратегії. Традиційне публічне адміністрування не має потреби в цій функції, оскільки, з одного боку, має на увазі “даність” у здійсненні діяльності, дотримання інструкцій та вказівок політиків, які визначають стратегічні аспекти діяльності, з іншого – зосереджене на короткострокових організаційних цілях. А для публічного менеджменту дана функція є конче необхідною, оскільки він передбачає самостійне визначення організацією багатьох довгострокових цілей, вибудовування взаємин із зовнішнім середовищем, що змінюється, і меншу залежність від політиків у здійсненні діяльності.

Друга головна функція менеджменту полягає в управлінні внутрішніми компонентами. Дана функція значною мірою є присутньою у публічному адмініструванні, – визначається структура організацій, здійснюється координація робочих процесів, набирається штат, забезпечується функціонування системи адміністрування персоналом, – але при цьому або зовсім упускається контроль ефективності, або він присутній умовно, не забезпечуючи повною й адекватною інформацією. У той же час, публічний менеджмент у даній функції робить основний акцент саме на вимірюванні й контролі ефективності діяльності.

Третя функція пов'язана з вибудовуванням взаємин організації із зовнішнім середовищем через цілеспрямований вплив на її різні компоненти. У публічному адмініструванні, що припускає реалізацію таких принципів як анонімність послуг, які надаються органами державного адміністрування, і нейтральність, дана функція є прерогативою політиків, а не адміністраторів. У публічному менеджменті, що значно орієнтований на зовнішнє середовище і не підтримує принцип анонімності, ця функція розглядається як невід'ємна складова діяльності органів влади.

Таким чином, у результаті реформ публічного сектора багатьох країн у 1980-ті і 1990-ті рр., впровадження різних варіантів нової моделі державного адміністрування всі вищевказані функції загального менеджменту почали реалізовуватися в органах державного адміністрування, а керівники цих організацій стали в більшому ступені менеджерами, ніж адміністраторами, якими вони були раніше. Однак, це ніяк не означає, що не існує відмінностей в управлінні приватними організаціями й органами державного адміністрування, це, радше, підкреслює наявність загальних функцій менеджменту, які далі за їхньої реалізації здобувають різне змістовне наповнення залежно від специфіки організації та її зовнішнього середовища.

Незважаючи на те, що новий публічний менеджмент є поняттям у деякому сенсі узагальнюючим, можна виділити сім його основних характеристичних особливостей.

Новий публічний менеджмент, як видно з його особливостей, знаменує собою відмовлення від бюрократичних принципів організації діяльності органів державного адміністрування, – одного зі стовпів традиційної моделі. Точно також відмовляється він і від другої теоретичної основи традиційної моделі, – принципу розподілу політичної й адміністративної сфери. Оскільки однією з основних характеристик нового публічного менеджменту є те, що відповідальність за отримані результати несуть керівники органів державного адміністрування, це означає необхідність зміни взаємин між керівниками і політиками.

У традиційній моделі відносини керівників з політичним керівництвом є “технічним”, відношенням хазяїна і слуги, того, хто віддає розпорядження, і того, хто їх виконує. У новому публічному менеджменті ці відносини стають більш гнучкими і близькими. Хоча керуючий вплив політичної влади на органи державного адміністрування продовжує бути присутнім, він здійснюється у меншому ступені. Тому у рамках публічного менеджменту керівники органів державного адміністрування вже не є простими провідниками обумовленої зверху політики, а активно беруть участь у її формуванні.

Відносини між публічними менеджерами і політиками можуть будуватися по-різному. У деяких випадках і на певних рівнях менеджери діють практично незалежно від політичного втручання, в інших випадках – практично цілком під політичним керівництвом, а іноді політичний вплив і самостійність знаходяться приблизно в рівних пропорціях. Іншими словами, не існує єдиної формули взаємодії публічних менеджерів з політиками, тому від перших є потрібним прояв “мистецтва взаємодії” для того, щоб вона була вигідною обом сторонам.

Традиційна модель намагалася деполітизувати те, що є політичним по суті, у той час як новий публічний менеджмент визнає політичну сутність державного адміністрування. І хоча вирішальне слово залишається за політичним керівництвом, у новому публічному менеджменті відбулося остаточне відмовлення від нереального відділення процесу вироблення політики від процесу адміністрування.

Новий публічний менеджмент багато ідей, методів і підходів позичив зі сфери адміністрування приватними, комерційними організаціями. Але це не означає його повну подібність комерційному менеджменту, оскільки існують суттєві особливості органів державного адміністрування порівняно з приватними організаціями. Розглянемо дані особливості.

Організації є соціальними конструкціями, що створені групами в суспільстві для досягнення специфічних цілей за допомогою планованої та координованої діяльності. Приватні організації створюються приватними особами, групами осіб чи юридичними особами для досягнення ринкових цілей або для отримання прибутку, вони підзвітні своїм власникам і можуть набувати різних форм, значно відрізнятися за розмірами, – від малих підприємств до транснаціональних корпорацій, – і забезпечувати найширший спектр товарів, що виробляються, і послуг, що надаються. У них є прийнятим економічний чи ринковий критерій успіху. Органи державного адміністрування створюються державою (владними органами) переважно для досягнення політичних і/або соціальних цілей. Критерії успіху для них менш прозорі і більш важко визначні, ніж для приватних організацій.

Відмітною рисою **моделі адміністрування в приватному секторі** є її значна ринкова залежність. Це означає, що те, яким чином приватні організації управляються, відбиває ринкове середовище, у якому вони діють. Успіх, зростання, розвиток і навіть виживання приватних організацій залежать від здатності їхніх керівників ефективно управляти динамічним економічним середовищем, з яким організації мають справу. Крім того, приватні організації для збереження свого місця на ринку повинні постійно піклуватися про задоволення клієнтів. Тобто, щоб вижити в ринкових умовах, вони повинні бути як прибутковими, так і ефективними.

Кожна організація ставить перед собою цілі, що визначають її існування, послуговують керівництвом у прийнятті рішень, встановлюють стандарти для оцінки успіху, конкретизують завдання для кожного підрозділу, кожного співробітника організації. Оскільки приватні організації створюються переважно для отримання прибутку, вони, порівняно з органами державного адміністрування, тяжіють до того, щоб мати менш складні, такі, що легше формулюються, і менш дискусійні цілі, які визначаються в економічних і ринкових термінах, – збільшення прибутку, ринкова експансія, диверсифікованість продукту, лідерство в галузі тощо. Великі організації зазвичай мають так звані корпоративні плани розвитку на трьох-, п'яти- і навіть десятилітній період, де детально розписується, яким чином цілі повинні знаходити висвітлення в специфічних завданнях.

Всі організації через своє керівництво несуть відповідальність за дії, що чиняться ними для досягнення поставлених цілей і завдань, згідно із зобов'язаннями, що вони мають стосовно різних реципієнтів. У приватному секторі до таких належать: засновники, акціонери, співробітники, постачальники, клієнти і суспільство. На колективну відповідальність приватних організацій може впливати суміш ринкових, законодавчих, соціальних і моральних імперативів.

Відповідальність і підзвітність у приватних організаціях здійснюється низкою способів. В першу чергу, згідно із законодавством, вони відповідальні і підзвітні перед своїми засновниками і/або акціонерами, які мають широкі повноваження щодо визначення загальної і кадрової політики організації. Приватні організації також, деякою мірою, законодавчо відповідальні і перед іншими своїми реципієнтами. Для співробітників відповідальність організації визначається законодавством про працю, для клієнтів – законодавством про захист прав споживачів, зобов'язання стосовно постачальників обумовлюються відповідними договорами. Законодавча відповідальність приватних організацій перед суспільством пов'язана з низкою заходів, що передбачають контроль над їхньою діяльністю, спрямований на недопущення шкідливих наслідків, таких, наприклад, як забруднення навколишньої природного середовища.

А останнім часом приватні організації починають визнавати і свою соціальну і моральну відповідальність за чинені дії, насамперед за лобювання своїх інтересів, що пов'язано зі зростанням важливості таких понять, як “бізнес-репутація” і “позитивний імідж організації”. Але, зрештою, усі прибуткові організації “відповідальні” перед ринком, – якщо вони не будуть йому “задовольняти”, то збанкрутують або будуть змушені припинити діяльність.

У зв'язку з необхідністю постійно відповідати на ринкові вимоги управлінська функція приватних організацій базується на економічних, раціоналістичних і “родинних” принципах. Економічна природа менеджменту в приватному секторі відбита в ринкових цілях і домінанті економічної ефективності як критерію успіху. Це також пояснює, чому такі області функціонального менеджменту як фінанси, продукція і маркетинг мають для приватних організацій велике значення. Це ті функціональні області менеджменту, які, як вважається, є ключовими для забезпечення: прибутковості, ефективності, контролю за витратами, продуктивності, якості продукції, нової продукції, росту продажів, ринкової частки і ринкового потенціалу. А успіх чи невдача приватної організації на ринку, в кінцевому рахунку, визначаються ефективністю менеджменту і нічим більш.

Від менеджерів очікується на прийняття рішень, які гарантують, що ресурси, необхідні для досягнення цілей і вирішення завдань, витрачаються ощадливо й ефективно. За ними визнається право прийняття таких рішень, тому що в них є “право управляти” і вони володіють сукупністю управлінських знань, вмінь і навичок. Озброєні цими знаннями, вміннями і навичками, менеджери можуть визначати необхідність у відповідних організаційних структурах, технічних системах і робочих підрозділах. Вони також відповідальні за створення необхідних комунікацій, координуючих і контрольних систем, забезпечення вимірювання ефективності.

Порівняно з приватним, державний сектор є більш неоднорідним з погляду організацій, що його складають, тому важко робити узагальнення щодо їхніх конкретних цілей, структур і стилів адміністрування. Що для них є загальним, так це їхнє призначення, – тим чи іншим способом реалізовувати державну політику в різних сферах і різні соціальні програми.

Відмінність адміністрування в органах влади від адміністрування в приватному секторі пов'язана, в першу чергу, з тим, що цілі тут мають переважно політичний, а не ринковий характер і, відповідно, критерії успіху не можуть виражатися в термінах прибутку чи збитку. Цілі органів державного адміністрування тяжіють до того, щоб бути комплексними, неявними, найчастіше такими, що конфліктують, та іноді недосяжними.

У демократичному суспільстві перед державними керівниками і політиками стоїть завдання намагатися задовольнити безліч різних інтересів і інтегрувати їх у види діяльності і програми, здійснювані органами державного адміністрування. А оскільки політична ситуація міняється досить часто, особливо в суспільстві, що трансформується, керівники в органах державного адміністрування, на відміну від приватних менеджерів, мають справу з цілями, що часто змінюються.

Багатофункціональна природа органів державного адміністрування визначає і складність їхніх структур, що включають, окрім різних підрозділів, ще і множинні канали комунікації, адміністрування якими має не лише технічний, але також і політичний характер.

Поділ відповідальності між органами державного адміністрування також має, радше, політичний характер, а не є наслідком логічних, економічних чи організаційних принципів. Звичайною практикою є те, що організації більш високого рівня визначають політику, а організації нижчого підпорядкування її реалізують, зазнаючи при цьому й основної відповідальності, хоча, у той же час, завдяки такому "розриву" часто послаблюється контроль тих, хто розробляє політику, над тими, хто її реалізує. Звідси виникають владнозалежні взаємини, за яких майстерність в експлуатаванні політичного ресурсу замінює раціональний процес прийняття рішень або пряму форму контролю.

За своєю природою органи державного адміністрування повинні бути відповідальні, підзвітні перед громадськістю. Громадськість у відносинах з органами державного адміністрування виступає одночасно як громадяни держави, клієнти і платники податків, і в цій якості безпосередньо зацікавлена у високій ефективності органів державного адміністрування, якості послуг, що надаються ними, і виваженості рішень, що приймаються в них.

Досить проблематично визначити які-небудь загальні механізми суспільної відповідальності і підзвітності для всіх органів державного адміністрування, а її форми повинні варіюватися залежно від рівня і типу організації та її специфічних функцій. На практиці можна виділити три форми такої відповідальності та підзвітності: юридичну, політичну, і відповідальність перед клієнтами.

Всі органи державного адміністрування діють у чітких юридичних рамках, при цьому на відміну від приватних організацій, які можуть робити все, що не заборонено законом, вони можуть робити тільки те, що закон дозволяє і визначає для них. Це юридичне правило, відоме як *ultra vires*, означає, що всі дії органів державного адміністрування та їхніх співробітників повинні відповідати вимогам, обумовленим законодавством, і в цьому полягає їхня юридична відповідальність перед громадськістю.

Політична відповідальність для органів державного адміністрування означає те, що особи, які обираються або призначаються на керівні посади і отримують при цьому певну політичну владу, відповідають за дії підлеглих їм організацій, підрозділів і людей. Органи державного адміністрування відповідальні також і перед своїми клієнтами (громадянами), які в разі незадоволеності діями організацій чи якістю одержуваних послуг можуть порушувати процедуру оскарження у встановленому законодавством порядку.

Управлінські функції в більшості органів державного адміністрування тяжіють до того, щоб бути не тільки бюрократичними, але також інкременталістськими і партикуляристськими. Бюрократичне адміністрування через його спеціалізацію, ієрархічність, безособовість і суворо визначену компетенцію, призводить до спеціалізованого, ієрархічного і горизонтального розподілу праці. Співробітники мають обмежену свободу дій, їхні функції визначаються і регламентуються інструкціями, розпорядженнями і правилами, а керівники не можуть використовувати ресурси на власний розсуд, врозріз заздалегідь визначеній процедурі. Рішення зазвичай приймаються чи затверджуються на найвищому рівні в організації, що часто веде до зайвої централізації. Всі ці особливості зумовлюють повільне прийняття рішень і затримку в реагуванні, в тому числі й на вимоги громадськості, що викликає невдоволення останньої, формуючи негативний образ органів державного адміністрування. А бюрократична безособовість хоча і покликана забезпечувати неупередженість і однакове ставлення до всіх, однак позбавляє організацію гнучкості в діях, необхідної для швидкого реагування на нестандартні ситуації.

Інкременталістська природа адміністрування в органах державного адміністрування відбиває необхідність для керівників під час планування діяльності мати справу з невеликими часовими проміжками, що пов'язане з річним бюджетним циклом і з відсутністю традицій стратегічного планування та стратегічного адміністрування. Партикуляристським адміністрування в органах влади є в тому сенсі, що в ньому традиційно відсутні деякі аспекти, які є обов'язковими в управлінні приватними організаціями, – фінансовий і ресурсний менеджмент.

Отже, в управлінні органами державного адміністрування і приватними організаціями існує як відмінність, так і певна подібність. Це дозволяє запозичати й успішно адаптувати управлінський досвід, управлінські практики приватного сектора в публічному, що і було продемонстровано в нових моделях державного адміністрування, новому публічному менеджменті.

Новий публічний менеджмент, піднімаючи питання ефективності і результативності в задоволенні суспільних потреб, не тільки змінює систему і органи державного адміністрування, але й їхню роль у державі та суспільстві. В Україні, в якій відбуваються глобальні трансформаційні процеси, в тому числі й у системі державного адміністрування, тільки починає формуватися і впроваджуватися нова модель державного адміністрування. Цьому багато в чому сприяє адміністративна реформа, що проводиться, основна мета якої полягає в переході органів

державного адміністрування від здійснення функцій контролю, нагляду і примуса до функції надання громадських (управлінських) послуг населенню, що передбачає перехід від адміністрування до менеджменту, перенесення основних акцентів у діяльності на результати. Тому, хоча кінцева модель, що буде реалізована, напевно і буде відмінною від моделей, успішно реалізованих в інших країнах, внаслідок особливої специфіки кожної держави, але, безсумнівно, щоб бути успішною вона повинна мати ті загальні характерні риси, властиві новому публічному менеджменту, що були відзначені вище.

Запитання для самоконтролю.

1. Історія адміністративної реформи.
2. Організаційно-правові засади реформування адміністративно-територіального устрою України.
3. Роль Президента України і його апарату у проведенні адміністративної реформи.
4. Адміністративно-правовий статус органів виконавчої влади і місцевого самоврядування Автономної Республіки Крим.
5. Кабінет Міністрів як вищий орган виконавчої влади на сучасному етапі.
6. Розмежування функцій та повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.
7. Поняття і види центральних органів виконавчої влади та розвиток їх адміністративно-правового статусу на сучасному етапі адміністративної реформи.
8. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування.
9. Організація взаємодії центральних органів виконавчої влади відповідно до концептуальних засад реформування державного управління.
10. Адміністративно-правовий статус місцевих державних адміністрацій.
11. Характеристика спеціальних органів виконавчої влади.
12. Концептуальні аспекти співвідношення державного управління і місцевого самоврядування.

Реферати:

1. Причини, які обумовлюють необхідність проведення адміністративної реформи.
2. Стан та перспективи адміністративної реформи в Україні.

Основні терміни:

Адміністративна реформа, принципи адміністративної реформи, місцеве самоврядування, Кабінет Міністрів України, органи виконавчої влади, управлінські послуги.

Додаткові джерела:

1. Адміністративно-територіальна реформа: від моделювання до реалізації: інформ. матеріали для Херсонської обл. / Херсонське міське громадське об'єднання "Ліга-Про" / Артем А. Петкевич (розроб.). — Херсон: Херсонська міська друкарня, 2009. — 105с.
2. Алексеев В. М., Андрійко О. Ф., Бабич О. М., Гончарук Н. Т., Гудима Н. В., Дніпренко Н. К. Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи: [кол. моногр.] / Секретаріат Кабінету Міністрів України / Ніна Романівна Нижник (заг.ред.), Наталія Трохимівна Гончарук (заг. ред.). — [Д.]: [Моноліт], 2009. — 383с.
3. Методологічні засади адміністративно-територіальної реформи в Україні: соціально-економічні аспекти: [монографія] / [Б. М. Данилишин та ін.]; за ред. акад. НАН України Б. М. Данилишина; НАН України, Рада по вивч. продукт. сил України. - К.: Основа, 2011. - 149 с.
4. Шахматова Т. Питання реформування місцевих органів влади // Право України.- 2007.- №4.- С.22-26.

Тема 3. Громадянське суспільство як суб'єкт формування цілей публічного адміністрування

1. Громадяни та об'єднання громадян як суб'єкти публічного адміністрування .

Конституція України встановила, що громадяни мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей. Ніхто не може бути примушений до вступу в будь-яке об'єднання громадян чи обмежений у правах за належність чи неналежність до політичних партій або громадських організацій. Конституція гарантує рівність перед законом усіх об'єднань громадян.

В Україні громадянами створена велика кількість громадських та благодійних організацій, профспілок і організацій роботодавців, друкованих засобів масової інформації тощо.

Кожне із громадських об'єднань охоплює своєю діяльністю певні сектори суспільного життя, які, на відміну від політичних партій чи профспілок, не обмежуються політичною діяльністю чи захистом соціально-економічних прав працюючих. Їх діяльність також поширюється на гуманітарну, інформаційну, екологічну та інші сфери суспільного та державного життя України.

Відповідно до Конституції України людина, її права та свободи є найвищою цінністю. Визнання, дотримання та захист прав і свобод людини і громадянина є обов'язком держави. Кожний громадянин України володіє на її території всіма правами та свободами і несе рівні обов'язки, передбачені Конституцією України.

Ці конституційні положення є вихідними для адміністративно-правового статусу громадян, що визначається нормами конституційного, адміністративного та інших галузей права шляхом надання громадянам прав, свобод і

покладання на них обов'язків у сфері публічного адміністрування, а також встановлення відповідальності громадян перед державою.

Адміністративно-правовий статус громадянина України встановлюється обсягом і характером його адміністративної правосуб'єктності, яку становлять адміністративна правоздатність і адміністративна дієздатність.

Сукупність конкретних прав, які особа може мати відповідно до закону, слід класифікувати на три групи: особисті, політичні та соціально-економічні.

Особисті права і свободи громадянина - це можливість задоволення його особистих потреб. До особистих прав належать: право на повагу до гідності, право на свободу та особисту недоторканність, свободу пересування, право вільного вибору місця проживання, право вільно залишати територію України; право на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції; право на спростування недостовірної інформації про себе і членів своєї сім'ї тощо.

Політичні права і свободи громадян виражаються в їх можливостях реалізувати свої волевиявлення щодо об'єднання в політичні партії, проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій, про що завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування, та інші права і свободи.

Відповідно до зазначеного Закону громадянами України є:

1) усі громадяни колишнього СРСР, які на момент проголошення незалежності України (24 серпня 1991 р.) постійно проживали на території України;

2) особи, незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних чи інших ознак, які на момент набрання чинності Законом України "Про громадянство України" (13 листопада 1991 р.) проживали в Україні і не були громадянами інших держав;

3) особи, які прибули до України на постійне проживання після 13 листопада 1991 р. і яким у паспорті громадянина колишнього СРСР зразка 1974 р. органами внутрішніх справ України внесено напис "громадянин України", та діти таких осіб, які прибули разом із батьками до України і на момент прибуття не досягли повноліття, якщо зазначені особи подали заяви про оформлення належності до громадянства України;

4) особи, які набули громадянство України відповідно до законів України та міжнародних договорів України.

За своєю юридичною природою права, свободи, обов'язки і відповідальність громадян у сфері публічного адміністрування нічим не відрізняються від інших прав, свобод, обов'язків і відповідальності, якими громадяни володіють у всіх галузях: економічного, політичного, соціального і культурного життя.

Усі громадяни України рівні перед законом незалежно від походження, соціального та майнового становища, расової і національної приналежності, статі, освіти, мови, переконань, ставлення до релігії, приналежності до громадських об'єднань, роду й характеру занять, місця проживання й інших обставин.

Конкретний обсяг прав, свобод і обов'язків громадян у сфері управління визначається рядом обставин: вік, стан здоров'я, наявність освіти тощо. Наприклад, сімейні відносини можуть слугувати підставою для обмеження права на зайняття посади у державному органі.

Громадяни України, реалізуючи свої права, свободи і покладені на них обов'язки в сфері управління вступають в адміністративно-правові відносини з державними органами, їхніми підрозділами та посадовими особами, а також з іншими суб'єктами адміністративного права.

За ступенем можливості їх реалізації права громадян поділяються на абсолютні й відносні.

Абсолютними вважаються такі права, реалізація яких залежить лише від волевиявлення громадянина, наприклад:

- брати участь в управлінні справами держави як безпосередньо, так і через своїх представників;
- на вступ до загальноосвітньої школи;
- на особисту недоторканність;
- звертатися особисто, а також направляти індивідуальні й колективні звернення до державних органів і органів місцевого самоврядування;
- на відшкодування державою шкоди, завданої незаконними діями (або бездіяльністю) органів державної влади або їх посадовими особами.

Відносними є такі права, реалізація яких залежить не тільки від волевиявлення громадян, але також і від наявності фактичних можливостей для їхньої реалізації у даному місці і на даний час. До них, наприклад, належить право громадян на вступ до вищого навчального закладу (його реалізація залежить від результатів складання вступних іспитів, наявності конкурсу); на водіння транспортного засобу (залежить від стану здоров'я, складання іспитів).

Реалізація відносних прав часто залежить від особистих якостей громадянина (стану здоров'я, наявності фахової освіти тощо), від часу (черговості) задоволення правомірного прохання (наприклад, установка телефону, надання жилої площі).

Обов'язки громадян розрізняють за таким самим принципом.

Абсолютні обов'язки - це ті обов'язки, які покладені на громадянина в сфері державного управління та виконання яких не залежить від будь-яких обставин, оскільки зумовлено нормами чинного законодавства. До таких обов'язків можна віднести: загальний обов'язок дотримуватись закону, сплачувати податки, не завдавати шкоди природі, культурним та історичним пам'яткам, а також досить важливий обов'язок не зловживати своїми правами, тим самим порушуючи, права інших суб'єктів.

Відносні обов'язки - це обов'язки громадян у сфері державного управління, виконання яких залежить від ряду чинників, які можуть стосуватись або волевиявлення громадянина (вступ до ВНЗ - обов'язки абітурієнта; вступ на державну службу - обов'язки, визначені Законом України про державну службу), або певними обставинами (в період надзвичайного стану - обов'язок обмежити пересування тощо).

Деліктні обов'язки - це обов'язки, які виникають із деліктних правовідносин, складають особливу групу, тобто це ті обов'язки, які покладені на громадянина у зв'язку з його протиправною поведінкою і полягають, власне, в обов'язку суб'єкта зазнати певних обмежень своїх прав та свобод, в якості покарання за вчинений проступок.

Способи виконання обов'язків різні. Вони залежать від конкретного їх змісту. Одні виконуються за допомогою активних дій, інші - утриманням від дій, заборонених нормами права.

Методом забезпечення дотримання громадянами обов'язків є виховання, формування правосвідомості, а також заходи суспільного впливу. Разом із тим, відхилення від виконання обов'язків може спричинити застосування уповноваженим на те органом або посадовою особою до порушника заходів державного примусу (адміністративну чи дисциплінарну відповідальність). Випадки й порядок їх застосування визначені законодавством.

Загальні права та обов'язки громадян поширюються на всі галузі й сфери управління. До загальних прав громадян, наприклад, належать: право на участь у державному управлінні й право на оскарження дій державних органів і посадових осіб, що порушують права й свободи громадян. Прикладами загальних обов'язків громадян можуть слугувати дотримання законів, підзаконних актів, трудової дисципліни; своєчасна сплата встановлених законом податків і зборів.

Спеціальні права та обов'язки - це права та обов'язки громадян у тій або іншій сфері, або галузі, або групі галузей управління. Наприклад, у сфері економіки кожний громадянин має право на вільне використання своїх здібностей і майна для підприємницької й іншої, не забороненої законом економічної діяльності. Не допускається економічна діяльність, спрямована на монополізацію й недобросовісну конкуренцію.

У соціально-культурній сфері, наприклад, кожній особі гарантується свобода літературної, художньої, наукової, технічної та інших видів творчості; кожна особа має право на участь у культурному житті й користування закладами культури, на доступ до культурних цінностей.

До спеціальних обов'язків належить обов'язок кожного громадянина піклуватися про збереження історичної й культурної спадщини, оберігати пам'ятники історії й культури, дотримуватись правил санітарії, одержати середню загальну освіту тощо.

Як загальні, так і спеціальні права та обов'язки громадян у сфері державного управління - похідні від основних прав, свобод і обов'язків громадян, закріплених у Конституції України.

Іноземці та особи без громадянства користуються національним режимом, тобто мають ті самі права і свободи та виконують ті самі обов'язки, що і громадяни України, за виключенням певних обмежень, визначених Конституцією, законами України, а також міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Іноземці та особи без громадянства є рівними перед законом незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової та національної приналежності, статі, мови, ставлення до релігії, роду і характеру занять, інших обставин.

Реалізація іноземцями та особами без громадянства своїх прав і свобод не повинна завдавати шкоди національним інтересам України, правам, свободам і законним інтересам її громадян та інших осіб, які проживають в Україні.

Звідси випливає, що на території України не вважається іноземним громадянином біпатрид (особа, яка має громадянство України та іншої держави).

Іноземець або особа без громадянства можуть бути примусово повернуті до країни походження або третьої країни, якщо їх дії порушують законодавство про правовий статус іноземців та осіб без громадянства або суперечать інтересам забезпечення національної безпеки України чи охорони громадського порядку, або якщо це необхідно для охорони здоров'я, захисту прав і законних інтересів громадян України за рішенням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, органу Служби безпеки України або органу охорони державного кордону (стосовно іноземців та осіб без громадянства, які затримані ними у межах контрольованих прикордонних районів під час спроби або після незаконного перетинання державного кордону України), з подальшим повідомленням протягом 24 годин прокурору про підстави прийняття такого рішення. У рішенні про примусове повернення зазначається строк, протягом якого іноземець або особа без громадянства повинні виїхати з України. Зазначений строк не повинен перевищувати 30 днів із дня прийняття рішення.

Примусове повернення не застосовується до іноземців та осіб без громадянства, які не досягли 18-річного віку, до іноземців та осіб без громадянства, на яких поширюється дія Закону України "Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту".

Особливою категорією іноземних громадян виступають особи, які з певних причин не можуть знаходитись у межах країни їхнього громадянства, оскільки подальше перебування пов'язане із загрозою для їх життя, здоров'я або свободи. Оскільки такі особи є, по суті, іноземцями, то на них поширюються усі положення, викладені вище стосовно прав, обов'язків та обмежень іноземців та осіб без громадянства. У той самий час, підстави, з яких вони перебувають на території України, зумовлюють їх відмінний від інших іноземців адміністративно-правовий статус.

Біженець - особа, яка не є громадянином України і внаслідок обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань перебуває за межами країни своєї громадянської належності та не може користуватися захистом цієї країни або не бажає користуватися цим захистом внаслідок таких побоювань, або, не маючи громадянства (підданства) і перебуваючи за межами країни свого попереднього постійного проживання, не може чи не бажає повернутися до неї внаслідок зазначених побоювань.

Додатковий захист - форма захисту, що надається в Україні на індивідуальній основі іноземцям та особам без громадянства, які прибули до України або перебувають в Україні і не можуть або не бажають повернутися до країни громадянської належності або країни попереднього постійного проживання внаслідок обставин, які загрожують їх життю, безпеці чи свободі.

Особи, які потребують тимчасового захисту, - іноземці та особи без громадянства, які постійно проживають на території країни, що має спільний кордон з Україною, які масово вимушені шукати захисту в Україні внаслідок зовнішньої агресії, іноземної окупації, громадянської війни, зіткнень на етнічній основі, природних чи техногенних катастроф або інших подій, що порушують громадський порядок у певній частині або на всій території країни походження.

Особа, стосовно якої прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, має право на:

- тимчасове працевлаштування, навчання, медичну допомогу в порядку, встановленому законодавством України;
- проживання у родичів, у готелі, піднаймання жилого приміщення або користування житлом, наданим у пункті тимчасового розміщення біженців;

- безоплатну правову допомогу в установленому порядку;
- конфіденційне листування з УВКБ ООН та право на відвідання співробітниками УВКБ ООН;
- інші права, передбачені Конституцією та законами України для іноземців та осіб без громадянства, які законно перебувають на території України.

Особа, яка звернулася за наданням статусу біженця чи додаткового захисту і стосовно якої прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, зобов'язана:

- подати відповідному органу міграційної служби відомості, необхідні для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту;

- відбути до визначеного місця тимчасового проживання у разі одержання направлення органу міграційної служби;

- проходити медичне обстеження на вимогу органів міграційної служби;

- з'являтися до відповідного органу міграційної служби у визначений ним строк;

- повідомляти органу міграційної служби, до якого було подано заяву про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, про свої поїздки за межі адміністративно-територіальної одиниці України, на яку поширюються повноваження цього органу.

Особи, яких визнано біженцями або особами, які потребують додаткового захисту, користуються тими самими правами і свободами, а також мають такі самі обов'язки, як і громадяни України, крім випадків, установлених Конституцією та законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Особи, яких визнано біженцями в Україні, вважаються такими, які постійно проживають в Україні, з дня прийняття рішення про визнання їх біженцями.

Особи, яких визнано особами, які потребують додаткового захисту, вважаються такими, які безстроково на законних підставах перебувають на території України.

Особа, яку визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, має рівні з громадянами України права на:

- пересування, вільний вибір місця проживання, вільне залишення території України, крім обмежень, встановлених законом;

- працю;

- продження підприємницької діяльності, не забороненої законом; охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування; відпочинок; освіту;

- свободу світогляду і віросповідання;

- направлення індивідуальних чи колективних письмових звернень або особисте звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб цих органів;

- володіння, користування і розпорядження своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності;

- оскарження до суду рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб;

- звернення за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини;

- безоплатну правову допомогу в установленому порядку.

Особа, яку визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, має рівні з громадянами України права у шлюбних та сімейних відносинах.

Особа, яку визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, має право на одержання грошової допомоги, пенсії та інших видів соціального забезпечення в порядку, встановленому законодавством України, та користування житлом, наданим у місці проживання.

Особа, яку визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, користується іншими правами і свободами, передбаченими Конституцією та законами України.

Особа, яку визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, зобов'язана:

- повідомляти протягом десяти робочих днів органу міграційної служби за місцем проживання про зміну прізвища, складу сім'ї, сімейного стану, місця проживання, набуття громадянства України або іншої держави, надання притулку або дозволу на постійне проживання в іншій державі;

- знятися з обліку і стати на облік у відповідному органі міграційної служби за новим місцем проживання у разі зміни місця проживання і переїзду до адміністративно-територіальної одиниці України, на яку поширюється повноваження іншого органу міграційної служби;

проходити щорічну перереєстрацію у строки, встановлені органом міграційної служби за місцем проживання. Порядок перереєстрації біженців або осіб, які потребують додаткового захисту, встановлюється спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань міграції.

Іноземцям та особам без громадянства, яким надано тимчасовий захист, видається посвідчення особи, якій надано тимчасовий захист в Україні, що діє протягом періоду надання тимчасового захисту.

Тимчасовий захист припиняється, якщо:

особи можуть повернутися до країни походження внаслідок припинення дії обставин, за наявності яких було надано тимчасовий захист;

особи переїжджають на проживання до іншої країни.

Рішення про припинення тимчасового захисту приймається Кабінетом Міністрів України.

До прийняття рішення Кабінетом Міністрів України про припинення тимчасового захисту особа може повернутися до країни походження внаслідок припинення дії обставин, за наявності яких було надано тимчасовий захист. Особа позбавляється тимчасового захисту в разі вчинення злочину:

проти миру, воєнного злочину або злочину проти людства і людяності, як їх визначено у міжнародному праві;

неполітичного характеру за межами України до прибуття до України з метою отримання тимчасового захисту, якщо таке діяння відповідно до Кримінального кодексу України належить до тяжких або особливо тяжких злочинів.

Рішення про позбавлення тимчасового захисту щодо особи приймається спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань міграції.

2. Місце і роль громадських організацій у публічному адмініструванні.

Суб'єкти публічного адміністрування реалізують свої права і обов'язки не тільки індивідуально, а й відповідним чином об'єднуючись в організації (асоціації). Об'єднання громадян органічно вплітаються в тканину суспільних і, перш за все, адміністративно-правових відносин. Без них неможливо уявити саму організацію суспільства, механізм здійснення народовладдя в Україні. Іншими словами, демократія без різноманітних об'єднань громадян неможлива.

Право громадян на свободу передбачено і гарантовано Конституцією та законодавством України, Загальною декларацією прав людини, Міжнародним пактом про громадянські і політичні права тощо.

Форми суспільної активності громадян виражені в діяльності їх різних об'єднань, тому поняття "об'єднання громадян" є узагальнюючим, що відображує різноманітність цих форм у реальному житті суспільства.

Діяльність об'єднань громадян носить найрізноманітніший характер. Вона може бути спрямована на участь у розробленні державної політики, розвиток науки, культури, відродження духовних цінностей, вирішення конкретних соціальних проблем окремих категорій та груп громадян, здійснення благодійної діяльності, охорону навколишнього природного середовища, обумовлюватися спільністю професійних та інших інтересів громадян.

Усі ці надзвичайно важливі засади знайшли своє втілення в преамбулі Закону України "Про об'єднання громадян"¹, що повністю узгоджується з положеннями Конституції України.

Об'єднання громадян - це добровільна, самодіяльна, постійно діюча асоціація людей, яка не має на меті отримання прибутків.

З огляду на це можна сказати, що законодавець не може втручатись у діяльність громадських організацій, крім трьох випадків:

- при їх легалізації;
- при набутті ними прав юридичної особи;
- при здійсненні фінансового контролю за їх діяльністю та оподаткуванні.

Об'єднання громадян створюються і діють на основі таких принципів:

- добровільність;
- рівноправність;
- самоврядування (самоуправління);
- законність;
- гласність.

Змістом їх діяльності є реалізація прав членів об'єднань, основою яких є їх особиста зацікавленість, особистий інтерес, який виникає і реалізується на ґрунті поєднання особистих і громадських інтересів. Їм притаманна організаційна єдність, їх члени беруть участь у виробленні основних напрямів діяльності об'єднань, у виборах керівного складу, здійснюють контроль за діяльністю всіх підрозділів об'єднань.

Завдання громадських об'єднань тісно поєднуються із завданнями, які стоять перед суспільством на кожному етапі його розвитку.

Закон України "Про об'єднання громадян" також зазначає, що об'єднання громадян визначаються або політичною партією, або громадською організацією.

Найбільш повну характеристику об'єднань громадян дозволяє дати їх класифікація за організаційно-правовими властивостями, згідно з чим виділяються:

- масові об'єднання громадян (політичні партії, творчі спілки, релігійні організації, добровільні товариства, професійні спілки та ін.);
- органи громадської самодіяльності (народні дружини по охороні громадського порядку та ін.);
- органи громадського самоврядування (ради і колективи мікрорайонів, домові, вуличні комітети та ін.).

Об'єднання громадян можуть класифікуватися і за масштабами діяльності.

Згідно з цим критерієм можна виділити об'єднання громадян, які діють у масштабах всієї держави, масштабах окремих адміністративно-територіальних одиниць та їх частин, а також об'єднання громадян, діяльність яких має

міжнародний характер і поширюється на територію не тільки України, а й інших держав. При цьому політичні партії діють тільки в державному масштабі.

Масштаб діяльності органів громадської самодіяльності та органів громадського самоврядування обмежений кордонами конкретних адміністративно-територіальних одиниць.

Об'єднанням громадян притаманні ознаки, що відрізняють їх від державних організацій.

При цьому можна виділити загальні ознаки, характерні для всіх об'єднань громадян, а також окремі специфічні ознаки, притаманні тим чи іншим об'єднанням громадян.

До загальних ознак слід віднести:

1) добровільність об'єднання. Це відображується у добровільності вступу та виходу з об'єднання громадян, методах роботи, сутністю яких є досягнення певної мети внутрішньо-організаційними методами, особливих формах примусу, з яких найвищою є виключення із членів об'єднання громадян;

2) організаційні заходи, якими в діяльності об'єднань громадян виступають самоврядування та саморегуляція;

3) відсутність у об'єднань громадян внаслідок їх природи державно-владних повноважень (за винятком випадків, коли держава делегує окремі повноваження такого роду і закріплює їх законодавчо, наприклад закріплення за громадськими інспекторами охорони природи права складати протоколи про адміністративне правопорушення).

Окремими ознаками, характерними для окремих об'єднань громадян, є:

1) членство в об'єднанні та відносини членства, що впливають звідси;

2) обов'язковість участі членів об'єднання громадян в його роботі та створенні матеріальної бази об'єднання шляхом внесення членських внесків;

3) наявність статуту об'єднання громадян.

Як правило, в діяльності об'єднань громадян відсутні комерційні цілі або одержання прибутку. Виняток становить лише діяльність кооперативних організацій.

Крім того, допускається господарська або інша комерційна діяльність об'єднань громадян для виконання їх статутних завдань та цілей.

Взаємовідносини держави та об'єднань громадян носять виключно правовий характер. Це проявляється в законодавчому закріпленні правового статусу об'єднань громадян низкою нормативно-правових актів. Основними серед них є Закон України "Про об'єднання громадян", а також закони України "Про свободу совісті та релігійні організації", "Про профспілки".

Діяльність деяких об'єднань громадян, у тому числі кооперативних організацій, комерційних фондів, органів громадської самодіяльності, регулюється відповідними законодавчими актами.

Політична партія - це добровільне об'єднання людей, котрі прагнуть домогтися здійснення ідей, які вони поділяють, задоволення спільних інтересів, організована певним чином частина якоїсь соціальної верстви, класу, покликана висловлювати і захищати інтереси цієї спільноти, домагатися їх дотримання і виконання, бути її політичним "голосом", "уособленням" окремих групових інтересів.

Громадські організації та рухи - це добровільні масові об'єднання громадян, що виникають внаслідок їхнього вільного волевиявлення на основі спільних інтересів і завдань.

Громадські організації являють собою масові об'єднання громадян, котрі виникають за їхньою ініціативою для реалізації довгострокових цілей, мають свій статут і характеризуються чіткою структурою.

Найбільш поширеними різновидами громадських організацій є:

- профспілки;

- організації інвалідів;

- ветеранські, жіночі, молодіжні, дитячі організації;

- наукові, технічні, культурно-просвітницькі, фізкультурно-спортивні та інші добровільні товариства;

- творчі спілки;

- різноманітні земляцтва;

- фонди, асоціації, товариства та ін.

Характерною ознакою громадських організацій, як засвідчує вищенаведене визначення, є документальне оформлення мети й завдань і організаційно-структурне забезпечення.

Виділяють дві основні групи функцій громадських організацій:

1) функції, які вони виконують стосовно забезпечення захисту інтересів своїх членів (основні - захисна, допоміжна);

2) функції, які громадські організації виконують стосовно системи влади в державі, розвитку суспільства в цілому (основні - операційна і творча).

Відносна відстороненість громадських організацій від політики пов'язана насамперед з тим, що держава безпосередньо не втручається в їхню діяльність, а лише регулює її відповідно до діючого законодавства.

До того ж, громадські організації, на відміну від державних інститутів, не наділені владними повноваженнями.

Відрізняються вони й від політичних партій, оскільки не ставлять за мету оволодіння державною владою.

Відмінність їх від усіх інших суспільних угруповань пов'язана з притаманними їм особливостями функціонування (виникнення за ініціативою низу, фактична єдність, забезпечення інтересів своїх членів та прихильників, незалежно від мети та характеру об'єднання, нетрадиційність) та принципами їхньої діяльності (добровільність, поєднання особистих і суспільних інтересів, самоврядування, рівноправність, законність, гласність).

Отже, за своєю природою і характером діяльності громадські організації не є політичними організаціями. Однак сама по собі їхня діяльність іноді набуває політичного характеру, оскільки вони:

по-перше - об'єднують людей, котрі входять до спектра політичних сил (патріотичні сили, національно зорієнтовані групи, прихильники реформування суспільства та ін.);

по-друге - становлять собою потенційну базу для виникнення на їхній основі нових політичних партій.

Громадські організації є невід'ємним елементом будь-якого демократичного суспільства. Їх соціально-політичне призначення і роль полягають насамперед у тому, що вони допомагають людям у повсякденному житті, звільняють особистість від необхідності самостійно вирішувати безліч проблем, відкривають широкі можливості для суспільно-політичної ініціативи народу та здійснення ним самоврядування.

Згідно з Законом України "Про політичні партії в Україні", а також Положенням про Державну реєстраційну службу України, затвердженим Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 401, Державна реєстраційна служба України здійснює реєстрацію політичних партій, здійснює контроль за додержанням політичною партією вимог Конституції та законів України, а також статуту політичної партії, вживає визначені законом заходи у разі порушення політичними партіями Конституції та законів України, звертається до суду з поданням про анулювання реєстраційного свідоцтва політичної партії або про заборону політичної партії; забезпечує оприлюднення даних про зареєстровані/легалізовані об'єднання громадян, політичні партії, благодійні організації та інші громадські формування, інформації про відмову в реєстрації об'єднань громадян; забезпечує ведення та функціонування Єдиного реєстру громадських формувань, Реєстру символік громадських організацій, політичних партій, благодійних організацій.

Значною мірою взаємовідносини держави і об'єднань громадян регулюються нормами адміністративного права, а саме Законом України "Про об'єднання громадян"¹, норми якого визначають їх правовий статус, а саме - сукупність прав та обов'язків, які реалізуються у правовідносинах, що виникають між об'єднаннями громадян і суб'єктами виконавчої влади. Передусім це стосується питань реєстрації об'єднань громадян. Іншими словами, держава офіційно визнає об'єднання громадян, оформлює його правове становище.

Легалізація (офіційне визнання) об'єднань громадян є обов'язковою і здійснюється шляхом їх реєстрації або повідомлення про заснування. Діяльність об'єднань громадян, які нелегалізовані або примусово розпущені за рішенням суду, є протизаконною.

Реєстрація громадської організації здійснюється Державною реєстраційною службою України.

У разі реєстрації об'єднання громадян набуває статусу юридичної особи.

Основоположне значення у визначенні правового становища об'єднання громадян має його статут, який повинен містити:

- назву, мету та завдання об'єднання;
- умови і порядок прийому в члени об'єднання та виходу із нього;
- структуру, порядок створення та діяльності статутних органів об'єднання;
- права та обов'язки його членів;
- джерела надходження коштів та порядок здійснення видів діяльності, необхідних для виконання статутних завдань;
- порядок внесення змін і доповнень до статуту;
- порядок реорганізації або ліквідації об'єднання;
- юридичну адресу.

Розглядаючи адміністративно-правовий статус об'єднання громадян, слід зазначити, що державою для здійснення своєї діяльності об'єднання громадян наділяються широкими правами. Вони можуть виступати учасниками суспільних правовідносин, набувати майнові і немайнові права, брати участь у розробленні державної політики та формуванні органів влади, проводити масові заходи тощо.

На рівні з нормативно-правовими актами, які регламентують їх діяльність, права об'єднань також деталізовано й Статутом об'єднання.

Так, об'єднання має право:

- 1) представляти і захищати свої законні інтереси та законні інтереси своїх членів у державних органах та в неурядових організаціях;
- 2) одержувати від органів державної влади та органів місцевого самоврядування інформацію, необхідну для реалізації своєї мети і завдань;
- 3) вносити відповідні пропозиції до органів державної влади та управління з питань діяльності об'єднання;
- 4) на добровільних засадах засновувати спілки (організації) тощо, в тому числі міжнародні, укладати угоди про співробітництво і взаємодопомогу,
- 5) підтримувати прямі міжнародні контакти з організаціями громадян інших країн, укладати відповідні угоди та брати участь у міжнародних заходах з питань діяльності організації, що не суперечать міжнародним зобов'язанням України;
- 6) розповсюджувати інформацію і пропагувати свої ідеї та мету;
- 7) засновувати засоби масової інформації;
- 8) укладати будь-які правочини цивільно-правового характеру, набувати майнові та немайнові права, необхідні для здійснення статутних завдань організації;
- 9) одержувати на умовах оренди або тимчасового безкоштовного користування будівлі, обладнання, транспортні засоби та інше майно, необхідне для здійснення статутних завдань об'єднання;
- 10) здійснювати необхідну господарську та іншу комерційну діяльність, у тому числі, шляхом створення установ і організацій зі статусом юридичної особи, заснування підприємств у порядку, встановленому законодавством;
- 11) відкривати рахунки у національній та іноземній валюті в установах банків;
- 12) розповсюджувати інформацію, пропагувати свої цілі та ідеї; публікувати наукові та методичні результати діяльності організації; проводити інформаційно-роз'яснювальну роботу;
- 13) проводити масові заходи (збори, мітинги, демонстрації тощо);

- 14) організовувати та проводити змагання, турніри, інші спортивні заходи, лекторії, круглі столи, семінари, конференції, виставки, консультації із залученням представників громадськості, органів державної влади та місцевого самоврядування, експертів з різних галузей суспільного життя, в т. ч. міжнародних;
- 15) здійснювати розробку проектів рішень та проводити громадську експертизу проектів рішень;
- 16) здійснювати просвітницьку та навчально-методичну діяльність;
- 17) вступати у спілки, асоціації та інші об'єднання, що створюються на добровільній основі і сприяють виконанню статутних завдань, у тому числі з іноземними партнерами;
- 18) обмінюватися інформацією, досвідом та спеціалістами з організаціями зарубіжних країн;
- 19) мати власну символіку, яка підлягає державній реєстрації у порядку, визначеному законодавством України, популяризувати свою назву та символіку;
- 20) створювати та реалізувати різноманітні проекти, запроваджувати програми; використовувати інші форми діяльності, що не суперечать чинному законодавству, тощо.

Щодо правосуб'єктності об'єднань громадян зауважимо, що склалися два шляхи її формування.

У першому випадку їх утворення та діяльність підпорядковані виключно нормам законодавчих актів - тобто "Закону про об'єднання громадян" або іншим спеціальним законам. При цьому внутрішнє життя - організація, взаємовідносини членів, підрозділів, дисциплінарна відповідальність - регулюється корпоративними нормами, виробленими самими об'єднаннями на основі звичаїв, традицій, особливостей конкретних корпоративних зв'язків. Це, наприклад, селянська та християнсько-демократична партії, органи місцевого самоврядування, адвокатура, Народний Рух України, добровільна народна дружина з охорони громадського порядку тощо. До об'єднань громадян цього типу відносимо також об'єднання, що мають на меті одержання прибутків (кооперативи, комерційні структури).

В іншому випадку об'єднання громадян формуються і діють виключно на базі норм самих об'єднань, тобто норм внутрішніх, закладених у статутних документах громадських формувань: ради директорів і підприємств, загальних зборів трудових колективів, власників майна, їхніх виборчих органів - рад тощо. Але в кожному разі зовнішні стосунки об'єднань громадян, що виникають стосовно використання засобів транспорту, зв'язку, автозаправних матеріалів, природних ресурсів, енергоносіїв тощо, регулюються адміністративно-правовими нормами.

На юридичному статусі об'єднань громадян позначається і те, що вони можуть мати у своїй власності грошові кошти, підприємства, будови, споруди, обладнання, інвентар, культурно-освітні фонди, майно, необхідне для забезпечення статутної діяльності. Управління ж ними здійснюється на підставі норм адміністративного та трудового права. У цій самій сфері органи держави можуть визначати межі та способи реалізації прав і обов'язків об'єднань громадян, що займаються виробничо-господарською діяльністю, у податковій справі, в питаннях адміністративно-дозвільної системи.

Суб'єктами права володіння, користування та розпорядження зазначених матеріальних цінностей є статутні органи управління об'єднань громадян. Звідси й право об'єднань виступати учасниками цивільно-правових відносин, захищати й представляти свої законні інтереси, інтереси своїх членів, набувати нових майнових і немайнових прав та обов'язків (такими правами не наділяються політичні партії).

До засновників об'єднань громадян законодавством також встановлено певні вимоги.

Так, політичні партії можуть створюватися тільки за ініціативою повнолітніх громадян України, які не обмежені судом у дієздатності і не перебувають у місцях позбавлення волі.

Що стосується громадських організацій, то їх засновниками, крім громадян України, можуть бути іноземні громадяни та особи без громадянства, яким виповнилося 18 років.

Засновниками молодіжних та дитячих організацій можуть бути особи, які досягли 15-річного віку (Закон України "Про молодіжні та дитячі громадські організації"¹).

Важливим чинником, що впливає на адміністративно-правовий статус об'єднань громадян, є встановлення державою обмежень на створення та діяльність об'єднань громадян.

Так, не підлягають легалізації такі об'єднання громадян, а діяльність легалізованих об'єднань громадян забороняється в судовому порядку, якщо їх метою є: зміна насильницьким шляхом конституційного ладу та в будь-якій протизаконній формі порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганда війни, насильства, розпалювання міжетнічної, расової та релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення, створення воєнізованих формувань (ст. 4 Закону України "Про об'єднання громадян").

Держава не втручається в діяльність об'єднань громадян, надаючи їм широку автономію.

Законом України "Про об'єднання громадян" також закріплено право представників цих органів бути присутніми на заходах, які проводять об'єднання громадян, вимагати необхідні документи та одержувати у необхідних випадках пояснення.

Фінансові органи та органи податкової адміністрації здійснюють контроль за джерелами і розмірами прибутків та інших фінансових надходжень, а також за правильністю сплати об'єднаннями громадян податків. Зі свого боку, об'єднання громадян повинні представляти фінансовим органам декларацію про свої прибутки та витрати.

Контроль за виконанням об'єднаннями громадян чинних норм і стандартів може здійснюватися екологічними, пожежними, санітарно-епідемічними та іншими органами державного нагляду і контролю. За порушення законодавства об'єднання громадян несуть відповідальність у встановленому законом порядку.

У разі порушення політичними партіями Конституції України, Закону України "Про політичні партії в Україні" та інших законів України до них можуть бути вжиті такі заходи:

- 1) попередження про недопущення незаконної діяльності;
- 2) заборона політичної партії (ст. 19 Закону України "Про політичні партії в Україні").

Стаття 20 Закону України "Про політичні партії в Україні" визначає, що у разі публічного оголошення керівними органами політичної партії наміру вчинення політичною партією дій, за які законами України передбачена юридична відповідальність, відповідні органи, до відання яких належить контроль за діяльністю політичних партій, видають приписи про недопущення протиправних вчинків.

Якщо вчинені політичною партією дії не тягнуть за собою іншого виду відповідальності, відповідними контролюючими органами видається припис про усунення допущених правопорушень.

Керівництво політичної партії зобов'язане невідкладно усунути порушення законодавства України, що стали підставою для винесення попередження, і в п'ятиденний строк повідомити про вжиті заходи органу, який виніс попередження.

Політична партія також може бути заборонена в судовому порядку у випадку порушення вимог щодо створення і діяльності політичних партій, встановлених Конституцією України, цим та іншими законами України.

Заборона діяльності політичної партії тягне за собою припинення діяльності політичної партії, розпуск керівних органів, обласних, міських, районних організацій політичних партій, її первинних осередків та інших структурних утворень, передбачених статутом партії, припинення членства в політичній партії (ст. 21 Закону України "Про політичні партії в Україні").

Крім того, ст. 22 Закону України "Про політичні партії в Україні" передбачено, зокрема, й відповідальність посадових осіб і громадян за порушення законодавства про політичні партії.

За порушення цього Закону посадові особи і громадяни, причетні до створення, організації діяльності та участі в діяльності незареєстрованих політичних партій, обмеження в правах чи переслідування громадян у зв'язку з належністю чи неналежністю до політичних партій, необгрунтованої відмови в реєстрації політичної партії, надання політичній партії будь-яких переваг чи обмеження передбачених законом прав політичної партії та її членів, порушення закону при використанні символіки політичної партії, заподіяння матеріальної чи моральної шкоди політичній партії, утворення воєнізованих формувань, участі у діяльності забороненої політичної партії або інших передбачених чинним законодавством порушень, - притягуються до дисциплінарної, адміністративної, цивільної або кримінальної відповідальності згідно з законами України.

Законодавством України досить повно визначена адміністративна правосуб'єктність громадян, громадських організацій та політичних партій, що дає широкі можливості їх залучення до державного управління.

Держава приділяє велику увагу правоосвітній роботі з об'єднаннями громадян, щоб допомогти їм використовувати створені державою механізми їх залучення до правотворчої, правозастосовчої та правоохоронної діяльності держави.

Результатом цієї спільної роботи має стати реальне впровадження у щоденну діяльність демократичних інститутів влади принципів демократії та верховенства права.

Громадські організації є невід'ємним елементом будь-якого демократичного суспільства. Їх соціально-політичне призначення і роль полягають, насамперед, у тому, що вони допомагають людям у повсякденному житті, звільняють особистість від необхідності самостійно вирішувати безліч проблем, відкривають широкі можливості для суспільно-політичної ініціативи народу, для здійснення ним самоврядування.

Запитання для самоконтролю.

Питання для обговорення

1. Поняття і система способів забезпечення законності.
2. Контроль та його види.
3. Адміністративний нагляд.
4. Звернення громадян, як спосіб забезпечення законності.

Основні терміни та поняття

Законність, дисципліна, принципи забезпечення законності, державно-правовий механізм забезпечення законності, адміністративно-правові режими, звернення громадян, пропозиція (зауваження), заява (клопотання), клопотання, скарга.

Питання для самоконтролю:

1. Звернення громадян як спосіб забезпечення законності у державному управлінні.
2. Види звернень. Пропозиції (зауваження), заяви (клопотання), скарги. Вимоги до звернень.
3. Розгляд пропозицій, заяв, скарг. Права громадянина при розгляді заяви чи скарги. Обов'язки адресатів щодо розгляду заяв чи скарг.
4. Відповідальність за порушення законодавства про звернення громадян.
5. Заходи щодо забезпечення конституційних прав громадян на звернення.

Ситуаційна вправа

Державний реєстратор відмовив в реєстрації приватного акціонерного товариства. Засновники приватного акціонерного товариства звернулися до суду з позовом про визнання відмови недійсною та зобов'язання зареєструвати приватне акціонерне товариство. Вирішіть справу.

Додаткові джерела:

1. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади — К.: Наукова думка, 2009. — 304 с.
2. Гладун З. С. Адміністративне право України: навч. посіб. для підготов. до іспиту / З. С. Гладун. - К.: Знання, 2010. - 301 с.

3. Громадські організації та органи державного управління: питання взаємовідносин / Н.Р. Нижник (заг. ред.) — Хмельницький: ХУУП, 2007. — 236 с.
4. Демократичні засади державного управління та адміністративне право: монографія / [Ю. С. Шемшученко та ін.]; за заг. ред. В. Б. Авер'янова; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. - К.: Юридична думка, 2010. - 495 с.
5. Дерещ В.А. Органи виконавчої влади України та управлінські — К.: Юридична думка, 2007. — 180с.

Тема 4. Публічне адміністрування та влада

1. Феномен влади.

Термін «Влада» — використовується для назви кількох різних, але взаємопов'язаних понять:

- Право та можливість керувати, розпоряджатися чимось або кимось.
- Політичне панування, політичний устрій.
- Державна влада (судова, законодавча, виконавча)
- Військова міць (військова влада)

Помітно, що найзагальнішим та основним є найперше визначення, а наступні є його специфічними відображеннями.

В найширшому розумінні влада це здатність впливати на події та явища. В такому широкому значенні говорять не тільки на відносини між людьми, але й на взаємодію людини з навколишнім світом (кажуть про владу людини над природою) чи навіть природних явищ між собою. Однак перш за все влада розглядається як соціальна категорія і стосується стосунків між людьми.

У спеціальній літературі і в мовній практиці різних народів склались свої традиції слововживання групи термінів, що відносяться до феномену влади. В сербськохорватській мові українському терміну «влада» відповідає слово *Моć*, словенській — *Мос* (*ovládanie*). В німецькій мові слово «*Macht*» одночасно означає «влада» і «сила» і походить, як вказував Е.Канетті, від готського кореня «*magen*» (*vermögen*), що значить «мати змогу». Англійське «*power*» («сила (філософія)») одним зі значень теж має «владу». Англійське слово *power* походить від французького *puvoir*, яке, в свою чергу, походить від латинських слів *potestas* і *potentia*, що означають «здатність» (обидва вони утворені від дієслова *potere* — «бути здатним»). Для римлян слово *potentia* означало здатність чи спроможність однієї особи або речі впливати на іншу. Слово *potestas*, яке мало більш вузький політичний смисл, означало особливі можливості, що їх набували люди, спілкуючись і діючи спільно; у наш час ми запозичуємо дещо з цього поняття, коли говоримо, що сила — в гурті. Цицерон установив таке розрізнення: «*Potestas in populo, auctoritas in senatu*» («Влада — в народу, владні повноваження — в сенату»); слід зазначити, що поняття влади римляни старанно відмежовували від інших понять, таких як владні повноваження, примус, сила і насильство. Влада є явищем, що пронизує людське суспільство і зачіпає усі сторони людського життя. Тому поняття влади є дуже важливим в багатьох соціальних науках, перш за все в політології, предметом вивчення якої владні стосунки між людьми.

Існує дуже багато різних підходів до визначення влади. Така різноманітність пояснюється як складністю та багатоплановістю самого поняття так і неоднозначністю, суб'єктивністю його розуміння. Свідченням останнього може служити наступний приклад — оскільки в англійській мові слово *power* означає не лише владу, але й силу, енергію і навіть електричний струм, то для багатьох англійських дослідників цілком природним є розгляд влади саме як сили, дії, поштовху. Наприклад Роберт Даль висуває припущення, що «наші уявлення про основоположні способи оцінювання [влади і] впливу ґрунтуються на інтуїтивних поняттях, дуже близьких до тих, на яких базується поняття сили в механіці». Тому вкрай важко стверджувати, що якимось визначенням є вичерпним чи об'єктивним, скоріш кожне з них виявляє як певні аспекти влади так і різні точки зору на неї.

Наведемо основні визначення феномену влади у різних наукових школах:

Біхевіористське визначення: Влада є певним типом поведінки, заснованим на можливості зміни поведінки інших людей.

Телеологічне визначення: Влада – це досягнення певних цілей, отримання запланованих результатів.

Інструменталістське визначення: Влада як можливість використання певних засобів, зокрема насильства для досягнення певних цілей.

Структуралістське визначення: Влада визначається як певного роду особливі стосунки між керівником і підлеглим у ситуації управління, однак ці стосунки є в значній мірі знеособленими. Влада розглядається як безособова властивість будь-якої соціальної системи.

Влада як вплив: Визначення влади як впливу одних на інших. Така взаємодія описується формулою: влада А над Б є здатність добитися того, щоби Б «ніколи не зробив би без впливу А» (Д.Даль).

Конфліктне визначення: Влада це позиція панування, пов'язана із здатністю окремих груп і індивідів контролювати механізм розподілення дефіцитних суспільних цінностей навколо розподілу яких існує конфлікт.

Вольове визначення: М. Вебер визначав владу як «вірогідність того, що один діяч у суспільних взаєминах... проявить свою власну волю» всупереч опору інших («*Economy and society*», vol. I, p. 53).

2. Публічна влада та публічне адміністрування.

Важливе значення для визначення державного управління має розуміння його співвідношення з категорією "державна виконавча влада". Порівняння їх понять і дефініцій показує наступне. Влада - це здатність і можливість здійснювати свою волю, підкоряти їй, спонукати людей (їх колективи) до певних дій і певної поведінки. Основними

засобами, за допомогою яких встановлюється влада, є авторитет, право, насильство. Управління - це вольовий вплив суб'єкта на об'єкт. Поняття "воля" є ключовим у кожному з вищенаведених визначень. Воля - це здатність, по-перше, до визначення мети діяльності, а по-друге, до вольової поведінки. За своєю структурою вольова поведінка розпадається на: а) прийняття рішення і б) його реалізацію. Іншими словами, - на усвідомлення необхідності діяти і на безпосередньо вольові дії. Підкорення іншій волі своїй (тобто влада) реалізується за допомогою відповідних владних команд. Такі команди є цілеспрямованим вольовим впливом. У свою чергу, цілеспрямований вольовий вплив - найбільш характерна ознака управління. З цього випливає висновок, що влада реалізується шляхом управлінської діяльності, а управління є способом реалізації влади.

3. Механізм взаємодії влади та публічного адміністрування.

Ефективність правового впливу на суспільні відносини в сфері публічного адміністрування залежить не тільки від їх природи та особливостей, правильно знайденого методу регулювання, а й від успішного використання всіх елементів механізму, за допомогою якого правова воля переводиться у фактичну поведінку суб'єктів публічного адміністрування.

Механізм публічного регулювання - це сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється вплив на відносини, що виникають у процесі реалізації адміністративних зобов'язань публічної адміністрації.

До структури цього механізму входять наступні елементи (засоби):

- норми адміністративного права, об'єктивно виражені в законах та інших нормативних актах;
- адміністративно-правові відносини;
- акти застосування норм адміністративного права;
- акти тлумачення норм адміністративного права;
- правосвідомість;
- правова культура;
- законність.

Кожний елемент цього механізму виконує специфічну роль у регулюванні поведінки людей. Ці елементи одночасно виступають як юридичні засоби адміністративно-правового регулювання. При цьому адміністративно-правові засоби включаються в процес регулювання в певній послідовності. Таким чином, адміністративно-правове регулювання являє собою процес послідовного використання адміністративно-правових засобів для досягнення цілей регулювання дій учасників суспільних відносин.

В адміністративно-правовій науці та практиці діяльності публічної адміністрації велике значення надається чіткому правовому регулюванню суспільних відносин, що виникають у сфері публічного адміністрування.

Найважливішими засобами механізму адміністративно-правового регулювання є норми права. За їх допомогою, з одного боку, регулюється поведінка суб'єктів адміністративного права, охороняються права фізичних та юридичних осіб, встановлений в державі правопорядок, з іншого, виникають адміністративні правовідносини, в яких статус суб'єктів реалізується. В адміністративно-правових відносинах, як елементі правового регулювання, індивідуалізуються положення тієї або іншої норми адміністративного права, визначаються характер, права й обов'язки їх учасників. Акти застосування норм адміністративного права включаються в механізм адміністративно-правового регулювання як засоби індивідуалізації прав, обов'язків і міри відповідальності. Юридичними фактами є конкретні життєві обставини, з якими пов'язують виникнення, зміну та припинення адміністративно-правових відносин (їх поділяють на дії та події (не залежать від волі людини)). Правова свідомість - це система відображення правової дійсності у поглядах, почуттях, уявленнях людей про право, що складається з правової ідеології, правової психології та правової поведінки. Правова культура це система правових цінностей, завдяки яким правильно розуміються та виконуються положення норм адміністративного права. Законність - це правовий режим, за допомогою якого дотримуються норм права всі суб'єкти адміністративно-правових відносин. Акти тлумачення норм адміністративного права роблять легшим та доступнішим їх сприйняття, разом із іншими елементами механізму вони сприяють якіснішому досягненню цілей правового регулювання.

Якщо розглядати підстави на яких тримається влада в людських суспільствах, то можна виділити три типи влади.

1. Примусова влада. Ця влада є найбільш поширеною і спирається на загрозу застосування сили. Вона може бути як легітимною (від лат. *legitimus* – узгоджений з законом; законний; правомірний) так і нелегітимною. До першої слід відносити тільки таку владу, яка добровільно приймається більшістю підлеглих, без спонукання до послуху шляхом погроз, утиску тощо. Індивіди сприймають таку владу виправданою, хоч шляхи й підстави виправдання і мотивація підкорення авторитетові влади можуть бути різними. Саме таким критеріям відповідає державна влада, котра на підставі загально визнаної правомірності (законності) може принагідно застосовувати силу. До другої можна віднести владу озброєного грабіжника, що примушує жертву віддати свій гаманець. Примусовість і в першому, і в другому випадку не означає, що люди завжди покірливі у напрямку тиску, насправді у них є можливість вибору: не підкоритись силі навіть з ризиком втрати свободи або й життя.

2. Психологічна влада. Вона зустрічається там, де людина діє в заданому напрямку під психологічним впливом, часто неусвідомлюваним. Це влада переконання та навіювання. При ефективному функціонуванні «психологічної влади» індивіди підпадають під процедуру «промивання мозку» і частіше за все не мають ніякої можливості вибору своєї поведінки, як у випадку примусової влади.

3. Економічна влада. Її основою є обмін товарами й послугами за взаємною осмисленою згодою. Індивіди приймають умови взаємообміну, підкоряються їм з огляду на особисту вигоду. Однак відомо, що при обміні вихідні

позиції його учасників можуть бути далеко нерівними і тоді одні групи або індивіди мають змогу диктувати умови обміну іншим, ставлячи їх у невідгдане становище і тим самим здобуваючи ту саму економічну владу.)

5. Держава як суб'єкт політичної влади.

Публічна адміністрація утворює декілька рівнів. Центральний та місцевий рівні публічної адміністрації представляють центральні органи виконавчої влади, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

1. Центральні органи виконавчої влади як суб'єкти публічного адміністрування

Систему центральних органів виконавчої влади складають міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади. До інших центральних органів виконавчої влади віднесено державні служби, державні агентства, державні інспекції та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Система центральних органів виконавчої влади є складовою системи органів виконавчої влади, вищим органом якої є Кабінет Міністрів України.

Міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики.

Повноваження міністерств, інших центральних органів виконавчої влади поширюються на всю територію держави.

Діяльність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади ґрунтується на принципах верховенства права, забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина, безперервності, законності, забезпечення єдності державної політики, відкритості та прозорості, відповідальності. Міністерства діють за принципом єдиноначальності. Інші центральні органи виконавчої влади діють за принципом єдиноначальності, якщо інше не передбачено законом. Підприємства, установи та організації, що належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, не можуть здійснювати владні повноваження, крім випадків, визначених законом.

Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади є юридичними особами публічного права. Міністерства, інші центральні органи виконавчої влади набувають статусу юридичної особи з дати внесення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців запису про їх державну реєстрацію як юридичної особи. Міністерства, інші центральні органи виконавчої влади припиняються як юридичні особи з дати внесення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців запису про державну реєстрацію їх припинення. Міністерство, інший центральний орган виконавчої влади має печатку із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням, власні бланки, рахунки в органах Державної казначейської служби України. На будинках, де розмішуються міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, вивішуються таблички (вивіски) із зображенням Державного Герба України та найменуванням розташованих органів і піднімається Державний Прапор України. Зразки печаток, бланків і табличок (вивісок) міністерств, інших центральних органів виконавчої влади затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Утворення, реорганізація та ліквідація міністерств та інших центральних органів виконавчої влади характеризується тим, що міністерства та інші центральні органи виконавчої влади утворюються, реорганізуються та ліквідується Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України. Члени Кабінету Міністрів України можуть вносити Прем'єр-міністрові України пропозиції щодо утворення, реорганізації або ліквідації міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Утворення, реорганізація та ліквідація міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади здійснюються з урахуванням завдань Кабінету Міністрів України, а також з урахуванням необхідності забезпечення здійснення повноважень органів виконавчої влади і недопущення дублювання повноважень. Міністерство, інший центральний орган виконавчої влади утворюється шляхом утворення нового органу влади або в результаті реорганізації (злиття, поділу, перетворення) одного чи кількох центральних органів виконавчої влади. Міністерство, інший центральний орган виконавчої влади припиняється шляхом реорганізації (злиття, приєднання, поділу, перетворення) або ліквідації. Державна реєстрація міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади як юридичної особи здійснюється у триденний строк з дня набрання чинності актом Президента України про призначення керівника новоутвореного міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади. Здійснення заходів щодо державної реєстрації міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади як юридичної особи покладається на керівника такого органу.

Міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, щодо яких набрав чинності акт Президента України про їх припинення, продовжують здійснювати повноваження та функції у визначених сферах компетенції до завершення здійснення заходів з утворення міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, до якого переходять повноваження та функції міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, що припиняється, та можливості забезпечення здійснення ним цих функцій і повноважень, про що видається відповідний акт Кабінету Міністрів України. Указом Президента України про ліквідацію міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади визначається орган виконавчої влади, якому передаються повноваження та функції міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, що ліквідується. Порядок здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією чи ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, визначається Кабінетом Міністрів України.

Міністерства

Міністерство є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Президентом України сферах, проведення якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України. Міністерство очолює міністр України (далі - міністр), який є

членом Кабінету Міністрів України. Порядок призначення на посаду та звільнення з посади, припинення повноважень на посаді міністра, а також статус міністра як члена Кабінету Міністрів України, визначаються Конституцією та Законом України "Про Кабінет Міністрів України".

Основними завданнями міністерства як органу, що забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох сферах, є:

- 1) забезпечення нормативно-правового регулювання;
- 2) визначення пріоритетних напрямів розвитку;
- 3) інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики;
- 4) узагальнення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення та внесення в установленому порядку проектів законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України на розгляд Президентів України та Кабінету Міністрів України;
- 5) здійснення інших завдань, визначених законами України та покладених на нього актами Президента України.

Міністр

Міністр як член Кабінету Міністрів України здійснює повноваження, визначені Законом України "Про Кабінет Міністрів України", в тому числі щодо спрямування та координації діяльності центральних органів виконавчої влади. Міністр як керівник міністерства:

- 1) очолює міністерство, здійснює керівництво його діяльністю;
- 2) визначає пріоритети роботи міністерства та шляхи виконання покладених на нього завдань, затверджує плани роботи міністерства, звіти про їх виконання;
- 3) в межах компетенції організовує та контролює виконання апаратом міністерства і територіальними органами міністерства Конституції України, законів України, актів та доручень Президента України, актів Кабінету Міністрів України;
- 4) забезпечує виконання зобов'язань, взятих за міжнародними договорами України;
- 5) вносить Прем'єр-міністрові України пропозиції щодо призначення на посади першого заступника міністра, заступника міністра (у разі введення), заступника міністра - керівника апарату;
- 6) затверджує положення про самостійні структурні підрозділи апарату міністерства, призначає на посади та звільняє з посад їх керівників і заступників керівників, працівників патронатної служби міністра;
- 7) вносить Кабінету Міністрів України подання про утворення в межах граничної чисельності державних службовців та працівників апарату міністерства і коштів, передбачених на утримання міністерства, ліквідацію, реорганізацію територіальних органів міністерства як юридичних осіб публічного права, затверджує положення про них;
- 8) затверджує структуру апарату міністерства і його територіальних органів;
- 9) утворює, ліквідує, реорганізовує за погодженням з Кабінетом Міністрів України територіальні органи міністерства як структурні підрозділи апарату міністерства, що не мають статусу юридичної особи;
- 10) призначає на посади керівників територіальних органів міністерства за погодженням з головами місцевих державних адміністрацій та їх заступників і звільняє їх з посад;
- 11) вносить на розгляд Кабінету Міністрів України пропозиції у разі вмотивованої відмови Голови Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Голови Ради міністрів Автономної Республіки Крим, голови обласної державної адміністрації (підтримки головою обласної державної адміністрації вмотивованої відмови голови районної державної адміністрації) погодити призначення керівника територіального органу міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується міністром, керівника підприємства, установи, організації, що належить до сфери управління цього міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується міністром, про надання Кабінетом Міністрів України згоди на призначення такого керівника;
- 12) утворює, ліквідує, реорганізовує підприємства, установи, організації, що належить до сфери управління цього міністерства, затверджує їхні положення (статути), призначає на посади за погодженням з головами місцевих державних адміністрацій та звільняє з посад їх керівників, крім випадків, установлених законом, здійснює у межах своїх повноважень інші функції з управління об'єктами державної власності;
- 13) притягує до дисциплінарної відповідальності керівників державних підприємств, установ, організацій, що перебувають у сфері управління відповідного міністерства;
- 14) скасовує повністю чи в окремі частині акти територіальних органів міністерства;
- 15) порушує в установленому порядку питання щодо заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності першого заступника та заступника міністра (у разі введення), заступника міністра - керівника апарату;
- 16) порушує в установленому порядку питання щодо присвоєння рангу державного службовця заступнику міністра - керівнику апарату;
- 17) вирішує в установленому порядку питання щодо заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності керівників та заступників керівників самостійних структурних підрозділів апарату міністерства, керівників та заступників керівників територіальних органів міністерства, присвоює їм ранги державних службовців;
- 18) вносить подання щодо представлення в установленому порядку державних службовців та працівників апарату міністерства, його територіальних органів до відзначення державними нагородами України;
- 19) представляє міністерство у публічно-правових відносинах з іншими органами, підприємствами, установами та організаціями в Україні та за її межами;
- 20) у передбачених законодавством випадках погоджує призначення на посади та звільнення з посад керівників відповідних структурних підрозділів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій;

- 21) визначає обов'язки першого заступника міністра, заступника міністра (у разі введення) та заступника міністра - керівника апарату, розподіл повноважень міністра між першим заступником міністра та заступником міністра (у разі введення), які вони здійснюють у разі його відсутності;
- 22) скасовує повністю чи в окремій частині накази заступника міністра - керівника апарату;
- 23) залучає державних службовців та працівників територіальних органів міністерства, а за згодою керівників - державних службовців та працівників міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, місцевих органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій до розгляду питань, що належать до компетенції міністерства;
- 24) приймає рішення щодо розподілу бюджетних коштів, головним розпорядником яких є міністерство;
- 25) утворює комісії, робочі та експертні групи;
- 26) скликає та проводить наради з питань, що належать до його компетенції;
- 27) підписує накази міністерства;
- 28) дає обов'язкові для виконання державними службовцями та працівниками апарату міністерства доручення.

Перший заступник міністра, заступник міністра

Міністр має першого заступника, який здійснює визначені міністром обов'язки. У разі необхідності для забезпечення здійснення міністерством окремих завдань рішенням Президента України у структурі міністерства може бути введено посаду заступника міністра. Перший заступник міністра та заступник міністра (у разі введення) призначаються на посади за поданням Прем'єр-міністра України та звільняються з посад Президентом України. Прем'єр-міністр України вносить на розгляд Президента України подання про призначення на посади першого заступника міністра та заступника міністра (у разі введення) відповідно до пропозицій відповідного міністра. У разі звільнення міністра перший заступник міністра та заступник міністра (у разі введення) звільняються з посад Президентом України. Перший заступник міністра, заступник міністра (у разі введення) дають обов'язкові для виконання державними службовцями та працівниками апарату міністерства та його територіальних органів (у разі утворення) доручення. Посади першого заступника міністра та заступника міністра (у разі введення) належать до політичних посад, на які не поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу.

Заступник міністра - керівник апарату призначається на посаду за поданням Прем'єр-міністра України та звільняється з посади Президентом України. Прем'єр-міністр України вносить на розгляд Президента України подання про призначення на посаду заступника міністра - керівника апарату відповідно до пропозиції відповідного міністра. Заступник міністра - керівник апарату є державним службовцем. Основними завданнями заступника міністра - керівника апарату є забезпечення діяльності апарату міністерства, стабільності і наступності у його роботі, організація поточної роботи, пов'язаної із здійсненням повноважень міністерства.

Територіальні органи міністерства утворюються як юридичні особи публічного права в межах граничної чисельності державних службовців та працівників міністерства і коштів, передбачених на утримання міністерства, ліквідовуються, реорганізуються за поданням міністра Кабінетом Міністрів України.

Територіальні органи міністерства можуть утворюватися, ліквідуватися, реорганізовуватися міністром як структурні підрозділи апарату міністерства, що не мають статусу юридичної особи, за погодженням із Кабінетом Міністрів України.

Територіальні органи міністерства утворюються у випадках, коли їх створення передбачено положенням про міністерство, затвердженим Президентом України. Територіальні органи міністерства можуть утворюватися в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, районах, районах у містах, містах обласного, республіканського (Автономної Республіки Крим) значення та як міжрегіональні (повноваження яких поширюються на декілька адміністративно-територіальних одиниць) територіальні органи (у разі їх утворення). Територіальні органи міністерства діють на підставі положень, що затверджуються міністром. Типове положення про територіальні органи міністерства затверджується Кабінетом Міністрів України. Територіальні органи міністерства набувають статусу юридичної особи з дня внесення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців запису про їх державну реєстрацію як юридичної особи. Територіальні органи міністерства припиняються як юридичні особи з дня внесення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців запису про державну реєстрацію їх припинення. Керівники територіальних органів міністерства призначаються на посади за погодженням з головами місцевих державних адміністрацій та звільняються з посад міністром, якщо інше не передбачено законом. Заступники керівників територіальних органів міністерства призначаються на посади та звільняються з посад міністром. Інші державні службовці територіальних органів міністерства призначаються на посади та звільняються з посад керівниками територіальних органів міністерства. Працівники територіальних органів міністерства приймаються на роботу та звільняються з роботи керівниками територіальних органів міністерства. Структуру територіальних органів міністерства затверджує міністр. Штатний розпис та кошторис територіальних органів міністерства затверджує заступник міністра - керівник апарату.

Накази міністерства

Міністерство у межах своїх повноважень, на основі і на виконання Конституції та законів України, актів і доручень Президента України, актів Кабінету Міністрів України видає накази, які підписує міністр. Накази міністерства, видані в межах його повноважень, є обов'язковими для виконання центральними органами виконавчої влади, їх територіальними органами, місцевими державними адміністраціями, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями всіх форм власності та громадянами. Накази міністерства нормативно-правового змісту підлягають державній реєстрації Міністерством юстиції України та включаються до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів. Накази міністерства, які є нормативно-правовими актами, після включення до Єдиного державного реєстру нормативно-

правових актів опубліковуються державною мовою в офіційних друкованих виданнях. Всі накази міністерства оприлюднюються державною мовою на офіційному сайті міністерства. Накази міністерства, які є нормативно-правовими актами і пройшли державну реєстрацію, набувають чинності з дня офіційного опублікування, якщо інше не передбачено самими актами, але не раніше дня офіційного опублікування. Накази міністерства або їх окремі частини можуть бути оскаржені фізичними та юридичними особами до адміністративного суду в порядку, встановленому законом. Накази міністерства можуть бути скасовані Кабінетом Міністрів України повністю чи в окремій частині. Скасування наказу міністерства Кабінетом Міністрів України має наслідком припинення вчинення будь-якими органами, особами дій, спрямованих на виконання скасованого наказу міністерства, здійснення повноважень, визначених цим наказом.

Інші центральні органи виконавчої влади

Центральні органи виконавчої влади утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики як служби, агентства, інспекції.

Діяльність центральних органів виконавчої влади спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів згідно із законодавством.

Основними завданнями центральних органів виконавчої влади є:

- 1) надання адміністративних послуг;
- 2) здійснення державного нагляду (контролю);
- 3) управління об'єктами державної власності;
- 4) внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують та координують їх діяльність;
- 5) здійснення інших завдань, визначених законами України та покладених на них Президентом України.

Центральні органи виконавчої влади можуть здійснювати одне або кілька визначених частиною першою цієї статті завдань. У разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, центральний орган виконавчої влади утворюється як служба.

У разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління, центральний орган виконавчої влади утворюється як агентство.

У разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають контрольно-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства, центральний орган виконавчої влади утворюється як інспекція.

Кабінет Міністрів України спрямовує та координує діяльність центральних органів виконавчої влади через міністра у порядку, визначеному цим Законом та актами Президента України.

Міністр:

- 1) забезпечує формування державної політики у відповідній сфері та контролює її реалізацію центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується ним;
- 2) погоджує та подає на розгляд Кабінету Міністрів України розроблені центральним органом виконавчої влади проекти законів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України;
- 3) визначає пріоритетні напрями роботи центрального органу виконавчої влади та шляхи виконання покладених на нього завдань, затверджує плани його роботи;
- 4) вносить пропозиції Прем'єр-міністрові України стосовно кандидатури на посаду керівника центрального органу виконавчої влади і за пропозицією його керівника - стосовно кандидатур на посади його заступників;
- 5) погоджує структуру апарату центрального органу виконавчої влади;
- 6) видає обов'язкові до виконання центральними органами виконавчої влади накази та доручення з питань, що належать до сфери діяльності центрального органу виконавчої влади;
- 7) погоджує призначення на посади та звільнення з посад керівників та заступників керівників самостійних структурних підрозділів апарату центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується ним;
- 8) погоджує призначення на посади та звільнення з посад керівників і заступників керівників територіальних органів центрального органу виконавчої влади;
- 9) погоджує пропозиції керівника центрального органу виконавчої влади щодо утворення, реорганізації, ліквідації його територіальних органів як юридичних осіб публічного права та вносить на розгляд Кабінету Міністрів України відповідне подання;
- 10) погоджує утворення, реорганізацію, ліквідацію територіальних органів центрального органу виконавчої влади як структурних підрозділів апарату цього органу;
- 11) порушує перед Кабінетом Міністрів України питання щодо скасування актів центрального органу виконавчої влади повністю чи в окремій частині;
- 12) доручає керівнику центрального органу виконавчої влади скасувати акти його територіальних органів повністю чи в окремій частині, а в разі відмови скасовує акти територіальних органів центрального органу виконавчої влади повністю чи в окремій частині;
- 13) порушує перед Президентом України питання щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності керівника центрального органу виконавчої влади та його заступників;
- 14) ініціює питання щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності керівників структурних підрозділів апарату центрального органу виконавчої влади, його територіальних органів та їх заступників, а також керівників підприємств, установ, організацій, що належать до сфери його управління;

15) ініціює питання щодо проведення службового розслідування стосовно керівника центрального органу виконавчої влади, його заступників, інших державних службовців і працівників апарату центрального органу виконавчої влади та його територіальних органів, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління;

16) приймає рішення щодо проведення перевірки діяльності центрального органу виконавчої влади та його територіальних органів;

17) заслуховує звіти про виконання покладених на центральний орган виконавчої влади завдань та планів їх роботи;

18) визначає структурний підрозділ апарату міністерства, що відповідає за взаємодію з центральним органом виконавчої влади;

19) визначає посадових осіб міністерства, які включаються до складу колегії центрального органу виконавчої влади;

20) визначає порядок обміну інформацією між міністерством та центральним органом виконавчої влади, періодичність її подання;

21) вирішує інші питання, пов'язані із спрямуванням і координацією діяльності центрального органу виконавчої влади.

Керівник та заступники керівника центрального органу виконавчої влади

Керівник центрального органу виконавчої влади призначається на посаду за поданням Прем'єр-міністра України та звільняється з посади Президентом України. Керівник центрального органу виконавчої влади може мати не більше двох заступників, які призначаються на посади за поданням Прем'єр-міністра України та звільняються з посад Президентом України. Пропозиції Прем'єр-міністрові України стосовно кандидатур на посади керівника центрального органу виконавчої влади та його заступників вносить міністр, який спрямовує та координує діяльність центрального органу виконавчої влади. Керівник центрального органу виконавчої влади вносить на розгляд міністра пропозиції щодо призначення на посади та звільнення з посад своїх заступників. Керівник центрального органу виконавчої влади та його заступники є державними службовцями.

Керівник центрального органу виконавчої влади:

1) очолює центральний орган виконавчої влади, здійснює керівництво його діяльністю;

2) у межах компетенції організовує та контролює виконання в апараті центрального органу виконавчої влади та його територіальних органах Конституції та законів України, актів та доручень Президента України, актів Кабінету Міністрів України, наказів міністерств;

3) вносить на розгляд міністра, який спрямовує та координує діяльність центрального органу виконавчої влади, пропозиції щодо забезпечення формування державної політики у відповідній сфері, зокрема, розроблені центральним органом виконавчої влади проекти законів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, наказів відповідного міністерства, а також позицію щодо проектів, розробниками яких є інші міністерства;

4) подає на затвердження міністрові, який спрямовує та координує діяльність центрального органу виконавчої влади, плани роботи центрального органу виконавчої влади;

5) затверджує за погодженням з міністром, який спрямовує та координує діяльність центрального органу виконавчої влади, структуру апарату центрального органу виконавчої влади;

6) забезпечує виконання центральним органом виконавчої влади наказів та доручень міністра, який спрямовує та координує діяльність центрального органу виконавчої влади, з питань, що належать до сфери діяльності центрального органу виконавчої влади;

7) забезпечує взаємодію центрального органу виконавчої влади із структурним підрозділом міністерства, визначеним міністром, який спрямовує та координує діяльність центрального органу виконавчої влади, відповідальним за взаємодію з центральним органом виконавчої влади;

8) забезпечує дотримання встановленого міністром, який спрямовує та координує діяльність центрального органу виконавчої влади, порядку обміну інформацією між міністерством і центральним органом виконавчої влади та вчасність її подання;

9) звітує перед міністром про виконання планів роботи центрального органу виконавчої влади та покладених на нього завдань, про усунення порушень і недоліків, виявлених під час проведення перевірок діяльності центрального органу виконавчої влади, його територіальних органів, а також про притягнення до відповідальності посадових осіб, винних у допущених порушеннях;

10) розподіляє обов'язки між своїми заступниками;

11) затверджує положення про самостійні структурні підрозділи апарату центрального органу виконавчої влади;

12) призначає на посади та звільняє з посад у порядку, передбаченому законодавством про державну службу, державних службовців апарату центрального органу виконавчої влади (якщо інше не передбачено законом);

13) приймає на роботу та звільняє з роботи в порядку, передбаченому законодавством про працю, працівників центрального органу виконавчої влади;

14) вносить міністрові пропозиції щодо утворення в межах граничної чисельності державних службовців та працівників центрального органу виконавчої влади і коштів, передбачених на його утримання, а також щодо ліквідації, реорганізації Кабінетом Міністрів України територіальних органів центрального органу виконавчої влади, які є юридичними особами публічного права;

15) утворює в межах граничної чисельності державних службовців та працівників центрального органу виконавчої влади і коштів, передбачених на утримання центрального органу виконавчої влади, ліквідує, реорганізовує за погодженням з Кабінетом Міністрів України та міністром територіальні органи центрального органу виконавчої влади як структурні підрозділи апарату цього органу;

- 16) призначає на посади за погодженням із відповідним міністром та головами відповідних місцевих державних адміністрацій, звільняє з посад керівників територіальних органів центрального органу виконавчої влади;
 - 17) призначає на посади за погодженням з міністром, звільняє з посад заступників керівників територіальних органів центрального органу виконавчої влади;
 - 18) утворює, ліквідує, реорганізовує підприємства, установи, організації, затверджує їхні положення (статuti), в установленому порядку призначає на посади та звільняє з посад їх керівників, здійснює в межах своїх повноважень інші функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління;
 - 19) скасовує повністю чи в окремі частині акти територіальних органів центрального органу виконавчої влади;
 - 20) забезпечує реалізацію державної політики щодо державної таємниці, контроль за її збереженням в апараті центрального органу виконавчої влади;
 - 21) забезпечує формування в установленому порядку кадрового резерву центрального органу виконавчої влади, організацію підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і працівників центрального органу виконавчої влади та осіб, включених до кадрового резерву;
 - 22) вирішує в установленому порядку питання щодо заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців та працівників апарату центрального органу виконавчої влади, керівників територіальних органів центрального органу виконавчої влади, присвоює їм ранги державних службовців (якщо інше не передбачено законом);
 - 23) у встановленому порядку вносить подання щодо представлення державних службовців та працівників апарату центрального органу виконавчої влади, його територіальних органів до відзначення державними нагородами України;
 - 24) представляє в установленому порядку центральний орган виконавчої влади у відносинах з іншими державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями в Україні та за її межами;
 - 25) залучає державних службовців та працівників територіальних органів центрального органу виконавчої влади, а за домовленістю з керівниками - державних службовців та працівників міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, місцевих органів виконавчої влади" органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій до розгляду питань, що належать до компетенції центрального органу виконавчої влади;
 - 26) представляє центральний орган виконавчої влади у відносинах з іншими органами, підприємствами, установами і організаціями в Україні та за її межами;
 - 27) утворює комісії, робочі та експертні групи;
 - 28) скликає та проводить наради з питань, що належать до його компетенції;
 - 29) підписує накази центрального органу виконавчої влади;
 - 30) у межах повноважень дає обов'язкові для виконання державними службовцями і працівниками апарату центрального органу виконавчої влади та його територіальних органів доручення;
 - 31) за погодженням із Міністерством фінансів України затверджує штатний розпис та кошторис апарату центрального органу виконавчої влади;
 - 32) приймає в установленому порядку рішення про розподіл бюджетних коштів, розпорядником яких є центральний орган виконавчої влади;
- Заступники керівника центрального органу виконавчої влади здійснюють повноваження відповідно до затвердженого керівником центрального органу виконавчої влади розподілу обов'язків, якщо інше не передбачено законом. У разі відсутності керівника центрального органу виконавчої влади чи неможливості здійснювати ним свої повноваження з інших причин його обов'язки виконує один із заступників відповідно до встановленого керівником центрального органу виконавчої влади розподілу обов'язків.

Територіальні органи центрального органу виконавчої влади

Територіальні органи центрального органу виконавчої влади утворюються як юридичні особи публічного права в межах граничної чисельності державних службовців та працівників центрального органу виконавчої влади і коштів, передбачених на його утримання, ліквідовуються, реорганізовуються за поданням міністра, який спрямовує та координує діяльність центрального органу виконавчої влади, Кабінетом Міністрів України. Пропозиції щодо утворення, реорганізації та ліквідації територіальних органів центрального органу виконавчої влади на розгляд міністрові вносить керівник центрального органу виконавчої влади. Територіальні органи центрального органу виконавчої влади можуть утворюватись, ліквідуватись, реорганізовуватись керівником центрального органу виконавчої влади як структурні підрозділи апарату центрального органу виконавчої влади за погодженням з міністром, який спрямовує та координує діяльність центрального органу виконавчої влади, та Кабінетом Міністрів України.

Територіальні органи центрального органу виконавчої влади створюються у випадках, коли їх створення передбачено положенням про центральний орган виконавчої влади, затвердженим Президентом України. Територіальні органи центрального органу виконавчої влади можуть утворюватись в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, районах, районах у містах, містах обласного, республіканського (Автономної Республіки Крим) значення та як міжрегіональні (повноваження яких поширюються на декілька адміністративно-територіальних одиниць) територіальні органи (у разі їх утворення). Територіальні органи центрального органу виконавчої влади діють на підставі положень, що затверджуються керівником центрального органу виконавчої влади. Типове положення про територіальні органи центрального органу виконавчої влади затверджується Кабінетом Міністрів України. Територіальні органи центрального органу виконавчої влади набувають статусу юридичної особи з дня внесення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців

запису про їх державну реєстрацію як юридичної особи. Територіальні органи центрального органу виконавчої влади припиняються як юридичні особи з дня внесення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців запису про державну реєстрацію їх припинення. Керівники та заступники керівників територіальних органів центрального органу виконавчої влади призначаються на посади та звільняються з позад керівником центрального органу виконавчої влади за погодженням і міністром, який спрямовує та координує діяльність центрального органу виконавчої влади. Кандидатури на посади керівників територіальних органів центрального органу виконавчої влади погоджуються з головами місцевих державних адміністрацій, якщо інше не передбачено законом. Порядок призначення на посади керівників територіальних органів центрального органу виконавчої влади встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Накази центрального органу виконавчої влади

Центральний орган виконавчої влади у межах своїх повноважень, на основі і на виконання Конституції та законів України, актів та доручень Президента України, актів Кабінету Міністрів України та наказів міністерств видає накази організаційно-розпорядчого характеру, організовує та контролює їх виконання. Накази центрального органу виконавчої влади або їх окремі положення можуть бути оскаржені фізичними та юридичними особами адміністративного суду в порядку, встановленому законом. Накази центрального органу виконавчої влади можуть бути скасовані Кабінетом Міністрів України повністю чи в окремій частині.

Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом

Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України, Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України є центральними органами виконавчої влади зі спеціальним статусом. Інші центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом можуть бути утворені Президентом України. Голова Антимонопольного комітету України, Голова Фонду державного майна України, Голова Державного комітету телебачення і радіомовлення України призначаються на посади та звільняються з посад Президентом України за згодою Верховної Ради України. Голова Адміністрації Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України призначається на посаду за поданням Прем'єр-міністра України та звільняється з посади Президентом України. Заступники голів центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом призначаються на посади за поданням Прем'єр-міністра України та звільняються з посад Президентом України.

Органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим

Конституція України визначає Автономну Республіку Крим як невід'ємну складову України, яка діє згідно з визначеними повноваженнями і вирішує питання, віднесені до її відання.

Урядом автономії є Рада міністрів АРК. Голова Ради міністрів АРК призначається на посаду та звільняється з посади Верховною радою

АРК за погодженням з Президентом України. Повноваження, порядок формування і діяльності Ради міністрів АРК визначаються Конституцією України та законами України, а також нормативно-правовими актами Верховної ради АРК в питаннях, що віднесені до її компетенції.

Згідно зі ст. 137 Конституції України АРК наділена повноваженнями здійснювати нормативне регулювання з питань: сільського господарства і лісів; меліорації і кар'єрів; громадських робіт, ремесел і промислів; благодійництва; містобудування і житлового господарства; туризму, готельної справи, ярмарків; музеїв, бібліотек, театрів, інших закладів культури, історико-культурних заповідників; транспорту загального користування, автошляхів, водопроводів; мисливства, рибальства; санітарної і лікарняної служб.

Наразі чинне законодавство України може делегувати АРК також інші повноваження.

2. Місцеві органи виконавчої влади як суб'єкти публічного адміністрування

Конституція України визначає, що виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації. Особливості здійснення виконавчої влади у містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України.

Склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій. Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. Голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами. Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

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

Обласна чи районна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає рішення і дає обґрунтовану відповідь. Якщо недовіру голові районної чи обласної державної адміністрації висловили дві третини депутатів від складу відповідної ради, Президент України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації.

Місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують:

1) виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади;

- 2) законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян;
- 3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин - також програм їх національно-культурного розвитку;
- 4) підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів;
- 5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм;
- 6) взаємодію з органами місцевого самоврядування;
- 7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

Склад місцевих органів виконавчої влади

Виконавчу владу на місцевому територіальному рівні, тобто в областях, районах, Автономній Республіці Крим, у містах Києві та Севастополі, здійснюють обласні, районні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, а також місцеві (територіальні) органи центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ). Правовою основою організації та діяльності місцевих органів виконавчої влади є Конституція України, Закон України "Про місцеві державні адміністрації", деякі інші нормативно-правові акти.

Місцеві державні адміністрації є єдиноначальними органами виконавчої влади загальної компетенції. Відповідно до п. 10 ст. 106 Конституції України та ст. 8 Закону України "Про місцеві державні адміністрації" голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду за поданням Прем'єр-міністра і звільняються з посади Президентом України.

Місцева державна адміністрація є органом виконавчої влади на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, який виконує повноваження державної влади, делеговані йому виконавчі функції відповідних рад через створювані управління, відділи та інші структурні підрозділи й діє під керівництвом голови місцевої державної адміністрації.

У здійсненні своїх повноважень голова місцевої державної адміністрації відповідальний перед главою держави і Кабінетом Міністрів. Районні державні адміністрації також підзвітні та підконтрольні обласним державним адміністраціям.

Саме через місцеві державні адміністрації здійснюється принцип поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, покладений в основу територіального устрою України. Такий підхід повною мірою відповідає змісту управління місцевими справами, якого додержується більшість країн світу.

На території відповідних державних адміністрацій діють і місцеві (територіальні) органи міністерств та інших ЦОВВ. Їх взаємодія з адміністраціями, а також органами виконавчої влади вищого рівня в період реформування цих органів набуває важливого значення, насамперед у питанні забезпечення чітких субординаційних зв'язків між ними.

Важливою особливістю адміністративно-правового статусу місцевих органів є те, що в ньому певним чином поєднуються повноваження загальної та спеціальної компетенції. Зокрема повноваження спеціальної компетенції здійснюють структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій, до відання яких віднесені питання функціонального чи галузевого управління. З огляду на це серед місцевих органів ЦОВВ виділяються органи двох типів:

- 1) органи, що підпорядковані центральним органам виконавчої влади, хоч і мають певні зв'язки з місцевими державними адміністраціями;
- 2) органи, що підпорядковані головам відповідних місцевих державних адміністрацій, хоч і мають враховувати вимоги реалізації завдань відповідних центральних органів виконавчої влади.

На виконання Конституції і законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, власних і делегованих повноважень голова місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень видає розпорядження, а керівники управлінь відділів та інших структурних підрозділів - накази.

Основними завданнями місцевих державних адміністрацій в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці є: виконання Конституції України, законів, актів Президента України, Кабінету Міністрів, інших актів виконавчої влади вищого рівня; забезпечення законності й правопорядку, додержання прав і свобод громадян; виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин - також програм їх національно-культурного розвитку; підготовка та виконання відповідних бюджетів і програм; взаємодія з органами місцевого самоврядування; реалізація інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами місцевих повноважень.

В управлінні відповідних місцевих адміністрацій перебувають об'єкти державної власності. До них належать заклади освіти, культури, охорони здоров'я, масової інформації, інвестиційні фонди, засновниками яких є відповідні місцеві державні адміністрації, об'єкти, які забезпечують діяльність державних організацій, установ та служб, що перебувають на відповідному обласному та районному бюджеті, інші об'єкти відповідно до чинного законодавства.

У разі делегування повноважень районними чи обласними радами в управлінні державних адміністрацій перебувають також об'єкти спільної власності територіальних громад. Для управління цими об'єктами місцеві державні адміністрації наділені відповідними повноваженнями, які бувають двох видів:

- 1) права і обов'язки, зміст яких безпосередньо впливає з належності цих органів до системи саме виконавчої влади;
- 2) повноваження, якими наділяються місцеві адміністрації іншими органами.

Зокрема місцеві адміністрації здійснюють повноваження місцевого самоврядування, делеговані їм радами відповідного рівня.

Додаткові повноваження органів виконавчої влади вищого рівня можуть передаватися місцевим державним адміністраціям Кабінетом Міністрів за погодженням з Президентом України в межах, визначених Конституцією і законами України. При цьому передача місцевим Державним адміністраціям повноважень інших органів має супроводжуватися передачею відповідних фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень.

Повноваження місцевих державних адміністрацій поділяються на функціональні й галузеві.

До групи повноважень функціонального характеру належать, зокрема, питання забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян тощо. До групи галузевих повноважень належать повноваження місцевих державних адміністрацій у галузях: соціально-економічного розвитку відповідних територій; бюджету, фінансів та обліку; управління майном, приватизації та підприємництва тощо. Для реалізації зазначених повноважень місцеві державні адміністрації мають право проводити перевірки; одержувати відповідну статистичну інформацію; давати обов'язкові для виконання розпорядження керівникам підприємств та установ; порушувати питання про дострокове припинення повноважень відповідних рад, сільських, селищних і міських голів згідно з чинним законодавством.

Місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження, делеговані їм обласними і районними радами відповідно до Конституції України, в обсягах і межах, передбачених Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні".

Водночас у діяльності обласних державних адміністрацій має бути підвищена ефективність контрольно-наглядових функцій за додержанням Конституції і законів, а також щодо здійснення державного управління і місцевого самоврядування з подальшим посиленням у діяльності районних державних адміністрацій розпорядчо-виконавчих функцій. До сфери контрольно-наглядової діяльності державних адміністрацій доцільно, зокрема, віднести: збереження і раціональне використання державного майна; додержання фінансової дисципліни; використання та охорону земель, лісів, надр; виконання правил торгівлі тощо.

Голова місцевої державної адміністрації діє самостійно в межах своєї компетенції. Він очолює державну адміністрацію, здійснює керівництво її діяльністю, несе відповідальність за виконання покладених на адміністрацію завдань і за здійснення нею своїх повноважень. Крім того, він представляє відповідну місцеву адміністрацію у відносинах з іншими державними органами та органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, підприємствами, установами та організаціями, громадськими та іншими особами як в Україні, так і за її межами. На голову покладені повноваження, пов'язані з вирішенням кадрових питань, укладанням та розірванням контрактів з керівниками підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління відповідної державної адміністрації. Він регулярно інформує населення про стан виконання безпосередньо покладених на місцеві адміністрації повноважень.

Управління, відділи та інші структурні підрозділи місцевих адміністрацій здійснюють керівництво галузями управління, несуть відповідальність за їх розвиток. По горизонталі вони підпорядковані й підвітні голові відповідної державної адміністрації, а по вертикалі - органам виконавчої влади вищого рівня - відповідним управлінням, відділам та іншим структурним підрозділам обласної державної адміністрації.

Організаційно-процедурні питання діяльності місцевих адміністрацій регулюються їх регламентами, що затверджуються головами відповідних адміністрацій. Типові регламенти місцевих державних адміністрацій затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Для правового, організаційного, матеріально-технічного та іншого забезпечення діяльності місцевої державної адміністрації, підготовки аналітичних, інформаційних та інших матеріалів головою відповідної місцевої державної утворюється апарат місцевої державної адміністрації у межах виділених бюджетом коштів. Апарат очолює посадова особа - керівник апарату, який призначається на посаду головою місцевої державної адміністрації. Він же затверджує положення та визначає структуру апарату, призначає на посади і звільняє з посад керівників та інших працівників структурних підрозділів апарату.

Адміністративно-правовий статус інших (крім органів виконавчої влади) державних органів

Суб'єктами адміністративного права є, крім органів виконавчої влади, інші державні органи. Вони вступають у адміністративно-правові відносини з приводу виконання покладених на них обов'язків і реалізації належних їм прав у сфері державного управління.

За загальним правилом, серед державних органів, які не належать до виконавчої гілки влади, переважна більшість бере участь в адміністративно-правових відносинах не безпосередньо, а через свій апарат. Це стосується насамперед органів законодавчої і судової влади, а також органів прокуратури.

Водночас існує низка специфічних державних органів, які тією чи іншою мірою здійснюють права й обов'язки у сфері адміністративно-правового регулювання не тільки через свій апарат, а й безпосередньо, тобто як власне органи. Це викликано наступними їх спільними рисами:

а) вони наділені правом приймати рішення, які обов'язкові для виконання певними органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, посадовими особами, суб'єктами підприємницької діяльності, громадянами;

б) вони є носіями певних обов'язків у сфері державного управління.

До таких органів належать Національний банк України, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, Рада національної безпеки і оборони України, Центральна виборча комісія, Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим, Вища Рада юстиції, деякі інші органи.

Відтак адміністративно-правовий статус інших (крім органів виконавчої влади) державних органів треба характеризувати, маючи на увазі дві групи суб'єктів адміністративного права, які представлені:

по-перше, апаратом певних державних органів;

по-друге, безпосередньо самими державними органами, не розмежовуючи адміністративну правосуб'єктність власне органу та його апарату.

Органи місцевого самоврядування як суб'єкти публічного адміністрування

Одним із основних центрів публічної влади, яка максимально наближена до людини, є органи місцевого самоврядування. Конституція України визначає, що народ України може здійснювати владу через органи місцевого самоврядування.

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

Сутність місцевого самоврядування полягає в гарантованому державою праві територіальної громади, громадян та їх органів розв'язувати значну частину місцевих справ і управляти ними, діючи в межах закону, під свою відповідальність та в інтересах населення.

Територіальна організація самоврядування в Україні ґрунтується на поєднанні загальнодержавних і місцевих інтересів.

Серед найважливіших ознак органів місцевого самоврядування виділяють їх правову, організаційну, матеріальну та фінансову автономію.

Правова автономія означає, що органи місцевого самоврядування наділені своїми власними повноваженнями, передбаченими Конституцією та чинним законодавством України.

Організаційна автономія органів місцевого самоврядування виявляється в їх можливості самостійно визначати та будувати свою внутрішню структуру для того, щоб вона відповідала місцевим потребам і забезпечувала ефективне управління. Діючи в межах закону, органи місцевого самоврядування не підпорядковуються іншим органам. Контроль за органами місцевого самоврядування здійснюють лише для забезпечення законності їх дій.

Матеріальна та фінансова автономія органів місцевого самоврядування виявляється в їх праві володіти й розпоряджатися коштами та майном для здійснення своїх функцій і повноважень.

Місцеве самоврядування має свою систему, що складається з територіальної громади, сільської, селищної та міської ради, сільського, селищного і міського голови, виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, районних і обласних рад.

Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування - сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

У свою чергу, сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші самоорганізації населення й наділяти їх частиною власної компетенції) фінансів, майна. Серед інших органів місцевої самоорганізації населення Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 р., крім будинкових, вуличних, квартальних, називає також форми безпосереднього волевиявлення народу - місцеві референдуми, загальні збори громадян, громадські слухання. Органи місцевого самоврядування села, селища, міста для активнішого здійснення своїх прав і обов'язків можуть також об'єднуватися в асоціації, інші форми добровільних об'єднань.

До органів місцевого самоврядування, таких, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст, Конституція України та Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" відносять районні та обласні ради. Питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських рад.

Органами місцевої влади в АРК Закон України "Про Автономну Республіку Крим" від 17 березня 1995 р. називає сільські, селищні, районні, міські, районні в містах ради та їх виконавчі органи.

Відповідно до ст. 143 Конституції України територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності, яку складають рухоме та нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси тощо. Вони затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку й контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки й збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів і реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їх компетенції. Складність дослідження статусу органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права можна підтвердити таким прикладом.

У Рішенні Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Вищого адміністративного суду України щодо офіційного тлумачення положень ч. 1 ст. 143 Конституції України, пунктів "а", "б", "в", "г" ст. 12 Земельного кодексу України, п. 1 ч. 1 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України (Справа № 1-6/2010 від 1 квітня 2010 р. № 10-рп/2010) визначено, що Україна є демократичною, правовою державою, в якій визнається і гарантується місцеве самоврядування, що є правом територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста - самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (статті 1, 7, ч. 1 ст. 140 Основного Закону України). Територіальна громада здійснює місцеве самоврядування в порядку, встановленому законом, безпосередньо або через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи; органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території (ч. 3 ст. 140, ч. 1 ст. 144 Основного Закону України). Акти органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб з мотивів невідповідності Конституції або законам України визнаються незаконними в судовому порядку (ч. 10 ст. 59 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні"). Відповідно до ч. 1 ст. 143 Конституції України територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування вирішують, крім передбачених в Основному Законі України, й інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції.

За правовою позицією Конституційного Суду України предметами відання місцевого самоврядування є не будь-які питання суспільного життя, а питання саме місцевого значення. Перелік таких питань визначено у Конституції України та Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" (абз. 2 п. 4 мотивувальної частини Рішення від 26 березня 2002 р. № 6-рп/2002). Зокрема, згідно з цим законом до питань місцевого значення належить регулювання сільськими, селищними, міськими радами земельних відносин відповідно до закону (п. 34 ч. 1 ст. 26). Конституційний Суд України вважає, що системний аналіз положень Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" (ч. 1 ст. 10, статей 16,17,18,25,26 та ін.) свідчить, що органи місцевого самоврядування при вирішенні питань місцевого значення, віднесених Конституцією України та законами України до їхньої компетенції, є суб'єктами владних повноважень, які виконують владні управлінські функції, зокрема нормотворчу, координаційну, дозвільну, реєстраційну, розпорядчу. Як суб'єкти владних повноважень органи місцевого самоврядування вирішують у межах закону питання в галузі земельних відносин. Отже, положення ч. 1 ст. 143 Конституції України "вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції" стосується вирішення органами місцевого самоврядування як суб'єктами владних повноважень питань, визначених законами, зокрема у галузі земельних відносин. Відповідно до пунктів "а", "б", "в", "п" ст. 12 Земельного кодексу до повноважень сільських, селищних, міських рад належить розпорядження землями територіальних громад, передача земельних ділянок комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб, надання земельних ділянок у користування із земель комунальної власності, вилучення земельних ділянок із земель комунальної власності. Конституційний Суд України вважає, що ці повноваження охоплюються зазначеним у ст. 143 Конституції України поняттям "інші питання місцевого значення", а тому при їх здійсненні сільські, селищні, міські ради виступають як суб'єкти владних повноважень, які реалізують розпорядчі та інші функції.

Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи й служби.

Від імені та в інтересах територіальних громад права суб'єкта комунальної власності здійснюють відповідні ради.

Обласні та районні ради затверджують програми соціально-економічного й культурного розвитку відповідних областей і районів та контролюють їх виконання; затверджують районні й обласні бюджети, які формуються з коштів Державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів і з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм, та контролюють їх виконання; розв'язують інші питання, віднесені законом до їхньої компетенції.

Відповідно до ч. 3 ст. 143 Конституції України органам місцевого самоврядування законом можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади. В такому разі держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України.

У свою чергу, місцеві ради (обласні та районні) можуть делегувати частину своїх повноважень відповідно обласним та районним державним адміністраціям і контролювати реалізацію цих повноважень.

Органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території (ст. 144 Конституції України).

Усе це дозволяє вважати, що органи місцевого самоврядування мають риси, що наближають їх до органів виконавчої влади, з якими вони тісно взаємодіють під час вирішення питань місцевого значення.

З питань здійснення повноважень органів виконавчої влади органи місцевого самоврядування підконтрольні відповідним органам виконавчої влади. Правові акти органів місцевого самоврядування, прийняті з порушенням Конституції та законодавства України, можуть бути зупинені до розв'язання питання про їх законність у судовому порядку. Шкода" завдана в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності органів місцевого самоврядування, відшкодовується ними в повному обсязі за рахунок власних коштів.

Місцеві ради підконтрольні також Верховній Раді України, територіальним громадам, суду. Так, відповідно до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" повноваження місцевої ради можуть бути достроково припинені за рішенням місцевого референдуму в разі, якщо рада прийняла рішення з порушенням Конституції та інших законів України, прав і свобод громадян, ігноруючи при цьому вимоги компетентних органів про приведення цих рішень відповідно до закону, а також, якщо сесії ради не проводять без поважних причин у встановлені законом строки або рада не вирішує питань, віднесених до її відання.

За наявності рішення суду про визнання актів ради незаконними, висновків відповідного комітету Верховної Ради України остання може призначити позачергові вибори сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради.

До складу сільської, селищної, міської ради входять депутати, яких обирають жителі села, селища, міста на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на чотири роки (ст. 141 Конституції України).

Сільські, селищні, міські ради та ради районів міста мають свої виконавчі органи - виконавчі комітети. Виконавчий комітет є юридичною особою. Його утворює рада на строк своїх повноважень у складі голови відповідної ради, заступника (заступників) сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради, керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету, а також керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, інших осіб. До складу виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради за посадою входить також секретар відповідної ради. Кількісний і персональний склад виконавчого комітету визначає відповідна рада за поданням її голови. Основними структурними підрозділами виконавчому є відділи й управління.

У сільських радах, що представляють територіальні громади, які нараховують до 500 жителів, за рішенням відповідної територіальної громади або сільської ради виконавчі комітети можуть не створювати. У цих випадках

виконавчо-розпорядчі функції (крім розпорядження земельними та природними ресурсами) здійснює голова ради одноособово.

Виконавчий комітет ради попередньо розглядає проекти місцевих програм соціального, економічного та культурного розвитку, цільових програм з інших питань, місцевого бюджету, проекти рішень, які виносять на розгляд відповідної ради; координує діяльність відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ і організацій, що належать до комунальної власності відповідної територіальної громади, заслуховує звіти про роботу їх керівників; має право змінювати або скасовувати акти підпорядкованих йому відділів, управлінь, інших виконавчих органів ради, а також їх посадових осіб. Виконавчий комітет здійснює також окремі повноваження, делеговані йому державою.

Перераховані повноваження належать до загальних повноважень виконавчого комітету. Крім них він має широке коло спеціальних повноважень у окремих напрямках його діяльності: в галузі планування й обліку, бюджету та фінансів, управління комунальною власністю, розвитку місцевого господарства, охорони навколишнього природного середовища, будівництва, житлового господарства, транспорту, зв'язку, соціального обслуговування тощо. Так, виконавчий комітет розробляє й подає на затвердження ради бюджет і звіт про його виконання; забезпечує виконання затверджених радою планів приватизації об'єктів комунальної власності; припиняє або обмежує господарську діяльність підприємств (об'єднань), організацій і установ різних форм власності в разі порушення ними законодавства про охорону природного середовища; організовує місцеві ринки, сприяє розвитку всіх форм торгівлі; управляє підприємствами й організаціями транспорту та зв'язку, що належать до комунальної власності; реєструє право власності, право користування землею, підприємства, організації і установи, громадські формування; звертається до суду про визнання незаконними актів органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування тощо.

Значними повноваженнями чинне законодавство наділяє голів сіл, селищ і міст. їх обирає відповідна територіальна громада строком на чотири роки. Вони очолюють раду та її виконавчий комітет. Сільський, селищний, міський голова забезпечує здійснення наданих законом повноважень органів виконавчої влади на відповідній території, додержання Конституції та законів України, виконання актів органів виконавчої влади; організовує роботу відповідної ради та її виконавчого комітету, призначає на посаду та звільняє з посади керівників відділів, управлінь та інших структурних підрозділів ради, підприємств, установ і організацій, що належать до комунальної власності та відповідних територіальних громад; скликає загальні збори громадян за місцем проживання; представляє територіальну громаду, раду та її виконавчий комітет у відносинах з іншими державними й недержавними органами; звертається до суду щодо визнання незаконними актів інших органів місцевого самоврядування, місцевих органів державної виконавчої влади, підприємств, установ і організацій, які обмежують права та інтереси територіальної громади, а також повноваження ради та її органів; укладає від імені територіальної громади, ради та її виконавчого комітету договори відповідно до законодавства, а з питань, віднесених до виключної компетенції ради, подає їх на затвердження відповідної ради; веде особистий прийом громадян тощо.

Рада в межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі рішень. Акти такої форми приймають і виконавчі комітети ради. Рішення ради приймають на її пленарному засіданні після обговорення більшістю голосів депутатів від загального складу ради (крім деяких випадків, передбачених чинним законодавством). Рішення ради нормативно-правового характеру набувають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо радою не встановлено пізніший строк уведення цих рішень у дію.

Рішення виконавчого комітету приймають на його засіданні більшістю голосів від загального складу виконавчого комітету й підписують сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті ради.

Сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті, районної, обласної ради в межах своїх повноважень видають розпорядження.

Акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування доводять до відома населення.

Можна зробити висновок, що органи виконавчої влади та місцевого самоврядування утворюють основну публічної адміністрації, яка здійснює публічну владу в Україні. Саме ці органи утворюють найбільш численну групу суб'єктів владних повноважень. Від діяльності цих органів публічної влади залежить рівень взаємовідносин людини і влади.

6. Лобізм.

Лобізм (англ. *lobbyism*) — це скоординована практика обстоювання інтересів чи чинення тиску на законодавців і чиновників неурядовими організаціями, фінансово-промисловими групами чи етнічними спільнотами на користь того або іншого рішення. Лобізм також передбачає діяльність зацікавлених осіб, яка сприяє ухваленню органами влади тих або інших рішень, з використанням формальних і неформальних відносин в органах влади. Передусім йдеться про захист інтересів не якоїсь окремої компанії, а цілої галузі. Іноді асоціюється з корупцією і нелегальними методами впливу на прийняття рішень урядовими структурами, хоча лобізм не обов'язково передбачає підкуп державних працівників. Представники зацікавлених груп називаються *лобістами*, а їх групи *лобі*.

Вважається, що термін «лобі» походить від практики відвідувати депутатів у Центральному Вестибюлі Британського Парламенту (англ. *Central Lobby*). Перша згадка про лобіювання датована 1820 р. про намагання представників громадськості вплинути на прийняття рішення в Конгресі США. Англійською *lobby* означає "кулуари", "коридори". За іншою версією, термін походить від різного роду активістів, які очікували президента США в кулуарах готелю, щоб намагатися вплинути на нього і таким чином посприяти прийняттю вигідного їм рішення. У 1946 р. у США був прийнятий спеціальний закон про лобізм і зараз цей феномен існує у всіх демократичних країнах. Нерідко лобісти мають свої контори при законодавчих органах. Легалізація цієї діяльності

дозволяє зробити прозорими взаємини влади і бізнесу, щоб виборці могли бачити, чий інтерес відстоює той або інший політик.

В різних країнах світу ця процедура регламентована по-різному. У якомусь розумінні зразковою є модель, що існує в США. Ще в 1946 році в Америці запровадили спеціальний закон (Federal Regulation of Lobbying Act), автори якого апелювали до прийнятої в 1789 році Першої поправки до Конституції США, що гарантує, зокрема, право громадян звертатися в офіційні органи з скаргами. За цим законом лобісти мають обов'язково реєструватися у секретаря Сенату і у клерка Палати Представників, повідомивши при цьому галузь своїх інтересів. Лобіст також зобов'язаний під присягою надати письмову заяву, в якій наводиться низка даних: найменування і адреса своєї установи; ім'я і адреса наймача; терміни найму; сума винагороди, що виплачується йому; мета і сума, виділена на витрати. До речі, закон не обмежує розмір коштів, які витрачаються на лобіювання, проте заборонено використовувати федеральні кошти. Крім того, лобіст чотири рази на рік повинен надавати відповідним органам свій фінансовий звіт.

Прикладів таких офіційних лобістів в США чимало. Серед них Торгова палата США, Національна асоціація виробників, Національна асоціація ріелтерів та ін. Взагалі ж, професійними лобістами вважаються ті, хто витрачає на цю діяльність не менше 20 % свого робочого часу, а штраф за порушення правил може досягати 50 тисяч доларів. У США були також зроблені спроби обмежити і закамфльовані види підкупу. За законом 1995 року парламентарій має право отримати від однієї особи подарунків на суму не більше 100 доларів на рік, при цьому ціна одного предмету не повинна перевищувати 50 доларів. Гонорар же за публічний виступ не може перевищувати 2000 доларів.

У більшості інших західних країн спеціальних законів про лобізм немає, проте норми, що регулюють таку діяльність, інкорпоровані в низку законів. Наприклад, у ФРН вони присутні в прийнятих в 1972 році Кодексі поведінки члена Бундестагу і Положенні про реєстрацію союзів і їх представників при Бундестазі. Відповідно до цього Кодексу депутати можуть займатися за винагороду проблемами, що виносяться на обговорення комітетів парламенту. Але вони зобов'язані заздалегідь оголосити «про свою зацікавленість». Крім того, передбачено, що коли такий депутат заперечує факт своєї лобістської діяльності, то його доходи оподатковуються за вищою ставкою.

Легалізувати лобізм в Україні так і не вдалось. Законопроекти «Про лобіювання в Україні» та «Про правовий статус груп, об'єднаних спільними інтересами (лобістських груп) у Верховній Раді України», так і залишились не прийнятими. В Україні існує Інститут професійного лобіювання та адвокати, однак діяльність лобістів розгортається у «тіні» від громадськості та інших представників політикуму. На заміну "старій школі" політиків-лобістів у 2010 році прийшла прогресивна молода генерація лобістів. Ці лобісти почали запроваджувати досвід американського лобізму в Україні. Важливу роль у розвитку теорії українського лобіювання відіграв вітчизняний вчений Володимир Нестерович, який першим в Україні захистив кандидатську дисертацію з лобіювання зі спеціальності конституційне право (2008 р.), працював у складі Робочої групи Міністерства юстиції України з розробки Концепції проекту Закону України "Про лобіювання" (2009 р.) та протягом 2009-2013 років опублікував цілу низку наукових праць з лобіювання, найбільш значущою серед яких стала монографія "Конституційно-правові засади інституту лобіювання: зарубіжний досвід та перспективи для України". Наряду з іншими, в Україні вже активно працюють такі лобістські організації, як UGRС.

Цивілізований лобізм просуває інтереси окремих осіб чи організацій, що відповідають загальнонаціональним інтересам і мають велике значення для економіки всієї країни. **Цивілізоване лобіювання характеризується:**

опосередкуванням лобістського процесу. Це означає, що лобіювання здійснюють спеціальні структури - рухи, ліги, асоціації, союзи, діяльність яких оцінюється та контролюється громадськістю. Такі лобістські групи намагаються оприлюднити свої наміри з метою залучення на свій бік громадської думки гласністю і прозорістю діяльності. Контроль за процесом лобіювання забезпечується доступом громадськості до відповідної інформації конкуренцією між лобістськими групами, що дозволяє їм контролювати одна одну, апелюючи в разі необхідності до ЗМІ та громадськості.

Запитання для самоконтролю.

Питання для обговорення

1. У якому сенсі слова теорію політичної дії можна розглядати як галузь філософії політики?
2. Схарактеризуйте об'єкт і предмет теорії політичної дії.
3. У чому виявляються особливості історичної зміни філософських поглядів на політичну діяльність?
4. Розкрийте сутнісні ознаки політичної діяльності.
5. Чим специфічне співвідношення політичної діяльності і політичного процесу?

Перелік ключових термінів та понять теми

Політична діяльність, громадське суспільство, політичний процес, теорія політичної дії.

Питання для самоконтролю:

1. Поняття політичної діяльності, її ознаки та принципи.
2. Політичні правовідносини, предмет їх склад і основні види.
3. Види політичної діяльності.

Ситуаційна вправа

Рішенням господарського суду м. Києва були задоволені позовні вимоги Сумської академії банківської справи до Міністерства освіти України та Державної акредитаційної комісії України про визнання недійсним

рішення про анулювання виданої академії ліцензії на здійснення освітньої діяльності. Апеляційний господарський суд залишив рішення господарського суду м. Києва без змін. Вирішіть справу.

Додаткові джерела:

1. Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток: [монографія] / [Алексеев В. М. та ін.; за заг. ред. Толстоухова А. В., Нижник Н. Р., Гончарук Н. Т.]; Секретаріат Каб. Міністрів України. - Д.: Монолит, 2010. - 400 с.
2. Публічна влада та управління: принципи і механізми реалізації: Монографія. / Н.Р. Нижник (заг.ред.) — Чернівці: Технодрук, 2008. — 432с.
3. Публічне адміністрування: монографія / В. К. Колпаков [та ін.]. - Чернівці : Чернів. нац. ун-т, 2010. - 208 с.
4. Реформа публічної адміністрації в Україні: проекти концепції та законів / І. Коліушко, В. Тимошук (упорядники). — К.: Фокус-Ю, 2006. — 192с.
5. Нестерович В.Ф. Конституційно-правові засади інституту лобювання: зарубіжний досвід та перспективи для України: Монографія / МВС України, Лу-ган. держ. ун-т внутр. справ ім. Е.О. Дідоренка. – Луганськ: РВВ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2010. – 752 с.
6. В.Є. Абизов, В.Г. Кремень (1995). «[групи тиску при прийнятті рішення]». ПОЛІТИЧНЕ РІШЕННЯ: МЕХАНІЗМ ПРИЙНЯТТЯ 40. Національний інститут стратегічних досліджень.
7. Ігор СЛІСАРЕНКО Україна — поле гри без правил для іноземних лобістів? // *Персонал* (2005) (11).
8. Етимологічний словник української мови: В 7 т. / АН УРСР. Ін-т мовознавства ім. О. О. Потебні; Редкол. О. С. Мельничук (головний ред.) та ін. — Т. 1: А — Г / Укл.: Р. В. Болдирев та ін. — 1982. — 632 с.
9. Політологія. Підручник. За заг. ред. проф. Кремень В.Г., проф. Горлача М.І. – Харків, 2001.
10. Політологія. Підручник. Юрій М.Ф. Київ, Дакор, 2006.

Тема 5. Закони та принципи публічного адміністрування

1. Загальний закон соціального управління - залежність управляючого впливу від стану системи та зовнішнього середовища.

Основними компоненти соціального управління у загальному законі соціального управління є:

1) ядро механізму управління становить цілеспрямоване котра управляє вплив. Вплив виступає у двох формах. Зовнішнє вплив має орган управління за рамками об'єктів управління. Будь-яка відкритої системи завжди зазнала щодо впливу соціального оточення як соціальних умов і внутрішніх чинників (економічних, політичних, соціальних, духовних). Структура і характеру зовнішнього впливу кожної управлінської системи різняться складом, інтенсивністю, насиченістю, ступенем впливу. Інша форма впливу - самоврядування, саморегуляція. Ця форма внутрішньо властива будь-якій керованій системі. Процес самоврядування складається з цих двох потужних протидіючих процесів. З одного боку, кожна система має джерела, рушійні сили, механізми саморуху, саморозвитку головного системотворного інтегрального ланки системи тощо системоутворюючих якостей і ланок, внаслідок чого система зберігає якісну визначеність і цілісність. З іншого боку, постійні зовнішні та внутрішні впливу намагаються вивести систему з рівноваги. Ці впливу необхідні, але мають мати достатні межі, щоб процес управління міг здійснюватися. Зовнішні та внутрішні на систему формують нові системотворні властивості і ланки, що або упорядковують, коректують у потрібних межах функціонування системи, або порушують се роботу. Ідеально, коли формою висловлювання зовнішнього й внутрішнього впливу є інформація, що має властивістю достатності впливу;

2) іншим компонентом соціального управління соціальна самоорганізація, тобто спонтанні процеси внутрішньоорганізаційного, внутрішньогрупового, внутриклективного регулювання (соціальні норми, моральні вимоги, думка, «школи престижу», лідерство, неформальне утворення, вузько групові кон'юнктурні інтереси, морально-психологічний клімат тощо.). Соціальна самоорганізація існує у суспільстві всіх його рівнях, починаючи з суспільства як цілого й закінчуючи первинними групами. Відмінні її властивості - спонтанність, тобто мимовільність, відсутність єдиного суб'єктивного початку. Не отже, що елемент суб'єктивного - людська воля. План, мета тут виключені цілком. Але де вони виступають як свідомо утворена загальна основа процесу. Те, що у широкому рівні постає як самоорганізація системи, на рівні індивіда є цільове поведінка. Прикладом такої самоорганізації може бути багато демографічні процеси є – відтворення населення, еміграцію й т.д. Ці процеси залишаються такими у своїй основі, попри запровадження у них елементів цілеспрямованого впливу: порядку (право, стимули, соціальні чинники).

Отже самоорганізація - продукт соціального взаємодії, відбуваються у масовому, колективному чи груповому масштабах;

3) обидва названих компонента утворюють третій - організаційний порядок, до складу якого у собі як продукт «минулого» управлінської праці (рішення, стабільна посадова структура, адміністративний розпорядок, вимога, режим), і стихійно сформовані правил і норми взаємин у організації.

Отже, механізм соціального управління не зводиться тільки в цілеспрямованому управляючому впливу, але включає у собі організаційний лад і спонтанні процеси самоорганізації. У цьому полягає специфіка соціологічного підходи до управління.

Історично послідовність виникнення компонентів можна так: найбільш ранньої стала самоорганізація, потім сформувалися самоврядування і, нарешті, централізоване управління. Для сучасних організаційних систем

характерно співіснування всіх процесів управління. Будь-яка складна система має не може керувати лише ззовні. Це особливо належить до складним системам - соціальним; виключення з них самоврядування і самоорганізації рівносильне їх руйнуванню; правомірно у своїй переважання однієї з процесів управління. Для співвідношення названих чинників управління характерні взаємопроникнення і самого інший. Складові соціального управління мають властивість еквівіальності. У той самий короткий час вони можуть мати й різну спрямованість, протидіяти одне одному. З положень цих особливостей взаємодії різних процесів управління впливає важлива завдання: визначити місце і функціональне значення кожного із цього, побудувати їхню взаємодію в діалектичній єдності, у взаємозв'язку. Інакше кажучи, це інтеграція різнобічних компонентів механізму соціального управління, органічними складовими якого мають стати організаційний порядок, «зовнішнє» вплив, самоврядування і самоорганізація.

Функції соціального управління

- 1) етапи (стадії) процесу управління;
- 2) сфера (вид) діяльності;
- 3) вид об'єкта управління.

Умови функціонування систем залежить від джерел, рушійних зусиль і механізмів соціального управління.

Джерела соціального управління у будь-який управлінської системі є протистояння між суб'єктом і об'єктом управління. Суб'єкт в об'єкті реалізує свої потреби. Протиріччя залежить від ступеня його реалізації потреб. Усвідомлення протиріччя, неповного здійснення потреб робить останні інтересом суб'єкта, рухає його за постановку нових цілей і шляхів досягнення нереалізованих потреб.

Норми, закони, традиції та звичаї визначають умови роботи і контролю та оцінки, характері і стандарти організації, самоврядування власної поведінки об'єкта. Ідеологія забезпечує реалізацію норм, традицій, засобів і коштів досягнення результату.

Засади управління - це найважливіші закономірності, фундаментальні правила, у яких засновані організація, функціонування чи розвиток системам управління.

Принципи становлять основне початок управління. Вони відображають сутність реальних процесів управління, підпорядковуються певним законам. Вони як і об'єктивні, як і закони, яким вони відбиваються.

Засади управління вирізняються високою стабільністю у часі. Але це виключає гнучкості їх застосування у різних умовах.

Економіка суспільства, організації у її розвитку проходить різні етапи за масштабами і структурою, технічної оснащеністю і формами організації, рівнем освіти і світ культури працюючих. Облік цього динамізму у зміні значимості окремих принципів управління - показник економічної культури, ерудиції і кваліфікації фахівців, керівників виробництва.

Засади управління - найсвідоміша форма використання об'єктивних законів суспільства на практиці управління. Бо до керівництва складається з основних чинників - стихійного і свідомого управління - науковий рівень управління досягається з допомогою скорочення дій стихійного чинника. Скоротити дію стихійного чинника можна шляхом постійного соціологічного вивчення тенденцій і закономірностей проходження громадських процесів та їх на соціальне управління. Володіння інформацією щодо дії зовнішніх соціальних умов і внутрішніх чинників на систему управління дозволить виробити науковий підхід до управління, заснований на об'єктивних закономірності.

Соціологічне підхід до принципів управління передбачає виділення у тому числі чотирьох основних типів принципів:

загальні методологічні принципи управління соціальними процесами;

специфічні методологічні принципи управління, виведені з соціології;

організаційні принципи соціального управління;

приватні принципи управління.

Розглянемо окремо кожен із виділених типів принципів управління.

Спільними методологічними принципами наукового управління ми називаємо принципи, відповідно до якими так можна трактувати все соціальні процеси управління незалежно від суспільного устрою, соціальної системи.

До загальним методологічних принципів ми віднесли:

конкретно-історичний підхід;

системність;

комплексність;

поєднання її загальнолюдських цінностей, потреб та інтересів з колишніми державними і груповими;

соціальний детермінізм;

взаємозв'язок і взаємозумовленість управлінського впливу і керованих процесів;

саморух, саморозвиток, саморегулювання керуючої і керовані системи;

орієнтація на прогресивну перспективу.

Принципи системності і комплексності вимагають тісній ув'язування рішення економічних, соціально-політичних і духовних негарздів у управлінні.

Конкретно-історичний підхід вимагає реалізації тих принципів, що відповідають вимогам історичного періоду розвитку суспільства.

Принцип соціального детермінізму визначає первинність вирішення завдань, що з соціальним становищем, соціальної захищеністю тощо. людей управлінні процесами.

Управлінська система, тоді як ній діє принцип саморозвитку і саморегулювання, приречена, т. до. у ньому ж не працюють джерела та рушійні сили.

Специфічні методологічні принципи соціального управління.

Якщо загальні методологічні принципи наукового управління соціальними процесами відбивають більше міждисциплінарний підхід, то специфічні методологічні принципи пов'язані з соціологічним аспектом виділення принципів. До них віднести:

об'єктивність;
адресність і конкретність;
наступність;
єдність соціальних цілей, завдань і коштів;
науковість.

Принципи науковості, об'єктивності і конкретності вимагають врахування під управлінням об'єктивних закономірностей та його специфічного прояви у умовах.

Кожна ціль десь у системах управління окреслена своїм колом завдань, на вирішення яких потрібні цілком конкретні кошти. Будь-яке невідповідність і цьому призведе до відхилення від запрограмованого результату, неефективність і ненадійності роботи системи.

Організаційні принципи соціального управління

Організаційними ми назвали принципи оскільки вони сьогодні визначають організаційний аспект управління, управлінської діяльності суб'єкта. У літературі з управління найчастіше організаційні принципи вважають основними:

принцип демократичного централізму, дозволяє поєднувати планове централізоване початок під управлінням з широкою демократією, використанням ініціативи мас, передових колективів;

принцип основної ланки, пошук з багатьох завдань основної мети, яке дозволяє вирішити сув'язь питань управління; територіально-галузевий принцип, що у управлінні необхідно поєднувати адміністративно-територіальний підхід з галузевим;

принцип єдності господарського й політичного керівництва;

принцип плановості;

принцип забезпечення єдиних матеріального й моральної стимулювання праці;

принцип економічності та ефективності управління;

принцип єдиноначальності і колегіальності, який поєднає суворе підпорядкування трудовий групи розпорядженням керівника, всю повноту відповідальності керівника за результати своєї роботи довіреної йому ділянці, коли кожний працівник відповідає свою ділянку роботи при широкому залученні членів колективу до обговорення проблем організації. Єдиноначальність передбачає також установлення та підтримка суворої дисципліни у створенні. Колегіальність проявляється у прийняття рішень з участю широкого загалу трудящих під управлінням організацією, а й у чіткому їх виконанні. Колегіальність має супроводжуватись встановленням особистої відповідальності кожного за доручену справу;

принцип єдності вимог (за горизонталлю і вертикалі; себе, колегам, підлеглим та керівникам; до дії всіх елементів системи);

принцип оптимальності (оптимальне поєднання централізації і децентралізації; оптимальне поєднання різних стилів управління - демократичного, ліберального і авторитарного; оптимальне поєднання формальних і неформальних функцій тощо.);

принцип реальної ефективності і соціального ефекту.

Найважливіше завдання будь-якого управління - забезпечення, найповніше задоволення потреб, суб'єкта при найменших видатках ресурсів: людських, матеріальних, енергетичних, духовних. І тоді джерело протиріччя, та розвитку системи управління зміщується у бік оптимальності взаємодії між суб'єктом і об'єктом, або у бік переважного соціального афекту - збереження людських ресурсів, їх понад повного відтворення, вдосконалення, захищеності, оздоровлення праці, відносин щодо управління. Суть принципу - вибір найефективнішого і передачею даних умовах управлінського рішення з урахуванням всебічного аналізу та вивчення інформації, розгляду безлічі варіантів рішень тощо.;

Принципи єрархичности і субординації. Єрархічність у системі керування визначає розташування елементів, частин у порядку від вищого нижчим. Субординація сприймається як підпорядкування нижчестоящих органів прокуратури та посадових осіб вищим, використання правил службової дисципліни. Дотримання єрархичности і субординації означає у системі керування недопущення перескакування через єрархічні сходи й порушення взаємодії між вищестоящими і нижчестоящими органами і функціями.

Приватні принципи соціального управління

Усі підсистеми управління, будь-які сфери діяльності створюються, функціонують і розвиваються згідно лише з загальними, специфічними і організаційними, але й приватними принципами. Приватних принципів багато. Усі вони формулюються як правил чи вимог. Назвемо окремі:

принципи господарського розрахунку;

принципів формування потоків інформації;

принципи організації зарплати;

принципи створення виробничих бригад (добровільності, компетентності, професіоналізму, оперативності тощо.);

принципів формування управлінських штатів та інших.

Серед приватних принципів можуть і принципи «неформального» управління, засновані на звичаї, традиціях, неформальних відносинах. У японців це широке ідеологічне полі, і відносини субординації, стали охоплювати працівника від надходження їх у організацію.

2. Закони необхідності посилення регулювання та управління суспільними процесами.

Закон відповідності організаційної й національної культури

Завжди й усюди соціальне управління зводять до того, що певним людям довіряють виконання певної справи, а для цього необхідно точно знати, що робити й хто саме підходить для виконання певної роботи [16]. Знаючи минулий досвід людей, можна побачити їхнє сьогодення й передбачити майбутнє. Досвід дає людям певну культуру. У цьому сенсі термін «культура» голландський дослідник Г. Хофстеде визначає як «програмування колективного менталітету», який розрізняє представників однієї категорії людей від інших. Причому «категорією людей» може бути нація, етнічна або регіональна група, чоловіки або жінки (статеві ознаки), літні люди й молодь (вікові групи), галузеві ознаки, форма організації, а то й просто сім'я. Культура, насамперед організаційна, складається з безлічі елементів, які, однак, можна поділити на чотири основні групи:

символи — це весь мовний простір, а також специфічна група понять із історії етносу і його традиційної проблематики;

герої — люди, які є взірцем для наслідування в тій або іншій культурі;

ритуали — колективні дії, які в певній культурі відповідають певним цінностям;

цінності — найглибший і найважливіший рівень культури, що вміщує досить міцні уявлення про добро й зло, прекрасне й потворне, справедливе й несправедливе, про істинне й облудне.

У цілому розбіжності національних культур полягають насамперед у відмінностях між основними цінностями. Результати багатьох досліджень у європейських країнах із порівняльного вивчення національних культур у сфері соціального управління дають підстави виділити чотири основні параметри [16]:

«дистанція влади», або рівень нерівності між людьми, який населення країни сприймає як нормальний;

індивідуалізм, або рівень того, наскільки представники конкретної країни діють самостійно або колективно, тобто це рівень розриву між колективізмом й індивідуалізмом;

«чоловічий показник», або пріоритет «чоловічих» цінностей (агресивність, успіх, змагання) над «жіночими» (якість життя, комунікативність, солідарність);

відмова від ризику, тобто рівень переваг різних життєвих ситуацій — від відносно гнучких до гранично твердих.

Проведені дослідження засвідчили, що, наприклад, дистанція влади виявилася занадто великою у Бельгії, Франції й Португалії; колективізм превалує над індивідуалізмом у Португалії й Греції; Австрія, Німеччина, Англія, Ірландія й Італія переважно «чоловічі», а от Швеція, Норвегія, Данія, Фінляндія й Нідерланди дуже «жіночі»; Бельгія, Іспанія, Франція, Греція, Португалія не люблять ризику, водночас Данія, Ірландія, Англія й Швеція вважають ризик шляхетною справою [16].

Зазначені особливості впливають на менеджмент у перелічених країнах, оскільки:

а) більша дистанція влади сприяє її централізації, а незначний розрив між рівнями влади висуває на перший план децентралізацію;

б) колективізм сприяє розвитку колективних і сімейних підприємств, а індивідуалізм стимулює пошуки особистої винагороди й соціальну мобільність;

в) «чоловічий» показник сприяє змаганням й елітаризму, а «жіночий» стимулює розвиток солідарності;

г) відмова від ризику йде поруч зі схильністю до регламентації й владності, а прагнення до ризику заохочує опортунізм і толерантність до незвичайної поведінки [16].

Отже, в основі формування моделі управління на будь-якому рівні організації суспільства й у кожній структурній ланці повинен бути диференційований підхід, що базується на організаційній культурі соціальної системи. Основна роль організаційної культури виявляється у створенні відповідної системи управління тієї або іншої сфери організації соціального життя. Якщо, наприклад, певна система має організаційну культуру з «жіночим» началом, то стиль управління в ній має відрізнятися демократичним характером; колегіальністю прийняття рішень і мати відповідну організаційну структуру (лінійно-штабну, матричну або іншу аналогічну). Причому в умовах організаційної культури з «чоловічим» началом стиль керування в системі повинен характеризуватися авторитарністю, твердістю і єдинопочатком у прийнятті рішень, що відображаються й на організаційній структурі, яка в цьому випадку повинна бути лінійною, лінійно-функціональною тощо [14].

Справа в тому, що соціальний організм, як і будь-який інший, поряд із загальними ознаками має особливості, що відображають характер поведінки кожної конкретної соціальної системи. В іншому разі ці системи й відповідні їм моделі управління вступили б у суперечність із законом необхідної різноманітності, відповідно до якого кожна система має мати ті чи інші особливості, щоб адекватно реагувати на різні впливи внутрішнього й зовнішнього середовища. Тому проблеми формування й реалізації моделі соціального управління потрібно вирішувати диференційовано як на макрорівні окремих країн і регіонів, так і на мікрорівні конкретних організацій із врахуванням сформованої в них організаційної культури й відповідних тенденцій соціального розвитку. Звідси закон: модель соціального управління й господарювання, прийнята для однієї країни або регіону, може виявитися неспроможною й недієвою для інших через різницю у вияві особливостей національної культури; тому ефективна кадрова політика завжди й усюди є національною [14; 18].

3. Закони розмежування центрів влади та управління.

Закон доцільного відбору й періодичної «прополки» елітних груп

Формування кадрового потенціалу управління починається зі складання професійно-кваліфікаційних моделей посад, які визначають загальні й спеціальні вимоги до керівника, його права та обов'язки. Потім складають соціально-психологічні моделі претендентів на посаду, а «накладення» цих двох моделей (посади й працівника) дає найоптимальніший варіант заміщення наявних вакансій. Виявлену розбіжність між моделлю посади й моделлю

працівника коректують у процесі планомірного кваліфікаційного навчання й професійної діяльності. Такий механізм формування управлінських кадрів (тобто елітних груп) називається «моделлю еталона» і може здійснюватися як через вільний добір, так і через оголошення конкурсів на заміщення вакантних посад.

Існує також модель «претендент—рекомендувач», коли з діючої елітної групи визначають найбільш відповідного до вимог керівника («рекомендувач»), а з вихідної сукупності — «претендент», після чого їх порівнюють. Якщо «претендент» виявиться не гіршим за «рекомендувача», то він включається до управлінської групи. Ця модель формування елітних груп, залежно від правил, за якими відбувається заміна тих, які виходять з еліти, може сприяти і створенню ефективних управлінських колективів, і їхній деградації [4; 12]:

а) якщо кращі, відповідні до «рекомендувача» керівники, залишаються в елітних групах тривалий час, то це сприяє поступовому й неухильному «відбракуванню» гірших, а також очищенню від них певних груп;

б) якщо ж кращі вибувають першими, то вже невдовзі після цього елітні групи поповнюються гіршими працівниками, оскільки кращі вже не можуть бути «рекомендувачами, а з «претендентами» порівнюють решту керівників (не кращих). У підсумку така система не може відтворювати потрібних керівників, оскільки вона приречена на те, що кожне нове призначення буде, хоча й не значно, але гіршим від попереднього. Звідси прогноз: така елітна група повинна деградувати.

Отже, властивості груп із негативним зворотним зв'язком (кращі вибувають першими) і механізмом поповнення «претендент—рекомендувач» неминуче погіршуються, якщо за первинного формування до цієї групи потрапила хоча б незначна частина поганих керівників. Водночас властивості груп з позитивним зворотним зв'язком (першими вибувають гірші) постійно поліпшуються. Для цього необхідно використати «модель прополки», за якою зі складу елітної групи на кожній наступній стадії її розвитку (наприклад, після чергової атестації) порівняно гірших керівників заміняють кращі. При цьому «прополка» виявляється тим ефективнішою, чим менше керівників звільняють на кожній стадії розвитку елітної групи, тобто для системи вигідніше виключити одного найгіршого, ніж разом із ним усю нижню частину елітної групи. І навпаки, найбільшої шкоди зазнає група, що втрачає одного найкращого керівника. Іншими словами, елітна група може бути ефективною лише тоді, коли відхід кращих керівників компенсується систематичною «прополкою» гірших [4; 12].

Інструментом для реалізації «моделі прополки» можуть бути експертні оцінки під час атестації управлінських кадрів, за підсумками яких керівників, які набрали порівняно з іншими оцінюваними найменшу суму балів, можна трактувати як претендентів на вихід із певної елітної групи. Щоб поліпшити функціонування елітних груп можна використати також «модель делегування», тобто процедуру відбору кандидатів із широкої сукупності претендентів. Водночас таку процедуру поповнення еліт організовує не сама елітна група, а вихідна сукупність (наприклад, населення регіонів або країни), з якої на основі змагання відбирають кілька претендентів, і найкращий з них включається (делегується) до елітної групи. Принципова відмінність «моделі делегування» від моделі «претендент—рекомендуючий» полягає у відмові від порівняння включуваного до елітної групи з тими, хто уже перебуває у ній. Отже, ефективність групи, яка сформована й функціонує завдяки систематичному делегуванню претендентів, вища, ніж ефективність групи, отриманої через «прополку» [4; 12; 18].

Звідси закон: формування, функціонування й ефективний розвиток елітних груп різного рівня й напрямків діяльності передбачає систематичне й неухильне залучення кращих керівників на замість такого ж систематичного й неухильного вибування гірших.

Закон ціннісно-ситуативного управління

Базові цінності, як зазначалось, існують одночасно в кожному соціумі й циклічно домінують у ньому на відповідних етапах розвитку. Можна стверджувати, що домінування тієї чи іншої базової цінності пов'язане зі ступенем зрілості членів соціуму. Залежно від цього ступеня зрілості, керівництво соціумом по-різному вибудовує вимоги завдань і взаємин як два істотні виміри стилів управління: обсяг безпосереднього керівництва (завданньоцентрична поведінка) і необхідна соціо-емоційна підтримка (антропоцентрична поведінка). Завданньоцентрична поведінка керівництва означає міру заглиблення лідера в односторонню комунікацію при поясненні того, що підлеглі повинні робити і як необхідно вирішувати поставлені перед соціумом завдання. Антропоцентрична поведінка означає міру заглиблення керівництва у двобічну комунікацію при наданні необхідної соціо-емоційної підтримки, використанні соціально-психологічних стимуляторів і сприянні роботі інших. Обидва типи управлінської поведінки і їх поєднання базується на ступені зрілості конкретного соціуму (групи, організації, етносу).

Ступінь зрілості визначається здатністю ставити й виконувати високі, але досяжні цілі, бажанням і спроможністю брати на себе відповідні зобов'язання. Якщо ступінь зрілості підлеглих розвивається у виконанні певних завдань, керівник понижує завданньоцентричну поведінку і підвищує антропоцентричну. Коли підлеглі досягають ступеня зрілості вищого ніж середній, керівник знижує як завданньоцентричну, так і антропоцентричну поведінку. Отже, залежно від конкретної ситуації й ступеня зрілості соціуму, можна застосувати чотири різні стилі керівництва [5; 18]:

S1 — висока завданньоцентричність і низька антропоцентричність. Це «наказовий» стиль, тому що йому властива одностороння комунікація. Керівник визначає ролі підлеглих і пояснює їм що, як, коли й де варто неухильно виконувати;

S2 — висока завданньоцентричність і низька антропоцентричність. Це стиль «продажу», оскільки керівник, виробляючи більшість вказівок, прагне через двосторонній зв'язок і соціоемоційну підтримку змусити підлеглих психологічно «закупувати» рішення, які необхідно прийняти;

S3 — низька завданньоцентричність і висока антропоцентричність. Це стиль «участі», коли керівник і підлеглі спільно беруть участь у процесі прийняття рішень через двосторонню комунікацію й надання допомоги (підтримка, заохочення тощо). При цьому підлеглі мають необхідні здібності й знання для виконання поставленого завдання;

C4 — низька завданноцентричність і низька антропоцентричність. Це «делегувальний» стиль, коли підлеглі можуть працювати на свій розсуд, оскільки мають високий рівень зрілості, а також готові й здатні брати на себе відповідальність за свою діяльність (див. рис.).

Наведену вище теорію ситуативного управління розробив й описав фінський дослідник П. Херсі. Доповнив її й розвинув щодо управління етносом російський професор А. Зімічев, що зіставив стилі управління П. Херсі з базовими цінностями Істини, Краси, Добра й Справедливості (Достатку). Цінності етносу можуть впливати або на розум людини, або на її емоції, що виявляється згодом у певній вольовій діяльності [5]:

категорія Справедливості (Достатку) регламентує в основному поведінку членів етносу, можливість мати ті чи інші ресурси, їхні права й обов'язки. Таку регламентацію діяльності забезпечують закони, правові норми і правила, практично позбавлені емоційного забарвлення;

категорія Добра також регламентує поведінку членів етносу, їхні взаємини, але менш жорстко й менш формально, ніж категорія Справедливості, послуговуючись для свого вираження таким, наприклад, інструментом як громадська думка й визначаючи свої принципи в поняттях «добре»-«погане». Іншими словами, категорія Добра намагається регламентувати поведінку людини, використовуючи насамперед етичні поняття, що припускає різний ступінь їх емоційного забарвлення;

категорія Краси, на відміну від регламентувальної категорії Добра, розширює можливості членів етносу для самовираження, прояву ініціативи, водночас зберігаючи їхню орієнтацію на цілі й завдання, значимі для етносу. Отже, категорія Краси, не має прямого відношення до регламентації поведінки людини, однак через установлення естетичних норм, а також відповідного емоційного забарвлення різних предметів і явищ навколишнього світу регламентує її свідомість;

категорія Істини є найвищою категорією етносу й за своєю природою позбавлена емоційного забарвлення й настільки абстрактна, що не має прямого відношення до поведінки й діяльності, а регламентує в основному свідомість, здатність людини до осмислення світу, а також підтримує й закріплює три інші категорії — цінності.

Отже, А. Зімічев, використовуючи основні побудови теорії ситуативного керування П. Херсі, для своєї моделі ціннісно-ситуативного управління етносом виділив таку систему координат: регламентація свідомості — регламентація поведінки; стиль управління, заснований на сильній емоційній підтримці — стиль управління, який ґрунтується на слабкій емоційній підтримці; високий рівень організації етносу — низький рівень. Наприклад, якщо етнос перебуває на низькому рівні організації, то насамперед слід користуватися категорією Справедливості (Достатку), тобто регламентувати обсяг задоволення соціо-біологічних потреб, зобов'язавши членів етносу через закони, норми і приписи виконувати корисну для соціуму діяльність. Якщо етнос перебуває на наступному, вищому шаблі організації, то доцільно використати категорію Добра, що регламентує діяльність членів етносу не за допомогою точних приписів, а активного використання етичних норм (тобто тих самих нормативних вимог, але виражених менш директивно й емоційно забарвлених). Якщо стан організації етносу вищий ніж середній, тобто його члени мають досить високі здібності, знання і розуміння своїх завдань, але не мають достатньої мотивації для їх виконання, то для подальшого розвитку етносу необхідно широко використати категорію Краси. Її завдання — пробуджувати в членів етносу всю гамму позитивних емоцій, високих почуттів, пов'язавши це з головними цілями етносу, вираженими у художніх та інших емоційно забарвлених формах (літературі, мистецтві, засобах масової інформації, різних видовищних заходах тощо). Зрештою, в етносі з високим рівнем організації люди не тільки розуміють його цілі й завдання, а й мають достатню внутрішню мотивацію для ефективного виконання своїх соціальних функцій. У цьому разі єдине, що потрібно від політичного керівництва — це підтримувати в етносі впевненість у правильності обраного шляху, тобто постійно зміцнювати категорію Істини, не допускаючи її ослаблення [5; 18].

Отже, у міру розвитку етносу від нижчих до вищих рівнів організації стиль соціального управління змінюється разом із ситуацією соціального розвитку. Закономірність тут така: із підвищенням рівня організації етносу варто застосовувати стиль соціального управління, що відповідає поступовому зсуву в напрямку до категорії Істини (див. рис.); якщо ж стан організації етносу погіршується, необхідно змінити стиль керівництва, поступово повертаючись до категорії Справедливості (Достатку). При цьому різні стилі соціального управління повинні обов'язково передбачати диференційований підхід до різних соціальних груп, що мають різні рівні організації. У цілому рівні організації етносу можна подати так [5; 18]:

нерозуміння цілей і завдань етносу, неусвідомлення свого призначення й нездатність жити так, як пропонують цілі й завдання етносу (низький рівень стану, або організації етносу);

нерозуміння цілей і завдань етносу, але відчуття приналежності до нього, здатність і бажання жити за прийнятими в етносі нормами (середній рівень);

усвідомлення цілей і завдань етносу, його основних цінностей, але недостатнє бажання жити за встановленими в етносі нормами (вищий ніж середній рівень);

усвідомлення цілей і завдань етносу, розуміння й прийняття його основних цінностей, відчуття приналежності до нього й свідомо діяльність за рішенням завдань, що стоять перед етносом (високий рівень).

Звідси закон: успішний розвиток етносу передбачає чітке усвідомлення й постановку цілей і завдань його життєдіяльності, які випливають зі світоглядної й ідеологічної концепції державної влади. При цьому не існує «найкращого» стилю соціального управління, оскільки кожен із чотирьох основних стилів, залежно від конкретної ситуації, може бути ефективним або неефективним. Базові цінності мають для кожного етносу й стилю керівництва першочергове значення, оскільки етнос не може бути зруйнованим доти, доки функціонують його базові цінності. При цьому найвищою категорією етносу є Істина, і якщо ця цінність через якісь причини слабшає, може початися процес розпаду етносу [5; 18].

4. Закони системності організації та саморозвитку системи публічного адміністрування.

Закон відповідності соціальних ролей і соціальних функцій

Засади цього закону сформулював ще Конфуцій, який свої уявлення про суспільство й державу базував на ідеї особистісних відносин і стверджував, що майбутнє подібне до минулого, за яким і слід іти [3; 6]. Тому свою реформу управління Конфуцій пропонував почати з того, що він назвав «виправленням імен», тобто соціальна роль членів суспільства повинна стати не номінальною, а реальною й відповідати конкретній соціальній функції: правитель повинен бути правителем, чиновник — чиновником, батько — батьком, син — сином не за назвою, а реально, насправді. При відхиленні від цієї норми завжди і неухильно треба до неї повертатися.

Ключ до мистецтва управління суспільством і державою — у культурі конфуціанського людинолюбства. Однак людинолюбство — це властивість не всіх людей, а лише благородних. Благородна людина чинить завжди й скрізь за наказом обов'язку, низька ж людина думає тільки про те, як щонайкраще влаштуватися: «шляхетний чоловік ставить вимоги до себе, ница людина ставить вимоги до інших» [6]. У сучасній психології це явище отримало назву внутрішнього й зовнішнього «локусу контролю», коли людина за те, що сталося, бере відповідальність або на себе («внутрішній локус»), або покладає її на інших («зовнішній локус»).

Благородні мають належати до правлячої еліти, управляючи простими людьми. При цьому, примушуючи їх до праці, не варто викликати їхнього гніву. В основі конфуціанського ідеалу управління — не примушування народу й не насильство над ним, а сила морального прикладу. Відповідно до своєї патріархальної теорії держави, ключ до досягнення покірності низів верхам Конфуцій вбачає у покірності дітей своїм батькам, молодших старшим, а також у такому механізмі формування еліти, коли в панівні прошарки будуть висувати справедливих людей, відсторонюючи несправедливих. В управлінні суспільством і державою конфуціанство надавало перевагу моралі перед правом, переконанню й силі морального прикладу перед примусом, а головним уважало не страх, а довіру народу до своїх правителів [6; 10].

Державно-управлінській проблематиці підпорядковане й конфуціанське вчення про знання, яке полягає у поясненні соціальної нерівності відповідно до нерівності здібностей: «Одні напружують свій розум. Інші напружують мускули. Ті, які напружують свій розум, управляють людьми. А ті, які напружують свої мускули, керовані іншими людьми. Керовані утримують тих, хто ними керує. А ті, хто управляє людьми, не утриманні тими, ким вони управляють. Такий загальний закон» [10]. Іншими словами, соціальна нерівність, за Конфуцієм, — це наслідок природної нерівності людей, вона є штучною, але необхідною, щоб люди не ворогували й жили згідно з об'єктивними законами й моральними правилами, у чому й проявляється вся повнота людинолюбства [10].

Основою кар'єрного просування Конфуцій уважав знання, що зближує його принцип формування еліти з поняттям меритократії М. Янга. Якщо той, хто отримав високу посаду, має глибокі знання й високі моральні якості, підлеглі не приховують своїх намірів, добрі справи не занедбуються, помилки не допускаються. Водночас нікчемна людина, тобто неосвічена й аморальна, «поки не одержить звання, боїться, що не може домогтися його, коли ж вона одержить його, то боїться втратити. Боячись втрати, вона готова на все» [6; 10].

Звідси, за Конфуцієм, мірило управління — це справедливість і мир, його правило — середина й злагода, а обов'язок — це суворе дотримання ієрархії, виконання своїх обов'язків і служіння нижчих вищим [6; 10; 18].

5. Принципи, що регулюють адміністрування як соціально-політичний, соціально-економічний та соціально-культурний процеси.

Під принципами управління розуміють керівні правила, основні положення, норми поведінки, що відображають найбільш загальні стійкі риси законів і закономірностей управління, яких необхідно дотримуватись в управлінській діяльності. На практиці вони набувають характеру конкретних вимог, якими належить керуватися у процесі побудови системи управління, забезпеченні її належного функціонування та створення умов для розвитку.

Відповідно до проекту Концепції реформування публічної адміністрації в Україні для досягнення європейських стандартів належного урядування організація та діяльність органів публічної адміністрації в Україні мають будуватися за такими принципами:

- **верховенства права** як пріоритету прав та свобод людини і громадянина, гуманізму та справедливості в діяльності публічної адміністрації;
- **законності** як діяльності публічної адміністрації на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;
- **відкритості** як оприлюднення та доступності для громадян інформації про діяльність та рішення публічної адміністрації, а також надання цієї інформації на вимогу громадян;
- **неупередженості** як обов'язку публічної адміністрації та її посадових осіб безсторонньо ставитися до всіх учасників правовідносин, заявляти про конфлікт інтересів, у разі його наявності, та вживати заходів для його подолання;
- **пропорційності** як вимоги щодо обмеження рішень публічної адміністрації метою, якої необхідно досягти, умовами її досягнення, а також обов'язку публічної адміністрації зважати на негативні наслідки своїх рішень, дій та бездіяльності;
- **ефективності** як обов'язку публічної адміністрації забезпечувати досягнення необхідних результатів у розв'язанні покладених на неї завдань при оптимальному використанні наявних ресурсів;
- **підконтрольності** як обов'язкового внутрішнього та зовнішнього контролю за діяльністю публічної адміністрації, в тому числі судового;
- **відповідальності** як обов'язку публічної адміністрації нести юридичну відповідальність за прийняті рішення, дії та бездіяльність.

Втім ознайомлення з роботами вітчизняних і зарубіжних науковців, які опікуються питаннями адаптації вітчизняної системи органів державного управління до єдиних стандартів діяльності публічних адміністрацій європейських держав, аналізу окремих аспектів формування та функціонування Європейського адміністративного простору, нормативними документами, якими регламентується діяльність його управлінських структур, показує, що цей перелік є неповним.

Передумовами становлення інституту публічних адміністрацій зарубіжних країн у сучасному розумінні є розвиток класичних уявлень про демократію і верховенство права, що стали основою для формування концепцій належного урядування (англ. – “good governance”) та належного управління (англ. – “good administration”), які сьогодні вважаються орієнтиром державно-правових реформ для більшості країн світу.

Сучасна концепція “good administration” передбачає належне дотримання адміністрацією прав індивідів під час надання адміністративних послуг та зобов’язує діяти у такий спосіб, що відповідає законним очікуванням суб’єктів відповідних правовідносин.

Провідні принципи концепції належного управління були систематизовані та описані в базових положеннях програми SIGMA “Європейські принципи державного управління”. Серед них найбільш значущими є:

- **верховенство права** (означає правову сталість і передбачуваність управлінських дій та рішень, які базуються на законі);

- **відкритість та прозорість** (забезпечує можливість нагляду за державною адміністративною діяльністю, її результатами на предмет їх відповідності існуючим правовим нормам);

- **підзвітність органів державного управління судовим органам та вищим адміністраціям** (передбачає дотримання верховенства права в управлінській діяльності);

- **продуктивність у використанні державних ресурсів та ефективність впровадження державної політики.**

Розглянемо їх більш детально.

Багатостороннім механізмом забезпечення надійності управління в державі є **верховенство права**, яке базується на принципі **“управління за законом”**. Сутність верховенства права полягає в тому, що органи публічного управління повинні виконувати свої функції та зобов’язання відповідно до законодавства, на основі чіткої ієрархії законів і правил, дотримання яких відстежується незалежними судами. Застосування принципу верховенства права пов’язане з поняттям правової компетенції, тобто органи влади можуть приймати рішення тільки з тих питань, які перебувають у сфері їхньої юрисдикції. Принцип верховенства права не заперечує можливості вияву адміністративної волі (свободи дій), адже вона виражається тоді, коли в рамках закону особи, які приймають рішення, володіють можливістю вибору. Адміністративні органи можуть одержати офіційний дозвіл на ухвалення рішень на свій розсуд при умові, якщо рішення будуть корисними для суспільства та можуть подаватись як певні рекомендації, так і обмеження.

Наступним принципом, який сприяє надійності управління, є принцип, що підтримує “управління за законом”, – принцип **процедурної справедливості**, за яким процедури повинні гарантувати неупереджене застосування закону та відповідати суспільним цінностям (повага до людини, її гідності тощо).

Принцип **своєчасності** є також важливим для забезпечення ефективності діяльності публічних адміністрацій. Затримка у прийнятті необхідних управлінських рішень або у здійсненні адміністративних дій може ускладнити (чи взагалі унеможливити) реалізацію державної політики. Нерідко вона є результатом нестачі ресурсів, але частіше за все цей процес асоціюється з неефективною роботою державних службовців чи посадових осіб місцевого самоврядування. Тому професійність є основною вимогою до працівників органів влади. Вона базується на поняттях неупередженості та професійної незалежності, яка проявляється у послідовному прийнятті рішень та дій винятково на правовій основі, що виражається в ухваленні однакових рішень та застосуванні впливів в однакових умовах відносно різних осіб.

Принцип **відкритості та прозорості** передбачає відкритість управління для зовнішніх перевірок, а прозорість характеризує доступність інформації про внутрішню діяльність органів влади. Принцип відкритості став широко застосовуватися майже у всіх європейських країнах лише з 60-х років минулого сторіччя. До цього часу виявом відкритості в державному управлінні було виконання правила, відповідно до якого будь-які правові норми набували чинності лише після їх опублікування в офіційних засобах масової інформації, а впровадження адміністративних рішень ставало можливим лише з того часу, коли про них офіційно повідомляли зацікавлені сторони.

Сьогодні відкритість і прозорість дозволяє кожному дізнатися про механізми прийняття управлінських рішень та створює умови органам нагляду для проведення зовнішніх перевірок. У той же час цей принцип забезпечує обов’язковість чіткого контролю за дотриманням верховенства права, рівності всіх громадян перед законом та є необхідною умовою діяльності службовців на всіх рівнях управління. Адже дія цих принципів поширюється на функціонування всієї системи публічного управління і не стосується лише питань національної безпеки та інформації про особисті дані публічних службовців.

Дотримання принципу відкритості і прозорості забезпечує реалізацію двох важливих функцій: захисту інтересів суспільства шляхом підвищення ефективності управління і посилення боротьби з корупцією та є важливим інструментом захисту головної конституційної норми, за якою “людина – основна цінність суспільства” і “джерело влади”. Так, наприклад, публічні адміністрації постійно зобов’язуються повідомляти і обґрунтовувати свої рішення, що допомагає зрозуміти закономірності, яких вони дотримувалися у процесі їх прийняття.

Відкритість і прозорість діяльності органів державного управління розуміється як можливість людини одержувати інформацію не тільки відносно себе самої (якщо така інформація є в певних організаціях чи установах), а також щодо соціальних, політичних, державних і регіональних питань. Ці два поняття означають відносно необмежений доступ до всіх видів інформації, документів, діяльності і мотивів, а також мають не лише юридичне, а

й психологічне та соціальне значення, оскільки втілюють відсутність заборони на оприлюднення інформації та руйнують бар'єр між потребою в інформації і реальним доступом до неї.

Протягом останніх десятиліть у країнах європейського союзу докладається багато зусиль для створення відкритої влади. Фахівці, що займаються вирішенням цієї проблеми, вважають, що відкритість влади поєднує три головні елементи:

- прозорість (transparency), іншими словами – перебування під публічним контролем;
- доступність (accessibility) кожному, у будь-який час, всюди;
- чутливість до нових ідей та вимог, готовність оперативно реагувати (responsiveness).

Поняття «відкритість» має ширше значення, ніж широковживаний термін «прозорість». Відкритість передбачає ще два аспекти – «доступність» та «чутливе реагування», що є іншими характеристиками якості взаємодії органів влади з громадськістю, якій вона слугує.

Відкритість влади не є чимось, що може бути просто «пересажене» на існуючі системи. Щоб бути ефективною, вона потребує фундаментальних змін у системі управління. Стан впровадження в поточну діяльність управлінських структур принципів відкритості і прозорості виступає своєрідним показником соціально-економічних перетворень у державі та ступеня демократизації суспільства. Україна в цьому питанні має свою специфіку, що зумовлена особливостями перехідного періоду.

Принцип підзвітності органів державного управління судовим органам та вищим адміністраціям передбачає те, що кожен орган управління чи посадова особа несуть відповідальність за свої дії перед іншими адміністративними, законодавчими або судовими органами, постійно звітуючи. Особливістю звітності є те, що процес збору, обробки, узагальнення інформації та підготовки документів відбувається шляхом виконання складних формалізованих процедур, які конкретизують правила реалізації повноважень органами управління, розкривають послідовність їх дій і операцій, що зумовлює необхідність проведення постійного моніторингу, перевірок та нагляду за діями посадових осіб. Принцип підзвітності сприяє удосконаленню процесу прийняття управлінських рішень, гарантує законність та правову стабільність публічного управління.

Реалізація принципу **продуктивності у використанні державних ресурсів та ефективності впровадження державної політики** передбачає необхідність підтримання співвідношення між задіяними ресурсами та отриманими результатами, забезпечення вирішення суспільних проблем та досягнення цілей, які було поставлено перед публічними адміністраціями, потребує здійснення систематичного аналізу та оцінки державної політики на практиці, дозволяє визначити, наскільки вдало ця політика впроваджується органами влади.

Особливості побудови європейського управління відображаються у концепції багаторівневої системи управління. Її елементами є сукупність наднаціональних, національних, регіональних і місцевих публічних органів влади, що обираються на основі загального виборчого права і відповідальні за свої політичні рішення і дії щодо громадян, а також мережа відносин між сферами управління в середині держав-членів та між країнами. Важливим у врегулюванні відносин між рівнями управління є вирішення питання про розподіл повноважень та відповідальності. Основними принципами формування компетенції органів кожного рівня з орієнтацією на найбільшу ефективність виконання певних функцій і завдань є **принципи субсидіарності та пропорційності**. Вони базуються на тому, що кожен вищий рівень управління може втручатися у дії нижчого лише тоді, коли останній виявив нездатність до ефективного управління. **Принцип субсидіарності** забезпечує гнучкий підхід, надає великі можливості для участі регіональних органів влади у визначенні об'єму повноважень. Ефективність роботи багаторівневої структури, що на ньому базується, залежить від балансу між власними і делегованими повноваженнями, а також ресурсами, необхідними для їх реалізації. Для його застосування необхідно визначити наслідки розподілу повноважень, законодавчо затвердити їх перелік, що передається кожному рівню, та виробити прості правила взаємодії.

Європейські вчені виділяють декілька видів повноважень Спільноти: **ексклюзивні** (або **виняткові**) – поширюються на ті сфери діяльності, де правові акти ухвалюються лише Спільнотою; **конкурентні** – визначають спільну політику в певній галузі або гармонізують правові норми різних держав, підлягають дії принципу субсидіарності; **паралельні** – поширюються на такі сфери діяльності, де правові акти можуть прийматися як Євроспільнотою, так і країнами-членами. Внаслідок цього розрізняють такі види компетенції: принципову компетенцію держав-членів, виняткову компетенцію Союзу, спільну компетенцію Союзу і держав-членів, негативну компетенцію (визначення певних дій, які є юридично забороненими і для держав-членів, і для Союзу). Такий підхід забезпечує послідовну, прозору і відкриту взаємодію між виконавчими і законодавчими (представницькими) органами, регіонами і центром. Досягнення більшого ефекту від розподілу сфер повноважень і компетенції за рівнями управління можливе за умов, коли взаємодія суб'єктів та об'єктів управління будується за принципом виділеної компетенції. Його зміст полягає у наділенні кожного суб'єкта управління точно визначеними функціями, які теж законодавчо закріплюються за ним. При цьому для реалізації кожної функції закон установлює відповідні об'єми ресурсів та їх джерела. Кардинальна особливість принципу виділеної компетенції полягає у тому, що в українській практиці розмежування функцій здійснюється між різними сферами діяльності чи галузями господарювання, а в зарубіжній – кожен суб'єкт наділяється певною компетенцією у конкретній сфері діяльності чи кожній галузі господарювання.

Крім того, провідними принципами у європейських країнах є **децентралізація, місцева та регіональна автономія, участь у виробленні європейської політики, взаємне доповнення діяльності органів влади та громадських організацій**. Саме завдяки їм суспільні проблеми вирішуються з максимальним наближенням до інтересів громадян та участю населення. Цьому також сприяє широка мережа інституцій Євроспільноти, що виконують консультативно-дорадчі функції. Серед них – Комітет Регіонів, який складається з 350 представників місцевих і регіональних органів влади різних країн, його консультації є обов'язковими у процесі ухвалення рішень з питань, що зачіпають місцеві інтереси у сфері освіти, культури, справ молоді, охорони здоров'я, соціальної й

економічної згуртованості, охорони довкілля, транскордонного співробітництва, транспорту тощо. Участь різних європейських регіонів у розвитку й застосуванні європейської політики та права Співтовариства відбувається у двох формах: визначенні національної позиції в європейських справах (тобто право залучатися до європейських справ і у деяких випадках брати на себе зобов'язання держави) та реалізації європейських правових норм.

Крім наведених, до системи принципів належного управління ("good administration") відносять: принцип законності; принцип відсутності дискримінації (рівності); принцип пропорційності; принцип заборони зловживати владою; принцип безсторонності (об'єктивності); принцип врахування та відповідності законним очікуванням; принцип інформування та консультування; принцип справедливості; принцип етичності; принцип використання простої; чіткої та зрозумілої мови; принцип повідомлення про отримання документів та зазначення уповноваженої особи; принцип обов'язкової передачі документів уповноваженим органам (службам); право бути заслуханим та робити заяви; принцип розумного проміжку часу для прийняття рішень; обов'язок зазначати підстави адміністративних рішень; зазначення засобів захисту; принцип повідомлення про прийняте рішення; принцип захисту даних та поваги приватної інформації; принцип дотримання вимог конфіденційності інформації під час виконання запитів; принцип забезпечення публічного доступу до документів; принцип належного документування; принцип юридичної визначеності та захисту порушених прав; право на оскарження адміністративних рішень; принцип доступності адміністративної влади та публічних послуг, електронного врядування та використання електронної пошти; принцип гнучкості у практичній роботі адміністративних органів; принцип ефективності; принцип прозорості адміністративних дій; доступ до інформації (право персонального доступу; право загального доступу до документів; право на письмові матеріали), принцип простоти (спрощення організації органів публічної влади, адміністративних процедур та вимог до оформлення документів); принцип діяти належно; принцип удосконалення внутрішніх правил організації публічної влади; принцип збереження та охорони державної власності; принцип підготовки державних службовців; принцип виконання бюджетних вимог; принцип раціональної організації адміністрації.

Розвиток держав-членів та їх регіонів у межах Євросоюзу відбувається на основі спільних господарських структур, що діють у одному правовому полі, утвореному за домовленістю. Це спонукає до активної участі національних та регіональних владних структур у розробці та впровадженні політики. Втім основна роль у здійсненні адміністрування відбувається за рахунок постійного співробітництва між посадовими особами держав-членів ЄС. Тому для формування ефективної та якісної системи європейського управління, крім принципів, важливим є також розгляд *адміністративних цінностей*. До них відносять: продуктивність, орієнтованість державного управління на конкретні кінцеві цілі, справедливість, легітимність, відкритість, чутливість, здатність до адаптації.

Відповідність публічного адміністрування очікуванням головних споживачів послуг вимагає *продуктивного* управління. Визнання продуктивності однією з головних цінностей публічного управління відбулося порівняно недавно – у зв'язку з орієнтацією діяльності органів влади на надання управлінських послуг, що потребує запровадження нових стандартів функціонування та врахування потреб споживачів. Інколи службовці сприймають правові процедури як обмеження, які несумісні з поняттям продуктивності, адже сталі управлінські процедури можуть перешкоджати економічному використанню коштів, тобто порушити оптимальний баланс витрат та отриманих результатів від провадження управлінської діяльності. Тому, щоб попередити можливість виникнення конфліктів та непорозумінь, забезпечити відкритість і прозорість діяльності державних установ, значна частина послуг надається приватними структурами шляхом укладення контрактів (використання договірних відносин), а органи влади здійснюють контроль та провадять моніторинг ефективності їх виконання. Крім того, з метою виявлення нагальних потреб жителів та визначення відповідності якості управлінських послуг, які вже надаються, вимогам суспільства в країнах ЄС поширена практика консультування з громадянами, що дозволяє постійно удосконалювати систему інформування та оптимізувати методи використання зворотного зв'язку. Так, наприклад, у Данії закон зобов'язує органи влади раз на рік надавати громаді звіти про виконану роботу. В Фінляндії з цією метою створені мультисервісні центри з консультування громадян щодо діяльності органів державного управління. У Нідерландах функціонують інформаційні центри при органах влади, які розширюють можливість залучати громадян до прийняття управлінських рішень.

Поняття відповідності публічного адміністрування очікуванням головних споживачів управлінських послуг тісно пов'язане з його *орієнтованістю на конкретні кінцеві цілі*. Цей підхід став одним з пріоритетних у процесі реалізації адміністративних реформ у європейських країнах. Він передбачає створення такої системи планування, яка б пов'язувала витрати з очікуваними результатами, їх соціальною та економічною ефективністю. У даному випадку сутність результативності розглядається як управлінське вміння, що полягає у підтриманні співвідношення між задіяними ресурсами та отриманими результатами, покликане забезпечувати успішне вирішення суспільних проблем та досягнення цілей публічного адміністрування. Так, наприклад, система планування Великої Британії базується на таких концепціях, як «Value for money» (якість за гроші, тобто суспільні кошти повинні використовуватись не тільки відповідно до закону, а й розумно) та «Best Value» (концепція оцінки за результатом – наголошує на необхідності постійного поліпшення якості суспільних послуг). А в місцевих бюджетах Іспанії поряд із витратами вказуються бажані результати.

Поняття *справедливості* в публічному адмініструванні базується на принципах верховенства права та передбачає прийняття відповідних рішень згідно з чинним законодавством незалежно від того, стосовно кого вони приймаються.

Вимога *легітимності управління* сформувалася як результат пошуку шляхів вирішення протиріччя між необхідністю дотримання порядку та неприпустимістю свавілля представників влади. Відповідно до легітимності

рішення органів публічного управління мають активно підтримуватись громадянами та забезпечувати їх добровільну участь у політичному процесі.

Відкритість передбачає активну комунікацію органів влади та державних установ із громадськістю стосовно завдань і обов'язків, які вони покликані виконувати, а також рішень, які ними приймаються.

Чутливість характеризує сприйняття громадян та їх об'єднань не як пасивних учасників процесу вироблення політики й адміністративних рішень, а як безпосередніх, активних і зацікавлених сторін, що мають право брати участь на всіх етапах цього процесу.

Здатність до адаптації системи публічного управління передбачає перебудову механізму прийняття управлінських рішень, підвищення гнучкості організаційних структур та ефективності розподілу управлінських функцій, розвитку здатності публічних адміністрацій адекватно реагувати на зміни оточуючого середовища тощо.

У процесі розбудови демократичної, правової держави в Україні важливого значення набуває врахування в управлінській практиці сучасного змісту європейської концепції належного урядування (англ. – “good governance”) та принципів, які сформувалися у європейських країнах.

Основні стандарти належного урядування базуються на п'яти головних політичних принципах належного урядування, наведених у Білій книзі Європейського урядування. Це:

- **відкритість** (владні інститути мають працювати відкрито),

- **участь** (якість, відповідність та ефективність політики залежить від забезпечення участі всіх зацікавлених сторін упродовж всього процесу вироблення політики. Більш широка участь підвищує рівень довіри до кінцевого результату політичного процесу та до інститутів, які беруть у ньому участь);

- **відповідальність** (ролі законодавчих і виконавчих органів в управлінських процесах мають бути чіткими і зрозумілими. Кожен з владних інститутів повинен чітко пояснити, що він робить і за що несе відповідальність);

- **ефективність** (напрями політики повинні бути дієвими та своєчасними, відповідати реальним потребам на основі чітких цілей, оцінювання майбутнього впливу та минулого досвіду. Крім того, ефективність залежить від належної імплементації державної політики та прийняття рішень на максимально відповідному рівні);

- **відповідність (узгодженість)** (напрями політики та дії мають бути узгодженими та зрозумілими. Потреба в узгодженості політики невинно зростає: збільшується кількість завдань, виклики та проблеми сучасного світу невинно перетинають кордони секторальних політик, зростає залучення регіональних та місцевих органів влади в процес вироблення державної політики. Узгодженість вимагає політичного лідерства, політичної волі та високої відповідальності політичних інститутів).

Крім того, до засадничих принципів належного урядування на “7-мому Глобальному форумі з питань переосмислення управління. Розбудова довіри до Уряду” було віднесено: верховенство права, плюралізм, субсидиарність, справедливість, партнерство, прозорість, підзвітність, доступ, результативність, чутливість до потреб (викликів), стратегічне бачення, орієнтацію на досягнення консенсусу. Ці принципи суттєво впливають на визначення підходів до формування місії органів влади, їх розбудови та структурування, організації та перебігу управлінських процесів та механізмів. А також уточнено сучасні стандарти належного урядування, до яких зараховано: належне законодавство; законність; участь; прозорість процесу прийняття рішень; доступ до інформації; належну організацію; належний персонал; належний фінансовий та бюджетний менеджмент; ефективність; відповідальність та нагляд.

У країнах-членах ЄС принципи та цінності публічних адміністрацій, зазвичай, є складовими низки таких нормативно-правових актів, як: адміністративно-процедурні та адміністративно-процесуальні кодекси; закони про свободу інформації та про державну службу тощо. Зважаючи на це, уніфікації та стандартизації правил і процедур побудови відносин органів публічної адміністрації з громадянами приділяється надзвичайна увага. Наприклад, у 1996 р. було опубліковано “модельний” підручник Ради Європи “Адміністрація і Ви”, в якому систематизовано основні матеріальні та процедурні принципи відносин органів публічної влади з громадянами. У 2001 р. Організацією економічного співробітництва та розвитку видано книгу “Громадяни як партнери: інформування, консультування та участь громадян у розробці державної політики”. Ведеться робота щодо узагальнення та кодифікації європейських принципів управління та створення єдиного кодексу для організації роботи публічних адміністрацій.

Розвиток концепцій належного урядування та належного управління значно вплинув на формування наприкінці ХХ ст. європейського адміністративного простору (ЄАП) – складної системи співробітництва публічних адміністрацій європейських держав, покликаної забезпечувати однакову реалізацію прав громадян, юридичних осіб, заснованих у межах Європейського Союзу, та створювати умови для ефективного і якісного надання адміністративних послуг. Отже, національні публічні адміністрації є базовими суб'єктами управління ЄАП, в результаті реалізації повноважень яких відбувається практичне виконання програм та планів як міжнародного, так і міжурядового співробітництва.

Втілення у вітчизняну практику принципів публічного адміністрування відповідно до концепції демократичного урядування зумовлює необхідність здійснення суттєвих змін у підходах до організації самого процесу управлінської діяльності органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування. Першочергового перегляду, зокрема, потребують відносини між органами публічної адміністрації та громадянами, підходи до організації й функціонування владних інституцій, визначення ролі та місця людини у суспільстві, форм її участі у прийнятті рішень державними органами, формуванні державної політики, застосування нових управлінських технологій та використання сучасних інструментів. Адже управління має бути ефективним на всіх рівнях. Втім найбільшого значення ефективність набуває на місцевому рівні, оскільки органи місцевого самоврядування є найближчими до громадян у наданні послуг і вирішенні нагальних проблем жителів територіальної громади. У зв'язку з цим у Стратегії інноваційного та ефективного управління на місцевому рівні ЄС виділено принципи, які

мають забезпечувати його результативність і якість. До них віднесено: чесне проведення виборів, репрезентативність та участь; відповідність вимогам та очікуванням громадян; ефективність і результативність; відкритість і прозорість; верховенство права; етичну поведінку; компетентність і потенціал; інноваційність і відкритість до змін; сталий розвиток і спрямованість на тривалі результати; раціональне управління фінансами; права людини, культурну багатогранність і соціальну взаємодію; відповідальність. Однак необхідною передумовою для успішної реалізації цих принципів є наявність у органів місцевого управління достатніх повноважень та ресурсів, чіткий розподіл функцій з органами державної влади.

Як показує практика, більшість функцій держави щодо управління територіями в європейських країнах (наприклад, Польщі, Німеччині, Великобританії, Франції) передано органам місцевого самоврядування. Однак це не означає, що органи державної влади самоусунулися і пасивно спостерігають за їх виконанням, навпаки, за ними закріплюються функції контролю та нагляду за дотриманням норм законодавства. Тобто основним завданням державних установ стало не безпосереднє управління територією через виконання адміністративних функцій (як це сьогодні роблять місцеві державні адміністрації в Україні), а створення умов для законної діяльності юридично незалежних органів місцевого самоврядування і реалізація тих функцій, які вони самостійно виконати не в змозі. Таким чином органи місцевого самоврядування у сфері делегованих державою функцій і повноважень дотримуються єдиних норм законодавства у відповідних галузях діяльності і, як регіональні та центральні органи управління, виступають своєрідною складовою системи органів виконавчої влади, хоча інституційно до них не належать, зберігаючи автономію в кадрових, фінансових, правових, організаційних та інших питаннях.

На особливості реалізації управлінських функцій публічних адміністрацій та їх правове забезпечення значно впливає форма державного устрою. Так на регіональному рівні управління федеративних держав (штати, землі, провінції, республіки) застосовуються як федеральні закони, так і власне право, а система органів управління утворюється відповідно до законів даного регіону. З огляду на це реалізація функцій управління відбувається у двох напрямках: управління за дорученням федерації, при цьому за діяльністю адміністративних органів регіону здійснюється правовий і спеціальний нагляд федерального уряду, якому вони підзвітні й підконтрольні; та застосування федерального права під власну відповідальність, що супроводжується лише правовим наглядом з боку федерального уряду, а будь-які розпорядження узгоджуються з представницькими органами регіону. В унітарних державах статус регіональних органів управління визначається одним і тим же законом, який є чинним на території всієї країни.

М.Роскін, Р.Корд і У.Джонс виділяють шість основних напрямів діяльності публічних адміністрацій центрального і регіонального рівнів: розробка, ухвалення, виконання законів і державної політики (адміністрування); їх експертиза; обслуговування населення чи його окремих груп; регуляторна діяльність; ліцензування (встановлення стандартів та мінімальних обмежень у певних сферах); збір інформації з метою визначення міри порушення закону або для ухвалення політичного рішення, що було б доцільним і ґрунтувалося на фактах. До місцевого рівня управління (графство, місто) і в унітарних, і у федеративних державах висувуються однакові вимоги. Як правило, на органи влади покладається виконання таких функцій: громадська безпека, включаючи діяльність поліції, пожежної охорони, а також служби охорони здоров'я; програм допомоги пристарілим, інвалідам, дітям; захист споживачів; планування громадського будівництва; надання громадських послуг (школи, парки, бібліотеки); володіння й управління державними підприємствами. Публічні адміністрації діють на основі розроблених законодавцями штату хартиї, де чітко окреслюються їхні повноваження й адміністративну відповідальність. Для виконання наведених вище функцій утворюється три категорії органів: оперативні служби, які надають послуги безпосередньо населенню (наприклад, бюро посвідчень особи в префектурі); допоміжні служби, що надають допомогу іншим службам (переважно оперативним) різними засобами або послугами (зокрема, фінансові і бухгалтерські служби, господарські управління, юридичні консультації, машинописні бюро і т.п.); штабні служби, які покликані створювати умови для прийняття керівництвом управлінських рішень. Основними напрямками їхньої діяльності є: проведення досліджень, необхідних для вироблення політики конкретної організації; консультування керівників установи; вироблення гіпотез стосовно напрямів розвитку організації та ступеню впливу зовнішніх факторів; підготовка проектів програм або планів заходів; спостереження за виконанням ухвалених рішень і програм, координація дій служб-виконавців і контроль за результатами; підготовка заходів щодо реорганізації структури, вдосконалення методів внутрішньоорганізаційної роботи та взаємодії із зовнішнім середовищем.

Однак під впливом процесів глобалізації об'єктивно змінюється природа держави, її соціальна побудова, перерозподіляються функції органів управління на національному та субнаціональному рівнях, а тому формується потреба у пошуку нових моделей управління: децентралізованих, поліцентричних, мобільних, інноваційних, що поєднують принципи комерційного регулювання, нових форм свободи і відповідальності.

Публічне адміністрування є саме тим підходом до організації управління, який характеризує його ефективність та якість, оперативне прийняття обґрунтованих рішень, створення умов для відкритого діалогу між владою і суспільством.

В сучасному світі виділяють три основні напрями розвитку публічного адміністрування:

- *ринково-ліберальний підхід*, що ґрунтується на моделях нової економіки, нового менеджменту, нового публічного адміністрування, активного впровадження у діяльність органів публічної влади інструментів та технологій, що використовуються у приватних бізнес-структурах тощо. При цьому для споживачів послуг важливим є результат, а не способи його досягнення, тому питання соціального захисту стають другорядними;

- *ліберально-комунікативний підхід*, що базується на комунікаційному менеджменті, інституційному аналізі, концепції політичних мереж. За такого підходу структурні взаємовідносини, що складаються між політичними

інститутами держави, громадськими організаціями і окремими громадянами, є договірними, тобто вони взаємодіють як рівноправні партнери;

- демократичного громадянства, що характеризується положеннями концепції “рецептивного (сприйнятливого) адміністрування”, “партисипативного (що бере участь) менеджменту”, базовими принципами яких є надійність та цілісність формування політики, участь громадян, централізація та децентралізація, відкритість і прозорість, високі етичні стандарти. Їх реалізація створює умови для кардинальних змін у взаємовідносинах між органами влади та місцевого самоврядування, їх службовцями і громадянами. Крім того, висуваються нові вимоги до публічних адміністрацій та їх діяльності. Як зазначає Г.П.Зінченко, “сучасна адміністрація має бути сприйнятною до інтересів і потреб громадян, “мислити стратегічно, а діяти демократично, визнаючи значущість та цінність громадянського суспільства”, розуміти і мати бажання служити громадянам і суспільству”.

Отже, як показує практика, впровадження нових концепцій публічного адміністрування дозволило країнам розвинутої демократії подолати інституційну нерозподіленість влади, власності та управління, побороти корупцію. Тому є сподівання, що запровадження демократичних стандартів та принципів діяльності публічних адміністрацій у роботу вітчизняних органів влади, стане запорукою утвердження в Україні верховенства права, громадянського суспільства, забезпечення всебічної реалізації прав і свобод, законних інтересів громадян.

Запитання для самоконтролю.

Питання для обговорення

1. Управління суспільством - головне призначення публічного адміністрування.
2. Загальний закон соціального управління - залежність управляючого впливу від стану системи та зовнішнього середовища.
3. Закон необхідності посилення регулювання та управління суспільними процесами.
4. Закон розмежування центрів влади та управління.
5. Закон централізації та децентралізації влади.
6. Закон системності організації та саморозвитку системи публічного адміністрування.

Перелік ключових термінів та понять теми

Управління суспільством, суспільні процеси, принципи публічного адміністрування, система публічного адміністрування, центри влади.

Питання для самоконтролю:

1. Загальносистемні методологічні принципи публічного адміністрування.
2. Принципи, що регулюють адміністрування як соціально- політичний, соціально-економічний та соціально-культурний процеси.
3. Застосування принципів публічного адміністрування.
4. Управління як визначальна функція публічного адміністрування.
5. Управлінське рішення як наукова категорія.
6. Пріоритетність політичного вибору цінностей та цілей.
7. Визначення цінностей та цілей - визначальна ланка прийняття рішень.
8. Роль конкуренції в процесі прийняття рішень.
9. Взаємовідношення суб'єкта та об'єкта прийняття рішень.
10. Послідовність етапів прийняття рішень.
11. Динаміка виконання рішень.

Додаткові джерела:

1. Публічна влада та управління: принципи і механізми реалізації: Монографія. / Н.Р. Нижник (заг. ред.) — Чернівці: Технодрук, 2008. — 432 с.
2. Публічне адміністрування: монографія / В. К. Колпаков [та ін.]. - Чернівці: Чернів. нац. ун-т, 2010. - 208 с.
3. Реформа публічної адміністрації в Україні: проекти концепції та законів / І. Коліушко, В. Тимошук (упорядники). — К.: Фокус-Ю, 2006. — 192с.
4. Голіков В.Д. Соціологія управління. – М., 2002
5. Радянська соціологія. – М.: Наука, 1982. –Т.1. –С.174-175.
6. З.Удальцова М. В. Соціологія управління. – М., 2000
7. Блейк Р. Р. , Мутон Дж. С. Научные методы управления: Пер с англ. — К., 1992.
8. Василенко И. А. Административно-государственное управление как наука // Социологические исследования. — 1993. — № 8; 1994. — № 4.
9. Древнекитайская философия: В 2-х т. — М., 1972– 1973.
10. Ефимов А. Элитные группы, их возникновение и развитие // Знание — Сила. — 1988. — № 1.
11. Зимичев А. М. Психология политической борьбы. — К., 1992.
12. Конфуций. Изречения: Пер. с кит. — М., 1994.
13. Краткая философская энциклопедия. — М., 1994.
14. Лучицкая С. И. Власть как социальная практика. Исторические и антропологические исследования // Вопросы истории. — 1993. — № 6.
15. Макиавелли Н. Государь: Пер. с итал. — М., 1990.
16. Малявин В. В. Конфуций. — М., 1992.
17. Мескон М. Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента: Пер. с англ. — М., 1993.

18. Моисеев Н. Теория организации и практика перестройки // Знание — Сила. — 1988. — № 1.
19. Политология: Энциклопедический словарь / Общ. ред. и сост. Ю. И. Аверьянов. — М., 1993.
20. Томилов В. Формирование организационной культуры экономических систем // Проблемы теории и практики управления. — 1995. — № 1.
21. Управление — это наука и искусство / А. Файоль, Г. Эмерсон, Ф. Тэйлор, Г. Форд. — М., 1992.
22. Хофстеде Г. Культура бизнесу // Кур'єр ЮНЕСКО. — 1994. — Черв. — С. 12–16.
23. Щёкин Г. Основы кадрового менеджмента: Учебник. — К., 2004.
24. Щёкин Г. Социальная теория и кадровая политика. — К., 2000.
25. Радянська соціологія. — М.: Наука, 1982. —Т.1. — 3. 174-175.

Розділ 2. Організація публічного адміністрування

Тема 6. Механізми, органи, методи та стилі публічного адміністрування

1. Структура механізму та органів публічного адміністрування.

Механізми та технологія публічного адміністрування

Реалізація процесу публічного адміністрування відбувається за допомогою розроблення та втілення відповідних управлінських механізмів, що створюють умови для своєчасного та ефективного розв'язання наявних у цій сфері суперечностей. *Механізми публічного адміністрування* – це спеціальні засоби, що забезпечують здійснення регулюючого впливу публічних адміністрацій на соціально-економічні територіальні системи різних рівнів (села, селища, райони у містах, міста, райони, області, Автономна республіка Крим, уся країна) з метою забезпечення гідних умов життєдіяльності людей, що проживають у державі, та громадян України, що тимчасово проживають за її межами.

Найбільші суперечності у системі публічного адміністрування пов'язані із тим, що на регіональному та районному рівнях його одночасно та стосовно одних й тих самих об'єктів (соціально-економічних територіальних комплексів) здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування, діяльність яких спрямована на реалізацію інтересів різних суб'єктів: держави та конкретних територіальних громад. Крім того, внутрішні протиріччя притаманні й системі органів місцевого самоврядування, які являють собою форму владної самоорганізації діяльності жителів таких адміністративно-територіальних одиниць як область, район, місто, район у місті, селище, село, але влада їм надана та регламентується державою, її законодавчими актами. Виходячи з цього, у складі механізмів публічного адміністрування за системами владних суб'єктів виділяють державні механізми публічного адміністрування, механізми здійснення публічного адміністрування через органи місцевого самоврядування та механізми взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування (рис. 6.1).



Рис. 6.1. Поділ механізмів публічного адміністрування за видами владних суб'єктів

Забезпечення плідної взаємодії державних органів влади та системи місцевого самоврядування є досить актуальним завданням удосконалення системи публічного адміністрування в Україні, бо на сьогодні виникає багато проблем, що пов'язані із перетинанням їхніх функціональних зон на місцевому рівні управління державою, а також складністю врегулювання інтересів, які вони представляють. Для забезпечення цієї взаємодії потрібна ціла низка механізмів, що повинна забезпечити співпрацю, наприклад, районних державних адміністрацій та сільських (селищних) рад, обласних державних адміністрацій та міських рад обласних центрів, центральних органів влади та обласних рад тощо. Ці механізми мають бути досить гнучкими, враховувати можливість виникнення великого спектру проблемних ситуацій, які вони мають врегулювати, щоб не виникало необхідності постійно змінювати їх залежно від ступеня розвитку суперечностей між різними органами державного управління та місцевого самоврядування.

При побудові державних механізмів публічного адміністрування, механізмів управління розвитком обласних та районних соціально-економічних комплексів країни через органи місцевого самоврядування та механізмів взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування необхідно враховувати сучасні тенденції до децентралізації системи публічного адміністрування та можливі зміни у законодавстві, що регламентує діяльність органів влади на місцевому рівні. Так, наприклад, на теперішній час до основних завдань місцевих державних адміністрацій віднесено виконання регіональних програм розвитку, підготовка та виконання відповідних бюджетів, хоча для демократичного суспільства має бути очевидним виконання цих завдань органами місцевого самоврядування, які представляють інтереси усіх громад та громадян, що проживають в регіоні.

Зважаючи на наявність кількох рівнозначних етимологічних підходів до трактування поняття механізму, всі існуючі механізми (в тому числі і механізми публічного адміністрування) з метою їх формування, дослідження та удосконалення доцільно підрозділити на три досить відмінні один від одного типи: механізми-засоби, що призначені для досягнення конкретної мети або здійснення цілеспрямованого впливу на який-небудь об'єкт або його оточення шляхом застосування одного або кількох узгоджених та відповідних до справи засобів; механізми-системи, які надають можливість представлення будь-яких систем у якості механізмів, що відображають сукупність взаємодій між усіма їхніми підсистемами та елементами; а також механізми-процеси, що являють собою визначену послідовність здійснення певних дій щодо перетворення об'єктів, на які вони спрямовані, та відображають зміни у стані цих об'єктів під впливом зовнішніх або внутрішніх факторів.

Таким чином, за особливостями побудови механізми публічного адміністрування поділяються на цільові (спрямовані на досягнення певної мети) механізми публічного адміністрування, механізми функціонування системи публічного адміністрування на різних етапах суспільного розвитку країни та механізми здійснення процесу публічного адміністрування різними владними органами та окремими посадовими особами (рис. 6.2).



Рис. 6.2. Система механізмів публічного адміністрування

Цільові механізми публічного адміністрування використовуються як органами державної влади, так і органами місцевого самоврядування як знаряддя для здійснення цілеспрямованих перетворень у функціонуванні або розвитку конкретних об'єктів публічного адміністрування. Частіше за все механізми цього типу трактуються як сукупність способів, методів, важелів, через які суб'єкт публічного адміністрування впливає на об'єкт чи групу об'єктів адміністрування для досягнення певної мети. При цьому кожний цільовий механізм публічного адміністрування являє собою сукупність спеціально підібраних для розв'язання наявних суперечностей та вирішення проблемної ситуації взаємоузгоджених методів управління, через використання яких здійснюється практичний вплив органів публічного адміністрування на соціально-економічну територіальну систему країни, її підсистем або елементів для забезпечення досягнення конкретної мети, що сприятиме розвитку всієї системи або її складових в обраному стратегічному напрямку із додержанням низки визначальних принципів.

Виходячи з набору методів, що можуть входити до складу цільових механізмів публічного адміністрування, ці механізми підрозділяються на адміністративні (у тому числі організаційні та розпорядчі), правові, економічні, політичні, соціальні, психологічні, моральні та етичні, а також комбіновані механізми, які у свою чергу можуть включати будь-який набір різноманітних методів (наприклад, адміністративно-правові, соціально-психологічні, організаційно-економічні тощо, або такі, що складаються з більшої кількості різних за способом впливу та набору методів цільових механізмів).

До переліку цільових механізмів публічного адміністрування доцільно додати також інформаційні механізми, що засновані на використанні інформаційних методів, які не завжди враховуються у переліках, представлених у наукових джерелах, але на сьогодні є дуже важливими та дійовими. Так, жоден з цільових механізмів, ані адміністративний, ані правовий, ані політичний чи будь-який інший не може бути використаний без передачі інформації, яка орієнтує поведінку людей, громад різного рівня чи організацій відповідно до встановлених державною цілей. Із розвитком інформаційних технологій використання інформаційних механізмів, в тому числі державних інформаційних механізмів, стає все більш поширеним та дійовим.

Чинний механізм функціонування системи публічного адміністрування представляє структуру системи публічного адміністрування, яка відповідає діючому законодавству, наявні зв'язки між її підсистемами та усіма органами, що входять до їх складу, а також особливості функціонування системи публічного адміністрування та взаємодію між її елементами. На сьогодні система публічного адміністрування в Україні складається з органів державної влади (Президент, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, їх територіальні представництва, місцеві державні адміністрації, органи юстиції України) та органів місцевого самоврядування (обласні, районні, міські, районні в містах (у разі їх створення), сільські та селищні ради), що знаходяться у безперервній взаємодії, виконуючі покладені на них функції. Складності чинному механізму функціонування системи публічного адміністрування додає змінюваність усіх елементів системи, зв'язків між ними та середовища, в якому він діє.

До механізмів функціонування системи публічного адміністрування крім чинного механізму відносяться також механізми, що на різних етапах становлення державності, формування та розвитку системи публічного адміністрування були характерні для Української держави. Дослідження цих системних механізмів (особливо тих, що діяли після набуття незалежності у 1991 році), порівняння їх з відповідними механізмами, що діяли та діють у інших країнах світу, поетапний аналіз результатів структурно-функціональних перетворень, сприятиме напрацюванню шляхів удосконалення чинного механізму функціонування системи публічного адміністрування в Україні у напрямку підвищення її ефективності, зниження ступеню централізації та посилення демократизації.

Механізми здійснення процесу публічного адміністрування являють собою чітко вибудовані послідовності дій, реалізація яких забезпечує здійснення публічного адміністрування відповідними органами або їх посадовими особами шляхом поступових перетворень у стані об'єктів публічного адміністрування.

Складовими структури механізму зазвичай визначаються: суб'єкт і об'єкт управління; цілі, принципи, функції, методи, інформація, технологія та технічні засоби. Але якщо виходити з того, що управління це єдність діяльності і відносин, а також враховувати особливості державного управління, цей склад доцільно трансформувати.

Суб'єкт і об'єкт є найпершими елементами механізму управління, саме їх взаємодія відображена у нормативних документах, що регламентують вплив держави на будь-яку сферу життєдіяльності суспільства. В якості таких зазвичай розглядаються органи державного управління і підприємства чи установи певної галузі. При такому підході поза увагою залишаються головні діючі особи в державі – споживачі послуг – населення. Аналіз галузевих документів свідчить саме про це, в них слабо представлений активно діючий користувач результатів праці освітньої, медичної, транспортної та інших галузей. У зв'язку з цим доцільним є розглядати такий елемент механізму як учасники певних відносин, до складу яких відносяться органи влади, галузеві установи, споживачі послуг. Це дає можливість виокремити ролі різних владних структур (державних за рівнем ієрархії та самоврядних), врахувати участь організацій, що відносяться до інших галузей, але є зацікавленими у результатах співпраці або суттєво на них впливають. Наприклад, для механізму державного управління освітньою галуззю це є Верховна Рада України, центральні та регіональні органи державної виконавчої влади, місцеве самоврядування, навчальні заклади, учні, батьки, роботодавці (для урахування потреби у підготовці фахівців певної спрямованості для конкретного регіону), установи охорони здоров'я (як ті, що забезпечують підтримку фізичного стану дітей та молоді), культури, фізичної культури та спорту. Такий підхід забезпечує практичну реалізацію принципів системності і комплексності в організації державного управління і підготовку виважених державних рішень. У зв'язку з великою кількістю учасників відносин і зацікавлених сторін в процесі функціонування механізму, що розглядається, задіяно багато цілей і інтересів, які можуть суперечити одне одному. Саме на розв'язання таких протиріч має бути спрямований механізм. Для виконання такого завдання необхідно виявити інтереси, цілі, зони їх співпадіння та протистояння, визначити головну мету і спрямувати дії учасників на її досягнення.

Важливою складовою управлінського механізму є принципи, їх дотримання забезпечує створення умов для ефективного прояву об'єктивних законів. Для механізмів державного управління важливим є урахування як управлінських принципів, так і тих, що стосуються певної галузі, пов'язаних з законами функціонування економіки чи соціуму або окремих сфер його життєдіяльності.

Усі учасники відносин намагаються реалізувати власні цілі шляхом виконання певних дій. Механізм державного управління має передбачати для них такі функції, які забезпечать досягнення мети найбільш економічним шляхом. Це, перш за все, основні функції (планування, організація, мотивація, контроль) і виконання або участь у виконанні головних і допоміжних. Обов'язковою складовою є методи. Враховуючи цілеспрямовану самоактивність і самокерованість об'єктів державного управління, доцільно розглядати у такому механізмі не тільки методи впливу суб'єкта на об'єкт, а засоби і конкретні форми взаємодії усіх учасників. При цьому уваги потребують усі групи методів: організаційні (адміністративні), правові, економічні, соціально-психологічні. Традиційним для пострадянських країн є дуже низька увага до останніх, у той час як вплив на свідомість громадян через засоби масової інформації допомагає вирішувати багато конкретних питань.

Під час формування чи удосконалення діючого механізму державного управління необхідно конкретно визначати, яка саме інформація має переміщуватися від суб'єкта до об'єкта, в зворотному напрямку та між усіма учасниками процесу. Це дозволить забезпечити ефективне спілкування і прийняття раціональних рішень. Таким чином, структура механізму державного управління має наступний вигляд (рис. 6.3).

Таке подання структури механізму дозволяє чітко уявити зміст процесу, ролі усіх учасників, виконати докладний аналіз функціонування і стану усіх елементів, розробити пропозиції щодо їх удосконалення.

Кількість та розгалуженість механізмів здійснення процесу публічного адміністрування залежать від ступеню деталізації цього процесу, його поділу на складові за суб'єктами публічного адміністрування та окремими функціями, що мають бути реалізовані ними або конкретними посадовими особами.

Елементи механізму	Учасники відносин					
	Центральні і ОБВ	Регіональні і ОБВ	Органи місцевого самоврядування	Галузеві установи	Споживачі послуг	Зацікавлені орг-ії
Цілі						
Принципи	Зафіксовані в установчих документах					
Функції	Зафіксовані в установчих документах			фактичні		
Методи впливу на процес	Правові, організаційні, економічні, соціально-психологічні			Надання послуг	Споживання послуг	Безпосередня участь
Технології та технічні засоби	Засоби зв'язку, комп'ютерна техніка тощо					
Інформація	Висхідна, низхідна					

Рис.6.3. Узагальнена схема структури механізму державного управління

Перш за все, до складу механізмів здійснення процесу публічного адміністрування повинні бути включені процесні механізми, що реалізуються Президентом України, Верховною Радою України, органами державної виконавчої влади, органами юстиції та органами місцевого самоврядування. Оскільки процеси публічного

адміністрування, що здійснюються органами державної влади та місцевого самоврядування на різних рівнях управління мають свої особливості та є досить складними (складеними), то для них мають бути розроблені окремі процесні механізми. Прикладами, таких механізмів є механізм врегулювання соціально-трудова відносин Міністерством праці та соціальної політики України, механізм управління охороною здоров'я відповідним головним управлінням обласної державної адміністрації, механізм управління комунальною власністю міста тощо.

Подальша деталізація процесних механізмів публічного адміністрування вимагає розроблення технології їх реалізації кожною посадовою особою залежно від посади, яку вона обіймає, та конкретних функцій, що їй приписані. Саме через технологію публічного адміністрування розкривається поопераційний зміст діяльності працівників органів державного управління та місцевого самоврядування щодо управління розвитком соціально-економічних територіальних систем усіх рівнів: від держави до села, селища, міста.

Технологія публічного адміністрування являє собою детальний опис дій, що мають бути послідовно, у належний спосіб та із застосуванням конкретних засобів та прийомів здійснені суб'єктом публічного адміністрування (організацією чи конкретною посадовою особою) для досягнення певної мети. Чітко прописані у технології процедури здійснення публічного адміністрування регламентують напрямок та послідовність дій працівників, виключають використання неефективних прийомів, надають керівникам впевненості щодо раціональності дій підлеглих та отримання бажаного результату.

Будь-яка технологія передбачає наявність суб'єкта праці, її предмета, засобів і методів, цілей діяльності. В управлінні (адмініструванні) суб'єктом праці є керуючий орган (місцева державна адміністрація, виконком місцевої ради тощо), колектив (збори акціонерів, місцева рада, рада директорів тощо), людина – керівник установи або структурного підрозділу, голова міської (сільської, селищної) ради та ін. Вони приймають управлінські рішення, створюють умови для їх виконання. Предметом праці в управлінні є інформація, свідомість, психіка та поведінка людини, відносини, взаємодія в колективі чи в суспільстві. Підготовка будь-якого рішення передбачає збір і обробку різноманітної інформації (часто – досить великих обсягів). Управлінський вплив спрямовується на людину – підлеглого, виконання рішення передбачає певні зміни в його поведінці, свідомості, психіці. Процеси, на які спрямовується керуюча дія (виробничі чи соціальні) в сучасному світі передбачають участь багатьох людей, результат залежить від їх співпраці, тому дуже важливим предметом труда в управлінні є відносини та взаємодія в колективі або в суспільстві, що обумовлені необхідністю кооперації праці.

Різноманітністю відрізняються засоби управлінської праці, до переліку яких доцільно відносити владу, нормативні акти, апарат управління, організацію, слово, традиції, моральні норми, інформаційно-аналітичну та організаційну техніку, засоби масової інформації. Для здійснення впливу на інших людей обов'язковою умовою є наявність відповідних здатностей і можливостей, тобто влади. Вимоги суб'єкту управління відображаються у нормативних актах (законах, постановах, наказах, розпорядженнях тощо). Рішення, ухвалені суб'єктом управління, має бути доведено до безпосередніх виконавців, для цього необхідно здійснити декомпозицію мети, сформулювати конкретні завдання, визначити строки і відповідальних, створити умови для їх розв'язання (ресурсне забезпечення, мотивацію, контроль). Всю цю важливу роботу виконують фахівці, що працюють в апараті управління або в певній організації. Дуже важливим засобом впливу на свідомість, психіку і поведінку людини є слово, завдяки якому формується емоційний клімат в колективі, розкриваються характери тощо.

Значну дію на працівників і взагалі громадян справляє організаційна культура, тобто сукупність традицій, норм, правил поведінки, що складаються в певних трудових колективах, населених пунктах, професійних спільнотах в країні в цілому. Суб'єкт управлінської праці має відслідковувати, аналізувати її стан, впливати на цілеспрямований розвиток. Велике значення для підвищення якості процесу управління має стан інформаційно-аналітичної та організаційної техніки, яка забезпечує ефективний зв'язок в установі (чи управлінській підсистемі) з зовнішнім середовищем, опрацювання великих обсягів інформації.

Усі засоби, що перелічені, використовуються в будь-яких управлінських системах. Засоби масової інформації виконують таку роль здебільшого в публічному адмініструванні: публікація різноманітних документів чи інших матеріалів, виступи політичних лідерів, керівників господарюючих суб'єктів, обзори чи аналіз діяльності органів влади справляють суттєвий вплив на свідомість і поведінку громадян.

Опис засобів управлінської праці свідчить про їх значну кількість, різноманітність, можливість суб'єкта створювати їх комбінації, обирати найбільш ефективні для кожної конкретної ситуації.

Методів праці в управлінні (у тому числі і в державному) теж доволі багато: адміністративні, правові, організаційні, економічні, соціально-психологічні. Для вирішення певної проблеми доцільно створити необхідні правові умови (сформулювати чи змінити законодавчі акти), здійснити адміністративний і організаційний вплив (створити чи реорганізувати установу, структурний підрозділ, видати накази, затвердити відповідні положення, інструкції, регламенти), забезпечити бюджетне чи інше фінансування, відповідну матеріальну винагороду конкретним виконавцям, сформулювати певний соціально-психологічний клімат (позитивний емоційний стан, можливість для професійного і кар'єрного зростання, впевненості у стабільному майбутньому тощо).

Діяльність із здійснення публічного адміністрування передбачає виконання багатьох процедур та операцій, які можуть бути поєднані відповідно до рівня ієрархії та особливостей об'єкта управління. У зв'язку з цим можна виділити системи технологій публічного адміністрування на рівні держави (виконання зовнішніх і внутрішніх функцій, діяльність та взаємодія гілок влади, прийняття державних нормативно-правових актів, регулювання макроекономічних, соціальних та інших загальнодержавних процесів), на рівні регіону (контроль з додержанням норм Конституції та законів України, регулювання соціально-економічного розвитку територій, взаємодія органів державного управління та місцевого самоврядування), а також на районному та базовому рівнях суспільного управління. Усі зазначені процеси здійснюються конкретними людьми у певних установах, тому наведений перелік

має бути доповнений розгалуженою системою технологій виконання управлінських процедур в усіх органах публічного адміністрування за усіма напрямками їх діяльності.

Технологія публічного адміністрування повинна базуватися на таких принципах як мінімізація або повне усунення неузгодженості між діями різних органів публічного адміністрування; єдність технологічного процесу в установі (виключення перешкод при виконанні різних робіт); отримання найкращого результату при найменшій складності робіт; оптимальне витрачання матеріальних, людських та фінансових ресурсів; рівномірність навантаження на структурні підрозділи та окремих працівників. Основними напрями розроблення окремих технологій публічного адміністрування стосуються, насамперед, таких процесів: виконання управлінських функцій (головних, основних, допоміжних), вироблення та реалізація управлінських рішень, взаємодія підрозділів у структурі, вплив суб'єкта на об'єкт публічного адміністрування, організація зворотного зв'язку, керування персоналом, робота з інформацією, ділове спілкування, реалізація методів та цільових механізмів публічного адміністрування.

На практиці управлінські процедури виконуються згідно з існуючими традиціями, майже відсутні технологічні документи. Це є причиною низької раціональності багатьох з них, а також частій втрати технологічних напрацювань окремих співробітників. У зв'язку з цим доцільно формувати в кожній установі бібліотеку управлінських технологічних процесів, регулярно проводити їх аналіз та удосконалення.

Організацію такої роботи доцільно починати з вивчення системи управління в цілому, а саме: організаційно-правових основ її функціонування, економічних характеристик, кадрового, інформаційного і технічного забезпечення діяльності, соціально-психологічного клімату в колективі. Наступним етапом має бути аналіз технології управління, що фактично склалася, а саме:

- характеру розділення та кооперування праці у відповідності до завдань та функцій;
- порядку отримання та обробки інформації і підготовки рішень;
- раціональності процедури прийняття рішень;
- ефективності контролю за реалізацією рішень;
- доцільності і обґрунтованості операцій з обробки документів;
- ефективності використання технічних засобів.

Таке обстеження доцільно здійснювати за усіма напрямками управлінської діяльності, або за окремими, стан яких за результатами попереднього дослідження виявився незадовільним. Допомогою при виконанні такої роботи може бути складання технологічних документів: технологічної карти на документ, посадової, операційної карти, матриці розподілу обов'язків серед працівників структурного підрозділу та опису процедури.

Проектування технології процесів управління має включати комплекс робіт за такими напрямками: побудова економіко-організаційної моделі, формування процедури ухвалення рішень, організація потоків інформації та роботи з кадрами. До цього переліку можуть додаватися спеціальні роботи, що відповідають особливостям галузей, окремих напрямків управлінської діяльності або функцій.

Формування економіко-організаційної моделі передбачає побудову «дерева цілей», відбір критеріїв оцінки результатів діяльності, визначення меж централізації і децентралізації, формування чи уточнення переліку завдань і функцій, вибір структури. Стосовно управлінського рішення доцільно визначити процедури його підготовки, прийняття, узгодження, організації виконання, оцінки результатів, корегування. Організація потоків інформації передбачає оптимізацію її джерел, каналів надходження, процедур переробки та розповсюдження, що має відповідати, з одного боку, вимогам економічності діяльності системи, а з іншого – прозорості та відкритості. Завдання підвищення ефективності роботи з кадрами вимагає удосконалення таких процедур, як підбір та відбір персоналу, його навчання, професійна та соціальна адаптація, раціоналізація трудових процесів, мотивація, просування по кар'єрній драбині тощо. Усі ці роботи є підставою для підвищення якості управлінської технології та роботи усєї системи.

Специфіка технології публічного адміністрування пов'язана з особливостями правового статусу суб'єкта та об'єкта; характеристиками останнього, що обумовлені здатностями цілеспрямованої самоактивності, адаптації до умов природного та соціального життя, самоуправління; а також умовами і рисами праці державних службовців, визначеними відповідними законодавчими документами.

Найбільш поширеними для публічного адміністрування є роботи з виконання внутрішніх функцій держави – економічної, соціальної, культурно-освітньої, політичної, правоохоронної, екологічної. Опис технології здійснення кожної з них передбачає визначення мети, суб'єктів та об'єктів, шляхів і засобів впливу і зворотного зв'язку. Наприклад, щодо виконання економічної функції суб'єктами державного регулювання є Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Національний банк України, відповідні міністерства, державні комітети, центральні органи виконавчої влади, наділені спеціальним статусом (антимонопольний комітет, державна податкова адміністрація, фонд державного майна тощо), які діють з метою забезпечення сталого розвитку економіки держави. Об'єктами впливу є суб'єкти підприємницької діяльності, на яких спрямовуються адміністративний та економічний вплив. Перша група методів передбачає макроекономічне планування, встановлення і контроль за додержанням стандартів і норм, роздержавлення і приватизацію, ліцензування та квотування, корпоративне управління державною власністю, заходи з демонополізації тощо. Економічні методи розподіляються на бюджетно-податкові (створення системи оподаткування, визначення джерел надходження коштів до державної казни, встановлення статей державних витрат, регулювання державного дефіциту тощо) і кредитно-грошові (контроль за грошовим обігом та інфляцією, емісія грошей, встановлення розміру облікової ставки, формування обов'язкових резервів та ін.). Зворотний зв'язок здійснюється через безпосередній інформаційний потік від об'єкта до суб'єкта, а також опосередковано – це дані про темпи економічного зростання, наповнення бюджетів усіх рівнів тощо.

Дуже поширеним в управлінських системах є процес прийняття та реалізації рішень, розгляду та раціоналізації технології його здійснення присвячено багато наукових праць. Але, на жаль, дуже рідко привертається увага до того, що це перш за все творчий процес, зміст якого поряд з практичними діями складає велика кількість розумових операцій. Дослідження свідчать, що, наприклад, процедура виявлення і формулювання проблеми окрім спостереження за розвитком подій, формулювання незадоволеностей цим розвитком, визначення проблеми і її структури, передбачає побудову розумової моделі бажаної зміни ситуації, формування цілей і підцілей тощо. Процедура збору інформації та аналізу проблеми містить наступні розумові дії: формування уявлення про необхідний та достатній обсяг інформації, визначення джерел її отримання, створення чи відбір підходів до обробки інформації, її аналіз, остаточне формулювання проблеми і її структури, уточнення цілей тощо.

Сьогодні актуальним стає опис процедури формування і надання управлінської послуги, тому що саме така формалізація цього процесу створює передумови для подальшого підвищення якості діяльності. Доцільно звернути увагу саме на етап формування, тому що в ньому задіяна велика кількість працівників установи (на відмінність від етапу «надання»), в якому із споживачем часто спілкується один державний службовець) і усі вони певною мірою впливають на результат. Дослідження свідчать, що формування та надання послуги має містити наступні операції:

- визначення переліку споживачів;
- формування переліків послуг, що надаються кожному споживачеві;
- проведення опитувань споживачів з приводу кількості та якості послуг, що надаються, і бажаних послуг;
- остаточне визначення кількості послуг щодо кожного із споживачів (з урахування вимог діючого законодавства) та характеристик якості кожної послуги;
- обґрунтування комплексів потрібних характеристик усіх послуг;
- визначення обсягів різних ресурсів (трудових, фінансових, матеріально-технічних, інформаційних тощо), які потрібні для забезпечення надання усіх послуг з урахуванням бажаного стану їх якості;
- оцінка наявного потенціалу Управління чи відділу (за аналогічним переліком ресурсів);
- формування плану надання послуг;
- реалізація плану – фактичне надання послуг;
- розробка програми розвитку структурного підрозділу в напрямку забезпечення більш якісного задоволення потреб споживачів.

Кожна з наведених дій потребує більш ретельного опрацювання, формування технології здійснення у відповідності до умов, що притаманні різним галузям та сферам діяльності.

Детальне вивчення механізмів і технологій, що використовуються сьогодні в органах державної влади і місцевого самоврядування, та удосконалення їх з урахуванням стратегічних цілей розвитку країни є реальним шляхом для підвищення результативності функціонування системи влади.

Наявність технологічних документів стосовно здійснення процесів публічного адміністрування сприяє підвищенню рівня розвитку системи публічного адміністрування, впорядкуванню відповідної діяльності, збереженню інституційної пам'яті владних органів. На теперішній час в установах державної влади та місцевого самоврядування організація роботи із створення бібліотеки технологій публічного адміністрування знаходиться на дуже низькому рівні. Існуючі регламенти є неконкретними, працівники формують порядок здійснення багатьох процедур на власний розсуд, кожний новий співробітник часто починає цю роботу з нуля у зв'язку з відсутністю документального оформлення попередньо сформованих технологій. Зважаючи на це перед органами державного управління та місцевого самоврядування постають актуальні завдання щодо організації фактичної технологізації процесів публічного адміністрування з метою підвищення ефективності його здійснення та отримання кращих результатів щодо забезпечення інтенсивного розвитку держави та її соціально-економічних територіальних підсистем усіх рівнів.

2. Типологізація органів публічного адміністрування.

До публічних адміністрацій належать органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

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

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

Діяльність Кабінету Міністрів України ґрунтується на принципах верховенства права, законності, поділу державної влади, безперервності, колегіальності, солідарної відповідальності, відкритості та прозорості.

Кабінет Міністрів України здійснює виконавчу владу на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законами України. Кабінет Міністрів України є колегіальним органом. Кабінет Міністрів України приймає рішення після обговорення питань на його засіданнях. Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується Конституцією України, законами України, а також указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України.

Організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України визначаються Конституцією та законами України.

Кабінет Міністрів України затверджує Регламент, який визначає порядок проведення засідань, підготовки та прийняття рішень, інші процедурні питання діяльності.

1. До основних завдань Кабінету Міністрів України належать:

- 1) забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, виконання Конституції та законів України, актів Президента України;
- 2) життя заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, створення сприятливих умов для вільного і гармонійного розвитку особистості;
- 3) забезпечення проведення бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної, у тому числі амортизаційної, податкової, структурно-галузевої політики; політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування;
- 4) розроблення й виконання загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, культурного розвитку, охорони довкілля, а також розроблення, затвердження і виконання інших державних цільових програм;
- 5) забезпечення розвитку і державної підтримки науково-технічного та інноваційного потенціалу держави;
- 6) забезпечення рівних умов для розвитку всіх форм власності; здійснення управління об'єктами державної власності відповідно до закону;
- 7) здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності та національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;
- 8) організація та забезпечення провадження зовнішньоекономічної діяльності, митної справи;
- 9) спрямування та координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади, здійснення контролю їхньої діяльності.

Установлено, що до складу Кабінету Міністрів України входять: Прем'єр-міністр України; Перший віцепрем'єр-міністр; Віцепрем'єр-міністр України з питань „Євро-2012”, Віцепрем'єр-міністр України з питань економіки; Віцепрем'єр-міністр України з питань регіональної політики, а також 20 міністрів, які очолюють відповідні установи.

Секретаріат Кабінету Міністрів України (далі – Секретаріат) є постійнодіючим органом, що забезпечує діяльність Кабінету Міністрів України.

Основними завданнями Секретаріату є організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне, матеріально-технічне забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України, урядових комітетів, Прем'єр-міністра України, Першого віцепрем'єр-міністра України, віцепрем'єр-міністрів України, Міністра Кабінету Міністрів України та міністрів, які не очолюють міністерства.

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

До складу Секретаріату входять:

- керівництво Секретаріату - міністр Кабінету Міністрів України, його перший заступник і заступники;
- патронатні служби (далі – служби) – Апарат Прем'єр-міністра України, служби Першого віцепрем'єр-міністра України, віцепрем'єр-міністрів України, Міністра Кабінету Міністрів України та міністрів, які не очолюють міністерства;
- структурні підрозділи – бюро, департаменти, самостійні управління та відділи та інші підрозділи.

Секретаріатом керує Міністр Кабінету Міністрів України.

Міністр Кабінету Міністрів України:

- 1) організовує роботу Секретаріату і є персонально відповідальним за виконання покладених на нього завдань;
- 2) вносить на розгляд Кабінету Міністрів України подання про призначення на посаду та звільнення з посади першого заступника та заступників міністра Кабінету Міністрів України, а також перших заступників і заступників керівників центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Міністром Кабінету Міністрів України;
- 3) вносить Прем'єр-міністрові України пропозиції щодо призначення на посаду та звільнення з посади керівників центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Міністром Кабінету Міністрів України.

Установлено, що консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи Кабінету Міністрів України (далі – допоміжні органи) утворюються на постійній або тимчасовій основі Кабінетом Міністрів України для забезпечення здійснення його повноважень.

Допоміжні органи діють на громадських засадах за колегіальним принципом.

Як допоміжний орган утворюється:

комісія – для забезпечення узгодження дій центральних і місцевих органів виконавчої влади з питань, пов'язаних із реалізацією повноважень Кабінету Міністрів України;

комітет – для розгляду питань щодо присудження державних премій;

організаційний комітет (координаційний центр) – для забезпечення узгодження дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій з питань підготовки і проведення заходів загальнодержавного значення;

рада – для вивчення проблемних питань, пов'язаних із реалізацією державної політики у відповідній сфері;

робоча група – для участі в підготовці проектів нормативно-правових актів, інших документів, що подаються на розгляд Кабінету Міністрів України;

урядова комісія – для розслідування причин аварії (катастрофи), вжиття заходів до подолання наслідків стихійного лиха, надання допомоги потерпілим громадянам та їхніми сім'ям.

Рішення про утворення допоміжного органу приймається Кабінетом Міністрів України у формі постанови, якою затверджується положення про такий орган, його посадовий склад, керівник та заступник (заступники) керівника.

У разі недоцільності подальшого функціонування допоміжного органу або виникнення потреби в достроковому припиненні його діяльності Кабінет Міністрів України приймає за пропозицією відповідного органу виконавчої влади або з власної ініціативи рішення про його ліквідацію.

Допоміжний орган, утворений на визначений у постанові Кабінету Міністрів України термін, вважається таким, що ліквідований, з дня закінчення зазначеного терміну.

Основні завдання допоміжного органу такі:

- сприяння забезпеченню координації дій органів виконавчої влади з питань, що належать до його компетенції;
- підготовка пропозицій щодо формування й реалізації державної політики у відповідній сфері;
- визначення шляхів, механізмів та способів вирішення проблемних питань, що виникають під час реалізації державної політики у відповідній сфері;
- підвищення ефективності діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади;
- удосконалення нормативно-правової бази з відповідних питань.

Допоміжний орган діє відповідно до покладених на нього завдань, а саме:

- 1) проводить аналіз стану справ та причин виникнення проблем у процесі реалізації державної політики у відповідній сфері;
- 2) вивчає результати діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій із питань, що належать до його компетенції;
- 3) проводить моніторинг стану виконання органами виконавчої влади покладених на них завдань;
- 4) бере участь у розробленні проектів нормативно-правових актів із питань, що належать до його компетенції;
- 5) подає Кабінетові Міністрів України розроблені за результатами своєї роботи рекомендації та пропозиції.

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

Міністерство є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади в забезпеченні впровадження державної політики у визначеній сфері діяльності.

Міністр як член Кабінету Міністрів України особисто відповідає за розроблення й реалізацію державної політики, спрямовує і координує здійснення центральними органами виконавчої влади заходів з питань, віднесених до його відання, приймає рішення щодо розподілу відповідних бюджетних коштів.

Міністерство реалізує державну політику у відповідній галузі, узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавства та в установленому порядку вносить їх на розгляд Президентові України, Кабінету Міністрів України. У межах своїх повноважень міністерство організовує виконання актів законодавства, здійснює систематичний контроль їхньої реалізації.

Міністерство:

- бере участь у формуванні та реалізації державної політики як у цілому, так і за відповідними напрямками, розробляє механізм її реалізації;
- прогнозує розвиток економіки у виробничій, науково-технічній, мінерально-сировинній, паливно-енергетичній, трудовій, демографічній, соціальній, фінансовій та інших сферах;
- бере участь у розробленні проектів Державної програми економічного та соціального розвитку України, Державного бюджету України;
- готує пропозиції та бере участь у формуванні та реалізації політики у сфері виконання робіт і поставок продукції для державних потреб;
- розробляє цільові перспективні програми, опрацьовує комплекс заходів, спрямованих на поглиблення економічної реформи;
- реалізує державну стратегію розвитку відповідної галузі (групи суміжних галузей);

Міністерство має право:

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

Перелік міністерств України:

- Міністерство аграрної політики України;

- Міністерство внутрішніх справ України;
- Міністерство вугільної промисловості України;
- Міністерство з питань житлово-комунального господарства України;
- Міністерство економіки України;
- Міністерство закордонних справ України;
- Міністерство регіонального розвитку та будівництва України;
- Міністерство культури і туризму України;
- Міністерство оборони України;
- Міністерство освіти і науки України;
- Міністерство охорони здоров'я України;
- Міністерство охорони навколишнього природного середовища України;
- Міністерство палива та енергетики України;
- Міністерство праці та соціальної політики України;
- Міністерство промислової політики України;
- Міністерство транспорту та зв'язку України;
- Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків

Чорнобильської катастрофи;

- Міністерство у справах сім'ї, молоді та спорту;
- Міністерство фінансів України;
- Міністерство юстиції України.

Міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади очолює міністр (керівник), якого призначає Президент України. Міністр (керівник) має заступників, які призначаються відповідно до законодавства. Розподіл обов'язків між заступниками провадить міністр (керівник). Міністр (керівник) здійснює керівництво дорученими йому сферами діяльності і несе відповідальність перед Президентом України та Урядом України за стан справ у цих сферах, визначає ступінь відповідальності заступників міністра (керівника), керівників підрозділів міністерства.

Для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції міністерства, обговорення найважливіших напрямів його діяльності та розвитку галузі у міністерстві утворюється колегія у складі міністра (керівника), заступників міністра (керівника) за посадою, а також інших керівних працівників міністерства. До складу колегії можуть входити керівники інших центральних органів державної виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління міністерства. Членів колегії затверджує Кабінет Міністрів України. Рішення колегії проводяться в життя наказами міністерства. Для розгляду наукових рекомендацій та інших пропозицій щодо головних напрямів розвитку науки і техніки, обговорення найважливіших програм та інших питань у міністерстві може утворюватися науково-технічна (наукова) рада з учених і висококваліфікованих фахівців.

У міністерстві з урахуванням специфіки його діяльності можуть утворюватися й інші дорадчі та консультативні органи. Склад цих органів і положення про них затверджує міністр (керівник).

Міністр на виконання вимог законодавства в межах наданих повноважень визначає політичні пріоритети та стратегічні напрями роботи міністерства та шляхи досягнення поставлених цілей.

Державний комітет (державна служба) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовує і координує Прем'єр-міністр України або один із віце-прем'єр-міністрів чи міністрів.

Державний комітет (державна служба) вносить пропозиції щодо формування державної політики відповідним членам Кабінету Міністрів України та забезпечує її реалізацію у визначеній сфері діяльності, здійснює управління в цій сфері, а також міжгалузеву координацію та функціональне регулювання з питань, віднесених до його відання. Державний комітет (державну службу) очолює його голова.

Перелік державних комітетів України:

- Державний комітет інформатизації України
- Державний комітет рибного господарства України;
- Вища атестаційна комісія;
- Головне контрольно-ревізійне управління України;
- Державна служба автомобільних доріг України (Центральний орган виконавчої влади зі статусом який прирівнюється до Державного комітету України);
- Державний комітет архівів України;
- Державний комітет лісового господарства України;
- Державний комітет телебачення і радіомовлення України;
- Державний комітет України з державного матеріального резерву;
- Державний комітет України по водному господарству;
- Державний комітет України із земельних ресурсів;
- Державний комітет України у справах національностей та релігій;
- Пенсійний фонд України;

Центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом має визначені Конституцією та законодавством України особливі завдання та повноваження, щодо нього може встановлюватись спеціальний порядок утворення, реорганізації, ліквідації, підконтрольності, підзвітності, а також призначення і звільнення керівників та вирішення інших питань. Центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом очолює його голова. До їх переліку відносяться:

- Державне агентство України з інвестицій та розвитку;

- Національне агентство України з питань забезпечення ефективного використання енергетичних ресурсів;
- Комітет з Державних премій України в галузі науки і техніки;
- Адміністрація Державної прикордонної служби України;
- Антимонопольний комітет України;
- Головне управління державної служби України;
- Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України;
- Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку;
- Державна митна служба України;
- Державна податкова адміністрація України;
- Державна служба експортного контролю України;
- Державна судова адміністрація України;
- Державний департамент України з питань виконання покарань;
- Державний комітет статистики України;
- Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва;
- Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики;
- Державний комітет фінансового моніторингу України;
- Державний комітет ядерного регулювання України;
- Національна комісія з питань регулювання зв'язку України
- Національна комісія регулювання електроенергетики України;
- Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України;
- Державний комітет України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду;
- Національне космічне агентство України;
- Служба безпеки України;
- Фонд державного майна України;
- Державний комітет України у справах ветеранів;
- Управління державної охорони України;
- Національне агентство екологічних інвестицій України.

Інші центральні органи та установи України:

- Державна інспекція з контролю якості лікарських засобів;
- Державний департамент з питань банкрутства;
- Інформаційний центр Міністерства юстиції України;
- Національний інститут стратегічних досліджень;
- Український державний центр радіочастот;
- Департамент ДАІ МВС України;
- Державна служба охорони України;
- Державіаадміністрація;
- Центр медичної статистики;
- Національний олімпійський комітет;
- Рахункова палата України;
- Державний департамент продовольства України;
- Національний Депозитарій України;
- Експоцентр України;
- Національний банк України;
- Державний департамент інтелектуальної власності;
- Вища рада юстиції;
- Державна служба лікарських засобів і виробів медичного призначення ;
- Державний департамент з питань зв'язку та інформатизації.

Центральні органи виконавчої влади можуть мати свої територіальні органи, що утворюються, реорганізуються і ліквідовуються в порядку, встановленому законодавством. Керівників територіальних органів міністерства призначає на посади та звільняє з посад у встановленому порядку міністр, іншого центрального органу виконавчої влади - керівник цього органу.

Для забезпечення реалізації державної політики в особливо важливих сферах діяльності та державного управління ними у складі окремих центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом у межах коштів, передбачених на їх утримання, можуть бути утворені відповідні департаменти (служби). Утворення департаменту (служби), призначення на посаду і звільнення з посади його керівника та затвердження положення про департамент (службу) здійснює Президент України.

Кабінет Міністрів України в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади, може утворювати урядові органи державного управління (департаменти, служби, інспекції). Ці органи утворюються і діють у складі відповідного центрального органу виконавчої влади. Урядові органи державного управління здійснюють:

- управління окремими підгалузями або сферами діяльності;
- контроль-наглядові функції;
- регулятивні та дозвільно-реєстраційні функції щодо фізичних і юридичних осіб.

Керівники урядових органів державного управління призначаються на посади та звільняються з посад Кабінетом Міністрів України за поданням керівника відповідного центрального органу виконавчої влади.

Для забезпечення ефективної реалізації повноважень Кабінету Міністрів України, координації дій органів виконавчої влади, попереднього розгляду проектів нормативно-правових актів, проектів концепцій, інших документів, що подаються на розгляд Кабінету Міністрів України, утворюються урядові комітети. Перелік урядових комітетів та їх посадовий склад затверджує Кабінет Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України. Члени Кабінету Міністрів України, які не входять до складу урядового комітету, можуть брати участь у роботі цього комітету з правом вирішального голосу.

Урядовий комітет для забезпечення своєї діяльності:

- 1) утворює у разі потреби підкомітети, експертні комісії та робочі групи для розгляду окремих питань, що належать до його компетенції;
- 2) отримує в установленому порядку від органів виконавчої влади необхідну для його роботи інформацію;
- 3) запрошує на засідання представників органів виконавчої влади, а також інших фахівців з питань, що розглядаються.

Порядок організації роботи урядових комітетів визначається Регламентом Кабінету Міністрів України.

Затверджено такий перелік урядових комітетів:

- Урядовий комітет з питань реформ;
- Урядовий комітет з питань розвитку галузей економіки;
- Урядовий комітет з питань економічної політики;
- Урядовий комітет з питань національної безпеки, оборони, правоохоронної діяльності та роботи підприємств військово-промислового комплексу;
- Урядовий комітет з питань регіональної політики, будівництва та житлово-комунального господарства;
- Урядовий комітет з питань аграрної політики;
- Урядовий комітет з питань гуманітарного, соціального та науково-інноваційного розвитку;
- Урядовий комітет з питань екології, молодіжної політики, спорту і туризму;
- Урядовий комітет з питань підготовки до проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу.

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

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

Самостійне управління (самостійний відділ) - структурний підрозділ одногалузевого або однофункціонального спрямування. До складу управління входять не менш як два відділи. Самостійний відділ утворюється з чисельністю не менш як 6 працівників. Самостійне управління (самостійний відділ) очолює начальник. Начальник управління може мати не більш як одного заступника - начальника відділу;

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

Відділ у складі департаменту (самостійного управління) - структурний підрозділ, що утворюється для виконання завдань за одним напрямом (функцією) діяльності органу виконавчої влади, з чисельністю не менш як 5 працівників. Відділ очолює начальник.

Начальник відділу (як самостійного, так і у складі управління чи департаменту) може мати не більш як одного заступника. Така посада може вводитись у разі, коли чисельність працівників у відділі не менш як 7 одиниць.

У разі потреби у складі департаменту, самостійного управління та самостійного відділу може утворюватися сектор з чисельністю не менш як 2 працівники. Такі сектори у складі департаменту та самостійного управління утворюються понад нормативну кількість відділів, а в складі самостійного відділу - понад мінімальну чисельність працівників самостійного відділу.

З метою оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, усунення дублювання їх повноважень, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату та витрат на його утримання, підвищення ефективності державного управління та відповідно до пункту 15 частини першої статті 106 Конституції України 9 грудня 2010 року Президентом України було підписано Указ «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» відповідно до якого:

Утворено:

Міністерство аграрної політики та продовольства України та Державну інспекцію сільського господарства України, реорганізувавши Міністерство аграрної політики України;

Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, реорганізувавши Міністерство економіки України, а також поклавши на Міністерство, що утворюється, функції у сфері реалізації державної регуляторної політики, державної політики з питань розвитку підприємництва, регулювання цінової політики (крім питань реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців);

Міністерство енергетики та вугільної промисловості України, реорганізувавши Міністерство палива та енергетики України, Міністерство вугільної промисловості України;

Міністерство інфраструктури України, Державну автотранспортну службу України, Державну авіаційну службу України, Державну службу зв'язку України, Державну службу морського та річкового транспорту України,

реорганізувавши Міністерство транспорту та зв'язку України, а також поклавши на Міністерство, що утворюється, функції з реалізації державної політики у сфері туризму;

Міністерство культури України та Державне агентство України з питань кіно, реорганізувавши Міністерство культури і туризму України, а також поклавши на Міністерство, що утворюється, функції з реалізації державної політики у сферах міжнародних відносин, захисту прав національних меншин України, релігії;

Міністерство надзвичайних ситуацій України, Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України, Державне агентство України з управління зоною відчуження, Державну інспекцію техногенної безпеки України, реорганізувавши Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи;

Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України, Державну службу інтелектуальної власності України, Державну службу молоді та спорту України, реорганізувавши Міністерство освіти і науки України, Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту;

Міністерство екології та природних ресурсів України, Державну екологічну інспекцію України, Державну службу геології та надр України, реорганізувавши Міністерство охорони навколишнього природного середовища України;

Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, реорганізувавши Міністерство регіонального розвитку та будівництва України, Міністерство з питань житлово-комунального господарства України;

Міністерство соціальної політики України, Державну інспекцію України з питань праці, реорганізувавши Міністерство праці та соціальної політики України;

Державну архівну службу України, реорганізувавши Державний комітет архівів України, а також поклавши на цю Службу функції з реалізації державної політики у сфері створення та забезпечення функціонування системи страхового фонду документації;

Державну ветеринарну та фітосанітарну службу України, реорганізувавши Державний комітет ветеринарної медицини України, а також поклавши на цю Службу функції з реалізації державної політики у сфері охорони прав на сорти рослин;

Державну виконавчу службу України, поклавши на цю Службу функції з реалізації державної політики у сфері організації виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб) відповідно до законів;

Державну казначейську службу України, поклавши на цю Службу функції у сфері казначейського обслуговування державного бюджету;

Державну міграційну службу України, поклавши на цю Службу функції з реалізації державної політики з питань громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб, а також у справах міграції в межах, визначених законодавством про біженців;

Державну пенітенціарну службу України, реорганізувавши Державний департамент України з питань виконання покарань;

Державну податкову службу України, реорганізувавши Державну податкову адміністрацію України;

Державну пробірну службу України, поклавши на цю Службу функції з реалізації державної політики у сфері державного пробірного контролю;

Державну реєстраційну службу України, поклавши на цю Службу функції з реалізації державної політики у сфері реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, у сфері реєстрації релігійних організацій, а також функції Міністерства юстиції України з реалізації державної політики у сфері реєстрації;

Державну санітарно-епідеміологічну службу України, поклавши на цю Службу функції з реалізації державної політики у сфері забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення;

Державну службу з питань інвалідів та ветеранів України, реорганізувавши Державний комітет України у справах ветеранів, а також поклавши на цю Службу функції з реалізації державної політики у сфері соціального захисту інвалідів;

Державну службу статистики України, реорганізувавши Державний комітет статистики України;

Державну службу технічного регулювання України, реорганізувавши Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики;

Державну службу України з лікарських препаратів і контролю за наркотиками, реорганізувавши Державну інспекцію з контролю якості лікарських засобів Міністерства охорони здоров'я України та Державний комітет України з питань контролю за наркотиками;

Державну службу України з питань захисту персональних даних;

Державну службу України з питань протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та інших соціально небезпечних захворювань;

Державну службу фінансового моніторингу України, реорганізувавши Державний комітет фінансового моніторингу України;

Державне агентство водних ресурсів України, реорганізувавши Державний комітет України по водному господарству;

Державне агентство екологічних інвестицій України, реорганізувавши Національне агентство екологічних інвестицій України;

Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України, реорганізувавши Національне агентство України з питань забезпечення ефективного використання енергетичних ресурсів;

Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України, реорганізувавши Державне агентство України з управління національними проектами та Державне агентство України з інвестицій та розвитку;

Державне агентство з питань науки, інновацій та інформації України, реорганізувавши Державний комітет України з питань науки, інновацій та інформатизації;

Державне агентство земельних ресурсів України, реорганізувавши Державний комітет України із земельних ресурсів;

Державне агентство лісових ресурсів України, реорганізувавши Державний комітет лісового господарства України;

Державне агентство резерву України, реорганізувавши Державний комітет України з державного матеріального резерву;

Державне агентство рибного господарства України, реорганізувавши Державний комітет рибного господарства України;

Державне агентство України з управління державними корпоративними правами та майном, реорганізувавши Міністерство промислової політики України;

Державну архітектурно-будівельну інспекцію України, поклавши на цю Інспекцію функції з реалізації державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю;

Державну фінансову інспекцію України, реорганізувавши Головне контрольно-ревізійне управління України.

Ліквідовано:

Державний комітет України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду, поклавши його функції на Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України та Державну інспекцію техногенної безпеки України;

Вищу атестаційну комісію України, поклавши її функції на Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України;

Український інститут національної пам'яті;

Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва;

Державний комітет України у справах національностей та релігій.

Перейменувати:

Державний комітет ядерного регулювання України на Державну інспекцію ядерного регулювання України;

Національне космічне агентство України на Державне космічне агентство України.

Затверджено Схему організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади (Додаток Д).

Установлено, що міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, що утворюються шляхом реорганізації інших центральних органів виконавчої влади, є правонаступниками органів, які реорганізуються.

Центральні органи виконавчої влади, на які цим Указом покладені функції з реалізації державної політики у відповідній сфері, виконують повноваження у визначених сферах компетенції відповідних органів, що ліквідуються згідно з цим Указом.

Територіальні підрозділи центральних органів влади

Територіальні органи центральних органів виконавчої влади (підрозділи міністерств, державних комітетів, ЦОВВ зі спеціальним статусом) становлять окрему особливу групу місцевих органів виконавчої влади. Основним спільним призначенням цих органів є практичне виконання політики уряду на територіальному рівні, забезпечення реалізації конституційних прав і свобод громадян шляхом надання якісних управлінських послуг.

До 2005 року на місцевому рівні більшість територіальних представництв ЦОВВ входили до складу місцевих державних адміністрацій у якості управлінь, відділів та інших структурних підрозділів, до відання яких були віднесені питання функціонального чи галузевого управління зі збереженням підзвітності та підконтрольності відповідним центральним органам. Кількість самостійних місцевих органів – представництв міністерств на територіальному рівні, що реалізували завдання відповідних центральних органів виконавчої влади і не належали до складу місцевих державних адміністрацій, була незначною (наприклад, територіальні органи Міністерства юстиції тощо). В останні роки спостерігається тенденція до відокремлення підрозділів ЦОВВ від місцевих державних адміністрацій, хоч в більшості випадків зберігається взаємодія з ними в питаннях реалізації державної політики в регіонах, а іноді і підзвітність МДА з питань, що відповідають повноваженням місцевих адміністрацій.

Територіальні органи виконавчої влади (ТОВВ) – органи державного управління, які утворюються відповідними ЦОВВ для реалізації завдань і функцій на відповідній території (АРК, область район, місто). Разом з вищеразташованим центральним органом вони утворюють виконавчу вертикаль галузевої чи функціональної спрямованості. Призначення керівників ТООВ на посаду може відбуватись за згодою (або без такої) Голови Ради міністрів АРК чи головами місцевих державних адміністрацій.

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

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

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

Загальна кількість ТОВВ в Україні останнім часом значно зросла внаслідок збільшення чисельності ЦОВВ і децентралізації влади, що супроводжується передачею публічних завдань і повноважень центральних органів на місцевий рівень. ТОВВ можуть мати різні назви: *управління* (державні, територіальні, міжрегіональні, регіональні, а також головні, в АР Крим, областях, містах Києві та Севастополі, міські, міжміські, міськрайонні, міжрайонні, районні, районні у містах); *відділи*; *відділення*; *представництва*; *адміністрації*; *інспекції*. Наприклад:

- Головні управління юстиції в АР Крим, у м. Києві, у м. Севастополі, областях; міськрайонні управління юстиції, міські (міст обласного значення) управління юстиції, районні управління юстиції Міністерства юстиції України;

- Головні управління Державного комітету України із земельних ресурсів в АР Крим, областях, мм. Києві та Севастополі, Управління (відділи) Держкомзему в районах, містах обласного та районного значення, міжміські та міжрайонні управління (відділи) Держкомзему;

- Управління Служби безпеки України в областях;

- Державні управління екології та природних ресурсів в областях, мм. Києві та Севастополі Міністерства екології та природних ресурсів України;

- Територіальні управління Державної судової адміністрації України в АР Крим, областях, містах Києві та Севастополі;

- Представництва Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва в АР Крим, областях, містах Києві та Севастополі;

- Територіальні представництва Національної комісії регулювання електроенергетики України в областях;

- Державні податкові адміністрації в АР Крим, областях, містах Києві та Севастополі;

- Державні податкові інспекції в районах, містах (крім міст Києва та Севастополя);

- Регіональні відділення Фонду державного майна України.

Міністерства, державні комітети та інші ЦОВВ мають право утворювати у своєму складі територіальні органи, які виконують на відповідній території його завдання і функції у рамках наданих повноважень. Наприклад, територіальне відділення Антимонопольного комітету України контролює дотримання антимонопольного законодавства, накладає стягнення за його порушення, розробляє заходи з демонополізації економіки. Державне управління екології та природних ресурсів Міністерства екології та природних ресурсів забезпечує реалізацію державної політики в галузі охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання й відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної та радіаційної безпеки. Територіальне відділення Фонду державного майна України розробляє проекти програм приватизації, організовує і контролює їх виконання тощо.

ТОВВ у межах своєї компетенції виконують такі функції:

- організація виконання законодавчих актів і контроль за їх дотриманням;
- реалізація відповідних загальнодержавних і регіональних програм;
- державне регулювання дорученої сфери;
- участь у формуванні та реалізації державної політики у відповідній сфері.

Отже ТОВВ реалізують на відповідній території економічну і соціальну політику держави та функції державного управління в галузевих питаннях – охорона здоров'я, освіта, соціальний захист населення, охорона навколишнього середовища, пожежна безпека тощо.

До ЦОВВ зі спеціальним статусом, які мають у своєму складі територіальні органи, належать:

- Антимонопольний комітет України
- Головне управління державної служби України
- Державної прикордонної служби України
- Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку
- Державна митна служба України
- Державна податкова адміністрація України
- Державна судова адміністрація України
- Національна комісія регулювання електроенергетики України
- Державний комітет України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду
- Служба безпеки України
- Фонд державного майна України.
- Державний департамент України з питань виконання покарань
- Державний комітет статистики України
- Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва
- Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики
- Державний комітет ядерного регулювання України

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

Типовим прикладом ТОВВ є територіальні органи Державного комітету ветеринарної медицини України (далі ДКВМ) - центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики. До територіальних органів ДКВМ належать:

- Головне управління ветеринарної медицини в АР Крим;

- Головні управління ветеринарної медицини в областях, містах Києві і Севастополі;

- Управління ветеринарної медицини у містах обласного значення;
- Управління ветеринарної медицини в районах.

Створені відповідно до Закону України «Про ветеринарну медицину» для виконання функцій ДКВМ на певній території, разом з апаратом ДКВМ, вони формують чітку галузеву вертикаль (рис.6.4).

У підпорядкуванні територіальних органів ДКВМ, в свою чергу, на відповідному рівні (область, місто обласного значення, район) знаходяться: державні лікарні ветеринарної медицини; державні лабораторії ветеринарної медицини; госпрозрахункові ветеринарно-санітарні загони; об'єднання ветеринарної медицини; підрозділи ветеринарної міліції МВС України з проведення карантинних ветеринарних заходів (функціонально); обласні державні підприємства "Ветзоопромпостач"; інші державні підприємства, установи та організації ветеринарної медицини, розташовані на відповідній території і підпорядковані Держкомветмедицини.

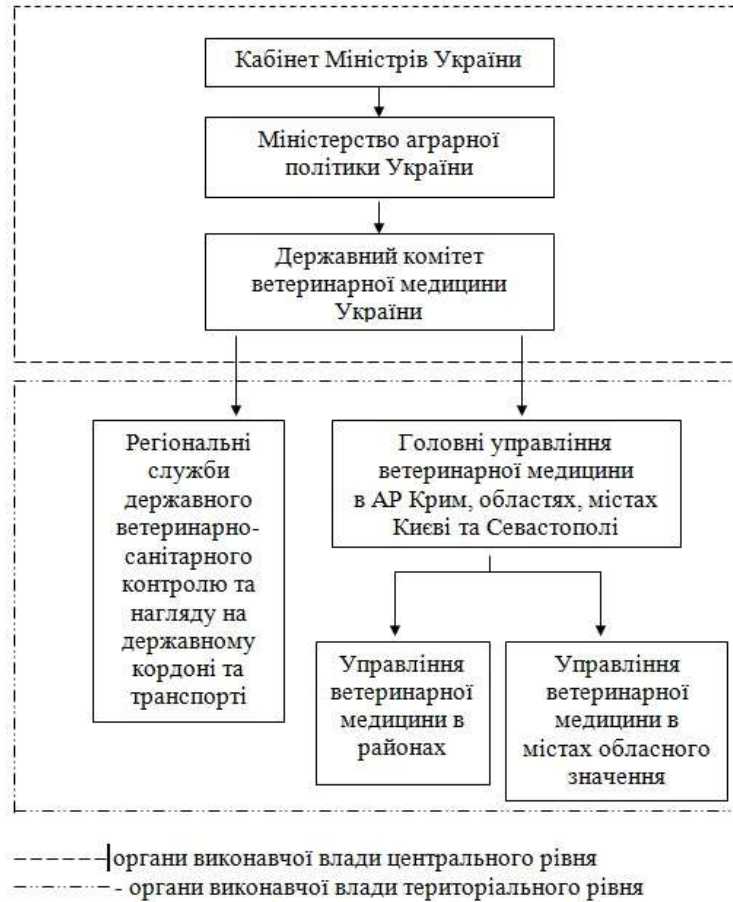


Рис. 6.4 Виконавча вертикаль органів державного управління ветеринарною медициною в Україні.

ТОВВ у сфері ветеринарної медицини є юридичними особами, мають самостійний баланс, реєстраційні рахунки в органах Державного казначейства, бланки і печатки із зображенням Державного Герба України та своєю назвою, а також бланк і печатку з написом "Головний державний інспектор ветеринарної медицини Автономної Республіки Крим", "Головний державний інспектор ветеринарної медицини області", "Головний державний інспектор ветеринарної медицини міста Києва (Севастополя)", "Головний державний інспектор ветеринарної медицини району".

Керівники територіальних органів ДКВМ призначаються на посаду та звільняються з посади Головою Держкомветмедицини за погодженням з Міністром аграрної політики України.

ТОВВ у сфері ветеринарної медицини виконують на відповідній території завдання і функції ДКВМ України. Зокрема до їх компетенції належать:

- проведення оцінки епізоотичної ситуації, розроблення, затвердження і забезпечення здійснення протиепізоотичних заходів;
- видача в межах компетенції обов'язкових до виконання наказів, розпоряджень, приписів та вказівок щодо профілактики та ліквідації заразних хвороб тварин;
- видача висновків і обов'язкових до виконання розпоряджень щодо профілактики харчових токсикоінфекцій на об'єктах державного ветеринарно-санітарного контролю і нагляду, проведення дератизації, дезінфекції та інших заходів;
- координація діяльності спеціалістів ветеринарної медицини незалежно від їх підпорядкування;
- проведення в межах компетенції експертизи і узгодження проектів планування та спорудження тваринницьких ферм, будівель, підприємств забою і переробки тварин, продукції тваринного походження;
- заборона експлуатації, тимчасове припинення або обмеження діяльності тваринницьких ферм, підприємств, що здійснюють забій тварин, переробних підприємств, складських приміщень для зберігання продукції, підприємств з виробництва, зберігання, реалізації та використання ветеринарних препаратів, субстанцій, готових кормів та кормових добавок, ринків, об'єктів громадського харчування і торгівлі до усунення порушень суб'єктами господарювання ветеринарно-санітарних вимог, установлених законодавством;

- організація проведення лабораторно-діагностичних та інших досліджень з метою діагностики хвороб тварин, оцінки якості та безпеки продукції тваринного походження, кормів, води;
- підготовка матеріалів для розгляду на засіданнях Державних надзвичайних протиепізоотичних комісій;
- здійснення відповідно до своєї компетенції повноважень у сфері захисту тварин від жорстокого поводження;
- видача органам страхування висновків щодо причин захворювання, вимушено забитих, загиблих або знищених тварин;
- прийняття рішення щодо створення, реорганізації і ліквідації підпорядкованих установ ветеринарної медицини за погодженням з Держкомветмедицини, відповідно до законодавства.

Однією з основних функцій ТОВВ у сфері ветеринарної медицини є здійснення державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду за:

- охороною підконтрольної території від занесення з території інших держав, регіонів, областей або з карантинної зони збудників інфекційних хвороб тварин;
- збором, утилізацією та знищенням загиблих тварин і відходів тваринного походження;
- виробництвом і готовою продукцією на м'ясопереробних, рибодобувних, рибопереробних і молокопереробних підприємствах, що використовують необроблені харчові продукти тваринного походження як сировину, та підприємствах оптового зберігання неїстівних продуктів тваринного походження;
- проведенням державними установами ветеринарної медицини ветеринарно-санітарної експертизи продукції тваринного походження на м'ясокомбінатах, бойнях, у цехах, на інших переробних підприємствах і ринках, а також за додержанням вимог щодо передзабійного огляду тварин;
- за роботою уповноважених лікарів ветеринарної медицини щодо виконання ветеринарно-санітарних заходів;
- на ринках (зоологічних ринках), пасіках та інших підприємствах торгівлі, де організовано продаж тварин, продукції тваринного і рослинного походження, кормів тваринного і рослинного походження, кормових добавок;
- проведенням державними установами ветеринарної медицини відбору зразків продукції тваринного, рослинного і біотехнологічного походження для проведення відповідних досліджень;
- за додержанням ветеринарно-санітарних вимог щодо утримання, внутрішньодержавних перевезень, експорту, імпорту та транзиту тварин, продукції тваринного походження, ветеринарних препаратів, субстанцій, готових кормів та кормових добавок;
- за якістю, зберіганням та застосуванням ветеринарних препаратів, субстанцій, готових кормів, кормових добавок та засобів ветеринарної медицини;
- за переміщенням тварин, харчових продуктів, репродуктивного матеріалу, біологічних продуктів, патологічного матеріалу, ветеринарних препаратів, субстанцій, кормових добавок, преміксів та кормів, призначених для вирощування тварин та догляду за ними, що не мають лікувальної і профілактичної дії, супутніх об'єктів, а також потужностями, що використовуються для їх виробництва, переробки та обігу;
- за діяльністю підприємств, установ і організацій, що належать до сфери їх управління, юридичних та фізичних осіб, які провадять підприємницьку діяльність, пов'язану з виконанням комплексу заходів щодо профілактики захворювань тварин та їх лікування, підвищення якості продукції тваринного походження, запобігання хворобам, спільним для тварин і людей, та боротьби з ними.

Територіальні органи ДКВМ наділені правами: безперешкодного доступу до підконтрольних потужностей (об'єктів); видачі наказів, розпоряджень та приписів про обов'язкові для виконання ветеринарно-санітарні заходи; заборони внутрішньодержавних перевезень та реалізації об'єктів державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду, що не відповідають вимогам щодо їх належної якості та безпеки; заборони або обмеження експорту, імпорту, транзиту товарів, інших об'єктів державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду, що можуть переносити особливо небезпечні хвороби або не відповідають санітарним і ветеринарно-санітарним вимогам або технічним регламентам; залучення спеціалістів місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій (за погодженням з їх керівниками) для розгляду питань, що належать до їх компетенції; обмеження, заборони або припинення відповідно до актів законодавства господарської діяльності юридичних та фізичних осіб у разі порушення ними ветеринарно-санітарних вимог; проведення відбору зразків товарів та інших об'єктів державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду для проведення ветеринарно-санітарної експертизи; створення комісії з числа спеціалістів ветеринарної медицини із залученням спеціалістів науково-дослідних установ, навчальних закладів для ідентифікації хвороб тварин та причин їх загибелі; видачу розпоряджень та приписів стосовно тимчасового зупинення, закінчення строку дії, залучення транспортних засобів та спеціалістів державних установ ветеринарної медицини для організації і здійснення протиепізоотичних заходів; накладання адміністративних стягнень.

Територіальні органи ДКВМ здійснюють надання адміністративних послуг, а саме: *ліцензування* господарської діяльності (з оптової і роздрібною торгівлею ветеринарними медикаментами і препаратами; ветеринарної практики; проведення дезінфекційних, дезінсекційних та дератизаційних робіт); *видача експлуатаційних дозволів* на діяльність потужностей (об'єктів), які використовуються для виробництва, переробки, зберігання та обігу тварин, необроблених продуктів тваринного походження, репродуктивного матеріалу, ветеринарних препаратів, субстанцій, кормових добавок, преміксів, кормів тваринного походження, готових кормів, засобів, що використовуються для їх транспортування; *видача дозволів* на проведення заходів із залученням тварин; *атестація* робочих місць спеціалістів ветеринарної медицини; та ін.

Місцеві органи державної виконавчої влади

На формування місцевої системи державного управління великий вплив має форма територіального устрою. У теорії розрізняється чотири основних типи місцевого державного управління в залежності від публічно-правового

статусу території де здійснюється управління – місцеве державне управління при федерації, місцеве державне управління при автономії, децентралізоване та централізоване місцеве державне управління.

При *федеративній* формі вищі територіальні одиниці являють собою державоподібні чи навіть державні утворення – суб'єкти федерації. Основною ознакою федеративної держави є розділений суверенітет між двома рівнями, що передбачає, зокрема існування двох систем державної влади та управління, кожна з яких діє у визначених межах. Федеративна держава здійснює власні повноваження на рівні своїх суб'єктів через утворення власних органів або/та через делегування виконання своїх повноважень органам суб'єктів федерації. Федерації значно відрізняються одна від одної за рівнем економічного розвитку, розміром території, за правовими характеристиками, походженням, що також значною мірою впливає на систему місцевого державного управління. Окреслена форма не є властивою для України, адже відповідно до ст. 2 Конституції України суверенітет України поширюється на всю територію, Україна є унітарною державою, а її територія в межах існуючого кордону є цілісною. У ст. 132 Конституції визначено, що територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, тобто складові частини держави перебувають в нерозривному взаємному зв'язку, визначаються внутрішньою єдністю.

При *автономії* територіальні одиниці виступають не в якості адміністративних частин держави, а виключно самоврядних утворень, які, в деяких випадках, діють з державою на рівних правах. На відміну від федеративної моделі, жодних суверенних прав за ними не визнається, а рівень автономних прав визначається виключно державою. За цією моделлю система державного управління на рівні самоврядних одиниць здійснює лише загальнополітичні повноваження (оборона, зовнішня політика, національні фінанси), решта управлінських функцій (соціальна політика, економічний розвиток тощо) знаходиться у виключній компетенції місцевих влад, що знаходяться повністю поза межами системи державного управління. Не зважаючи на існування Кримської автономії та інституту місцевого самоврядування на рівні поселень, що також іноді трактується в якості адміністративної автономії, окреслена модель також не є властивою для України, чому сприяють тісні організаційні зв'язки між органами державної виконавчої влади та виконавчими органами місцевого самоврядування та АРК.

При *децентралізованій* моделі місцевого державного управління держава передає значний обсяг власних повноважень виконавчим органам самоврядних територій, що, з одного боку, значно спрощує структуру публічного управління, а з іншого втягує самоврядні органи у систему державного управління. Самоврядні одиниці за такою моделлю виступають певною мірою як територіальні одиниці держави, а їх органи забезпечують одночасно виконання як власної компетенції так і компетенції держави. В межах реалізації державних інтересів органи самоврядування входять у субординаційні відносини з вищестоящими органами державного управління, будучи повністю автономними при реалізації інтересів територіального колективу.

Централізація не визнає будь які форми автономії та самоврядування. За цією моделлю, виконання публічних завдань повністю доручається державним службам, крім того всі адміністративні рішення ухвалюються виключно центральною ланкою державної установи. Така тотальна централізація вкрай рідко зустрічається в системі державного управління. Тому зазвичай використовують одну з форм централізації, що долає її значні недоліки – *деконцентрацію*. Деконцентрація передбачає наявність місцевих органів державного управління, що знаходяться у субординаційних відносинах з центром, їх керівництво призначається та зміщується центральним урядом. При цьому центральна влада може визнавати за місцевими органами достатньо широку компетенцію, але вона може бути у будь-який момент переглянута або рішення місцевих органів можуть бути відмінені вищестоящою ланкою не лише з точки зору порушення законності, а з міркувань доцільності. При деконцентрації місцеві територіальні одиниці не володіють статусом юридичної особи. Деконцентрація може існувати під наглядом лише одного представника центральної влади або кількох начальників спеціалізованих служб.

Моделі децентралізації та централізації є в повній мірі притаманними Україні, що й закріплюється Конституцією, відповідно до ст. 132 якої територіальний устрій України ґрунтується на засадах поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади. Це проявляється в тому, що за державою зберігається право охорони та забезпечення загальнодержавних інтересів, що здійснюється через утворення централізованої системи відповідних органів державного управління на місцях. Решта функцій передається у вигляді делегованої компетенції до повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування та АРК, що володіють також значними власними повноваженнями. При цьому зберігаючи централізацію у певних сферах держава широко використовує механізм деконцентрації, що має прояв у створенні місцевих державних адміністрацій та територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади зі значними правами. Сполучення засад централізації та децентралізації має прояв і в тому, що на рівні територіальних одиниць вищої та середньої рівня ланки (області та райони) публічна влада представлена лише механізмом місцевого державного управління, а самоврядні територіальні громади відсутні.

Місцеве державне управління в Україні в основному будується відповідно до територіального поділу країни, під „місцевим” розуміється рівень, що є нижчим ніж загальнодержавний. Так, відповідно до статті 133 Конституції України територіальними одиницями України є Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села.

Відповідно до Конституції України державну виконавчу владу в областях, районах, районах Автономної Республіки Крим, у містах Києві та Севастополі, районах у містах Київ та Севастополь здійснюють обласні, районні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації. Місцева державна адміністрація є місцевим органом державної виконавчої влади, входить до єдиної системи органів виконавчої влади і представляє собою складну функціональну єдність посадових осіб та структурних підрозділів.

В Україні інститут місцевих державних адміністрацій виник у 1992 році. Демократичні процеси кінця 80-х – початку 90-х рр. призвели до значних змін в системі державного управління на місцевому рівні, що було пов'язано, в

першу чергу, з формуванням інституту місцевого самоврядування. У зв'язку з прийняттям у 1990 р. Закону СРСР "Про загальні принципи місцевого самоврядування в СРСР", а також, особливо, Закону України "Про місцеві Ради народних депутатів, місцеве і регіональне самоврядування", ради різних рівнів разом зі своїми виконавчими і розпорядницькими органами (виконкомом рад) набули статусу органів місцевого і регіонального самоврядування.

Перелік приведених нормативних актів щодо зміни форм реалізації державної влади на територіальному рівні не є повним, частина з них є програмними документами, які визначали діяльність органів влади щодо забезпечення реалізації своїх повноважень. Це, зокрема, Концепція державної регіональної політики та Програма державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні. Ці документи визначають напрямки діяльності органів влади щодо збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів, та взаємодії між собою, проте не визначають механізмів здійснення цих завдань.

Місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади і входить до системи органів виконавчої влади. В межах своїх повноважень вона здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою. Особливості здійснення виконавчої влади у містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України.

Місцеві державні адміністрації в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці забезпечують:

1) виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня;

2) законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян;

3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин - також програм їх національно-культурного розвитку;

4) підготовку та виконання відповідних бюджетів;

5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм;

6) взаємодію з органами місцевого самоврядування;

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

Необхідним елементом правового статусу місцевої державної адміністрації є предмети відання, що визначають ті сфери життєдіяльності громадян, на які розповсюджується її юрисдикція. До відання місцевих державних адміністрацій у межах і формах, визначених Конституцією і законами України, належить вирішення питань комплексного розвитку території, а саме:

- забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян;

- соціально-економічного розвитку відповідних територій;

- бюджету, фінансів та обліку;

- управління майном, приватизації та підприємництва;

- промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку;

- науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, сім'ї, жінок, молоді та неповнолітніх;

- використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля;

- зовнішньоекономічної діяльності;

- оборонної роботи та мобілізаційної підготовки;

- соціального захисту, зайнятості населення, праці та заробітної плати.

Місцеві державні адміністрації вирішують й інші питання, віднесені законами до їх повноважень.

Місцеві державні адміністрації діють на засадах:

- відповідальності перед людиною і державою за свою діяльність;

- верховенства права;

- законності;

- пріоритетності прав людини;

- гласності;

- поєднання державних і місцевих інтересів.

Місцеві державні адміністрації є підзвітними відповідним районним, обласним радам у виконанні програм соціально-економічного і культурного розвитку, районних, обласних бюджетів, підзвітними і підконтрольними у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними, обласними радами, а також у виконанні рішень рад з цих питань. Делегування радами повноважень місцевим державним адміністраціям супроводжується передачею фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення.

Кабінет Міністрів України в межах, визначених законами України, може передавати місцевим державним адміністраціям окремі повноваження органів виконавчої влади вищого рівня.

Передача місцевим державним адміністраціям повноважень інших органів супроводжується передачею їм відповідних фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень. В управлінні відповідних місцевих державних адміністрацій перебувають об'єкти державної власності, передані їм в установленому законом порядку. У разі делегування місцевим державним адміністраціям районними чи обласними радами відповідних повноважень в їх управлінні перебувають також об'єкти спільної власності територіальних громад. Місцевим державним адміністраціям забороняється використовувати об'єкти державної власності, спільної власності територіальних громад, що перебувають в їх управлінні, як заставу чи інші види забезпечення, а також здійснювати операції уступки вимоги, переведення боргу, прийняття переведення боргу, дарування, пожертвування.

До повноважень місцевих державних адміністрацій відносяться права та обов'язки необхідні для здійснення завдань та функцій держави на відповідних територіях.

Місцеві державні адміністрації в межах, визначених Конституцією і законами України, здійснюють на відповідних територіях державний контроль за:

- збереженням і раціональним використанням державного майна;
- станом фінансової дисципліни, обліку та звітності, виконанням державних контрактів і зобов'язань перед бюджетом, належним і своєчасним відшкодуванням шкоди, заподіяної державі;
- використанням та охороною земель, лісів, надр, води, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та інших природних ресурсів;
- охороною пам'яток історії та культури, збереженням житлового фонду;
- додержанням виробниками продукції стандартів, технічних умов та інших вимог, пов'язаних з її якістю та сертифікацією;
- додержанням санітарних і ветеринарних правил, збиранням, утилізацією і захороненням промислових, побутових та інших відходів, додержанням правил благоустрою;
- додержанням архітектурно-будівельних норм, правил і стандартів;
- додержанням правил торгівлі, побутового, транспортного, комунального обслуговування, законодавства про захист прав споживачів;
- додержанням законодавства з питань науки, мови, реклами, освіти, культури, охорони здоров'я, материнства та дитинства, сім'ї, молоді та неповнолітніх, соціального захисту населення, фізичної культури і спорту;
- охороною праці та своєчасною і не нижче визначеного державою мінімального розміру оплатою праці;
- додержанням громадського порядку, правил технічної експлуатації транспорту та дорожнього руху;
- додержанням законодавства про державну таємницю та інформацію.

Місцеві державні адміністрації очолюють голови відповідних місцевих державних адміністрацій.

Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України на строк повноважень Президента України. У разі відсутності голови місцевої державної адміністрації його функції і повноваження виконує перший заступник голови, а у разі відсутності останнього – один із заступників голови місцевої державної адміністрації. Перші заступники та заступники голови, інші посадові особи місцевих державних адміністрацій здійснюють функції і повноваження відповідно до розподілу обов'язків, визначених головами місцевих державних адміністрацій, і несуть відповідальність за стан справ у дорученій сфері перед головою місцевої державної адміністрації, органами виконавчої влади вищого рівня. Розподіл обов'язків між першим заступником та заступниками голови, іншими посадовими особами місцевої державної адміністрації здійснюється головою місцевої державної адміністрації не пізніше одного місяця з дня призначення його на посаду.

Місцеві державні адміністрації вирішують й інші питання, віднесені законами до їх повноважень. Для правового, організаційного, матеріально-технічного та іншого забезпечення діяльності місцевої державної адміністрації, підготовки аналітичних, інформаційних та інших матеріалів, систематичної перевірки виконання актів законодавства та розпоряджень місцевої державної адміністрації, подання методичної та іншої практичної допомоги місцевим державним адміністраціям та органам місцевого самоврядування головою місцевої державної адміністрації утворюється апарат місцевої державної адміністрації в межах виділених бюджетних коштів. Рекомендусий перелік структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій подано в додатках А-Г.

Місцеві державні адміністрації при здійсненні своїх повноважень у сфері управління взаємодіють з відповідними міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади.

Управління, відділи та інші структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій підзвітні та підконтрольні відповідним міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади.

Характерною рисою розвитку системи публічного управління в Україні є дуалізм державної виконавчої влади на місцевому рівні. В адміністративно-територіальних одиницях вищого та середнього рівнів утворюються поряд з місцевими державними адміністраціями територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади. Виступаючи в якості самостійних організаційно-правових структур та у зв'язку з функціями, що покладені на них, вони відіграють значну роль в управлінні відповідними територіями. Територіальні підрозділи утворюються всіма видами центральних органів виконавчої влади – міністерствами, державними комітетами, центральними органами державного управління зі спеціальним статусом, урядовими органами державного управління. Голови місцевих державних адміністрацій координують діяльність територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади та сприяють їм у виконанні покладених на ці органи завдань.

З питань здійснення повноважень місцевих державних адміністрацій керівники територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади підзвітні і підконтрольні головам відповідних місцевих державних адміністрацій.

Обласні державні адміністрації в межах своїх повноважень спрямовують діяльність районних державних адміністрацій та здійснюють контроль за їх діяльністю.

За наявності підстав, передбачених законодавством, голови обласних державних адміністрацій можуть порушувати питання перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України про притягнення до дисциплінарної відповідальності голів районних державних адміністрацій.

Голови місцевих державних адміністрацій мають право вносити на розгляд відповідних рад питання, пов'язані з виконанням делегованих повноважень, та інші пропозиції.

Голови обласних державних адміністрацій мають право дорадчого голосу на засіданнях обласних рад. Голови районних державних адміністрацій мають право дорадчого голосу на засіданнях районних рад.

Голови місцевих державних адміністрацій щорічно звітують перед відповідними радами з питань виконання бюджету, програм соціально-економічного та культурного розвитку територій і делегованих повноважень.

Місцеві державні адміністрації на відповідній території взаємодіють з сільськими, селищними і міськими радами, їх виконавчими органами та сільськими, селищними і міськими головами, сприяють у здійсненні ними власних повноважень місцевого самоврядування, зокрема у вирішенні питань економічного, соціального та культурного розвитку відповідних територій, зміцнення матеріальної та фінансової бази місцевого самоврядування, контролюють виконання наданих їм законом повноважень органів виконавчої влади, розглядають та враховують у своїй діяльності пропозиції депутатів, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

У разі розгляду місцевою державною адміністрацією питань, які зачіпають інтереси місцевого самоврядування, про це повідомляється заздалегідь відповідним органам місцевого самоврядування. Представники цих органів та посадові особи територіальних громад мають право брати участь у розгляді таких питань місцевою державною адміністрацією, висловлювати зауваження і пропозиції.

Голови місцевих державних адміністрацій, їх заступники, керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевої державної адміністрації або їх представники мають право бути присутніми на засіданнях органів місцевого самоврядування та бути вислуханими з питань, що стосуються їх компетенції.

Місцеві державні адміністрації не мають права втручатися у здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень.

Для здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування можуть укладати договори, створювати спільні органи та організації.

Система місцевого самоврядування

Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

В Україні розбудова демократичних засад організації територіальної влади стала можливою лише з моменту проголошення незалежності. Хоча концептуальні підходи до створення першого закону про місцеве самоврядування розроблялися І. Бутковим та М. Пухтинським ще в 1989 році, коли з'явилась перша серія публікацій з даного питання в радянських виданнях, проте ці спроби часто носили характер компромісу між основами самоврядності і радянською системою управління. Організація і діяльність держави будуються на засадах виборності всіх органів державної влади, підзвітності їх народові, відповідальності кожного державного органу і службової особи за доручену справу, обов'язковості рішень вищестоящих органів для підлеглих згідно з розподілом їх повноважень.

Розглядаючи становлення влади в незалежній Україні, науковці визначають п'ять, а то і сім змін моделей управління на різних рівнях. Однак, систематизуючи ці зміни, більшість з них відносять їх до трьох (Пухтинський), іноді чотирьох (Буряк, Чудновський) періодів, етапів становлення регіональної та місцевої влади. Говорячи про територіальне управління і зміну його форм, частіше розглядають муніципальний розвиток і у первинному поділі визначають такі його етапи.

Перший етап – до 1994 року - пошук різних моделей територіальної влади. У цей час були прийняті Закон „Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР”, нова його редакція 1992 року, Закон „ Про представника Президента”, Положення про місцеві державні адміністрації.

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

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

Цей поділ зумовлений прийняттям законодавчих актів, що перш за все визначають розвиток самоврядування.

За своєю природою місцеве самоврядування є специфічною формою реалізації публічної влади, яка відрізняється від державної влади тим, що втілює місцеві інтереси територіальних колективів, на відміну від природи держави, яка втілює загальнодержавні інтереси. Крім того, місцеве самоврядування відрізняється від влади об'єднань громадян, що реалізують політичні, соціальні, культурні й інші інтереси своїх членів. Місцеве самоврядування відрізняється від інших форм здійснення публічної влади своїми інститутами, формами діяльності, повноваженнями, правовим захистом і відповідальністю. Його характерною рисою є демократизм, що знаходить своє відображення у виборності органів місцевого самоврядування та децентралізація системи. Також це виражається у самостійності територіальних колективів у вирішенні питань місцевого значення; гарантованість місцевого самоврядування в межах конституції України; піднаглядність і підконтрольність.

Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

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

Місцеве самоврядування для реалізації покладених на нього функцій має мати визначені законом основні права. По-перше, обов'язковість виконання актів органів місцевого самоврядування повинна забезпечуватись правом санкції, тобто правом накладання стягнення за порушення обов'язкових правових актів. По-друге, право нагляду за дотриманням правових актів, яке складається з низки більш конкретних прав (наприклад, право вільного входу уповноважених осіб місцевого самоврядування на підприємства, в установи, організації). По-третє, право

примусу, здійснення якого можливе при наявності примусової сили, що пояснює надання місцевому самоврядуванню право утримувати місцеву міліцію.

Важливе значення в системі гарантій місцевого самоврядування має дотримання так званих “муніципальних” прав громадян. Виділяють дві групи муніципальних прав громадян: колективні, здійснення яких можливе шляхом сукупних дій певної кількості членів територіальної громади та індивідуальні, що належать кожному громадянину і можуть бути реалізовані будь-яким членом територіальної громади незалежно від інших її членів. До групи “індивідуальних” прав громадян віднесено: участь у місцевих референдумах, у місцевих виборах; письмові або особисті звернення до органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, служба в органах місцевого самоврядування; оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування (ст.38-40,55,56 Конституції України).

Система місцевого самоврядування включає:

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

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

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

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

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

Органи самоврядування базового рівня мають делеговані державою повноваження:

- у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку;
- у сфері бюджету, фінансів та цін;
- у питаннях управління комунальною власністю;
- у галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського транспорту і зв'язку;
- у галузі будівництва;
- у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту;
- у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища;
- у сфері соціального захисту населення та інших.

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

- визначення, облік і прогнозування потреб населення, аналіз способів їх задоволення, зіставлення ціннісних орієнтацій, вироблення критеріїв щодо прийняття рішень і погодження їх з представницьким органом;
- визначення, облік і прогнозування ресурсів, аналіз їх стану, їх оновлення і доповнення, пошук нових ресурсів, контроль за їх використанням;
- визначення кінцевих результатів, зіставлення їх із загальними завданнями і використання одержаних даних для вдосконалення стратегій і вдосконалення програм; аналіз і структуризація поставлених перед органом управління загальних завдань, з'ясування, які необхідні для їх вирішення ресурси, підготування специфікованих вимог до системи інформаційного забезпечення;
- генерування і аналіз різних варіантів дій, вибір цілей, які оптимізують стратегію самоврядування та розробка відповідних програм;

- контроль за ходом виконання програм і прийняття додаткових рішень;
- контроль за досягнутою ефективністю.

Основною формою роботи виконкому є його засідання. Місцеві ради, визначаючи структуру і порядок діяльності виконкомів, самостійно обирають організаційну схему побудови цих органів. На їх вибір впливають численні фактори: розміри і рівень соціально-економічного розвитку відповідної території, чисельність населення, фінансові можливості тощо. Сільські та селищні ради, як правило, утворюють невеликі за кількісним складом виконкоми.

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

Виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади - також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.

У сільських радах, що представляють територіальні громади, які налічують до 500 жителів, за рішенням відповідної територіальної громади або сільської ради виконавчий орган ради може не створюватися. У цьому випадку функції виконавчого органу ради (крім розпорядження земельними та природними ресурсами) здійснює сільський голова одноособово.

Після закінчення повноважень ради, сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті ради її виконавчий комітет здійснює свої повноваження до сформування нового складу виконавчого комітету.

Кількісний склад виконавчого комітету визначається відповідною радою. Персональний склад виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради затверджується радою за пропозицією сільського, селищного, міського голови, районної у місті ради - за пропозицією голови відповідної ради.

Обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, у межах повноважень, визначених Конституцією України, цим та іншими законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами. Реалізація влади на рівні району і області здійснюється двома владними органами – державними адміністраціями та радами, діяльність яких регламентується законодавством. Ці ж два органи несуть відповідальність за збалансований розвиток території. За статтею 140 Конституції України місцеве самоврядування є правом територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України. Стаття ж 142 визначає матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти та природні ресурси, що перебувають у комунальній власності територіальних громад. Якщо немає цієї основи, тобто немає місцевого бюджету і комунальної власності, то виходить немає і місцевого самоврядування, немає самоврядності. Районні та обласні бюджети складаються з державних трансфертів та дотацій і частини відрахувань з бюджетів сільських, селищних і міських рад. Власних надходжень відповідно до бюджетного законодавства вони не мають. Це різко зменшує можливість планування розвитку території, вирішення проблемних питань населення. Майнові питання завжди впливали і впливатимуть на стан розвитку того чи іншого регіону, і від організації та створення обласними і районними радами відповідних управлінських структур залежить ефективне використання об'єктів спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах. Обласні та районні ради без майна – це структури, неспроможні вирішувати практичні питання щодо задоволення спільних потреб територіальних громад.

Оскільки на рівні району чи області виконавчими органами для районних та обласних рад є відповідні державні адміністрації, обласна та районна ради можуть висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого, з урахуванням пропозицій органу виконавчої влади вищого рівня, Президент України приймає рішення і дає відповідній раді обґрунтовану відповідь.

Представницькі органи місцевого самоврядування, сільські, селищні, міські голови, виконавчі органи місцевого самоврядування діють за принципом розподілу повноважень у порядку і межах, визначених законами.

Органи місцевого самоврядування є юридичними особами і наділяються цим та іншими законами власними повноваженнями, в межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону. Органам місцевого самоврядування законом можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади, у здійсненні яких вони є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.

Система органів місцевого самоврядування та системи органів державної виконавчої влади складається із різних за своєю природою органів, проте об'єднаних функціонально в організаційне ціле необхідністю забезпечувати реалізацію управлінських цілей і повноважень. В такому ракурсі не лише органи державної влади, а й органи місцевого самоврядування є однією, з ланок механізму держави, але не компонентом її апарату. Порядок формування та організація діяльності рад визначаються Конституцією України, законами, а також статутами територіальних громад.

Нормативне регулювання організації та діяльності місцевого самоврядування здійснюється внутрішнім правом кожної держави, а також відповідними актами міжнародного рівня, зокрема Європейською Хартією місцевого самоврядування, котру від імені України 6 листопада 1996 року було підписано в м. Страсбурзі (ратифіковано Верховною Радою України 15 липня 1997 року). Після цього вона стала частиною національного законодавства України. В силу цього положення Хартії на території України мають обов'язкову юридичну силу як і положення будь-якого іншого чинного законодавчого акту України. Метою Європейської хартії місцевого самоврядування є встановлення загальноєвропейських стандартів щодо визначення і захисту прав територіальних громад і органів місцевого самоврядування.

3. Методи публічного адміністрування.

Поряд з формами публічного адміністрування в процесі практичного виконання адміністративних зобов'язань публічної адміністрації важлива роль відводиться методам її діяльності.

У загальноприйнятому розумінні метод означає спосіб, прийом практичного здійснення чого-небудь. Стосовно діяльності публічної адміністрації під ним розуміється спосіб, прийом практичної реалізації її суб'єктами завдань і функцій в повсякденній діяльності на основі закріпленої за ними компетенції, у встановлених межах і у відповідній формі. Дана категорія має в силу цього пряме відношення до характеристики сутності публічного адміністрування, будучи одним із невідмінних його елементів.

Категорії форми та методу публічного адміністрування необхідно розглядати в нерозривному зв'язку. Якщо форму діяльності публічної адміністрації можна досить ясно продемонструвати, показати її правовий зміст і основне призначення, то її методи характеризуються меншим ступенем правової регламентації.

В юридичній літературі існують певні труднощі з розумінням категорії методу, з відокремленням її від форми публічного адміністрування, а також методу правового регулювання. Методи публічного адміністрування застосовуються владними суб'єктами адміністративного права (публічною адміністрацією). Форма є первинною щодо методу. Вона показує, що конкретні дії публічної адміністрації здійснюються шляхом оформлення їх, наприклад, у правовий акт, що тягне за собою юридичні наслідки. Метод, у свою чергу, дає можливість побачити характер взаємовідносин між суб'єктом і об'єктом впливу. Він обов'язково знаходить своє вираження у формі публічного адміністрування. Інакше кажучи, якби не було форми публічного адміністрування, методи публічного адміністрування втратили будь-який сенс. Наприклад, як можна застосувати заходи адміністративного стягнення або надати ліцензію фізичній чи юридичній особі без документального оформлення таких дій, тобто без прийняття відповідного правового акта публічного адміністрування. Таким чином, стає очевидним нерозривний зв'язок методу діяльності публічної адміністрації з її формами.

Методами публічного адміністрування є певні способи практичного виконання суб'єктами публічної адміністрації своїх адміністративних зобов'язань, що відповідають характеру й обсягу наданої їм компетенції.

Особливості методів публічного адміністрування:

- у методах знаходить своє вираження публічний інтерес;
- вони реалізуються в процесі публічного адміністрування;
- вони виражають упорядковуючий вплив публічної адміністрації на поведінку суб'єктів суспільства та становлять зміст цього впливу;
- у методах публічного адміністрування завжди міститься керівна воля держави, яка проявляється у юридично владних приписах публічної адміністрації;
- вони використовуються суб'єктами публічної адміністрації як засіб реалізації закріпленої за ними компетенції. Це означає, що юридична сила методів завжди знаходиться в межах повноважень того органу, який їх використовує;
- методи, як і будь-який зміст, мають свою форму, своє зовнішнє вираження. Для методів публічного адміністрування засобом зовнішнього вираження є форми публічного адміністрування (правові і неправові);
- вибір конкретних методів публічного адміністрування знаходиться у прямій залежності не тільки від особливостей організаційно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації, а насамперед - від особливостей об'єкта впливу (індивідуальний чи колективний, форма власності, адміністративно-правовий статус тощо).

Таким чином, за своїми ознаками метод публічного адміністрування є засобом цілеспрямованого владного впливу на суспільство. Такий підхід до його розуміння зближує методи публічного адміністрування з методом правового регулювання суспільних відносин. І перший, і другий є засобами регулюючого впливу, тобто виступають у ролі "носіїв" адміністративно-правових приписів, заборон і дозволів. Однак акценти при цьому різні: йдеться або про механізм правового регулювання (однаковий для всіх галузей права), або про владні засоби публічної адміністрації, які використовуються нею для виконання адміністративних зобов'язань. Методи правового регулювання поширюються на всіх учасників суспільних відносин, включаючи публічну адміністрацію та невідомі суб'єктів, в той час, як методи адміністрування використовуються тільки суб'єктами владних повноважень. У методах публічного адміністрування знаходять відповідне вираження методи адміністративно-правового регулювання, що, проте, не призводить до їх ототожнення, хоча в своєму правовому вираженні метод публічного адміністрування може співпадати з методом правового регулювання. Але для цього він повинен бути, по-перше, обов'язково юридично оформленим і, по-друге, мати нормативне вираження, тому що правове регулювання завжди нормативне. Методи ж публічного адміністрування переважно індивідуалізовані. Не всі вони є правовими.

Головним критерієм розмежування названих методів є: метод правового регулювання - функція адміністративного права; метод публічного адміністрування - функція суб'єкта адміністративного права, причому не будь-якого, а лише того, який одночасно є суб'єктом владних повноважень (публічна адміністрація).

Метод публічного адміністрування, будучи способом безпосереднього владного впливу з боку публічної адміністрації на певний об'єкт, несе у своєму змісті юридично владні повноваження, сукупність яких безпосередньо обумовлена змістом адміністративно-правового регулювання.

Проблема адміністративно-правових методів надзвичайно актуальна. Вона загострена в даний час у зв'язку з визнанням України країною з ринковою економікою, вступом до Світової організації торгівлі, суттєвими змінами в механізмі публічного управління і в організаційно-правовому статусі багатьох його суб'єктів і, що особливо важливо, об'єктів (наприклад, децентралізація влади, роздержавлення економіки, розвиток договірних відносин в діяльності публічної адміністрації). Під впливом цих змін ставиться питання про межі використання в якості методу публічного адміністрування односторонніх юридично владних розпоряджень публічної адміністрації, посилюється зворотний вплив об'єктів управління на його суб'єктів тощо.

Сьогодні набувають поширення такі методи публічного адміністрування, що мають потужний і ефективний потенціал впливу на поведінку людей (державний контроль (нагляд), диференційоване оподаткування, антимонопольне регулювання, видача ліцензій на право здійснення тієї чи іншої господарської діяльності та ін.). Ці методи спрямовані на захист публічних інтересів, посилення ролі публічної адміністрації у здійсненні заходів, спрямованих на забезпечення прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб.

Сукупність методів публічного адміністрування розподіляється на види за різними критеріями:

1) залежно від форми вираження:

- правові - містяться в нормативних та індивідуальних правових актах і тягнуть юридичні наслідки;
- неправові - характеризуються здійсненням суб'єктом публічної адміністрації певних дій організаційного характеру (наради, інструктажі тощо);

2) залежно від правових властивостей:

- нормативні - застосовуються з метою прийняття нормативних правових актів;
- індивідуальні - застосовуються з метою прийняття індивідуального адміністративного акта;

3) за ступенем владного впливу на об'єкти:

- імперативні - містять владні приписи, які зобов'язують до вчинення необхідних дій або належної поведінки;
- уповноважуючі - дозволяють здійснювати певні дії (наприклад, приймати правові акти публічного адміністрування);
- заохочувальні - реалізуються за допомогою встановлення стимулів до правомірної поведінки суб'єктів адміністративного права;
- рекомендаційні - містять рекомендації щодо здійснення певних дій необов'язкового характеру;

4) за суб'єктним складом:

- одноосібні (єдиноначальні);
- колегіальні.

Найбільш поширеним є розмежування методів публічного адміністрування:

1) залежно від міри використання владних повноважень публічної адміністрації:

- переконання;
- заохочення;
- примус.

2) залежно від ступеня врахування у владному впливі інтересів і правових можливостей його об'єктів:

- адміністративні;
- економічні.

Правильне застосування методів переконання, заохочення й примусу в процесі здійснення публічного адміністрування забезпечує найбільшу ефективність цієї діяльності, її максимальну ефективність, раціональне функціонування всіх адміністративно-правових інститутів, непохитність правових основ у державі. Ці методи є визначальними, повинні розумно поєднуватись, тобто не протистояти один одному, а доповнювати, підпорядковуватись публічним інтересам.

Метод переконання використовується публічною адміністрацією в процесі вжиття роз'яснювальних, виховних, заохочувальних та інших заходів з метою дотримання вимог чинного законодавства. Він спрямований на те, щоб громадяни самі виконували виражену в правових актах волю публічної адміністрації. Завдяки цьому методу досягається єдність волі законодавця і громадян, керівника і колективу, яка є необхідною умовою єдності дій.

Переконання - це процес послідовно здійснюваних дій правового та неправового характеру, який включає такі елементи, як оволодіння увагою, прищеплення, вплив на свідомість, емоції, створення інтересу та ін. Громадяни добровільно підпорядковуються юридичним актам, якщо розуміють цілі й завдання владної діяльності, схвалюють їх, свідомо, активно беруть участь в їх здійсненні. Це означає, що за допомогою заходів переконання держава досягла бажаного впливу на свідомість і волю людей і у них сформувалися необхідна увага, внутрішня переконаність у доцільності юридичних приписів, дій адміністрації¹.

Переконання є пріоритетним методом впливу публічної адміністрації, оскільки використовується систематично, забезпечує добровільне виконання приписів, що сприяє здійсненню правомірної поведінки громадянами. Цьому сприяє розвинута за останні роки система засобів масової інформації, за допомогою якої здійснюється оперативне оповіщення громадян про прийнятті правові акти, проведені заходи, роз'яснюється їх зміст. Крім цього, використання методу переконання не вимагає суттєвих матеріальних витрат (є економічно вигідним), на відміну від застосування заходів адміністративного примусу.

До заходів переконання відносять:

- навчання;
- пропаганду, рекламу, агітацію з метою підвищення рівня правової свідомості та правової культури громадян (пояснення сутності законів, правової політики держави);
- роз'яснення завдань і функцій публічної адміністрації;
- виховання;
- інструктажі;
- обмін передовим досвідом.

Прикладами використання методів переконання в діяльності публічної адміністрації можуть бути: постанова Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2011 р. №411 "Про затвердження Положення про навчання студентів та стажування аспірантів, наукових і науково-педагогічних працівників у провідних вищих навчальних закладах та наукових установах за кордоном", Лист Національного банку України від 4 березня 2011 р. № 25-111/523-3297 "Роз'яснення з питань нового законодавства", Лист Міністерства юстиції України від 18 жовтня 2010 р. № 12873-0-

26-10-19 "Щодо надання роз'яснення деяких питань законодавства, пов'язаних з державною реєстрацією прав" та інші.

Не менш суттєве значення мають такі прояви переконання, як інформування про досягнення публічної адміністрації як на вищому, так і на місцевому рівнях, створення дієвих програм соціально-економічного розвитку, публічні слухання, ефективна організація контролю тощо. Так, Указом Президента України від 27 квітня 2011 р. № 504/2011 затверджений "Національний план дій на 2011 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава". Постановою Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2009 р. № 1336 затверджено "Порядок інформування громадськості про результати роботи у сфері протидії корупції", в якому, зокрема, передбачено, що державні органи та уповноважені суб'єкти:

1) розміщують на інформаційних стендах у приміщеннях, в яких здійснюється прийом громадян, на власних веб-сайтах та у засобах масової інформації відомості, що постійно оновлюються, зокрема:

- найменування установи, поштову та електронну адреси, номер телефону, адресу офіційного веб-сайта, а також інформацію про посадових осіб, яких можна повідомити про вчинення корупційних правопорушень;
- інформацію про осіб, відповідальних за співпрацю з Урядовим уповноваженим;
- нормативно-правові акти з питань протидії корупції;
- роз'яснення та коментарі окремих положень нормативно-правових актів з питань протидії корупції, надані відповідним органом;

- інформацію про корупційні правопорушення, що викликали широкий громадський резонанс, факти викриття злочинів у сфері службової діяльності, у тому числі про факти притягнення посадових та юридичних осіб до відповідальності за вчинення таких злочинів і правопорушень;

- цей Порядок;

- іншу інформацію про вжиті заходи щодо запобігання та протидії корупції;

2) інформують громадськість про результати роботи шляхом:

- використання Інтернету та засобів масової інформації;
- проведення просвітницької роботи, зокрема забезпечення проведення в спеціалізованих навчальних закладах тематичних занять з питань протидії корупції, науково-методичних і науково-практичних конференцій, семінарів, засідань за круглим столом, прес-конференцій та зустрічей з представниками засобів масової інформації.

Крім цього, уповноважені суб'єкти публічної адміністрації щороку не пізніше 10 лютого:

1) оприлюднюють в друкованих засобах масової інформації загальнодержавної сфери розповсюдження та на власних веб-сайтах інформацію про вжиті заходи щодо запобігання та протидії корупції і про осіб, притягнутих до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень;

2) подають Урядовому уповноваженому інформацію про результати роботи, в якій обов'язково зазначають:

- кількість осіб, щодо яких складено протоколи про вчинення корупційних правопорушень;
- кількість осіб, щодо яких набрав законної сили обвинувальний вирок суду або на яких накладено адміністративне стягнення за корупційне правопорушення;
- дані про осіб окремо за категоріями, зазначеними у ч. 1 ст. 2 Закону України "Про засади запобігання та протидії корупції", і за видами відповідальності за корупційні правопорушення; дані про розміри завданих корупційними правопорушеннями збитків, стан та обсяги їх відшкодування;
- узагальнені результати громадської антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів (у разі її проведення);
- дані про вжиті заходи щодо запобігання та протидії, корупції, у тому числі в рамках міжнародного співробітництва;
- результати соціологічних досліджень, що проводилися на їх замовлення державними та недержавними науково-дослідними установами, з питань поширення корупції.

Метод заохочення сприяє забезпеченню законності і дисципліни як у діяльності публічної адміністрації, так і у її відносинах з громадянами за допомогою впливу на їх свідомість та інтерес через використання моральних і матеріальних заходів з метою стимулювання їх до правомірної поведінки.

За допомогою заохочення публічна адміністрація здійснює цілеспрямований вплив на інтереси осіб, формує їхню зацікавленість у здійсненні позитивних дій, чим спонукають громадян активізувати свої можливості.

У національному законодавстві існує велика кількість норм конституційного, адміністративного, трудового та інших галузей права, що регулюють питання заохочення. Поняття заохочення, зокрема, закріплено у Законі України "Про Дисциплінарний статут митної служби України", в якому воно визначається як "важливий засіб впливу на посадових осіб митної служби і зміцнення службової дисципліни, що реалізується у формі заходів матеріального та морального стимулювання, які застосовуються до посадових осіб митної служби за сумлінне ставлення до своїх службових обов'язків".

Чинними правовими актами закріплюються види заохочення, підстави їх застосування, повноваження публічної адміністрації у цій сфері. Так, відповідно до Закону України "Про державні нагороди"² державні нагороди України є вищою формою відзначення громадян за видатні заслуги у розвитку економіки, науки, культури, соціальної сфери, захисті Вітчизни, охороні конституційних прав і свобод людини, державному будівництві та громадській діяльності, за інші заслуги перед Україною. Державні нагороди встановлюються виключно законами України. Державними нагородами є:

1) звання Герой України - присвоюється громадянам України за здійснення визначного героїського вчинку або визначного трудового досягнення. Герою України вручається орден "Золота Зірка" за здійснення визначного героїського вчинку або орден Держави - за визначні трудові досягнення;

2) орден. В Україні встановлюються такі ордени:

- орден Свободи - для відзначення видатних та особливих заслуг громадян в утвердженні суверенітету та незалежності України, консолідації українського суспільства, розвитку демократії, соціально-економічних та політичних реформ, обстоювання конституційних прав і свобод людини і громадянина;

- орден князя Ярослава Мудрого I, II, III, IV, V ступеня - для нагородження громадян за видатні заслуги перед Україною в галузі державного будівництва, зміцнення міжнародного авторитету України, розвитку економіки, науки, освіти, культури, мистецтва, охорони здоров'я, за визначні благодійницьку, гуманістичну та громадську діяльність;

- орден "За заслуги" I, II, III ступеня - для відзначення видатних заслуг громадян в економічній, науковій, соціально-культурній, військовій, державній, громадській та інших сферах суспільної діяльності;

- орден Богдана Хмельницького I, II, III ступеня - для нагородження громадян України за особливі заслуги у захисті державного суверенітету, територіальної цілісності, у зміцненні обороноздатності та безпеки України;

- орден "За мужність" I, II, III ступеня - для відзначення військовослужбовців, працівників правоохоронних органів та інших осіб за особисті мужність і героїзм, виявлені при рятуванні людей, матеріальних цінностей під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, у боротьбі зі злочинністю, а також в інших випадках при виконанні військового, службового, громадянського обов'язку в умовах, пов'язаних з ризиком для життя;

- орден княгині Ольги I, II, III ступеня - для відзначення жінок за визначні заслуги в державній, виробничій, громадській, науковій, освітянській, культурній, благодійницькій та інших сферах суспільної діяльності, вихованні дітей у сім'ї;

- орден Данила Галицького - для нагородження військовослужбовців Збройних Сил України та інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, Державної спеціальної служби транспорту, осіб рядового і начальницького складу Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, а також державних службовців за значний особистий внесок у розбудову України, сумлінне та бездоганне служіння Українському народу;

- орден "За доблесну шахтарську працю" I, II, III ступеня;

3) медаль. В Україні встановлюються такі медалі:

- "За військову службу Україні" - для нагородження військовослужбовців Збройних Сил України та інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, а також Державної спеціальної служби транспорту, інших осіб за мужність і відвагу, самовіддані дії, виявлені у захисті державних інтересів України;

- "За бездоганну службу" I, II, III ступеня - для нагородження осіб офіцерського складу і прапорщиків Збройних Сил України, рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ, внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Служби зовнішньої розвідки України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державної прикордонної служби України, Державної спеціальної служби транспорту, військ Цивільної оборони, які досягли високих показників у бойовій і професійній підготовці, є взірцем вірності присязі та виконання військового (службового) обов'язку, успішно керують підлеглими, зразково виконують інші військові обов'язки;

- "Захиснику Вітчизни" - для нагородження ветеранів війни, осіб, на яких поширюється Закон України "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту", осіб, які брали участь у визволенні України від фашистських загарбників, та інших громадян України за виявлені у захисті державних інтересів особисті мужність і відвагу, зміцнення обороноздатності та безпеки України.

- "За врятоване життя" - для нагородження громадян за врятування життя людини, активну благодійну, гуманістичну та іншу діяльність у справі охорони здоров'я громадян, запобігання нещасним випадкам з людьми;

4) відзнака "Іменна вогнепальна зброя" встановлюється для нагородження офіцерського складу Збройних Сил України, Державної прикордонної служби України, інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, Служби безпеки України, Служби зовнішньої розвідки України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, органів Міністерства внутрішніх справ України, а також Державної спеціальної служби транспорту та державних службовців, які мають офіцерське звання, за визначні заслуги у забезпеченні обороноздатності України, недоторканності її державного кордону, підтримці високої бойової готовності військ, зміцненні національної безпеки, боротьбі зі злочинністю, захисті конституційних прав і свобод громадян, за бездоганну багаторічну службу, зразкове виконання військового та службового обов'язку, виявлені при цьому честь і доблесть;

5) почесне звання України присвоюється особам, які працюють у відповідній галузі економічної та соціально-культурної сфери, як правило, не менше десяти років, мають високі трудові досягнення і професійну майстерність. Такими, зокрема, є "Народний артист України", "Народний вчитель України", "Народний художник України", "Заслужений будівельник України", "Заслужений вчитель України", "Заслужений діяч науки і техніки України"; "Заслужений донор України", "Заслужений журналіст України", "Заслужений працівник культури України", "Заслужений працівник освіти України", "Заслужений працівник фізичної культури і спорту України", "Мати-героїня", "Заслужений юрист України" та ін.

6) державна премія України. Встановлюються такі Державні премії України:

- Національна премія України імені Тараса Шевченка;

- Державна премія України в галузі науки і техніки;

- Державна премія України в галузі архітектури;

- Державна премія України імені Олександра

- Державна премія України в галузі освіти;

7) президентська відзнака. Вона встановлюється відповідно до пункту 92 ст. 1145 Конституції України. Відзнаки Президента України закріплюються у відповідних указах, наприклад: "Про встановлення відзнаки Президента

України - ювілейної медалі "20 років незалежності України", "Про встановлення відзнаки Президента України - ювілейної медалі "60 років визволення України від фашистських загарбників" та інших.

Конкретні заохочення визначаються також нормативними актами, що регулюють діяльність того чи іншого суб'єкта публічної адміністрації. Так, ст. 9 Закону України "Про дисциплінарний статут органів внутрішніх справ" встановлено, що за мужність, відвагу, героїзм, розумну ініціативу, старанність, сумлінне та бездоганне виконання службових обов'язків до осіб рядового і начальницького складу можуть бути застосовані такі види заохочень:

- дострокове зняття дисциплінарного стягнення;
- оголошення подяки;
- нагородження грошовою винагородою;
- нагородження цінним подарунком;
- нагородження Почесною грамотою Міністерства внутрішніх справ України;
- занесення на "Дошку пошани";
- нагородження відзнаками Міністерства внутрішніх справ України;
- дострокове присвоєння чергового спеціального звання;
- присвоєння спеціального звання, вищого на один ступінь від звання, передбаченого займаною штатною посадою;
- нагородження відзнакою Міністерства внутрішніх справ "Вогнепальна зброя".

До курсантів навчальних закладів Міністерства внутрішніх справ України, крім цих заохочень, можуть також застосовуватися:

- нагородження особистою фотокарткою курсанта або слухача, сфотографованого біля розгорнутого прапора навчального закладу;
- направлення батькам курсанта листа з подякою;
- надання дозволу на позачергове звільнення з розташування навчального закладу;
- надання короткострокової відпустки тривалістю до 5 діб. Заохочення, за способом їх впливу на осіб, можна поділити на:

- 1) моральні (подяка, грамота);
- 2) матеріальні (премія, цінний подарунок);
- 3) змішані (дострокове присвоєння чергового рангу, призначення на вищу посаду);
- 4) статусні (присвоєння почесних звань, присвоєння навчальному закладу статусу національний тощо).

Ознаками використання методу заохочення в діяльності публічної адміністрації є такі:

- підставою його застосування є заслуга, діяння, що позитивно оцінюється суб'єктом публічної адміністрації;
- пов'язано з оцінкою як вже вчинених діянь, так із заохоченням суб'єктів до їх вчинення;
- застосовується як до індивідуальних, так і до колективних суб'єктів;
- його зміст полягає в моральному схваленні, наділенні додатковими правами, пільгами, іншими матеріальними цінностями.

Зростання свідомості, організованості громадян робить методи переконання й заохочення дедалі ефективнішими в діяльності публічної адміністрації, а отже, звужується сфера застосування примусових засобів впливу.

Метод примусу є обов'язковою та необхідною ознакою будь-якої організованої спільноти людей, в тому числі держави. Публічна адміністрація і примус настільки взаємопов'язані, що в загальнотеоретичній літературі ці поняття розглядаються неодмінно разом. Будь-яке визначення норми права як основного регулятивного та правоохоронного засобу впливу на поведінку людей містить вказівку на те, що її виконання забезпечується державним примусом.

Державний примус - це психологічний або фізичний вплив публічної адміністрації на осіб з метою спонукати, примусити їх виконувати правові норми з метою досягнення відповідності їх поведінки нормативним установленням. Він застосовується тоді, коли вичерпано інші засоби впливу до тих осіб, які не дотримуються чи порушують вимоги законів та інших нормативних актів. Більш детально прояв цього методу в діяльності публічної адміністрації буде викладений нижче.

Розглядаючи другу підставу класифікації методів публічного адміністрування (залежно від ступеня врахування у владному впливі інтересів і правових можливостей його об'єктів), слід зазначити, що адміністративні та економічні методи найчастіше виділяють при розгляді публічного адміністрування у сфері економіки.

Адміністративні методи діяльності, що використовуються публічною адміністрацією, передбачають безпосередній вплив на поведінку громадян за допомогою приписів наказового характеру. Такі приписи містять однозначні команди, які, як правило, не залишають їх виконавцям можливості вибору поведінки і зобов'язують вчиняти дії або утримуватись від їх вчинення як наказано.

Використання розглядуваного методу у багатьох випадках дозволяє швидко досягти бажаного результату. Без нього неможливо обійтись при здійсненні функцій публічного управління, зокрема, в адміністративно-політичній сфері (оборона, внутрішні справи, національна безпека тощо).

У той самий час надмірне використання адміністративних засобів впливу нерідко породжує недовіру до підвладних, зменшення ініціативи тощо. Тому ці методи об'єктивно необхідні для регулювання різноманітних процесів, але в розумних межах: вони виправдовують себе лише тоді, коли є науково обґрунтованими, базуються на достовірних уявленнях про стан об'єктів владного впливу.

Адміністративні методи досить різноманітні. Це встановлення обов'язковості вчинення певних дій; заборона певних дій; видача різноманітних дозволів; здійснення реєстраційних дій; проведення контролю і нагляду; одностороннє вирішення спорів між учасниками адміністративних відносин; встановлення стандартів тощо. Наприклад, Законом України "Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності" встановлено, що технічне регулювання це правове регулювання відносин у сфері встановлення, застосування та виконання

обов'язкових вимог до продукції або пов'язаних з нею процесів, систем і послуг, персоналу та органів, а також перевірка їх дотримання шляхом оцінки відповідності та/або ринкового нагляду. Технічний регламент - це нормативно-правовий акт, у якому визначено характеристики продукції або пов'язані з нею процеси чи способи виробництва, а також вимоги до послуг, включаючи відповідні положення, дотримання яких є обов'язковим.

Без адміністративних методів практично неможливо забезпечити в економічній сфері подолання монополізму, захист прав і законних інтересів учасників економічної діяльності, відповідальність суб'єктів ринку за порушення законодавства, реальний контроль за законністю господарювання. Але віра у всемогутність наказу, директиви, ігнорування інтересів підлеглих - основна причина перетворення системи адміністративних методів на адміністративно-командну систему адміністрування.

На противагу адміністративним методам публічного адміністрування економічні є непрямими (опосередкованими), тобто владний вплив на волю здійснюється через створення ситуації, в якій виконавця зацікавлюють у належній поведінці через його свідомість, інтереси, потреби. У нього існує можливість вибору одного з кількох варіантів поведінки, який, як правило, закріплений діючим механізмом стимулювання. Для цього методу характерним є розвинений механізм вирішення спорів, що забезпечує захист законних інтересів фізичних і юридичних осіб.

Звісно, використання економічних методів не відразу приводить до бажаного результату, проте розвиває активність громадян, що призводить до досягнення стійких позитивних результатів, а в кінцевому рахунку - стратегічного успіху.

До цих методів належать: оподаткування і система податкових пільг; регулювання цін, їх рівні та співвідношення; плата за ресурси, відсоткові ставки за кредит і кредитні пільги; митне регулювання експорту й імпорту; економічні санкції тощо. Так, ст. 305 Земельного кодексу регулює економічне стимулювання раціонального використання та охорони земель, яке включає:

- а) надання податкових і кредитних пільг громадянам та юридичним особам, які здійснюють за власні кошти заходи, передбачені загальнодержавними та регіональними програмами використання і охорони земель;
- б) виділення коштів державного або місцевого бюджету громадянам та юридичним особам для відновлення попереднього стану земель, порушених не з їх вини;
- в) звільнення від плати за земельні ділянки, що перебувають у стадії сільськогосподарського освоєння або поліпшення їх стану згідно з державними та регіональними програмами;
- г) компенсацію з бюджетних коштів зниження доходу власників землі та землекористувачів внаслідок тимчасової консервації деградованих та малопродуктивних земель, що стали такими не з їх вини.

Підсумовуючи викладене, можна зазначити, що використання адміністративних та економічних методів публічного адміністрування необхідно здійснювати у раціональному поєднанні з урахуванням особливостей об'єктів впливу (виконавців), галузі діяльності, матеріальних можливостей, кадрового та технічного потенціалу.

Таким чином, у діяльності публічної адміністрації методи є найважливішим правовим засобом. їх використання необхідно здійснювати у раціональному поєднанні з урахуванням особливостей об'єктів впливу, галузі діяльності, матеріальних можливостей, кадрового та технічного потенціалу, сприяти зменшенню перешкод у реалізації громадянами своїх прав, свобод та законних інтересів.

4. Стиль публічного адміністрування.

Публічному адмініструванню, як і державному управлінню, притаманні певні форми, методи та стилі діяльності. Вони є різними в залежності від спрямованості діяльності: по відношенню до фізичних і юридичних осіб, що складають суспільство, це є публічне адміністрування, в середині установи – це управління структурними підрозділами, державними службовцями та процесами.

Форма діяльності – уніфікований за зовнішніми ознаками, формалізований вид результатів конкретних дій органу управління, його структурних підрозділів та службових осіб, спрямованих на досягнення поставленої мети. Виділяють декілька видів форм управлінської діяльності: нормативно-правові (становлення норм права); застосування норм права; організаційного регламентування внутрішньої роботи апарату органів влади; позаапаратної організаційної діяльності; матеріально-технічного забезпечення (рис. 6.5.).

Нормативно-правові форми адміністрування пов'язані з виданням актів, які встановлюють норми права та в сукупності створюють законодавчо-правову базу регулювання процесів функціонування та розвитку суб'єкту та об'єкту державного управління – закони, укази, постанови, розпорядження, рішення, положення, інструкції, правила, порядок, вони містять правові норми (правила поведінки), розраховані на невизначене заздалегідь, широке коло осіб (підприємств, установ, організацій), на невизначений термін часу та невизначені наперед умови (рис. 6.6).



Рис. 6.5. Види форм управлінської діяльності

Форми застосування норм права, відповідно до компетенції органу влади. До їх складу відносяться форми здійснення юридично значущих дій: видача документів, складання актів, протоколів, укладання цивільно-правових договорів, подання обов'язкових звітів, застосування засобів безпосереднього примусу, участь органів управління як позивачів чи відповідачів у судах, запровадження економічних санкцій, заходів адміністративного примусу до порушників юридичних заборон галузевого та відомчого характеру тощо.

Форми організаційного регламентування внутрішньої роботи апарату та налагодженням взаємодії з керованими об'єктами. До організаційних форм внутрішнього характеру відносяться: розподіл службових обов'язків; заходи доцільного поєднання єдиноначальності та колегіальності; інструктування службовців та роз'яснення мети, змісту, особливостей нормативно-правових актів; встановлення загального та індивідуального режиму роботи, підготовка до проведення засідань, нарад (рис. 6.7).

Рівні управлінської діяльності	Нормативно-правові форми
Вищий рівень управління	Конституція України – нормативний акт вищої юридичної сили (інші назви: Правова Хартія, Основний Закон), джерело та база всього правового регулювання
	Закони України – прийняті в установленому порядку правові акти, які визначають державну волю та мають вищу юридичну силу
	Укази Президента України – підзаконні (за своєю природою) правові акти, що за умов відсутності відповідних законів відіграють роль первинних правових нормативних актів
Центральний рівень управління	Постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України – підзаконні правові акти по забезпеченню законного вирішення загальнодержавних питань
	Галузеві або міжгалузеві підзаконні правові нормативні акти – видаються органами спеціальної компетенції (міністерство, департамент, комітет, служба, управління) та діють в межах їх повноважень
Місцевий рівень управління	Розпорядження, що видаються місцевими органами державної влади та органами місцевого самоврядування в межах їх компетенції та діють на певній території

Рис. 6.6. Нормативно-правові форми публічного адміністрування

Форми позаапаратної організаційної діяльності: інспектування, проведення службових нарад, семінарів, засідань; анкетування керованих об'єктів, громадян, з метою врахування громадської думки та коригування управлінської діяльності, надання практичної допомоги.



Рис. 6.7. Форми застосування норм права відповідно до компетенції органу влади

Саме форми позаапаратної організаційної діяльності забезпечують демократичність стилю взаємодії з керованими об'єктами. Вони допомагають визначити якість послуг, що будуть надані адміністрацією, дозволяють розповсюджувати інформацію про передовий досвід застосування ефективних форм і методів роботи. Організаційні форми у вигляді нарад, семінарів, конференцій носять аналітично-дорадчий характер, спонукають об'єкти самостійно відшукувати найкращі шляхи вирішення власних проблем та сприяють досягненню цілей.



Рис. 6.8. Форми організаційного регламентування внутрішньої роботи апарату органів влади

Методи управління – представляють собою сукупність універсальних та спеціальних способів і прийомів, які застосовуються органами влади при здійсненні тих чи інших функцій державного управління або в процесі розробки, прийняття та реалізації рішень щодо впливу на керовані об'єкти. За змістовною характеристикою доцільно розглянути такі групи методів: правового регулювання, організаційно-розпорядчі (адміністративні), економічні, соціально-політичні, соціально-психологічні та морально-етичні.

Методи правового регулювання за своїм змістом є сукупністю способів додержання законності, забезпечення підпорядкованості державного управління чинним правовим нормам. Діяльність в сфері правового регулювання базується на застосуванні методів розроблення та видання юридичних норм, які упорядковують відносини: між органами влади та суспільством, громадянами; між органами державного управління згідно з визначеним їх правовим статусом і розподілом повноважень. Це створює умови чіткого регулювання налагодження та практичного здійснення зв'язків по субординації та координації між всіма учасниками державно-управлінських процесів.

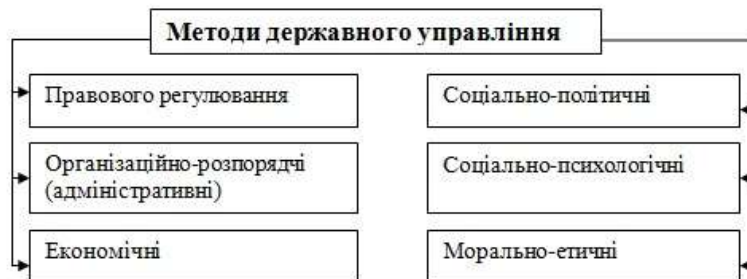


Рис. 6.9. Групи методів державного управління за їх змістовними характеристиками

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

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

Економічні методи спираються на економічні інтереси господарюючих суб'єктів та всієї системи, що означає: узгодженість цілей окремих об'єктів з метою розвитку регіону та держави в цілому; диференціація економічних методів, які забезпечують одержання бажаного результату від керованого об'єкту через ліцензування, квотування, оподаткування, бюджетну систему тощо. Економічні методи є впливовим способом спрямування діяльності об'єктів управління в потрібному напрямку. Це певною мірою обмежує свободу прийняття управлінських рішень на керованому об'єкті економічною доцільністю без безпосереднього втручання в його діяльність.

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

Соціально-політичні методи спрямовані на створення умов для підвищення трудової та політичної активності громадян, формування і задоволення їх потреб щодо підвищення соціального статусу в суспільстві. До їх складу відносяться підходи до розроблення державної соціальної політики з урахуванням інтересів всіх верств населення, але з наданням першочергової уваги соціальному забезпеченню найуразливішого контингенту. Ця група методів безпосередньо спрямована на підвищення рівня зайнятості населення, реалізацію їх творчого потенціалу, поліпшення побутових умов життя, розвиток соціальної інфраструктури. Широке розповсюдження одержали такі соціально-політичні методи як роз'яснення, пропаганда, політична агітація.

Соціально-психологічні методи спираються на об'єктивні закони соціального розвитку та закони психології. Соціальні методи управління представляють широкий спектр засобів політичної освіти, морального стимулювання, формування організаційної культури, етичного виховання, залучення громадян до участі в соціальному управлінні.

Соціально-психологічні методи визначають напрямки, способи та прийоми впливу на формування та розвиток колективу та суспільства, а також на процеси, що в них здійснюються. Серед них виділяють: спонукання, роз'яснення, залучення, примус тощо. Поєднання, доцільне сполучення вказаних методів повинно бути спрямоване на гармонічний розвиток особистостей з метою підвищення їх трудової активності та ефективності діяльності, вони переважно стосуються формування відносин.

Морально-етичні методи спрямовані на формування системи ціннісних орієнтирів, застосування способів усунення проявів бюрократизму, подолання прихованого чи відкритого опору організаційним змінам, своєчасного розпізнавання та уникання негативних наслідків надмірного занепокоєння з приводу власного авторитету у представників політико-адміністративної еліти, які намагаються подолати комплекс „загрозливого авторитету” такими засобами, що зашкоджують діяльності органів влади за рахунок ускладнення інформаційно-комунікаційних зв'язків, зміни політики відносно добору кадрів, погіршення мікроклімату в колективі тощо. Морально-етичні методи базуються переважно на мотиваційних заходах (заохочення, стягнення) та виховних мірах, роз'ясненні, переконанні, виробленні навиків етичної поведінки у відносинах з оточуючими людьми.

Використання методів, віднесених до цієї групи, створює умови здійснення адміністративної діяльності з додержанням встановлених моральних норм.

Стиль керівництва – спосіб прийняття рішень та передачі завдань підлеглим. Стиль, як науковий термін, використовується в різних наукових дисциплінах: філософії, лінгвістиці, літературознавстві, мистецтвознавстві, естетиці, психології тощо. Філософська наука вказує на прямий взаємозв'язок поняття “стиль” та “діяльність”. Виражаючі аксіологічні параметри людської діяльності, стиль вітлює у своїй впорядкованій формі ціннісне преломлення структури людської діяльності. Відмітною рисою поняття стилю є те, що само по собі воно не має значення, а набуває реальне смислове наповнення тільки по відношенню до певного виду людської діяльності й творчості (живопис, музика, архітектура, управління). Поняття стилю є вторинним відносно діяльності.

Стиль оптимізує діяльність, робить програму її здійснення нормативною, демонструючи необхідну для діяльній орієнтації суб'єкту міру оволодіння дійсністю. Стиль не є жорсткою, однозначно заданою програмою, а виникає та набуває впливу лише на фоні цінностей, в тій чи іншій сфері людської діяльності. Будучи явищем, яке

має властивості адаптації, стиль, з одного боку, орієнтує державно-управлінську діяльність відповідно до системи норм та цінностей, прийнятих у суспільстві, а з іншого – сам виступає носієм певних ідеалізованих характеристик.

Згідно з теорією, стиль управління розглядається як сукупність прийомів, способів, методів функціонування органів державного управління, органів місцевого самоврядування або їх посадових осіб, тобто увага акцентується на змісті їх діяльності, ролі, можливостях, впливу тощо.

Кожен з суб'єктів управлінських відносин має свій неповторний набір стилістичних рис, обумовлених специфікою керівної діяльності в різних функціональних сферах. Управлінський стиль формує імідж влади – стійку яву про методи діяльності суб'єктів керівного впливу. Тому, повертаючись до першого з вищезгаданих питань, зазначимо, що на відміну від іншого показника, що характеризує спосіб здійснення державно-управлінської діяльності – методу управління, стиль є цілісно-вибірковою, стійкою характеристикою форми діяльності, яку за механізмом сприйняття можна вважати естетичним параметром. Що ж стосується особистих, індивідуальних рис роботи управлінських кадрів, то стиль виступає скоріше його зовнішнім вираженням ніж самим методом державного управління. Таким чином, стиль державно-управлінської діяльності можна визначити як форму здійснення керівного впливу суб'єкту на об'єкт державного управління відповідно до об'єктивних закономірностей суспільного розвитку, інтересів держави та соціальних потреб громадян. Стиль є соціально ціннісною характеристикою в державному управлінні, його важливою категорією, яка виступає необхідним засобом удосконалення.

На формування стилю впливають наступні чинники:

- законодавчо закріплені норми поведінки службовців;
- індивідуальні характеристики особистості (темперамент, уроджені здатності);
- виховання (особиста культура, мораль, відповідальність);
- компетентність (фахові правові та науково-теоретичні знання);
- комунікативність (лідерство, спілкування);
- досвідченість (життєвий та практичний досвід управлінця за певним напрямком);
- управлінській стиль більш високого рівня керівництва;
- ціннісна орієнтація (налаштованість на інновації, неординарні ідеї).

Кожний управлінець володіє власним складним набором відповідних характеристик, які й створюють той чи інший стиль діяльності. Поступово він сам стає продуктом стилю, коригуючи власну поведінку відповідно до прийнятих норм. Сприяти оновленню стилю на індивідуальному рівні повинне комплексне удосконалення усіх характеристик учасників державно-управлінської діяльності, з метою виявлення їх слабких місць.

Організаційний рівень державно-управлінської діяльності, характеризується переважно міжвідомчими зв'язками в середині владного апарату держави. Даний тип зв'язків, розглядаючи окремих орган державного управління або місцевого самоврядування в якості великого колективу, можна визначити за змістом як міжгруповий. Загальний управлінський стиль кожної групи є сукупністю відповідних стилів діяльності її членів, тому в даному розумінні, стиль індивідуального рівня виступає складовою стилю рівня організаційного.

Важливої ролі на даному рівні набуває такий чинник як специфіка діяльності державно-управлінської структури. Так, військові й правоохоронні органи відрізняються від цивільних характером поставлених завдань, підвищеними вимогами до чіткості виконання наказів, строгою службовою субординацією за принципом прямого підпорядкування підлеглих відповідному керівнику. У свою чергу діяльність як воєнізованих так і цивільних органів державного управління здійснюється в рамках норм існуючого законодавства, які регулюють та впорядковують складний процес державно-управлінських відносин.

Однак, правова регламентація державно-управлінської діяльності є хоча й необхідною, але явно недостатньою складовою ефективного управління. Існуючі на даний момент внутрішньовідомчі “кодекси честі” державних службовців та працівників податкової адміністрації також кардинальним чином не впливають на реальний стан проблеми покращення взаємозв'язків між об'єктами та суб'єктами управлінської діяльності. До сих пір залишається нездоланою проблема зміни владно-підлеглої уяви державних службовців про характер управлінських відносин, що в кінцевому результаті веде до зниження авторитету відповідних служб, проявам нігілізму суб'єктами управління. Запобігання цих негативних явищ в окремій державно-управлінській структурі повинно сприяти оновлення організаційної культури, яка була б спроможна органічно поєднати в собі специфіку відповідної діяльності з потребами та запитамі суспільства. Таким чином, враховуючи наведене, основними чинниками формування стилю державно-управлінської діяльності на організаційному рівні є:

- специфіка державно-управлінської діяльності;
- законодавче регулювання державно-управлінських відносин;
- організаційна культура.

Стиль державно-управлінської діяльності загальнодержавного рівня, безпосередньо впливає на всі суспільні процеси, які відбуваються в країні. Враховуючи масштабність та складність завдань, що стоять перед вищими органами управління державою, даний рівень можна охарактеризувати як політичний.

Стиль державного управління багато в чому є близьким до політичного режиму. На державному рівні стиль відображає систему пріоритетів і цінностей, прийнятих у суспільстві, характеризує ставлення держави до громадянина. Характерною відмінністю загальнодержавного стилю є те, що він складається не тільки під впливом внутрішнього, а й зовнішнього середовища, формуючи міжнародну суспільну думку. Прагнучи бути рівноправним членом співтовариства провідних країн світу, держава бере на себе певні обов'язки з дотримання відповідних стандартів внутрішніх взаємовідносин між владою та громадянами. Так, інтеграційна спрямованість політики України вимагає забезпечення належного рівня розвитку економіки, наближення законодавства до норм Європейського союзу, безперечного дотримання прав та свобод громадян.

До основних чинників стилю державно-управлінської діяльності на загальнодержавному рівні слід відносити:

- ступінь складності вирішуваних задач;
- політичний режим;
- рівень економічного розвитку країни;
- реальний ступінь забезпечення прав та свобод людини;
- імідж країни на міжнародному рівні;
- ступінь координованості роботи гілок влади;
- національна свідомість та патріотизм громадян.

Вплив чинників на стиль державно-управлінської діяльності відповідних рівнів схематично зображено на рис.

6.10.

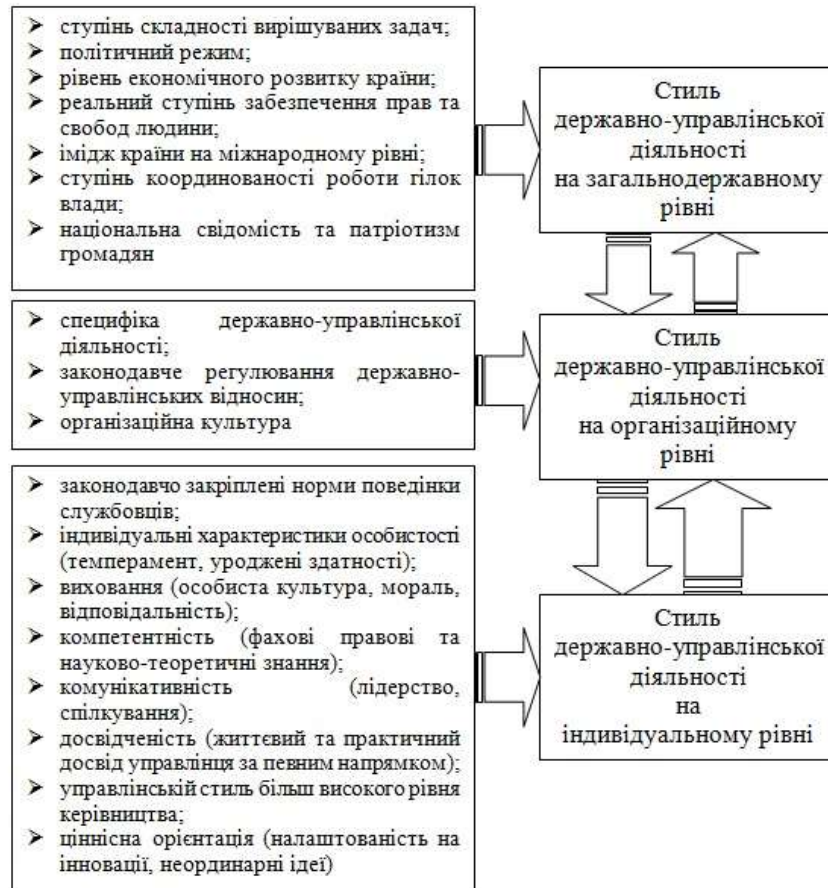


Рис.6.10. Чинники формування стилю державно-управлінської діяльності

Ефективним вважається такий стиль, який забезпечує найкращі результати та відповідає визначеним суспільним цінностям, найбільш поширена типологія стилів передбачає їх поділ на: авторитарний; демократичний; ліберальний.

Авторитарний стиль орієнтується на завдання, характеризується жорстокою постановою мети та небажанням поступитися своєю сформованою думкою. Риси цього стилю - нетерпимість, що доходить до грубоців, суворість, прямолінійність. В крайньому виразі вказаний стиль приводить до негативних наслідків, до прихованої або відкритої агресивної протидії підлеглих, які відчувають себе нікчемними, ображеними. Авторитарний стиль має такі форми: патріархальний - відносини "батьки-діти"; харизматичний - унікальні якості лідера; автократичний - жорстока підлеглість керівникові; бюрократичний - ієрархічна структура, деперсоніфікація.

Ліберальний стиль при вмілому застосуванні, коли керівник не втрачає важелів впливу, отримує великі позитивні результати за рахунок свободи при прийнятті рішень керованими об'єктами. Такий стиль орієнтується на результат, забезпечений високим рівнем праці та трудової моралі. Разом з тим, ліберальний стиль невтручання може привести до анархії та безладдя, неможливості управляти.

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

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

Форми управлінської взаємодії з керованими об'єктами залежать від обраного стилю та методів управління. Не існує єдиного, найкращого стилю поведінки суб'єкту управління. Слід ширше впроваджувати ситуаційний стиль, який дозволяє пристосовувати державно-управлінську діяльність до вимог конкретної ситуації.

Запитання для самоконтролю.

Питання для обговорення

1. Поняття форм публічного адміністрування.
2. Правові і не правові форми публічного адміністрування.
3. Характеристика окремих форм публічного управління.
4. Поняття та властивості правових актів публічного адміністрування.
5. Поняття та ознаки методів публічного адміністрування.
6. Класифікація методів публічного адміністрування. Методи переконання, заохочення, примусу. Адміністративні та економічні методи публічного адміністрування.
7. Поняття та особливості та види заходів адміністративного примусу.

Теми рефератів, доповідей

4. Адміністративна реформа і адміністративний договір.
5. Заходи адміністративного попередження та особливості їх застосування органами внутрішніх справ.
6. Заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні проступки

Перелік ключових термінів.

Форми публічного адміністрування, правові форми публічного адміністрування, не правові форми публічного адміністрування, адміністративне розпорядництво, адміністративний договір; інші юридично значущі дії. Методи публічного адміністрування. Адміністративні та економічні методи. Методи переконання, заохочення, примусу. Адміністративний примус. Заходи адміністративного примусу.

Питання для самоконтролю:

11. Дайте визначення адміністративно-правової форми.
12. Проведіть класифікацію адміністративно-правових форм.
13. Дайте характеристику правових форм публічного адміністрування.
14. Охарактеризуйте правові акти публічного адміністрування (адміністративну правотворчість).
15. З'ясуйте особливості адміністративно-правового договору.
16. Охарактеризуйте реєстраційні та інші юридично значимі дії.
17. Визначте поняття та властивості адміністративного примусу
18. Заходи адміністративного попередження
19. Заходи адміністративного припинення.
20. Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Додаткові джерела:

1. Завальна Ж. Адміністративний та цивільний договір: порівняльна характеристика //Право України.- 2007. - № 4.- 135-139.
2. Дрішлюк В.І. Публічний договір (цивільно-правовий аспект): Автореф. дис. канд. юрид. наук (12.00.03) // Науково-дослідний ін-т приватного права і підприємництва акад. правових наук України. - Київ: 2007 р.- 20с.
3. Колпаков В. Правові акти державного управління: поняття, властивості, види //Підприємство, господарство, право.- 2003. - №3.- С. 105 - 108.
4. Липа В. Щодо адміністративного договору // Право України. - 2008.- №2.-С. 87-89.
5. Тимошук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії / В. П. Тимошук; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, Центр політ.-прав. реформ. - К.: Конус-Ю, 2010. - 296 с.
6. Чабан В.П. Основные черты нормативно-правовых актов // Международный научно-правовой журнал «Закон и жизнь». – 2007. – Январь – С. 19-21.
7. Афанасьев К.К. Адміністративні договори: реалії та перспективи: Монографія. – Луганськ: РВВ ЛАВС, 2008. – 320 с.
8. Завальна Ж. В. Концептуальні засади договірного регулювання адміністративно-правових відносин: монографія / Ж. В. Завальна. - Суми: Мрія, 2010. - 360 с.

Тема 7. Бюрократія в системі публічного адміністрування

1. Бюрократія як наукова категорія.

Бюрократія (від фр. bureau — бюро, канцелярія та грец. κράτος — влада, панування) — спосіб побудови організації, що складається з ряду офіційних осіб, посади і пости яких утворюють ієрархію і які розрізняються формальними правами і обов'язками, що визначають їх дії і відповідальність. Синонім - адміністративна система.

В пострадянських суспільствах з їх негативними ставленням до управлінців під бюрократією переважно розуміють негативні наслідки її функціонування - канцелярщину, зволікання, тяганину, зневажливе ставлення до суті справи під виглядом додержання формальності або заради цього.

Оскільки ефективність бюрократії неможливо виміряти економічними критеріями то єдиним критерієм її оцінки є якість виконання законів та інших правових норм. Звідси для бюрократії характерне перебільшення

значення формальних процедур, скрупульозне виконання інструкцій. Неминучим наслідком цього є відокремлення бюрократичного управління від потреб його об'єктів, ПОМИЛКИ у керівництві та його неефективність при вирішенні проблем, які вимагають нетрадиційних підходів та засобів.

Ознаки бюрократії властиві будь-якому виду соціального управління. У суспільстві з недемократичним політичним режимом представники бюрократії - чиновники здатні ставати панівною групою. Характер такого політичного режиму сприяє утвердженню безконтрольного і необмеженого панування чиновництва, яке перетворюється у самодостатню, відокремлену від суспільства верству, усуненню громадян від управління суспільними справами, стає підґрунтям для запровадження авторитарних процедур та методів управління.

2. Теорія бюрократії М.Вебера.

Макс Вебер першим розробив систематичне обґрунтування зростання ролі сучасних організацій. За його твердженням, організації — це засоби координації діяльності людей або благ, які вони виробляють, у стабільний спосіб у часі й просторі. Вебер наголошував, що розвиток організацій залежить від контролю за інформацією, і відводив особливу роль у цьому процесі письмовій фіксації. Для того щоб функціонувати, організація потребує писаних правил, а також документів, у яких зберігалася б її "пам'ять". Вебер розглядав організації як жорсткі ієрархії, де влада зосереджується переважно на верхівці. У цьому розділі ми пересвідчимося, чи Вебер мав рацію. Якщо мав, то це багато буде значити для всіх нас. Адже Вебер зауважив суперечність, так само як і зв'язок, між сучасними організаціями та демократією, що, на його думку, мало далекосяжні наслідки для суспільного життя.

Згідно з Вебером, усі великомасштабні організації за своєю природою тяжіють до бюрократизації. Слово "бюрократія" запровадив 1745 року Мосье де Гурне, котрий додав до слова "бюро", що означає "контора" і "письмовий стіл", термін, утворений від грецького дієслова "керувати". Отже, **БЮРОКРАТІЯ** є правлінням чиновників. Спочатку "бюрократія" як термін застосовувався тільки щодо державних чиновників, однак поступово поширив своє значення загалом на великі організації.

Це поняття з самого початку вживалося як зневажливе. Де Гурне говорив про зростаючу владу чиновників як "хворобу під назвою бюроманія". Французький письменник Оноре де Бальзак розглядав бюрократію як "гігантську владу, котру мають пігмеї". Такі погляди існували до сьогодні: бюрократія часто асоціюється з тяганиною, неефективністю та марнотратністю. Однак інші автори розглядали бюрократію в іншому світлі — як зразок ретельності, точності й ефективного управління. На їхню думку, бюрократія насправді є найефективнішою формою організації, винайденою людьми, оскільки всі завдання регулюються чіткими процедурними правилами. Погляд Вебера на бюрократію є містком між цими двома крайніми позиціями.

Як зазначав Вебер, у традиційних цивілізаціях існувала обмежена кількість бюрократичних утворень. Наприклад, бюрократичне чиновництво Китайської імперії відповідало за загальний стан урядування. Проте повномасштабного розвитку бюрократії набули тільки в сучасну епоху.

Згідно з Вебером, у сучасних країнах розростання бюрократії є неминучим; бюрократична влада є єдиним способом дати раду адміністративним потребам великомасштабних соціальних систем. Разом з тим, на думку Вебера, бюрократії притаманний ряд серйозних недоліків, котрі, як ми побачимо далі, мають важливий підтекст для природи сучасного суспільного життя.

Щоб дослідити корені та природу розширення бюрократичних організацій, Вебер розробив ідеальний тип бюрократії. ("Ідеальний" тут означає не найдоцільнішу, а чисту форму бюрократичної організації. Ідеальний тип є абстрактним описом, розробленим шляхом акцентування на певних характеристиках фактичних подій з метою виокремлення їхніх найсуттєвіших рис). Вебер перелічив кілька характеристик ідеального типу бюрократії (1978 р.):

- Наявність чіткої ієрархії влади. Таким чином, завдання в організації розподіляються як "офіційні обов'язки". Бюрократія має вигляд піраміди з найвищим керівництвом на верхівці. Ланцюг вказівок тягнеться з верхівки до основи, що уможлиблює координоване прийняття рішень. Кожний вищий підрозділ контролює і перевіряє діяльність підрозділу, розташованого нижче в ієрархії.

- Поведінка службовців на всіх рівнях організації координується писаними правилами. Це не означає, що бюрократичні обов'язки є просто рутинною справою. Чим вище розташований підрозділ, тим більше ці правила охоплюють широкий перелік справ і вимагають гнучкості в їх інтерпретації.

- Службовці працюють повний робочий день і одержують платню. Кожна посада в ієрархії забезпечується визначеною і фіксованою зарплатнею. Кар'єра осіб у межах організації вважається природним явищем. Просування вище можливе на основі здібностей, старшинства або комбінації обох чинників.

- Існує розмежування обов'язків службовців у рамках організації та їхнього приватного життя. Приватне життя службовця відривняється від його діяльності на робочому місці і, відповідно, відмежовується від неї фізично.

- Жодний із членів організації не володіє матеріальними ресурсами, з якими вони працюють. Згідно з Вебером, розвиток бюрократії відчужує працівників від контролю за своїми засобами виробництва. У традиційних спільнотах фермери та ремісники здебільшого контролювали свій процес виробництва і володіли своїми знаряддями праці. У бюрократичному середовищі службовцям не належать офіси, в яких вони працюють, столи, за якими вони сидять, або офісне обладнання, яким вони користуються.

На думку Вебера, чим більше організація наближається до ідеального типу бюрократії, тим ефективніше вона виконуватиме завдання, заради яких її було створено. Вебер часто порівнював бюрократії із складними механізмами.

Формальні та неформальні відносини в бюрократичних організаціях

У веберівському аналізі бюрократії чільне місце відводиться **ФОРМАЛЬНИМ СТОСУНКАМ** у межах організацій, відносинам між людьми, визначеним правилами організації (див. приклади на мал. 11.1). Вебер небагато говорив про неформальні стосунки та взаємини в невеликих групах, які можуть існувати в усіх організаціях. Однак у

бюрократичних утвореннях неформальні способи виконання роботи часто сприяють гнучкості, котрої інакше годі домогтися.

У своїй класичній праці Пітер Блау дослідив НЕФОРМАЛЬНІ СТОСУНКИ в державній установі, що займалася можливими порушеннями у прибутковому оподаткуванні (Blau, 1963). Службовці, котрі відчували невпевненість у вирішенні проблем, мали обговорювати їх зі своїм безпосереднім керівником, оскільки, згідно з процедурними правилами, їм не дозволялося консультувати колег, рівних їм за службовим становищем. Однак більшість службовців неохоче зверталася до керівників, вважаючи, що це може навести на думку про брак їхньої компетенції та зменшити їхні шанси на просування по службі. Тому вони переважно консультували один одного, порушуючи офіційні правила. Це не тільки сприяло одержанню конкретної поради, а й дозволяло працівникам самостійно впоратися з нерішучістю. Серед працівників, рівних за службовим становищем, виникла атмосфера колективної довіри на первинному рівні СОЦІАЛЬНОЇ ГРУПИ. Згідно з висновками Блау, проблеми працівників у результаті цього, ймовірно, вирішувалися ефективніше. Група змогла виробити неформальний порядок, котрий породжував більше ініціативи та відповідальності, ніж офіційні правила організації.

Мережі неформальних зв'язків, як правило, розвиваються на всіх рівнях організацій. На самій верхівці особисті зв'язки та відносини можуть виявитися важливішими, ніж обставини формальних ситуацій, де мають прийматися рішення. Наприклад, політика ділових корпорацій мала б вироблятися на зустрічах рад директорів та акціонерів. На практиці корпорацією часто реально керують кілька членів ради, котрі приймають рішення неофіційно і розраховують на схвалення цих рішень радою. Неформальні зв'язки такого типу можуть також сягати з однієї корпорації в іншу. Ділові керівники з різних компаній часто консультуються один з одним у неформальний спосіб і можуть відвідувати одні й ті самі клуби та асоціації за інтересами.

Визначення ступеня, до якого неформальні процедури загалом сприяють чи перешкоджають ефективності організацій, є непростою справою. Системи, наближені до веберівського ідеального типу, як правило, породжують сотні неформальних способів виконання справи. Це частково пояснюється тим фактом, що брак гнучкості можна компенсувати неофіційним підходом до формальних правил. Особам, котрі виконують нудні обов'язки, неформальні процедури, крім того, часто допомагають створити більш сприятливу робочу атмосферу. Неформальні стосунки між службовцями на вищих рівнях можуть ефективно допомогти організації в цілому. З іншого боку, ці службовці можуть бути більше зацікавлені у захисті своїх власних інтересів, ніж у прогресі організації взагалі.



Основні принципи бюрократії (за Максом Вебером):

- Функціональної компетентності
- Посади займаються тільки за даним принципом, за компетентністю.
- Бюрократичного авторитету
- Найсуворіше дотримання бюрократичної ієрархії.
- Формалізму
- Підпорядкування правилам, інструкціям, які чітко зафіксовані й визначені.
- Керівництва «без гніву й пристрасті»
- Виключення емоційного аспекту взаємодії.
- Професіоналізму

- Відповідність вимогам професійної кваліфікації.
- Корпоративізму
- Духовна близькість, збіг поглядів та відстоювання інтересів корпорації, тобто єдиного цілого.

3. Публічна служба.

Публічна служба як поняття соціальне застосовується для визначення характеру і способу діяльності людей, що відображає факт суспільного розподілу праці. Публічна служба органічно пов'язана з державою та органами місцевого самоврядування, їх місцем і роллю в житті суспільства. В діяльності службовців публічної служби знаходять своє реальне втілення завдання і функції держави. Оскільки посада містить частку компетенції відповідних органів, вона невідривна від його структури і в той самий час має за свою мету організацію особового складу органу - службовців публічної служби. З посадою - первинним структурним підрозділом - зв'язаний комплекс питань: встановлення посад, правила та способи їх заміщення, порядок переводу з посади на посаду. Отже, публічна служба, якщо її розглядати з точки зору місця" яке вона посідає в організації держави, починається там, де встановлюється посада. Посада невідривна від організації державного апарату, органів місцевого самоврядування, встановлення посади завершує її.

Система державного управління та організація державного апарату, що дісталась Україні у спадок від радянських часів, не відповідала вимогам часу та новим політичним реаліям. Саме тому впродовж 20 років постійно змінюється структура та функції органів публічної влади на всіх її рівнях. Ринкова економіка та розвиток громадянського суспільства вимагали перетворення бюрократичного апарату на ефективну систему урядування, що слугуватиме людям. У зв'язку з цим постала необхідність переосмислення призначення держави та публічної влади.

Закономірно, що одним із стратегічних завдань адміністративної реформи було визначено запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних послуг.

Відповідним чином має змінитись і діяльність публічних службовців у нових умовах. Визначальним критерієм для таких змін є впровадження в діяльність службовців України європейських стандартів обслуговування громадян та професійного обслуговування політичного керівництва держави. Зокрема на публічних службовців мають бути покладені завдання щодо ефективного виконання функції аналізу політики, забезпечення її реалізації, в тому числі розробку проектів нормативних актів, управління публічними фінансами, а також щоденне адміністративне обслуговування приватних осіб.

Для сучасної України багато викликів державотворення були надзвичайно складними через тягар радянського минулого та відсутність достатніх знань у сфері демократичного урядування. До нерозроблених, а також досліджуваних у певних ідеологічних рамках, проблем належав і інститут публічної служби. На жаль, можна констатувати, що і дотепер для українського адміністративного права навіть саме поняття "публічна служба" є ще новим.

Спроби дослідження проблематики публічної служби в сучасній Україні почалися відносно недавно, хоча ще у 50-х роках ХХ ст. відомий український правник Юрій Панейко визначав поняття "публічна служба" виходячи з визначення держави як "корпорації публічних служб", а відтак публічна служба має змінюватися відповідно до потреб "загального інтересу".

Прихильником ще ширшого розуміння публічної служби став наш сучасник, професор О. В. Петришин, який до публічної служби відносить державну, муніципальну службу та службу у недержавних організаціях (громадських організаціях, політичних партіях, та навіть - приватних підприємствах). На його думку, для публічної служби характерні такі ознаки:

- 1) зайняття посади у відповідних органах і організаціях незалежно від форм власності і конкретних організаційних структур;
- 2) службова спрямованість діяльності, що полягає у діяльності не на себе, а на обслуговування "чужих" інтересів;
- 3) професійність службової діяльності, тобто здійснення такої діяльності на постійній основі, що потребує певних знань і наступності, та є основним джерелом матеріального забезпечення працівника,

В основному погоджуючись із цією позицією, мусимо лише зробити застереження щодо спірності віднесення до публічної - служби у недержавних організаціях і, тим більше, у приватних підприємствах. За таких умов нівелюється різниця між публічним і приватним сектором, зайнятістю за приватним (трудоим) правом, і власне публічною службою. На наш погляд, є потреба дуже чітко визначити грань, яка встановлює межі публічної служби.

Відповідь на це питання пов'язана із різними підходами щодо меж публічної служби, для окреслення яких пропонується методологічно розглядати явище публічної служби у інституціональному та функціональному аспектах.

З огляду на інституціональний аспект, публічна служба в найширшому розумінні може здійснюватись працівниками усіх організацій публічного сектору: органів державної влади (тобто не лише виконавчої, а й законодавчої та судової); державних підприємств та установ; органів місцевого самоврядування; комунальних підприємств та установ. Тобто до поняття публічної служби включають діяльність працівників усіх інституцій, які виконують публічні завдання, в тому числі діяльність державних або муніципальних лікарів, вчителів тощо. У вузькому розумінні в інституційному вимірі публічну службу розглядають як діяльність, насамперед, службовців органів державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування.

Функціональний аспект є важливим з огляду на те, що протягом останніх десятиріч завдання публічної адміністрації в багатьох країнах не лише виконуються органами та організаціями публічного (державного та муніципального) сектору, а й делегуються громадським організаціям і навіть приватним структурам. Тобто йдеться

про розширення кола суб'єктів, залучених до виконання публічних функцій, і про визначення меж публічної служби через реалізацію публічних завдань.

При обранні підходу, на наш погляд, варто керуватися, в першу чергу, потребами практики. Зокрема функціональне розуміння публічної служби важко назвати корисним для правового регулювання відповідних відносин в Україні. В цьому контексті також важливо виходити зі специфіки правової системи, до якої належить наша країна. Адже у країнах романо-германської правової сім'ї відносини у сфері публічної служби належать до сфери регулювання публічного права, натомість у англосаксонській системі права поділ права на публічне і приватне фактично відсутній.

Відтак, на наш погляд, при визначенні меж публічної служби найбільш раціональним є інституціональний підхід, який обмежує сферу публічної служби рамками публічної адміністрації в статутному значенні, тобто в Україні це насамперед органи виконавчої влади та виконавчі органи місцевого самоврядування. Звідси можна додати ще одну ознаку публічної служби - здійснення на постійній основі владно-адміністративних (управлінських) функцій і повноважень.

До речі, з цієї точки зору цікавою є норма у Конституції ФРН, за якою "виконання владних повноважень у вигляді постійного завдання, як правило, повинно доручатися особам, які перебувають на державній службі і зв'язані з нею публічно-правовими відносинами служби і вірності".

Слід визнати, що різні підходи до розуміння категорії "публічна служба" прослідковуються у законодавстві зарубіжних держав, зважаючи також на історико-правові традиції конкретних країн.

Наприклад, у країнах англо-американської правової системи термін "публічна служба" поширюється на усі організації публічного сектору, а статус публічного службовця поширюється на більшість працівників публічного сектору, в тому числі викладачів, лікарів тощо. Натомість для означення діяльності професійних чиновників - службовців державного (урядового) апарату в цих країнах використовується термін "цивільна служба".

Проте і у країнах романо-германської системи права є відмінні підходи до означення публічної служби та її сфери. Наприклад, у Франції є поняття "службовець державного апарату", яким охоплюються всі службовці держави як юридичної особи публічного права. До службовців державного апарату належать працівники законодавчих, виконавчих і судових органів держави. Крім того, до таких осіб, окрім традиційного корпусу чиновників, належать вчителі та викладачі вищих навчальних закладів, лікарі державних закладів охорони здоров'я, які становлять окремі корпуси державних службовців. При цьому всі названі категорії осіб як мають права та обов'язки державного службовця, так і підкоряються низці обмежень, пов'язаних із наданим статусом.

У законодавстві ФРН є така категорія як "чиновники вищих навчальних закладів". Зокрема керівники на посаді, члени керівних органів на посаді за основною професією, а також чиновники, які належать до наукового і мистецького персоналу вищого навчального закладу, що відповідно з правом землі отримав якість визнаного державою вищого навчального закладу і персонал якого знаходиться на службі Федерації, є безпосередніми федеральними чиновниками.

Але в будь-якому випадку основний акцент у законодавстві і Франції, і ФРН зроблено саме на регулюванні статусу чиновників публічної адміністрації.

У найновішому законодавстві країн Європи цей акцент є ще більш чітким і однозначним. Наприклад, у законодавстві Естонії визначено, що "публічною службою є робота в державних і муніципальних адміністративних установах". Аналогічні підходи також у законодавстві Литви, Грузії тощо.

У законодавстві України термін "публічна служба" донедавна взагалі не застосовувався. Натомість використовувалися два інших поняття: "державна служба" та "служба в органах місцевого самоврядування".

Згідно з нормами чинних законодавчих актів, державна служба - це професійна діяльність осіб, які обіймають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів, а служба в органах місцевого самоврядування - це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які обіймають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом. До речі, доцільно звернути увагу на таку характеристику служби в органах місцевого самоврядування, як діяльність "на постійній основі". Дуже часто в зарубіжних країнах за цим критерієм виділяють основну групу публічних службовців - власне "чиновників".

Вперше термін "публічна служба" в сучасній Україні на законодавчому рівні використано Кодексом адміністративного судочинства України, де визначено, що публічна служба - це діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування. Очевидно, це визначення є надмірно широким і викладено лише в цілях цього Кодексу. Адже від публічної служби, як мінімум, необхідно відокремлювати діяльність політиків на державних політичних посадах та суддів. За своєю природою ці посади не є службовими.

Отже, першим проблемним моментом у окресленні чітких меж поняття публічної служби є необхідність розмежування політичних та адміністративних (службових, чиновницьких) посад в органах виконавчої влади та в органах місцевого самоврядування.

І якщо для розвинених демократичних держав розмежування політики та адміністрування це аксіома, то в Україні лише у 2001 р. після тривалих дискусій Указом Президента України "Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи" було встановлено, що посади членів Кабінету Міністрів України належать до політичних посад, а не до категорій посад державних службовців. А для управління апаратом міністерств були запроваджені посади державних секретарів міністерств. І хоча через два роки посади державних секретарів міністерств було

ліквідовано, на наше переконання, виключно з міркувань короткострокової політичної кон'юнктури, можемо впевнено стверджувати, що рано чи пізно Україна буде змушена повернутися до цієї демократичної практики.

Досвід розмежування політичних та адміністративних посад у вищих органах виконавчої влади характерний для всіх країн Європи. Існує цілий ряд ознак, що дозволяють провести відмежування посад державних політичних діячів від посад державних службовців. Це, зокрема, порядок призначення та звільнення з посад, характер виконуваних повноважень, види та підстави притягнення до відповідальності тощо. Так для політичних посад здебільшого характерна виборність на певний строк або "похідне" призначення за політичними критеріями, до яких, у першу чергу, належить наявність (підтримка) певної політичної програми. Власне і завдання особи на політичній посаді полягає, насамперед, у формуванні політики. Також для політиків, зокрема членів уряду, на відміну від професійних службовців, характерна так звана "політична відповідальність", що включає можливість звільнення без формальних мотивів та обмежує право на судовий захист у випадку звільнення.

Можна виділити ряд інших додаткових ознак, які відрізняють політиків від державних службовців. Зокрема для претендентів на політичні посади є обов'язковим наявність певної освіти чи досвіду роботи у певній галузі, не передбачається проходження конкурсу на перевірку професійних якостей тощо. Головним фактором при призначенні чи обранні на посаду державного політичного діяча є висування або підтримка особи впливовими політичними групами. Державні службовці, навпаки мають бути політично нейтральними до легітимного керівництва держави.

Щодо розмежування завдань міністра і державного секретаря міністерства можна відзначити, що міністр за своїми особистісними характеристиками має бути лідером, який здатний до вироблення ідей, стратегічного планування та формулювання політичних завдань і програм. Міністр несе політичну відповідальність за стан справ у певному секторі державного управління. А найголовнішими функціями державних секретарів міністерств є створення умов для ефективної та стабільної роботи міністерства, тобто для впровадження політики міністра (уряду) та збереження інституціональної пам'яті центрального органу виконавчої влади.

Саме з огляду на ці важливі обставини необхідно розмежувати посади державних політичних діячів та державних службовців в органах виконавчої влади, що є обов'язковою умовою ефективного функціонування як уряду, так і виконавчої вертикалі загалом. Тому окремо від законодавства про публічну службу - правовий статус Президента України, народних депутатів України, членів Кабінету Міністрів України регулюється Конституцією України та врегульовано спеціальними законами - "Про статус народного депутата України", "Про Кабінет Міністрів України".

Фактично такий перелік посад поза межами державної служби міститься і у ст. 9 Закону України "Про державну службу" 1993 р., хоч назва цієї статті Закону ("Особливості правового регулювання статусу державних службовців державних органів та їх апарату") вводить в оману навіть фахівців. Принагідно звертаємо увагу, що із досвіду інших країн нам не відомо жодного прикладу застосування терміна "службовець" стосовно, наприклад, члена уряду або члена парламенту. І, очевидно, зумовлено це тим, що політик самостійно формує свою позицію, завдання. Натомість службовець виконує (впроваджує у життя) "чужу" (не свою, а політика, законодавця) позицію, бачення.

Аналогічні підходи слід застосувати і в органах місцевого самоврядування, адже очевидно, що посади місцевих депутатів та місцевих голів є саме політичними посадами, і теж повинні бути виведені за межі законодавства про публічну (або муніципальну) службу.

Крім того, від публічних службовців слід відмежувати працівників патронатних служб політиків. Оскільки патронатні службовці обслуговують діяльність політичного діяча, то політик самостійно визначає функції працівників патронатної служби. А з огляду на особливий порядок зайняття ними своїх посад (без конкурсу) та звільнення (у зв'язку із залишенням посади певним політичним діячем), поширювати на працівників патронатних служб статус публічних службовців і нераціонально, і не зовсім коректно. Хоча тут законодавство зарубіжних країн має деякі винятки, про які буде зазначено нижче.

Види публічної служби

Багатофункціональність держави визначає внутрішню диференціацію публічної служби. Двома основними видами публічної служби є служба в органах державної влади (державна служба) та служба в органах місцевого самоврядування (муніципальна служба).

Принципових відмінностей у службовій діяльності державних службовців та службовців місцевого самоврядування немає. І в цій роботі поняття публічного службовця (в теоретичному розумінні) та державного службовця (в розумінні законодавства України) часто будуть вживатись як синоніми. Проте для більш повного розуміння суті публічної служби доцільно зупинитися на інших класифікаціях публічної служби.

Зокрема відомим є поділ публічної служби на цивільну та мілітаризовану. Мілітаризована служба характеризується особливим призначенням і завданнями, спеціальним порядком формування і проходження служби, спеціальними вимогами щодо професійної підготовки. Особливими характеристиками мілітаризованої служби є: здійснення охоронної функції, що полягає в охороні і захисті законності та правопорядку, територіальної цілісності та безпеки держави, захисті життя і здоров'я громадян; можливість застосування примусу (легальне застосування насильства); наявність чіткої системи субординації, суворої ієрархії особового складу, обов'язковості наказів. Крім того, при прийнятті на мілітаризовану службу, як правило, визначено жорсткіші вимоги щодо: віку, стану здоров'я, фізичної підготовки тощо. Також службовці мілітаризованої служби мають спеціальні зовнішні атрибути (форму одягу, зовнішні відзнаки), їм присвоюють спеціальні звання.

В Україні до мілітаризованої служби відносять військову державну службу - у Збройних Силах України, Службі безпеки України та правоохоронну (воєнізовану) державну службу - в органах внутрішніх справ (міліції), державній прикордонній службі тощо. Після запровадження повноцінної муніципальної міліції їй теж можна буде розглядати як частину мілітаризованої служби.

Інший вид публічної служби становить служба професійного апарату чиновників, тобто осіб, що забезпечують функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування. В країнах Європи цей вид служби зазвичай називається цивільною службою, що також дозволяє відмежувати її від служби мілітаризованої та якнайкраще відповідає основному обов'язку цих службовців - служінню суспільству. Акцент на цивільному характері служби зроблено у багатьох країнах, наприклад у Законі Латвії "Про державну цивільну службу", Законі Польщі "Про цивільну службу", Законі Російської Федерації "Про державну цивільну службу" та ін.

Але вважається, що термін "цивільна служба" пішов з Великої Британії. Загальновідомо, що у правовій системі цієї країни основним джерелом права є прецедент, що ґрунтується на традиціях та конституційних конвенціях, і на сьогодні не існує єдиного, уніфікованого закону чи положення про цивільну службу. Нормативні положення про утворення цивільної служби - як апарату, що забезпечує функціонування держави та реалізацію прав і свобод людини, визначені наказами Ради Цивільної Служби (незалежного аполітичного органу, що контролює призначення на посади вищих цивільних службовців). Цими ж актами регламентується порядок відбору кандидатів на цивільну службу, процедура призначення тощо. Велику роль має Кодекс поведінки цивільного службовця, який визначає обов'язки цивільного службовця перед громадянами та органом призначення. Можна сказати, що у цьому акті визначені і принципи діяльності цивільних службовців, зокрема пріоритет публічного інтересу, чесність, об'єктивна обґрунтованість та неупередженість. Ці цінності сприяють уряду у впровадженні якісної політики та дозволяють забезпечити реалізацію прав громадян у відносинах з публічною адміністрацією.

У країнах Європи цивільну службу поділяють на загальну цивільну службу та спеціалізовану цивільну службу. Це розмежування закріплене, наприклад, у законодавстві Латвії. Аналогічний підхід спостерігається і в Законі Польщі "Про цивільну службу", де встановлено, що корпус цивільної служби (по суті - загальний корпус) утворюють працівники, котрі працюють на службових посадах у: 1) Канцелярії Голови Ради Міністрів, 2) відомствах міністрів і голів комітетів, які входять до складу Ради Міністрів, та відомствах центральних органів урядової адміністрації, 3) воєvodських відомствах та інших відомствах, які становлять допоміжний апарат місцевих органів урядової адміністрації, підпорядкованих міністрам або центральним органам урядової адміністрації, 4) Урядовому Центрі Стратегічних Досліджень, 5) комендатурах, інспекціях і інших організаційних одиницях, які становлять допоміжний апарат керівників воєvodських об'єднаних служб, інспекцій І охорон та керівників повітових служб, інспекцій і охорон. В той самий час польським законом виокремлено закордонну службу, організація і функціонування якої регулюється спеціалізованим законодавчим актом.

В Законі Естонії "Про публічну службу" зазначається, що на Генерального Аудитора, канцлера юстиції, суддів, чиновників поліції, чиновників прикордонної служби, тюремних чиновників і прокурорів цей Закон поширюється лише тією мірою, якою інше не передбачено Конституцією чи законами. Звідси можна зробити висновок про виокремлення в спеціалізовані корпуси військової служби, служби чиновників поліції, чиновників прикордонної служби, тюремних чиновників і прокурорів тощо.

Загальна цивільна служба пов'язується з виконанням однотипних, "стандартних" функцій публічної адміністрації, які в принциповому плані не мають своєї специфіки. В сучасних умовах основним призначенням діяльності цивільних службовців є сервісні функції. При цьому такі функції знаходять вияв у багатьох формах, зокрема обслуговування політичного керівництва держави, надання адміністративних послуг громадянам та організація надання інших публічних послуг. Для України - це, насамперед, служба в апараті Кабінету Міністрів України, міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, так званих "урядових органах державного управління", в місцевих державних адміністраціях. Прояв "універсальності" загальної цивільної служби, на наш погляд, можна побачити і в тому, що в багатьох країнах (особливо системи кар'єри) заохочується мобільність (горизонтальні переміщення на посадах) службовців між міністерствами. Крім того, ця тенденція стає фактично правилом для найвищих службовців, зокрема рівня державних секретерів міністерств, і у країнах системи посад.

Натомість спеціалізована служба покликана забезпечувати діяльність держави в окремих, вузьких сферах. Спеціалізовані корпуси державної цивільної служби, як правило, складають дипломатична служба та консульська служба, оскільки міжнародний характер їх діяльності має цілий ряд особливостей, пов'язаних із організацією проходження служби.

В Україні до спеціалізованої служби також пропонується відносити службу в прокуратурі, зважаючи на обмежені можливості горизонтального переміщення з органів прокуратури до органів виконавчої влади та те, що організаційно-право вий статус прокурорів, заступників та помічників прокурорів, слідчих прокуратури встановлено Законом України "Про прокуратуру". Водночас правовий статус службовців, які працюють в апараті органів прокуратури, визначається відповідно до загального Закону "Про державну службу".

Також в Україні та інших країнах пострадянського простору поширеною є позиція про необхідність віднесення до корпусу спеціалізованої служби - служби в податковій адміністрації, митній службі, органах юстиції тощо. Так, за Законом Латвії, цивільним службовцем спеціальної державної цивільної служби є особа, яка виконує функції цивільного службовця у дипломатичній та консульській службі, у службі державних доходів, поліції, прикордонній службі, пожежній, рятувальній та тюремній службі.

Отже, публічна служба - це професійна, політично нейтральна діяльність осіб, на адміністративних посадах в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування. До публічної служби можна також відносити професійну, неполітичну діяльність в апаратах інших органів державної влади: глави держави, парламенту, судів тощо.

Чітке розмежування видів публічної діяльності на законодавчому рівні - одне з актуальних завдань для України. Таке розмежування дозволить вирішити проблеми, пов'язані зі статусом та порядком призначення і звільнення політичних діячів та публічних службовців, порядком проходження служби тощо.

Організація публічної служби має базуватись на принципах верховенства права, законності, публічності, професійності, відкритості, політичної нейтральності, лояльності, стабільності та добросовісності.

Державна служба як різновид публічної служби. Посада в державній службі

Аналізуючи діючий до 1 січня 2013 року¹ Закон України "Про державну службу", можна сформулювати такі основні особливості державної служби:

- а) державна служба є часткою або однією зі сторін організаційної діяльності держави;
- б) ця організаційна діяльність спрямована на комплектування особового складу органів та інших державних установ і правове регулювання роботи державних службовців;
- в) змістом діяльності державних службовців є практична реалізація завдань і функцій держави.

На основі зазначеного можна визначити поняття державної служби. Державна служба як різновид публічної служби, є часткою (стороною) діяльності держави щодо організації та правового регулювання особового складу державних органів і інших державних установ та безпосередня діяльність особового складу - державних службовців щодо практичного та безпосереднього здійснення завдань і функцій держави.

Наведене визначення державної служби охоплює її найбільш суттєві сторони, до того ж указує, в першу чергу, на наявність в інституті служби елементу організаційної діяльності держави, підкреслює значення державної служби.

Відповідно до Закону України "Про державну службу" від 17 листопада 2011 року державна служба визначається як професійна діяльність державних службовців з підготовки пропозицій щодо формування державної політики, забезпечення її реалізації та надання адміністративних послуг.

В той же час встановлено, що державний службовець - це громадянин України, який обіймає державну посаду в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті, одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету, крім випадків, визначених законом, та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з реалізацією завдань та виконанням функцій державного органу або органу влади Автономної Республіки Крим щодо:

- підготовки пропозицій стосовно формування державної політики у відповідній сфері;
- розроблення, експертизи та/або редагування проектів нормативно-правових актів;
- надання адміністративних послуг;
- здійснення державного нагляду (контролю);
- управління державним майном або майном, що належить Автономній Республіці Крим, державними корпоративними правами;
- управління персоналом державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим або їх апарату;
- реалізації інших повноважень відповідного органу.

Не тільки зараз, а й майбутньому робота державного апарату буде будуватися головним чином на засадах принципу професіоналізму, який найбільшою мірою відображує складний та динамічний управлінський процес.

Створити державну службу та врегулювати право - справа складна. Потрібно провести структурні перетворення в державному апараті, здійснити їх правове забезпечення, відпрацювати системи підготовки та підвищення кваліфікації кадрів, створення кадрового резерву, проходження служби. Для цього необхідно розробити пріоритети та напрями розвитку цього інституту, розставити акценти в термінології і т. ін.

Як правовий інститут державна служба у чималій кількості аспектів - адміністративно-організаційних основ, змісті державно-службової діяльності і характері вимог до службовців - виходить за межі трудових відносин. Це дає змогу вести мову про державну службу як про комплексний правовий інститут.

Формування адміністративно-правового статусу державної служби у галузях господарства, культури, обслуговування визначається не тільки потребою в управлінні. Спрямованість діяльності службовців на обслуговування фізичних та юридичних осіб, крім їх відносин у трудовому колективі, породжує комплекс адміністративних правовідносин. Ці обставини разом з управлінським фактором обумовлюють адміністративно-правовий статус службовців у різноманітних галузях господарювання.

Закон України "Про державну службу" було прийнято 16 грудня 1993 р. (Треба зазначити, що у цій лекції аналізується чинний закон України, який діє до 1 січня 2013 р.). У статтях Закону чітко визначені самі поняття: державна служба, державний службовець, посада і посадова особа, сформульовано категорії державних службовців, їхні права і обов'язки. Крім того, враховуючи особливий правовий статус державних службовців, передбачена їхня підвищена відповідальність - матеріальна, кримінальна, адміністративна. Встановлені додаткові підстави для відсторонення державних службовців від роботи, припинення трудових правовідносин з ними. Закон включає питання професійної підготовки державних службовців, визначає порядок проходження ними служби, присвоєння рангів, категорій. Тобто врегульовані всі ті важливі моменти, які не були врегульовані трудовим законодавством. Треба зазначити, що, за даними на 1 січня 2011р., в Україні налічувалось близько 300 тис. державних службовців, діяльність яких регулюється саме Законом "Про державну службу". Для порівняння зауважимо, що у Франції налічується майже 4 млн державних службовців, що складає приблизно 20% всіх працюючих.

Розглянемо основні аспекти державної служби.

Цей Закон регулює суспільні відносини, які охоплюють діяльність держави щодо створення правових, організаційних, економічних та соціальних умов реалізації громадянами України права на державну службу.

Державна служба в Україні - це професійна діяльність осіб, які обіймають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів.

Закон визначає, що посада - це визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу та його апарату, на яку покладено встановлене нормативними актами коло службових повноважень.

Посада є невід'ємним компонентом служби як юридичного інституту, оскільки кожний громадянин, що вступив на державну службу, обіймає посаду, котра характеризує рід трудової діяльності. Посада утворюється у розпорядчому порядку. Правовими актами компетентних органів визначаються її назва, місце у службовій ієрархії, порядок заміщення. Вона включається у штатний розпис, в єдину номенклатуру посад службовців. При цьому найменування посад має максимально точно характеризувати зміст та характер роботи, що виконується працівником. Службові позиції за тотожністю функціональних завдань впорядковано в ієрархічну структуру, у певні організаційні підрозділи, за такою ознакою, як наявність (відсутність), обсяг владних повноважень. Якщо аналізувати єдину номенклатуру посад, то майже кожна посада є одночасно керівною щодо попередньої, вона ж і підпорядкована щодо наступної.

Посадовими особами відповідно до цього Закону вважаються керівники та заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій.

Право на державну службу мають громадяни України незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової і національної приналежності, статі, політичних поглядів, релігійних переконань, місця проживання, які одержали відповідну освіту і професійну підготовку та пройшли у встановленому порядку конкурсний відбір, або за іншою процедурою, передбаченою Кабінетом Міністрів України.

Державна політика у сфері державної служби визначається Верховною Радою України. Основними напрямками державної політики у сфері державної служби є визначення основних цілей, завдань та принципів функціонування інституту державної служби, забезпечення ефективної роботи всіх державних органів відповідно до їх компетенції.

Регулювання правового становища державних службовців, що працюють в апараті органів прокуратури, судів, дипломатичної служби, митного контролю, служби безпеки, внутрішніх справ та інших, здійснюється відповідно до цього Закону, якщо інше не передбачено законами України.

Не можуть бути обраними або призначеними на посаду в державному органі та його апараті особи, які:

- визнані у встановленому порядку недієздатними;
- мають судимість, що є несумісною із зайняттям посади;
- у разі прийняття на службу будуть безпосередньо підпорядковані або підлегли особам, які є їх близькими родичами чи свояками.

Прийняття на державну службу, просування по ній службовців, стимулювання їх праці, вирішення інших питань, пов'язаних із службою, проводиться відповідно до категорій посад службовців, а також згідно з рангами, які їм присвоюються.

Основними критеріями класифікації посад державних службовців є організаційно-правовий рівень органу, який приймає їх на роботу, обсяг і характер компетенції на конкретній посаді, роль і місце посади в структурі державного органу.

Категорія державної посади є одним з основних понять державної служби. Вчені-юристи розуміють посаду як найпростіший елемент, як основну клітину управлінської структури. Класичним вважається наступне визначення цього поняття: "Державно-службова посада - це частина організаційної структури державного органу (організації), відокремлена і закріплена в офіційних документах (штатах, схемах посадових окладів тощо), з відповідною частиною компетенції держоргану (організації), яка надається особі - державному службовцю з метою її практичного здійснення" Крім того, сьогодні вже існує законодавче закріплене визначення посади.

Можна виділити декілька складових цього поняття, а саме посада - це:

1) первинна одиниця державного органу та його апарату; повноваження, закріплені за посадою, визначені структурою і штатним розписом державного органу;

2) коло службових повноважень, закріплених за посадою, встановлюється нормативними актами.

З одного боку, посада - це первинний компонент управлінської структури, найпростіший елемент у державному апараті, який призначений для одного працівника і визначає його місце і роль в управлінській структурі. З другого боку, посада - це стабільний комплекс прав та обов'язків. Він зорієнтований на одну людину, яка повинна виконувати частину роботи, що доручена організації.

Кожна посада утворюється у розпорядчому порядку, тобто компетентними органами визначається її назва, місце в службовій ієрархії, порядок заміщення. Вона включається до штатного розпису, до єдиної номенклатури посад службовців. Державні службовці входять до штатів. Штат об'єднує службовців, які підпорядковуються одному особливому статуту і мають право на однакові ранги. Громадянин вступає на державну службу не тільки для того, щоб обійняти певну державну посаду, а й для того, щоб вступити в штат службовців і зробити там кар'єру. Штат - це структурний елемент державної служби, який передбачає включення службовців, котрі мають ранги та отримали право обіймати посади.

Класифікацію посад державної служби, а саме категорій і рангів державних службовців, було введено Законом України "Про державну службу". Це було зроблено, передусім, в інтересах формування штатного розпису державних органів і розробки посадових інструкцій. Саме в силу необхідності вступу до штату шляхом отримання рангу службовець призначається на посаду.

Посада - це юридичний опис соціального стану особи, яка обіймає її. Законодавець у правових формулюваннях визначає соціальну роль особи, яка вступила на посаду. І це дає можливість зробити висновок про те, що організаційна структура апарату управління являє собою структуру формалізованих "соціальних позицій", юридично закріплених ролей. Конкретні особи, які реалізують посадові повноваження, можуть змінюватися, а їхні ролі - ні.

Особистий (персональний) статус державної посади регламентує посадовий оклад, особисті права працівника (розмір відпустки, пільги тощо). Статус посади складається з норм адміністративного конституційного, трудового та інших галузей права.

Таким чином, посада визначає соціальний статус (відносини з вищими, нижчими і рівними посадами); організаційний статус (місце посади в структурі органу); правовий статус службовця (коло повноважень, функції, права, обов'язки).

За допомогою посади забезпечується персоналізація управлінських функцій і правозобов'язань. Чіткий розподіл праці між посадами має велике значення для професіоналізації апарату і підвищення рівня компетентності його службовців.

Обмеження при проходженні публічної служби

Законодавець встановлює особливий правовий режим проходження публічної служби, що обумовлено важливим соціальним призначенням цієї служби задля реалізації як завдань та функцій держави, так і публічного інтересу.

Загальними є обмеження щодо організації та проведення страйків, вчинення дій, які можуть зашкодити авторитету органу публічної влади.

Спеціальні обмеження пов'язані із дією антикорупційного законодавства в Україні, яке, в першу чергу, спрямоване на запобігання проявам корупції в органах публічної влади.

Законом України "Про засади запобігання і протидії корупції" від 7 квітня 2011 р. № 3206-VI визначено, що корупційне правопорушення - умисне діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, зазначеною у ч. 1 ст. 4 зазначеного Закону, за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, цивільно-правову та дисциплінарну відповідальність. Корупція - використання особою, визначеною в ч. 1 ст. 4 зазначеного Закону, наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб, або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у ч. 1 ст. 4 Закону, або, на її вимогу, іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей.

Розділом 2 цього Закону встановлено низку обмежень при проходженні публічної служби. Зокрема це обмеження щодо використання службового становища.

Особам, які є службовцями публічної служби, забороняється використовувати свої службові повноваження та пов'язані з цим можливості з метою одержання неправомірної вигоди або у зв'язку з прийняттям обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб, у тому числі: 1) неправомірно сприяти фізичним або юридичним особам у здійсненні ними господарської діяльності, одержанні субсидій, субвенцій, дотацій, пільг, укладанні контрактів (у тому числі на закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти); 2) неправомірно сприяти призначенню на посаду особи; 3) неправомірно втручатися в діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування або посадових осіб; 4) неправомірно надавати перевагу фізичним або юридичним особам у зв'язку з підготовкою проектів, виданням нормативно-правових актів та прийняттям рішень, затвердженням (погодженням) висновків.

Крім того, встановлені обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності. Представникам публічної служби, забороняється: 1) займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту), якщо інше не передбачено Конституцією або законами України; 2) входити до складу органу управління чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особи здійснюють функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляють інтереси держави чи територіальній громаді в раді товариства (спостережній раді), ревізійній комісії господарського товариства), якщо інше не передбачено Конституцією або законами України.

Новим у законодавстві є обмеження щодо одержання дарунків (пожертв). Особам, які знаходяться на публічній службі, забороняється безпосередньо або через інших осіб одержувати дарунки (пожертви) від юридичних або фізичних осіб: 1) за рішення, дії чи бездіяльність в інтересах дарувальника, що приймаються, вчиняються як безпосередньо такою особою, так і за її сприяння іншими посадовими особами та органами; 2) якщо особа, яка дарує (здійснює) дарунок (пожертву), перебуває в підпорядкуванні такої особи.

Але зазначені особи можуть приймати дарунки, які відповідають загальноновизнаним уявленням про гостинність, та пожертви, крім випадків, передбачених ч. 1 цієї статті, якщо вартість таких дарунків (пожертв) не перевищує 50 відсотків мінімальної заробітної плати, встановленої на день прийняття дарунка (пожертви), одноразово, а сукупна вартість таких дарунків (пожертв), отриманих з одного джерела протягом року, - однієї мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня поточного року.

Передбачене цією частиною обмеження щодо вартості дарунків (пожертв) не поширюється на дарунки (пожертви), які: 1) даруються (здійснюються) близькими особами; 2) одержуються як загальнодоступні знижки на товари, послуги, загальнодоступні виграші, призи, премії, бонуси.

Встановлено обмеження щодо роботи близьких осіб. Службовці публічної служби не можуть мати у безпосередньому підпорядкуванні близьких їм осіб або бути безпосередньо підпорядкованими у зв'язку з виконанням повноважень близьким їм особам. Вони зобов'язані повідомити керівництво органу, на посаду в якому вони претендують, про працюючих у цьому органі близьких їм осіб. Ці положення не поширюються на: і) народних засідателів і присяжних; 2) близьких осіб, які безпосередньо підпорядковані один одному у зв'язку з перебуванням кожного з них на виборній посаді; 3) осіб, які працюють у сільській місцевості, гірських населених пунктах; 4) осіб, які працюють у галузі освіти, науки, культури, охорони здоров'я, фізичної культури та спорту.

У разі виникнення обставин, що порушують вищезазначені вимоги, відповідні особи, близькі їм особи вживають заходів щодо усунення таких обставин у п'ятнадцятиденний строк.

Якщо в зазначений строк ці обставини добровільно не усунуто, відповідні особи або близькі їм особи в місячний строк з моменту виникнення обставин підлягають переведенню в установленому порядку на іншу посаду, що виключає безпосереднє підпорядкування. У разі неможливості такого переведення особа, яка перебуває у підпорядкуванні, підлягає звільненню із займаної посади.

Введення цього Закону з 1 липня 2011 р. означає нову сторінку у розвитку публічної служби в Україні.

Можна дійти висновку, що сучасна держава характеризується багатоманітністю завдань і функцій, від професійного і чіткого здійснення яких залежить існування всієї політичної системи. Весь світовий досвід і стан суспільних відносин, навіть у найдемократичніших державах, свідчить, що сучасне суспільство не може нормально функціонувати і розвиватися поза державою і встановленими нею межами. Цим і обумовлюється необхідність кваліфікованого і потужного державного апарату.

Ефективність діяльності держави, результати виконання нею своїх економічних і соціально-правових функцій визначаються, насамперед, системою і структурою створених органів в усіх гілках державної влади, ієрархічністю структури, і в кінцевому рахунку - службовцями держави, якісним складом кадрового потенціалу.

Колишня організація державної служби за своїми критеріями і ознаками багато в чому базувалась на абстрактних, "заполітизованих", а відповідно не важливих для службовця принципах. Історичний аналіз свідчить, що із зміною держави, її типу, характеру завдань змінювалась і сама державна служба. Державна воля, яка реалізується через державну службу, має різний характер і формується різними суб'єктами: в демократичній державі - народом, і тоді держава знаходиться під контролем соціуму, в тоталітарній - однією особою, тобто діє поза суспільним контролем.

Аналіз історичного розвитку державної служби в Україні дає змогу охарактеризувати її як таку, що служила радянській бюрократії, тобто незначному прошарку державного апарату. В державі, де був фактично відсутній поділ влади, де представницька і судова влади мали формальний характер, виконавча влада набула дещо гіпертрофованого вигляду. Це означає, що органи виконавчої влади мали незалежне від конституційних органів становище і знаходились над народом. Відповідно основна мета державної служби того часу ототожнювалась з організаційною діяльністю держави, практичним і безпосереднім здійсненням її завдань і функцій. Зауважимо, що сам державний апарат має подвійну природу. З одного боку, він виконує функції, які впливають із самої сутності і призначення держави як складного, системного цілого, функції, які можуть дещо не збігатися з уявленням певної частини суспільства і, крім того, абсолютизація цих функцій може призвести до піднесення апарату над суспільством. З другого боку, апарат повинен обслуговувати суспільство, забезпечувати права і свободи громадян.

Зміна соціально-політичної і державно-правової ситуації в країні зумовила необхідність реформування державної служби.

Постало завдання перетворити державну службу на найважливіший правовий засіб формування якісного і ефективно функціонуючого апарату держави. Тобто державна служба повинна стати напрямом цілеспрямованого державно-правового впливу. Його метою в загальному плані є забезпечення формування умов правової держави, а в більш конкретному плані - визначення меж і завдань регламентації державно-службових відносин, правового статусу державних службовців, розробки кадрової політики.

Запитання для самоконтролю.

Питання для обговорення

1. Бюрократія як наукова категорія.
2. Теорія бюрократії М. Вебера.
3. Сучасні підходи в оцінюванні бюрократії.
4. Основні ознаки та атрибути бюрократії.
5. Політизація вищого чиновництва. Публічна служба.

Перелік ключових термінів та понять теми

Адміністративна сфера, політична сфера, бюрократія, публічна служба.

Питання для самоконтролю:

1. Поняття, сутність, види і функції відповідальності у господарських правовідносинах.
2. Відшкодування збитків та штрафні санкції як заходи відповідальності у господарських відносинах.
3. Оперативно-господарські та адміністративно-господарські санкції.
4. Правовий статус Антимонопольного комітету України. Засоби запобігання монополізації товарних ринків, що здійснюються органами Антимонопольного комітету України.

Додаткові джерела:

1. Аналіз державної політики в Україні: навчальна дисципліна, сфера професійної діяльності, галузь прикладних досліджень: Зб. документів і матеріалів / Національна академія держ. управління при Президентові України; Центр дослідження адміністративної реформи / О. І. Кілієвич, В. В. Тертичка (уклад.). — К.: К.І.С., 2009. — 210 с. 21

2. Режим доступу: <http://www.management.com.ua/>

3. Бакуменко В. Д. Теоритичні та організаційні засади державного управління: навч. посіб. / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній. — К.: Міленіум, 2003. — 256 с.

Тема 8. Антикорупційна діяльність у сфері публічного адміністрування

1. Поняття корупції та корупційних дій.

В Україні корупція є однією з проблем, яка потребує невідкладного розв'язання. Вона підриває демократичні інститути, моральні та етичні цінності і справедливість, завдає шкоди сталому розвитку й принципу верховенства права, національній безпеці та становленню громадянського суспільства.

Особливої гостроти проблема боротьби з корупційними правопорушеннями набула, перш за все, в зв'язку з почастишенням виявлення випадків зловживання службовим становищем серед державних службовців (службовців органів місцевого самоврядування) або інших осіб, на яких покладено виконання функцій держави, а також відсутністю ефективних методів боротьби з цим негативним явищем, удосконаленням заходів та поліпшення рівня організації протидії корупції, низьким рівнем ефективності взаємодії з іншими органами та підрозділами, недосконалістю інформаційно-аналітичного забезпечення, недосконалістю процедур притягнення винних осіб до відповідальності, низьким рівнем довіри до влади з боку громадян.

Саме тому створення дієвої системи запобігання корупції, розроблення комплексних заходів для протидії цьому негативному явищу, виявлення та подолання її соціальних передумов і наслідків є одним із пріоритетних напрямів розвитку держави.

Корупція - це соціальне явище, яке бере витoki у далекому минулому. Від античної доби й до сьогоднішніх днів значною проблемою політики в Європі є проблема контролю за особами та групами осіб, які ставлять власні інтереси вище за інтереси держави і суспільства в цілому. З появою такої соціальної групи, як чиновництво, корупція набула масштабного розмаху. Її міра та відвертість визначалися повнотою надання чиновництву влади над населенням та рівнем загального культур-но-цивілізаційного розвитку самого суспільства.

Соціальна природа цього негативного явища з'являється практично одночасно з виникненням держави і полягає в наступному: державний апарат (державні службовці) у процесі свого розвитку поступово стає особливою сукупністю людей, відокремлених від інших внаслідок специфічності їх соціального стану, що виражається у наділенні його представників владними повноваженнями публічного характеру. Звідси у них виникають особливі інтереси, що відрізняються за своїм змістом і спрямованістю від інтересів всіх інших членів суспільства. Такий стан викликає певною мірою "корозію" політичних інститутів і владних структур державного апарату, що і породжує у певній категорії службовців солідарність у досягненні групової або особистої винагороди. Масштаби і характер корупції, як свідчить світовий досвід, знаходяться у прямій залежності від ролі і значення, яке надається державному апарату в соціальному управлінні суспільством. Наприклад, такі діяння були широко розповсюджені у часи Римської імперії, коли існував численний чиновницький апарат, який мав значний вплив у суспільстві.

Ш.-Л. Монтеск'є зазначав, що при доступі до соціальних благ завжди виникає спокуса використати їх в особистих інтересах. У своїх працях він писав, що будь-яка людина, яка наділена владою, схильна скористатися нею. Бажання скористатися своїм службовим становищем у сучасного чиновника теж виникає, як у давньоримського бюрократа.

Ш.-Л. Монтеск'є - не єдиний з давніх мислителів, які замислювались над сутністю корупції. Гегель писав, що та частина державної влади, яку придбав для себе окремий індивідуум, втрачена для державної влади загалом.

У середні віки і в період розвитку капіталізму через відносно незначний вплив державного апарату на внутрішнє життя суспільства негативні наслідки цього явища були не так помітні.

Достатнього теоретичного осмислення проблеми корупції не було аж до другої половини ХХ ст. Але пізніше, через поширення масштабів втручання держави в економіку й інші сфери життя суспільства відбувається зростання чисельності державного апарату і, як наслідок, збільшується його бюрократичний прошарок, який прагне діяти безконтрольно і стає живильним середовищем для розвитку корупції.

Процеси глобалізації та інформатизації зумовили збільшення масштабу корупції. В умовах глобалізації корупція пододала державні кордони і стала явищем міжнародним. Ставки зросли, і незаконні махінації почали зачіпати інтереси і добробут не однієї людини чи країни, а багатьох країн. Становлення і розвиток процесів та інститутів, супутніх інформаційному суспільству, значно підвищили цінність інформації, до якої мають монопольний доступ ті чи інші категорії бюрократії.

Ще однією причиною розвитку та поширення корупції є виконання завдань управління. Розвиваючись шляхом вдосконалення структур управління, наука про управління підійшла до деякого порогу вдосконалення, зіткнувшись із проблемою конфлікту інтересів органу управління і приватного інтересу людини, що працює в цьому органі. Цей конфлікт - один із чинників, що породжують корупцію.

Корупція як правове явище визначається як комплексне складне поняття, яке охоплює сукупність взаємопов'язаних правопорушень, як кримінально-правових, так адміністративно-правових і дисциплінарних.

Такої думки дотримується більшість дослідників, які займаються проблемою корупції. Не зайвим буде зазначити, що з моменту проголошення незалежності України проблема визначення поняття "корупція" набула яскраво вираженого політичного характеру. Відсутність законодавчого визначення терміна "корупція" давала змогу багатьом політичним діячам та посадовим особам вести мову про те, що неефективність боротьби з корупцією в державі залежала від того, що не існувало її правового визначення.

На сьогоднішній день питання подолання корупції дедалі частіше висвітлюються вітчизняними науковцями та набувають досить широкого оприлюднення за допомогою засобів масової інформації. Шляхи та засоби протидії цьому негативному явищу є темою дискусій соціологів, юристів, економістів, політиків.

Таким чином, корупція як негативне соціально-правове явище виникла дуже давно, а її роль полягає у неправомірному використанні влади чи службових (посадових) повноважень та пов'язаних з ними можливостей для одержання матеріальних або інших благ, пільг та інших переваг особою, яка наділена владними повноваженнями, службовцем або іншою особою. При цьому такі дії чи бездіяльність обов'язково порушують визначені та гарантовані Конституцією України права і свободи людини і громадянина в Україні.

Корупція - це одне з явищ, які здатні породжувати кризові стани у різних галузях суспільного та соціального розвитку кожної держави, насамперед це стосується політики, економіки, державного управління, а також є однією з ключових передумов існування організованої злочинності

З моменту проголошення Україною незалежності поняття "корупція" набуло значного поширення у вітчизняній правовій літературі, виступах політичних діячів та керівників держави. Аналіз законодавства, наукової та довідниково-термінологічної літератури дозволяє стверджувати, що поняття "корупція" сформувалося за давніх часів і розумілося загалом як хабарництво.

Термін "корупція" походить від сполучення латинських слів "correi" - декілька учасників однієї зі сторін зобов'язального відношення з приводу єдиного предмета і - ламати, ушкоджувати, порушувати, відміняти. У результаті утворився самостійний правовий термін - "corruptere", що припускав діяльність декількох (не менше двох) осіб, метою яких є "псування", "ушкодження" нормального ходу судового процесу або процесу керування справами суспільства¹. Дане поняття було введено у вжиток лише наприкінці 80-х років ХХ ст. Замість нього використовувалися терміни "хабарництво", "зловживання службовим становищем", "попуск" тощо.

Розглядаючи корупцію як соціально-правове явище, доречним насамперед буде навести визначення даного поняття в національній та іноземній правовій літературі.

У сучасному юридичному енциклопедичному словнику корупція визначається як "злочинна діяльність в сфері політики чи державного управління, яка полягає у використанні посадовими особами довірених їм прав та владних повноважень для особистого збагачення".

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

- підкуп чиновників і громадсько-політичних діячів;
- хабарництво за законне чи незаконне надання благ чи переваг,
- протекціонізм - висування працівників за ознаками родинності, земляцтва, особистої відданості та приятельських стосунків³.

Професор Н. В. Кузнєцова пропонує розглядати корупцію не тільки як правове, а й як соціальне, економічне та моральне явище, яке завдає шкоди нормальному функціонуванню моральних та правових відносин у суспільстві та державі⁴. Даний підхід вважається найбільш вдалим, оскільки корупцію не можна розглядати тільки в правовому аспекті, адже ігноруючи інші сторони корупції, які характеризують її як соціальне, політичне, економічне явище, неможливо повністю визначити природу походження терміна "корупція".

Деяко схоже корупцію визначає М. І. Мельник: "Корупція - це багатоаспектне соціально-економічне, політичне, правове та моральне явище, що складається з цілого комплексу протиправних дій і неетичних вчинків. Корупція - це не стільки юридична, скільки соціальна та економічна проблема. Як правова категорія корупція - збірне правове поняття, яке охоплює сукупність взаємопов'язаних правопорушень".

Іноді корупція зводиться лише до якогось одного суспільно небезпечного діяння. Так, С. І. Ожегов визначає корупцію як підкуп хабарами, продажність посадових осіб, політичних діячів¹.

О. В. Терещук під корупцією розуміє діяльність осіб, уповноважених на виконання державних функцій, чи прирівняних до них осіб, спрямовану на протиправне використання наданих їй повноважень або свого посадового становища та пов'язаних з ними можливостей для незаконного одержання від фізичних і юридичних осіб матеріальних благ, послуг, пільг, переваг або іншої вигоди матеріального чи нематеріального характеру (запроданство), а також підкуп зазначених осіб фізичними і юридичними особами.

Фактично, розглядаючи вищевизначення корупції, можна зробити висновок, що корупційні правопорушення можуть вчинятися двома способами:

по-перше, це отримання певних вигод (як матеріального, так і нематеріального характеру) особами, уповноваженими на виконання функцій держави чи прирівняними до них особами;

по-друге, це діяння по підкупу даних осіб, фізичними та юридичними особами. Разом з тим, слід зауважити, що підкуп осіб, уповноважених на виконання функцій держави, або осіб, прирівняних до них, юридичними особами здійснюватися не може.

На практиці певну юридичну особу завжди представляє фізична особа - працівник юридичної особи або ж інші особи належним чином уповноважені керівництвом юридичної особи. Тому вважаємо за доцільне вести мову про підкуп осіб, уповноважених на виконання функцій держави, або осіб, прирівняних до них уповноваженими представниками юридичних осіб.

У національному законодавстві поняття корупції знайшло своє нормативне закріплення в Законі України "Про засади запобігання і протидії корупції" від 7 квітня 2011 р. (набрав чинності 1 липня 2011 р.), де зазначено, що корупція - це використання особою (особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; особи, які прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; особи, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або особи, спеціально уповноважені на виконання таких обов'язків у юридичних особах приватного права незалежно від організаційно-правової форми, відповідно до закону; посадові особи юридичних осіб, фізичні особи - у разі одержання від них вказаними особами або за участю цих осіб іншими особами неправомірної вигоди) наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди вищеперахованим особам або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей.

Основними ознаками корупції, що впливають з її законодавчого визначення, є:

- а) здійснення корупційної діяльності лише особами, які уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;
- б) безпосередній зв'язок такої діяльності з протиправним використанням вказаними особами наданих їм повноважень;
- в) заборона законом такого використання;
- г) наявність спеціальної мети - схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей.

КУпАП не містить визначення корупційного правопорушення, лише перелік складів корупційних правопорушень, за які настає адміністративна відповідальність. Разом із тим, слід зазначити, що в Законі України "Про боротьбу з корупцією" (втратив чинність) не було взагалі поняття "корупційне правопорушення", а існувало поняття "корупційне діяння". Відповідно до норм цього Закону корупційними діяннями визначалися:

- незаконне одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, у зв'язку з виконанням таких функцій матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг, у тому числі прийняття чи одержання предметів (послуг) шляхом їх придбання за ціною (тарифом), яка є істотно нижчою від їх фактичної вартості;
- одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, кредитів або позичок, придбання цінних паперів, нерухомості або іншого майна з використанням при цьому пільг чи переваг, не передбачених чинним законодавством.

В свою чергу, слід зазначити, що ознаками корупційного діяння є:

- 1) діяння, спрямоване на отримання неправомірної вигоди як майнового так і немайнового характеру (на відміну від хабара). Обов'язкова наявність корисливої мети;
- 2) вигоди, матеріальні чи нематеріальні блага отримуються суб'єктом відповідальності за корупційні правопорушення незаконно;
- 3) дії або бездіяльність суб'єкта відповідальності за корупційні правопорушення, спрямовані на порушення вимог нормативно-правових актів, у яких визначені коло прав та обов'язків особи на відповідній посаді, з метою отримання благ у незаконний спосіб;
- 4) діяння, спрямовані на отримання певних благ за допомогою і з використанням службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей, авторитету займаної посади, які не пов'язані з виконанням особою своїх безпосередніх посадових обов'язків;
- 5) дія або бездіяльність посадової особи спрямовані на отримання благ, вчинена умисно, при цьому особа, яка вчинила це правопорушення, усвідомлювала протиправний характер своїх вчинків;
- 6) дії посадової особи вчинюються за домовленістю або згодою сторін;
- 7) діяння має бути вчинене особою, віднесеною Законом України "Про засади запобігання і протидії корупції" до суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення;
- 8) наявність причинного зв'язку між діяннями та наслідками;
- 9) дії або бездіяльність суб'єкта правопорушення з ознаками корупції, не містять складу злочину.

На сьогоднішній день Законом України "Про засади запобігання і протидії корупції" поняття "корупційне діяння" замінено більш широким за змістом визначенням "корупційні правопорушення".

Так, відповідно до Закону України "Про засади запобігання і протидії корупції", корупційне правопорушення - це умисне діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; особами, які прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; особи, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або особи, спеціально уповноважені на виконання таких обов'язків у юридичних особах приватного права незалежно від організаційно-правової форми, відповідно до закону; посадовими особами юридичних осіб, фізичні особи - у разі одержання від них вказаними особами або за участю цих осіб іншими особами неправомірної вигоди), за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, цивільно-правову та дисциплінарну відповідальність.

Ознаками корупційного правопорушення в:

- 1) це виключно діяння, тобто дія (ст. 1722 "Порушення обмежень щодо використання службового становища"; ст. 1723 "Пропозиція або надання неправомірної вигоди"; ст. 1724 "Порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності"; ст. 1725 "Порушення встановлених законом обмежень щодо одержання дарунка (пожертви)"; ст. 1727 "Порушення вимог щодо повідомлення про конфлікт інтересів"; ст. 172е "Незаконне використання інформації, ЩО стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень) чи бездіяльність (невжиття заходів щодо протидії корупції"; ст. 172е);
- 2) протиправність - означає, що такими діями порушуються відповідні норми права КУпАП, ЗУ "Про засади запобігання і протидії корупції";
- 3) винність. Винність передбачає наявність у особи відповідного власного психічного ставлення до відповідного вчинку і його наслідків. Корупційні правопорушення, які віднесені до КУпАП, вчиняються лише у формі умислу;
- 4) адміністративна караність. Караність означає, що за здійснення конкретного корупційного правопорушення законодавством передбачається відповідне покарання, передбачене санкцією відповідної статті КУпАП, наприклад, порушення особою встановлених законом обмежень щодо зайняття підприємницькою чи іншою оплачуваною діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності, медичної та суддівської практики, інструкторської практики із спорту) - тягнє за собою накладення штрафу від п'ятдесяти до ста двадцяти п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією отриманого доходу від підприємницької діяльності чи винагороди від роботи за сумісництвом (ст. 1724). Дана ознака дозволяє відмежувати правопорушення від інших протиправних

(заборонених адміністративно-правовими нормами) вчинків, здійснення яких не спричинює застосування адміністративних стягнень;

5) юридичною ознакою корупційного правопорушення є об'єкт посягання. Конкретні об'єкти, посягання на які здійснюються вчиненням корупційного правопорушенням, визначені статтями 1722-1729 Особливої частини КУпАП;

б) суспільна шкідливість корупційних правопорушень полягає в тому, що вони завдають шкоди правопорядку, громадським і особистим інтересам.

Виходячи з ознак корупційного діяння, визначеного в Законі України "Про боротьбу з корупцією" (втратив чинність) та корупційного правопорушення, визначеного чинним Законом України "Про засади запобігання і протидії корупції", треба зазначити, що корупційне правопорушення - поняття, яке включає в себе поняття "корупційне діяння" з наступних підстав:

1) корупційне діяння - це лише дія, в той час, як корупційне правопорушення може бути як дією (наприклад порушення обмежень щодо використання службового становища), так і бездіяльністю (наприклад неподання або несвоєчасне подання декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру);

2) за кожне вчинене корупційне правопорушення настає визначена нормами КУпАП адміністративна відповідальність, в той час, як за вчинене корупційне діяння адміністративна відповідальність могла не наставати (наприклад за наявності складу злочину - кримінальна відповідальність).

Слід зауважити, що суттєвим аспектом, який обумовлює правильне застосування норм Закону України "Про засади запобігання і протидії корупції" на практиці працівниками правоохоронних органів, які здійснюють протидію корупції, є відмежування корупційних правопорушень від кримінальних злочинів, які полягають у використанні посадовими особами своїх повноважень для особистого збагачення чи збагачення третіх осіб.

Кримінальний кодекс України не визначає поняття корупції. Корупція не є кримінально-правовим інститутом. Разом із тим, ряд суспільно-небезпечних діянь, які не вживаються в кримінальному законі з посиланням на терміни "корупція", "корупційне правопорушення", "корупційний злочин", можуть бути кваліфіковані як такі відповідно до норм національного та міжнародного законодавства у цій сфері.

Так, розділи п'ятнадцятий "Злочини проти авторитету органів державної влади, органів місцевого самоврядування та об'єднань громадян" (зокрема ст. 353 "Самовільне присвоєння владних повноважень або звання службової особи" та ст. 358 "Підроблення документів, печаток, штампів та бланків, збут чи використання підроблених документів, печаток, штампів") та сімнадцятий "Злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг" (ст. 364 "Зловживання владою або службовим становищем"; ст. 364і "Зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми"; ст. 365 "Перевищення влади або службових повноважень"; ст. 365і "Перевищення повноважень службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми"; ст. 3652 "Зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги"; ст. 366 "Службове підроблення"; ст. 367 "Службова недбалість"; ст. 368 "Одержання хабара"; ст. 368-2 "Незаконне збагачення"; ст. 3683 "Комерційний підкуп службової особи юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми"; ст. 3684 "Підкуп особи, яка надає публічні послуги"; ст. 369 "Пропозиція або давання хабара"; ст. 3692 "Зловживання впливом"; ст. 370 "Провокація хабара або комерційного підкупу") Кримінального кодексу України містять перелік складів злочинів, які вчиняються безпосередньо в сфері корупції.

2. Нормативно-правова база антикорупційної діяльності.

Склад корупційного правопорушення

Законом України "Про засади запобігання і протидії корупції" за вчинення корупційних правопорушень передбачено настання кримінальної, адміністративної, цивільно-правової та дисциплінарної відповідальності.

Главою 13-А КУпАП передбачені такі склади корупційних правопорушень.

Стаття 172*. Порушення обмежень щодо використання службового становища.

Стаття 1723. Пропозиція або надання неправомірної вигоди.

Стаття 172*. Порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності.

Стаття 1725. Порушення встановлених законом обмежень щодо одержання дарунка (пожертви).

Стаття 1726. Порушення вимог фінансового контролю.

Стаття 172і. Порушення вимог щодо повідомлення про конфлікт інтересів.

Стаття 1728. Незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень.

Стаття 1729. Невжиття заходів щодо протидії корупції.

Всі корупційні правопорушення мають свої складові елементи, які в сукупності утворюють склад правопорушення та без наявності яких діяння не буде визнаватися правопорушенням.

Під складом адміністративного правопорушення в теорії права розуміється сукупність встановлених законом об'єктивних і суб'єктивних ознак, які характеризують діяння як адміністративне правопорушення (проступок).

До складу корупційного правопорушення належать: об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт та суб'єктивна сторона.

Першим елементом складу корупційного правопорушення, як і будь-якого іншого адміністративного правопорушення, є об'єкт корупційного правопорушення.

Об'єкт правопорушення - це те, на що посягає протиправне діяння. Адміністративне правопорушення це суспільно небезпечне діяння, яке завдає шкоди суспільним відносинам, що й становлять його об'єкт.

Об'єктом можуть бути лише такі суспільні відносини, які охороняються адміністративною санкцією. Це впливає зі змісту ст. 1 КУпАП, у якій зазначено, що завданням законодавства про адміністративні правопорушення є охорона

власності, соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів підприємств, установ та організацій, установленого порядку управління, державного і суспільного порядку.

Залежно від ступеня узагальнення, рівня абстрагування розрізняють загальний, родовий, видовий та безпосередній об'єкти правопорушень (проступків).

Загальним об'єктом корупційних правопорушень є суспільні відносини, що мають дві ознаки: 1) вони регулюються нормами різних галузей права; 2) охороняються адміністративно-правовими санкціями.

Родовим об'єктом корупційних правопорушень, передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення, є суспільні відносини, які визначають зміст та порядок законної діяльності суб'єктів владних повноважень, який встановлює законодавець.

Під безпосереднім об'єктом мають на увазі ті конкретні суспільні відносини, поставлені під охорону закону, яким заподіюють шкоду правопорушенням, що підпадає під ознаки конкретного складу правопорушення. Практика нормативного регулювання адміністративної відповідальності свідчить про тенденцію значного розширення кола безпосередніх складів адміністративних правопорушень. Зокрема безпосереднім об'єктом корупційних правопорушень є суспільні відносини в сфері нормального функціонування публічної адміністрації, проходження публічної (державної) служби та пов'язані з ними фінансові, майнові та ін.

На сьогоднішній день адміністративне законодавство в ряді випадків визнає безпосереднім об'єктом предмет посягання.

Зокрема статті 28 і 29 регламентують конфіскацію і оплатне вилучення предмета, що був безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення. Разом із тим, деякі норми чинного КУпАП, які передбачають відповідальність за корупційні правопорушення, вказують на предмети таких правопорушень. Так, наприклад, предметом в статтях 1722 "Порушення обмежень щодо використання службового становища" та 172* "Пропозиція або надання неправомірної вигоди" буде неправомірна винагорода; в ст. 1725 "Порушення встановлених законом обмежень щодо одержання дарунка (пожертви)" предметом буде виступати дарунок (пожертва) в ст. 172е "Незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень" предметом є інформація.

Невід'ємним елементом складу правопорушення є об'єктивна сторона правопорушення - це зовнішній прояв суспільно небезпечного посягання на об'єкт, що перебуває під охороною адміністративно-правових санкцій. Відповідно до цього об'єктивну сторону складу корупційного правопорушення утворюють ознаки, що характеризують зовнішні прояви правопорушення:

- діяння;
- час;
- спосіб вчинення проступку.

Під діянням (дією чи бездіяльністю) осіб, уповноважених на виконання функцій держави, слід розуміти діяльність осіб, вказаних у ст. 4 Закону України "Про засади запобігання і протидії корупції", здійснювану в межах визначених для них повноважень і спрямовану на практичне виконання завдань і функцій, які стоять перед органами, де працюють такі особи. Повноваження, надані особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та прирівняні до таких осіб особи - це ті конкретні обов'язки, які, відповідно до Закону та інших нормативно-правових актів, вони повинні виконувати, а також права, надані їм для повного і ефективного виконання своїх обов'язків. Протиправне використання такими особами наданих їм повноважень вважається перевищенням ними їхніх владних та інших службових прав, а так само інше умисне зловживання ними, умисне невиконання покладених на них обов'язків.

Отже, об'єктивна сторона корупційних правопорушень полягає у дії (наприклад, отримання винагороди в обмін на певні привілеї для фізичної чи юридичної особи; порушення обмежень щодо використання службового становища; порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності; одержання дарунка (пожертви); незаконне розголошення або використання в інший спосіб особою у своїх інтересах інформації, яка стала їй відома у зв'язку з виконанням службових повноважень) або у бездіяльності (наприклад, неповідомлення особою безпосереднього керівника про наявність конфлікту інтересів; ненадання інформації юридичним чи фізичним особам, якщо надання такої інформації передбачене законом; нескладення протоколу про вчинення корупційного діяння; неподання або несвоєчасне подання декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру).

Такі ознаки об'єктивної сторони, як спосіб та час, передбачені нормами КУпАП як кваліфікуючі для деяких корупційних правопорушень. Так, зокрема, ст. 172е КУпАП передбачено вчинення корупційного правопорушення шляхом незаконного розголошення або використання в інший спосіб особою у своїх інтересах інформації, яка стала їй відома у зв'язку з виконанням службових повноважень. У примітці до ст. 1727 "Порушення вимог щодо повідомлення про конфлікт інтересів" зазначено, що під конфліктом інтересів слід розуміти суперечність між особистими інтересами особи та її службовими повноваженнями, наявність яких може вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи невчинення дій під час виконання наданих їй службових повноважень.

Наступним елементом складу корупційного правопорушення є суб'єкт проступку. Організація ефективної протидії та боротьби з корупційними проявами передусім вимагає правильного і чіткого визначення кола суб'єктів, які можуть вчиняти корупційні правопорушення.

Залежно від ознак, якими наділені суб'єкти адміністративного проступку, в теорії адміністративного права виділяють загальні та спеціальні суб'єкти адміністративного правопорушення.

Загальний суб'єкт передбачений щодо ст. 1723 КУпАП "Пропозиція або надання неправомірної вигоди", під яким розуміють осудну особу, яка на момент вчинення адміністративного правопорушення досягла шістнадцятирічного віку.

Для інших корупційних правопорушень передбачений спеціальний суб'єкт. Їх перелік визначено відповідними статтями КУпАП із посиланням на ст. 4 Закону України "Про засади запобігання і протидії корупції", в якій наведені суб'єкти, що несуть відповідальність за вчинення корупційних правопорушень. До них належать:

1) особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування:

а) Президент України, Голова Верховної Ради України, його Перший заступник та заступник, Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр України, віце-прем'єр-міністри України, міністри, інші керівники центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, та їх заступники, Голова Служби безпеки України, Генеральний прокурор України, Голова Національного банку України, Голова Рахункової палати, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Голова Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим;

б) народні депутати України, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутати місцевих рад;

в) державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування;

г) військові посадові особи Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів військових формувань;

г) судді Конституційного Суду України, інші професійні судді, Голова, члени, дисциплінарні інспектори Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, службові особи секретаріату цієї Комісії, Голова, заступник Голови, секретарі секцій Вищої ради юстиції, а також інші члени Вищої ради юстиції, народні засідателі і присяжні (під час виконання ними цих функцій);

д) особи рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ, державної кримінально-виконавчої служби, органів та підрозділів цивільного захисту, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, особи начальницького складу податкової міліції;

е) посадові та службові особи органів прокуратури, Служби безпеки України, дипломатичної служби, митної служби, державної податкової служби;

є) члени Центральної виборчої комісії;

ж) посадові та службові особи інших органів державної влади;

2) особи, які прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування:

а) посадові особи юридичних осіб публічного права, які одержують заробітну плату за рахунок державного чи місцевого бюджету;

б) особи, які не є державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, але надають публічні послуги (аудитори, нотаріуси, оцінювачі, а також експерти, арбітражні керуючі, незалежні посередники, члени трудового арбітражу, третейські судді під час виконання ними цих функцій, інші особи в установлених законом випадках);

в) посадові особи іноземних держав (особи, які обіймають посади в законодавчому, виконавчому або судовому органі іноземної держави, в тому числі присяжні засідателі, інші особи, які здійснюють функції держави для іноземної держави, зокрема для державного органу або державного підприємства), а також Іноземні третейські судді, особи, які уповноважені вирішувати цивільні, комерційні або трудові спори в іноземних державах у порядку, альтернативному до судового;

г) посадові особи міжнародних організацій (працівники міжнародної організації чи будь-які інші особи, уповноважені такою організацією діяти від її імені), а також члени міжнародних парламентських асамблей, учасником яких є Україна, та судді і посадові особи міжнародних судів;

з) особи, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або особи, спеціально уповноважені на виконання таких обов'язків у юридичних особах приватного права незалежно від організаційно-правової форми, відповідно до закону;

4) посадові особи юридичних осіб, фізичні особи - у разі одержання від них особами, посадовими чи службовими особами, а також особами прирівняними до них, або за участю цих осіб іншими особами неправомірної вигоди.

Наступним елементом корупційного правопорушення є суб'єктивна сторона, тобто психічне ставлення особи (суб'єкта правопорушення) до своїх дій і їх наслідків.

Суб'єктивна сторона корупційного правопорушення полягає у психічному ставленні суб'єкта до вчиненого протиправного діяння. Основною ознакою, ядром суб'єктивної сторони складу є вина. Встановлення вини - головне завдання аналізу суб'єктивної сторони адміністративного правопорушення.

У ст. 9 КУпАП прямо зафіксовано, що адміністративний проступок - діяння винне. Таким чином, відсутність у діянні вини означає відсутність у ньому суб'єктивної сторони і складу правопорушення взагалі. Під виною правопорушника розуміють його негативне психічне ставлення до інтересів суспільства і конкретних громадян.

Вина особи за вчинене адміністративне корупційне правопорушення проявляється у формі умислу, тобто винна особа: а) усвідомлювала протиправний характер свого діяння; передбачала його шкідливі наслідки; бажала настання цих наслідків; б) усвідомлювала протиправний характер свого діяння; передбачала його шкідливі наслідки; свідомо допускала настання цих наслідків.

Слід зазначити, що такі факультативні ознаки суб'єктивної сторони, як мета і мотив у цілому характерні для корупційних правопорушень, але на їх кваліфікацію не впливають.

3. Особливості адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення.

Як нами вже зазначалося раніше, адміністративна відповідальність - це примусове, з додержанням встановленої процедури, застосування правомочним суб'єктом передбачених законодавством за вчинення адміністративного проступку заходів впливу, які виконані правопорушником.

У разі вчинення одного або декількох адміністративних корупційних правопорушень накладається адміністративне стягнення. Адміністративне стягнення за вчинення корупційного проступку, передбаченого КУпАП, може бути накладено протягом трьох місяців з дня виявлення, але не пізніше одного року із дня його вчинення.

КУпАП за вчинення корупційного правопорушення передбачені два види стягнень:

- 1) штраф (статті 1722; 1723; 1724; 1725; 1726; 1727; 1728; 1729).
- 2) конфіскація (статті 1722; 1724; 1725).

У разі виявлення вчиненого корупційного правопорушення уповноважена особа складає протокол. У справах про вчинене адміністративне корупційне правопорушення протокол мають право складати:

- 1) уповноважені особи органів внутрішніх справ;
- 2) уповноважені особи органів Служби безпеки України;
- 3) уповноважені особи органів державної податкової служби;
- 4) уповноважені особи органів управління Військової служби правопорядку у Збройних Силах України (про корупційні правопорушення, вчинені військовослужбовцями, військовозобов'язаними та резервістами під час проходження зборів, а також працівниками Збройних Сил України під час виконання ними службових обов'язків);
- 5) прокурор або уповноважена ним особа з числа працівників прокуратури.

Після того, як протокол складений, уповноважена особа надсилає його органу (посадовій особі), уповноваженому розглядати справу про адміністративне правопорушення. Протокол про вчинення адміністративного корупційного правопорушення разом з іншими матеріалами у триденний строк з моменту його складення надсилається до місцевого загального суду за місцем вчинення корупційного правопорушення. У разі вчинення корупційного правопорушення службовою особою, яка працює в апараті суду, протокол разом з іншими матеріалами надсилається до суду вищої інстанції для визначення підсудності.

Особа, яка склала протокол про вчинення адміністративного корупційного правопорушення, одночасно з надісланням його до суду надсилає прокурору, органу державної влади, органу місцевого самоврядування, керівникові підприємства, установи чи організації, де працює особа, яка притягається до відповідальності, повідомлення про складення протоколу із зазначенням характеру вчиненого правопорушення та норми закону, яку порушено.

Розгляд справ про вчинені адміністративні корупційні правопорушення віднесено до компетенції районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів.

При розгляді справ про адміністративні корупційні правопорушення, передбачені статтями 1722-1729 КУпАП, присутність особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, є обов'язковою. У разі ухилення від явки на виклик органу внутрішніх справ або судді районного, районного у місті, міського чи міськрайонного суду, ця особа може органом внутрішніх справ (міліцією) піддана приводу.

Справи про адміністративне корупційне правопорушення розглядаються у п'ятнадцятиденний строк з дня одержання органом (посадовою особою), правомочним розглядати справу, протоколу про адміністративне корупційне правопорушення та інших матеріалів справи.

КУпАП передбачено випадки, коли строк розгляду адміністративних справ про адміністративні корупційні правопорушення може зупинятися. Так, строк розгляду адміністративних справ про адміністративні корупційні правопорушення зупиняється судом у разі якщо особа, щодо якої складено протокол про адміністративне корупційне правопорушення, умисно ухиляється від явки до суду або з поважних причин не може туди з'явитися (хвороба, перебування у відраженні чи на лікуванні, у відпустці тощо).

Під час провадження у справі про вчинене адміністративне корупційне правопорушення, передбачене статтями 1722-1729 КУпАП, участь прокурора у розгляді справи судом є обов'язковою.

Після розгляду справи про вчинене адміністративне корупційне правопорушення виноситься постанова у справі. Постанова оголошується негайно після закінчення розгляду справи. Копія постанови протягом трьох днів вручається або висилається особі, щодо якої її винесено.

Постанова суду про накладення адміністративного стягнення за адміністративне корупційне правопорушення у триденний строк з дня набрання нею законної сили направляється відповідному органу державної влади, органу місцевого самоврядування, керівникові підприємства, установи чи організації, державному чи виборному органу, власнику юридичної особи або уповноваженому ним органу для вирішення питання про притягнення особи до дисциплінарної відповідальності, усунення її згідно із законодавством від виконання функцій держави, якщо інше не передбачено законом, а також усунення причин та умов, що сприяли вчиненню цього правопорушення.

Запитання для самоконтролю.

Питання для обговорення

1. Поняття корупції та корупційних дій.
2. Нормативно-правова база антикорупційної діяльності.
3. Зони «підвищеного» ризику проявів корупції.
4. Фактори запобігання проявам корупції: політичний, нормативно-правовий, організаційний, економічний, кадровий, морально-психологічний.

Перелік ключових термінів та понять теми

Антикорупційна діяльність, нормативно-правова база, корупційні дії.

Питання для самоконтролю:

1. Види порушень антимонопольного законодавства та засоби запобігання їм.
2. Правовий захист від недобросовісної конкуренції.
3. Правове регулювання прогнозування та планування економічного та соціального розвитку.

Ситуаційна вправа

Державний реєстратор відмовив в реєстрації казенного підприємства в зв'язку з тим, що в статуті підприємства було зазначено, що казенне підприємство створюється з метою здійснення некомерційної господарської діяльності. Засновник підприємства – Міністерство – подало позов до суду. Вирішіть справу

Додаткові джерела:

1. Державна політика: аналіз та впровадження в Україні: Конспект лекцій до навчального модуля. — К.: Вид-во УАДУ, 2008. — 80 с.
2. Державне управління та державна служба: Словник-довідник / Уклад. О. Ю. Оболенський. — К.: КНЕУ, 2009. — 280 с.
3. Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування: Моногр. / Ред. О. Ю. Оболенський. — Хмельницький: Поділля, 1999. — 170 с.
4. Державне управління: філософські, світоглядні та методологічні проблеми: Моногр. / Ред. В. М. Князев. — К.: Міленіум, 2007. — 320 с.

Тема 9. Результативність та ефективність публічного адміністрування

1. Поняття результативності та ефективності публічного адміністрування.

Моделі ефективності діяльності публічних адміністрацій

З погляду простої моделі, ефективність пов'язана із (рис. 9.1):

- співвідношенням між витраченими ресурсами й отриманим кінцевим продуктом (товаром чи послугою);
- зменшенням кількості витрачуваних ресурсів чи зниженням їхньої вартості;
- скороченням тривалості процесу;
- співвідношенням кінцевого продукту й кінцевого результату.



Рис. 9.1. Проста модель ефективності організацій

Проста модель ефективності дуже корисна для розгляду того, на чому роблять акцент різні підходи до розуміння й трактування ефективності. Відповідно до даної моделі можна виділити шість «доктрин контролю над операціями», які можна також назвати «доктринами ефективності», підрозділяючи їх за трьома групами:

1. Контроль витрат.
2. Контроль процесу:
 - 2.1. Контроль відкритих процесів, що протидіють.
 - 2.2. Контроль за допомогою стандартів професійної діяльності.
 - 2.3. Контроль за допомогою «бізнес-методів».
3. Кінцевий контроль:
 - 3.1. Контроль кінцевого продукту.
 - 3.2. Контроль кінцевого результату.

Залежно від тієї чи іншої доктрини, що застосовується в управлінні організацією, вимірюються різні показники. Однак, перш ніж аналізувати, що публічні адміністрації вимірюють для визначення і демонстрації ефективності, було б доцільним визначити, а що в цілому «роблять» публічні адміністрації. Курйозність даного питання полягає в тому, що величезна кількість літератури з даної проблеми присвячена або реальній діяльності публічних адміністрацій у конкретних сферах, або узагальненню того, що вони *повинні* (чи не повинні) робити, але рідко розглядається те, що публічні адміністрації *можуть* робити, тобто інструменти діяльності, що використовуються ними чи доступні їм, й які відіграють важливу роль у підвищенні ефективності.

Інструменти діяльності публічних адміністрацій можна поділити на чотири типи: переконання, фінансові засоби, правила, організаційні структури (рис. 9.2).

Переконання ґрунтуються на контролі над інформацією й інформаційними потоками. Це передбачає, що роль публічних адміністрацій і публічного сектора в цілому в інформаційних процесах ніколи не є нейтральною. Навіть

підтримка і забезпечення «нейтралітету» чи «незалежності» інформаційних потоків, що так часто декларуються, послуговують певній меті, – підкреслюють демократичну сутність держави. Основною «оболонкою», в яку поміщаються переконання, є так звана «офіційна інформація», розповсюджувана по різних комунікаційних каналах. Зміст і форми подавання такої інформації давно вже базуються на результатах наукових досліджень в галузі масових комунікацій, що забезпечує її максимально ефективний вплив на споживачів.



Рис. 9.2. Інструменти діяльності публічних адміністрацій

До *фінансових засобів* публічних адміністрацій належать, у переважній більшості, кошти, що виділяються з бюджету, а також одержуються з інших джерел (госпрозрахункова діяльність, благодійні внески тощо).

Наступним інструментом, якому часто не надають значення, є *правила*, якими публічні адміністрації регламентують свою діяльність. Ці правила хоча і базуються на чинному законодавстві, але можуть бути такими, що клієнт, не може отримати на абсолютно законних підставах необхідну йому послугу. Причому, весь процес «митарств» клієнта супроводжуватиметься показом щирої зацікавленості співробітників адміністрації в задоволенні його потреб. Саме така, на жаль нерідка, ситуація зміцнює негативне ставлення клієнтів до публічних адміністрацій, даючи привід обвинувачувати їхніх співробітників у надмірному бюрократизмі. Щоб цього уникнути, варто при створенні правил керуватися приматом інтересів клієнта. Однак, правила регулюють не лише стосунки між адміністрацією та її клієнтами, але і з іншими реципієнтами, як зовнішніми, так і внутрішніми, будучи тим самим дуже дієвим інструментом.

Нарешті, останній (за переліком, але не за значенням) інструмент – це *організаційні структури*, що є безпосередніми акторами, дії яких значною мірою визначають кінцевий результат діяльності як окремих публічних адміністрацій, так і публічного сектора в цілому. В останньому випадку замість організаційних структур розглядаються публічні адміністрації.

На моделі, що наводиться, можна проілюструвати розміщення основних акцентів у сучасній дискусії про ефективність публічних адміністрацій. Так, у країнах західної демократії увага акцентується на фінансових засобах та організаційних структурах, – саме вони вважаються основними інструментами в досягненні високої ефективності. Фінансові й організаційні показники легше піддаються визначенню, ніж ті, що пов'язані з переконаннями і правилами. Навпаки, в Японії перевага надається переконанням і правилам. Доцільніше ж вважати, що всі ці інструменти є однаково важливими і не можна надавати перевагу одним на шкоду іншим, а легкість вимірності не повинна виступати показником важливості.

Також дана модель показує безпідставність розмежування, що існує, таких понять як «ефективність публічних адміністрацій» та «ефективність послуг, що надаються публічними адміністраціями», оскільки ефективність послуг забезпечується ефективним використанням усіх засобів (інструментів діяльності), що знаходяться в розпорядженні адміністрації, що, у свою чергу, можливе лише у високоефективній організації.

Питання організаційної ефективності були і є актуальними не тільки для публічних, але і для приватних організацій. Так, у 1990-х рр. був здійснений «великий прорив» у теорії та практиці менеджменту приватних організацій щодо підвищення їхньої ефективності, багато результатів якого можна успішно адаптувати і для публічного сектора. Цьому сприяло заснування ряду національних та інтернаціональних «премій якості», – Премія Малколма Балдріджа в США, Національна ініціатива якості в Канаді, Європейська премія якості, Премії якості окремих європейських країн, Австралійська премія якості й інші.

До основних досягнень цього «прориву» слід віднести створення:

- більш складних і «витончених» фінансових моделей;
- порівняльних моделей, що базуються на так званому бенчмаркінгу;
- моделей, основаних на концепціях якості;
- холістичних моделей.

Фінансові моделі практично незастосовні до організацій публічного сектора. Бенчмаркінг як концепція менеджменту з'явилася в Японії і своєму розвитку багато в чому зобов'язана менеджерам компанії «Ксерокс», які ідентифікували основні недоліки діяльності своєї компанії та її конкурентів з точки зору продуктивності й якості, впровадили системи їхнього постійного аналізу й установили контрольні точки в різних функціональних галузях, що дозволяють оцінювати усунення недоліків і підвищення ефективності діяльності компанії. Далі бенчмаркінг був перейнятий багатьма іншими компаніями і згодом оформився в самостійну концепцію зі своєю методологією, що базується на порівнянні багатьох внутрішніх організаційних функцій і процесів з аналогічними в інших організаціях, з метою підвищення ефективності власної діяльності.

Паралельно з концепцією бенчмаркінгу розвивалися концепції якості, зокрема суцільно-якісне управління, що одержало найбільшу популярність і поширення. Суцільно-якісне управління в розв'язанні проблем, пов'язаних із підвищенням якості, продуктивності й ефективності, робить більший акцент на питаннях лідерства, організаційній культурі, командній роботі та «людському факторі», ніж традиційні «системи підтримки якості».

Незадоволеність моделями ефективності діяльності організацій, що цілком базуються на фінансових показниках, викликало появу холістичних моделей організаційної ефективності. Найбільш відомою з них є запропонована Р. Капланом і Д. Нортеном, що отримала назву «збалансована рахункова картка» (“the balanced scorecard”). Дана модель ґрунтується на припущенні, що організації мають потребу в низці систем і показників ефективності, які б охоплювали чотири виміри, – фінансовий, клієнтів, внутрішнього бізнес-процесу та навчання і професійного зростання співробітників, – і пропонує одночасне інтегроване використання декількох інноваційних управлінських практик, таких як суцільно-якісне управління, реінжиніринг, сфокусованість на клієнті, розширення повноважень співробітників. Критерії, що використовуються в холістичних моделях, майже незмінно являють собою суміш дійсних результатів (фінансових і нефінансових) і внутрішніх можливостей.

І еталонне тестування, і суцільно-якісне управління, і «збалансована рахункова картка» спрямовані на вимір і підвищення ефективності як прибуткових, так і неприбуткових організацій. Крім того, суцільно-якісне управління і «збалансована рахункова картка» мають сильну сфокусованість на клієнтах і/або зовнішньому середовищі.

Взагалі, незважаючи на наявні різниці й особливості, моделі, що з'явилися під час і в результаті «великого прориву», мають багато спільних рис. Так, будучи створеними як у приватному секторі, так і на урядові ініціативи, вони, в основному, призначалися для приватного сектора, що накладає на них певний відбиток. Всі вони ґрунтуються на відносній (порівняльній) чи абсолютній контрольній перевірці діяльності організацій за низкою стандартизованих критеріїв, хоча методи оцінки за критеріями розрізняються досить широко, – від суб'єктивної самооцінки до цілком незалежної зовнішньої експертизи.

Нарешті, всі згадані моделі в тому чи іншому ступені приділяють увагу створенню балансу між суперечливими, а іноді й конфліктуючими, організаційними завданнями. Більше того, холістичні моделі, зокрема «збалансована рахункова картка», допускають і розглядають ситуацію, коли і деякі аспекти організаційної ефективності суперечать один одному (наприклад, ощадлива витрата ресурсів і адекватна оплата праці співробітників, якість товарів чи послуг і їхня вартість).

Дійсно, можна сказати, що фактично кожний «вузький» аспект організаційної ефективності буде так чи інакше входити у протиріччя з іншими і холістичний підхід дозволяє уникнути їхнього можливого деструктивного конфлікту, встановлюючи баланс не тільки між організаційними завданнями і видами діяльності, але і між аспектами ефективності.

Виникає закономірне питання про застосовність і використання розглянутих моделей у публічному секторі. Відповідаючи на нього, слід урахувувати, що дані моделі було розроблено для середніх і великих приватних корпорацій, тому пряме їхнє впровадження без адаптації в публічних адміністраціях не уявляється можливим через відмінності між організаціями двох секторів. Так, ті фактори, що є важливими і позитивними для публічних адміністрацій, – відкритість, чесність, рівність, справедливість тощо, – можуть бути несуттєвими і навіть негативними, виступаючи критеріями діяльності приватних організацій.

Але, мабуть, найбільшою проблемою є важкість визначення й оцінки кінцевого результату діяльності публічних адміністрацій. Усі згадані вище моделі мають у числі елементів критерії оцінки, пов'язані з фінансовими чи бізнесовими результатами. Публічні ж організації, за рідкісним винятком, не мають фінансових результатів у тому сенсі, як приватні. Тому для публічних адміністрацій кінцевий результат має не фінансовий, а соціальний характер, що значно ускладнює його оцінку.

Організації приватного сектора, як правило, ігнорують соціальний аспект кінцевого результату, який виражається у впливі на суспільство, як у позитивному (наприклад, збільшення кількості робочих місць), так і у негативному (забруднення навколишнього середовища, підвищення рівня безробіття тощо), бо прагнуть не створювати собі додаткових проблем, звичайно, якщо дозволяє чинне законодавство. Тому і розробники розглянутих моделей фактично проігнорували даний аспект. Для організацій же публічного сектора досягнення відповідних «соціальних результатів» є основною метою діяльності.

Складніше в публічних адміністраціях піддається кількісній оцінці й кінцевий продукт, що виступає переважно у вигляді громадських (управлінських) послуг. У приватному секторі є дуже показовий критерій для виміру кінцевого продукту – обсяги продажу чи прибуток, незастосовний до публічних адміністрацій, оскільки послуги, що надаються ними, дуже рідко «продаються», тобто є платними. Звичайно, можна як аналог продажу взяти такий критерій, як кількість обслуговуваних клієнтів, але слід врахувувати, що ці критерії не можуть бути рівнозначними, тому що не відбивають в однаковому ступені ефективність діяльності адміністрації. Так, якщо обсяги продажу цілком залежать від дій приватної організації, докладених нею зусиль, – проведення вивіреної цінової і маркетингової політики, успішної боротьби з конкурентами тощо, – то кількість обслуговуваних клієнтів від публічної адміністрації не залежить.

Існують труднощі й у проведенні якісної оцінки кінцевого продукту публічних адміністрацій, що виражається у визначенні задоволеності клієнта, через мультиплікативність останнього. І дійсно, чи можна відповісти однозначно, хто є клієнтом організації публічного сектора: окремий мешканець відповідної адміністративно-територіальної одиниці, окремі соціальні групи, населення в цілому чи інші організації? Дана особливість також не враховується в розглянутих моделях.

Однак за умов належної адаптації, що враховує відмінності між публічним і приватним секторами, моделі ефективності можна застосовувати в публічному. Низкою дослідників у різних країнах були здійснені подібні адаптації, що призвело до створення самостійних моделей, таких як модель Шпейерського інституту, «Хартія

Марка», «Відмінна модель публічної служби» та інші. Порівняння деяких зі згаданих моделей з точки зору їхніх складових елементів наведено в табл. 9.1. Назву елементів дано відповідно до оригіналу, затемнені місця показують відсутність в моделі аналогів наведених елементів.

Таблиця 9.1. Порівняння різних моделей ефективності за їхніми елементами

Збалансована рахункова картка (1996)	Критерій Балдріджа (1998)	Модель Європейського фонду якісного менеджменту (1998)	Відмінна модель публічної служби (1998)
			Державні політики і управління
Інноваційний навчальний фокус	Стратегічне планування	Планування	Стратегія і плани
	Керівництво	Керівництво	Керівництво
Фокус на внутрішньому бізнес-процесі		Ресурси	Ресурси
	Управління процесом	Процеси	Процеси
	Управління людськими ресурсами	Управління трудовими ресурсами	Люди
		Результати роботи співробітників	Результати роботи співробітників
	Збір і аналіз інформації		
Фінансовий фокус	Бізнес-результати	Бізнес-результати	Економічні результати
			Результати ефективності
Фокус на клієнті	Фокус на клієнті і ринковий фокус	Задоволеність клієнтів	Задоволеність послугами
			Публічний звіт про діяльність
			Кінцевий (соціальний) результат програм
			«Соціальна» задоволеність програмами

Кожна з наведених моделей має як достоїнства, так і недоліки. Однак, аналіз дає підставу зробити висновок, що модель ефективності для організацій (як приватних, так і публічних) повинна відповідати трьом важливим критеріям: *холістичність*, *збалансованість*, *ікомплексність*. Крім того, моделі для публічних адміністрацій мають містити в собі елементи, що відбивають «соціальні результати», тобто вплив діяльності організації на суспільство (грумаду, соціальні групи тощо).

З огляду на вищезазначене, модель ефективності діяльності публічних адміністрацій має вигляд, наведений на рис. 9.3.



Рис. 9.3. Модель ефективності діяльності публічних адміністрацій

Можливості можна розподілити на два типи: зовнішні, до яких належать законодавчі рамки, ресурси і керівництво, і внутрішні, до яких належать стратегія, процеси і люди.

Законодавчі рамки створюють ту «оболонку», завдяки якій організації взагалі і особливо публічні адміністрації мають можливість діяти, а ресурси забезпечують їхню «життєдіяльність». Керівництво також віднесене до можливостей, хоча його роль у забезпеченні ефективності стосовно публічного сектора часто недооцінюється. До зовнішніх же можливостей керівництво віднесене через практику, що має місце, зайняття посад керівниками публічних адміністрацій, які або призначаються вищестоящими організаціями (посадовими особами), або обіймають

посаду в результаті виборів до місцевих органів влади, але ніяк не в результаті виборів усередині самих адміністрацій.

Внутрішні можливості містять у собі, насамперед, стратегію, від змісту і реалізації якої значною мірою залежить ефективність діяльності адміністрації.

Організаційні процеси регламентують і забезпечують, а організаційні структури здійснюють щоденну діяльність адміністрації, тому вони повинні бути організовані навколо прийнятої стратегії і забезпечувати одержання кінцевого продукту і кінцевого результату. Для підвищення ефективності організаційних процесів можуть бути адаптовані деякі підходи і практики приватного сектора, наприклад, реінжиніринг.

Старе гасло «кадри вирішують усе» чи нове «люди – наша найбільша цінність» цілком застосовні як у приватному, так і в публічному секторі. Ефективний топ-менеджмент є дуже важливим, але і не менш важлива ефективність діяльності безпосередніх виконавців, що реалізують організаційні процеси. В цьому елементі варто також враховувати аспекти, пов'язані з організаційною культурою.

Організаційні результати варто розглядати в двох аспектах. З одного боку, це реалізація в законодавчих межах, що існують, відповідно до обраної стратегії і під певним керівництвом таких можливостей, як *ресурси*, що має на увазі їхній розподіл відповідно до цілей і завдань, які стоять перед організацією; *процеси і структури*, що означає їхню організацію для досягнення цілей і завдань; і *люди*, тобто зміна тих чи інших людських факторів, наприклад, підвищення чи зниження професійного рівня співробітників, розв'язання чи поява робочих конфліктів тощо. Ці результати можна назвати внутрішніми.

З іншого боку, організаційні результати означають одержання *кінцевого продукту*, що виступає для публічних адміністрацій у вигляді наданих соціальних (громадських, управлінських) послуг, і забезпечення *задоволеності кінцевим продуктом*, тобто наданими послугами. Такі результати можна назвати зовнішніми.

Внутрішні й зовнішні результати тісно пов'язані між собою, і важко сказати однозначно, які з них важливіші. Безсумнівно, пріоритетом діяльності публічної адміністрації є надання якісних послуг населенню, тобто зовнішні результати у зазначеному розумінні, але, в той же час, досягнути цього неможливо без високих внутрішніх результатів. Та все ж, варто пам'ятати, що все-таки зовнішні результати є набагато прозорішими для зовнішніх реципієнтів і саме за ними вони судять про роботу організації, її керівників і працівників.

Результати діяльності – це ті соціальні результати, які можна назвати «впливом на суспільство» і які є найголовнішим підсумком діяльності публічних адміністрацій, маючи на увазі не конкретну організацію, а цілеспрямованість зусиль організацій публічного сектора в цілому. Але оскільки такі зусилля складаються з дій окремих організацій, то цілком правомірно говорити і про соціальні результати стосовно до однієї організації.

Якщо послуги, що надаються, їхня кількість і якість, задоволеність споживачів дозволяють надавати дискретну оцінку діяльності організації та її ефективності, *то соціальні результати і задоволеність* ними є свого роду інтегральним показником.

Таким чином, відповідно до наведеної моделі ефективність діяльності публічної адміністрації варто оцінювати подвійно: з одного боку, через оцінку наявних можливостей і того, наскільки повно вони використовуються для досягнення організаційних результатів (назвемо це *внутрішньою ефективністю*); з іншого боку – через оцінку кінцевих результатів (назвемо це *зовнішньою ефективністю*). При цьому слід пам'ятати, що хоча для публічних адміністрацій зовнішня ефективність безсумнівно є більш важливою, вона безпосередньо пов'язана і значно залежить від внутрішньої ефективності.

2. Вимір продуктивності, результативності та ефективності публічного адміністрування.

Методика оцінки зовнішньої ефективності

1. Підхід, що пропонується, спрямовано на оцінку ефективності діяльності публічної адміністрації з точки зору її клієнтів, тобто населення. Визначається, наскільки населення задоволено діяльністю адміністрації по окремих напрямках і в цілому.

Метод оцінки – експертні оцінки.

Метод одержання оцінок – опитування населення.

Критерій оцінки: загальна задоволеність населення діяльністю публічної адміністрації.

При проведенні опитування для того, щоб забезпечити високу вірогідність даних, необхідно побудувати правильну вибірку респондентів. Для подібного роду опитування доцільно скористатися однією з таких вибірок: квотною за статтю і віком, випадковою чи адресною. Розглянемо побудову кожної з них.

1. Вибірка квотна за статтю і віком. Для її побудови необхідно:

1.1. Визначити кількість респондентів, – звичайна кількість для подібних опитувань складає 800 - 1200 людей.

1.2. З'ясувати по статистичному довіднику чисельність населення району визначеного віку, думки яких ми збираємося з'ясувати (як правило, старше 18 років), чисельність чоловіків і жінок даного віку, чисельність людей різних вікових груп.

1.3. Перевести дані чисельні значення в процентні.

1.4. Виходячи з отриманих відсотків, розрахувати необхідну чисельність чоловіків і жінок, чисельність людей різних вікових груп для визначеного числа респондентів. При цьому доцільно розрізняти міське і сільське населення.

Приклад . Побудуємо вибірку на 1140 чоловік для Богодухівського району Харківської області, чисельність населення в якому у віці старше 18 років складає 36536 людей. Користаючись статистичними даними, одержимо наступні пропорції:

1. Пропорції (у людях і %) від загальної чисельності населення старше 18 років по типах поселень:

2. Пропорції (у людях і %) від загальної чисельності населення старше 18 років за статтю:

3. Пропорції (у людях і %) від загальної чисельності населення старше 18 років за статтю і віковими групами:

4. Пропорції (у людях) за статтю і віковими групами для вибіркової сукупності;
5. Пропорції (у людях) за статтю, віковими групами і типами поселень для вибіркової сукупності;
2. Випадкова вибірка. Для її побудови необхідно:

2.1. Визначити кількість респондентів.

2.2. Розбити територію району на квадрати, виходячи з того, щоб у кожному квадраті проживало приблизно однакове число людей. Відповідно, кількість респондентів у кожному квадраті = загальна кількість респондентів / кількість квадратів. Кількість квадратів вибирається довільно, як правило в залежності від числа інтерв'юєрів.

2.3. У кожному квадраті випадковим образом визначається т.зв. «опорна точка», потім визначається крок опитування, через котрий будуть визначатися респонденти. Як розрахункову формулу кроку можна взяти таку: крок = кількість квартир (будинків) у квадраті / кількість респондентів у кожному квадраті.

Далі опитування проводиться доти, поки не буде набрана визначена кількість респондентів у кожному квадраті. У випадку неможливості провести опитування за адресою, що припала на розрахований крок (нікого немає вдома, не захотіли відкривати двері, немає вдома членів сім'ї потрібного нам віку і т.п.), робиться заміна даної адреси на найближчу. У випадку, коли в квартирі (будинку) проживає кілька людей потрібного нам віку, ми опитуємо, наприклад, того, хто відкрив нам двері.

3. Адресна вибірка. Для її побудови необхідно:

3.1. Визначити кількість респондентів.

3.2. Взяти чи скласти адресну базу даних району.

3.3. Випадковим образом вибрати кількість адрес, що дорівнює визначеній кількості респондентів. Тут також доцільно будувати вибірку окремо для міської і сільської місцевості.

Далі опитування проводиться по цих адресах, при цьому опитується будь-яка людина необхідного нам віку, що проживає по даній адресі, а у випадку неможливості за якимись причинами провести опитування по обраній адресі, вона замінюється на найближчу.

Для **визначення задоволеності населення**, що проживає на території відповідного району, діяльністю публічної адміністрації необхідно:

ї Підготувати перелік завдань, що *дійсно* вирішуються адміністрацією (маючи на увазі, що на практиці адміністрація має займатися вирішенням завдань, які начебто не завжди відносяться до сфери її компетенції) і запропонувати респондентам проранжирувати їх за ступенем важливості для територіальної громади, при цьому найбільш важливому завданню надається найбільший ранг. При складанні переліку завдань слід також пам'ятати, що перелік більше ніж з 20 пунктів буде важливим для сприйняття респондентом, і це може негативно відбитися на результатах.

Запропонувати респондентам оцінити, наскільки вони задоволені тим, як вирішується кожне із завдань за певною шкалою (наприклад, за шкалою від 1 до 5, де 1 означає, що респондент абсолютно не задоволений, 2 – скоріше не задоволений, 3 – десь задоволений, десь ні, 4 – скоріше задоволений, 5 – цілком задоволений).

Можливий варіант запитання: «Оцініть, наскільки Ви особисто задоволені тим, як вирішуються зазначені проблеми, за шкалою від 1 до 5, де 1 означає, що Ви абсолютно не задоволені вирішенням цієї проблеми, 2 – радше не задоволені, 3 – десь задоволені, десь ні, 4 – радше задоволені, 5 – цілком задоволені».

Після одержання даних оцінок визначаються середні значення по кожному із завдань (індекси задоволеності по кожному завданню). І тоді індекс загальної задоволеності (I_{33}) визначається за формулою:

$$I_{33} = \frac{\sum_{i=1}^n P_i I_{3i}}{\sum_{i=1}^n k_i},$$

де I_{3i} – індекс задоволеності і-тим завданням, P_i – ранг і-го завдання, k_i – порядковий номер і-го завдання (тобто $k_1 = 1, k_2 = 2, \dots, k_n = n$) n – кількість завдань.

Наприклад, для наведеного випадку, індекс загальної задоволеності розраховується таким чином:

$$I_{33} = (8*4+10*3+3*5+17*3+2*4+18*2+11*2+13*5+15*4+9*4+16*2+20*1+7*3+19*1+12*5+5*4+4*4+6*4+1*5+14*2) / (1+2+3+4+5+6+7+8+9+10+11+12+13+14+15+16+17+18+19+20) = 590 / 210 = 2,8$$

Зрозуміло, що значення індексу задоволеності коливаються в межах від 1 до 5. Змістовно значення індексу [1; 1,5[означають, що адміністрація повністю не справляється із своїми завданнями, є повністю неефективною; [1,5; 2,5[– скоріше не справляється із своїми завданнями, є малоефективною; [2,5; 3,5[– з якимось завданнями справляється, з якимось – ні, має середню ефективність; [3,5; 4,5[– скоріше справляється із своїми завданнями, є ефективною; [4,5; 5] – добре справляється із всіма своїми завданнями, є високоефективною.

Методика оцінки внутрішньої ефективності

Методика, що пропонується, спрямована на оцінку ефективності діяльності публічної адміністрації з точки зору їхніх співробітників. Даний підхід забезпечує встановлення зворотного зв'язку з тими, хто безпосередньо займається вирішенням повсякденних практичних завдань, отже, бачить основні проблеми, які заважають ефективній діяльності власних організацій.

Метод оцінки – експертні оцінки.

Метод одержання оцінок – суцільне опитування співробітників організацій.

Критерії оцінки: ефективність виконання місії організацій; структура робочого часу співробітників; професійна компетентність; особистісні якості співробітників; задоволеність співробітників характером своєї роботи;

збалансованість структури організації, її гнучкість; «якість» керуючих і інформаційних потоків. Дані критерії дозволяють оцінювати різні внутрішні аспекти діяльності організації.

Розглянемо методику оцінки на прикладі конкретної організації, – Н-ської адміністрації. Але спочатку зупинимося на питанні уніфікації вимірювальних шкал, застосовуваних в отриманні експертних оцінок, що важливо для дістання загального показника внутрішньої ефективності, – оскільки в ньому враховуються кілька показників, усі вони повинні бути приведені до єдиної шкали.

У змістовній частині інструментарію, що застосовується для проведення опитування в організації, використовуються три типи шкал: порядкова, номінальна і номінальна із сумісними альтернативами. Зміна порядкової шкали досягається простим зсувом і, при необхідності, перекалібруванням.

Наприклад . Ми дістали, що середнє значення по шкалі від 1 до 5 (де середньою точкою є 3) дорівнює 2 і хочемо перевести отримане значення в нове за шкалою від -2 до 2 (де середньою точкою є 0). Для цього ми зсуваємо значення на величину $3-0=3$, тобто нове значення буде -1.

У випадку номінальної шкали береться значення у відсотках однієї з альтернатив (або сума відсотків декількох альтернатив), значимої в даному випадку, що розглядається далі як звичайне числове значення за шкалою від 0 до 100 (зрозуміло, що саме такий можливий проміжок коливання значення). Переведення значення у відповідність з іншою шкалою здійснюється як для порядкової шкали.

Наприклад . Ми одержали наступний розподіл відповідей на запитання «Чи вважаєте Ви, що структура Вашої організації є оптимальною?»: 60% респондентів відповіли «так», 20% – «ні» і 20% – «важко відповісти». Ми вибираємо в якості значимої позицію «так», припускаючи, що якщо 100% респондентів вибрали цю позицію, то структура організації є, з їхнього погляду, цілком оптимальною, а якщо дану позицію відзначили 0%, – то цілком неоптимальною. Таким чином, у нашому випадку, значення показника оптимальності структури дорівнює 60 по шкалі від 0 до 100. Переведення в іншу, симетричну, шкалу здійснюється по формулі: (старе значення – 0,5 значення старої верхньої границі) / (0,5 значення старої верхньої границі / значення нової верхньої границі). Тобто при переході до шкали від -2 до 2 нове значення = $(60 - 50) / (50/2) = 0,4$.

При наявності шкали номінальної із сумісними альтернативами необхідно певним чином враховувати процентне значення всіх альтернатив (або їхню комбінацію, наприклад, суму), що розглядаються як звичайні числові значення за шкалою від 0 до N, де $N= 100 * \text{кількість значущих альтернатив}$. При цьому варто враховувати, що певний єдиний показник можна дістати тільки з порівняння протилежних позицій. Переведення значення у відповідність з іншою шкалою здійснюється як для номінальної.

Наприклад . У відповідях на запитання «Які якості повинні бути властивими керівнику в першу чергу?» 60% відзначили, що це компетентність, 40% – відповідальність, 30% – організаторські здібності. У той же час, відповіді на запитання «Якими якостями володіє Ваш керівник?» дали наступні результати: 40% відзначили компетентність, 40% відповідальність і 40% - організаторські здібності. Є видним розрив між необхідними і реальними якостями, що у випадку «ідеального» варіанта був би відсутній, тобто різниця між необхідними і реальними показниками дорівнювала б 0. У той же час максимально можливий розрив дорівнює $100 * \text{кількість значущих (розглянутих нами) альтернатив}$.

Таким чином, показник відповідності якостей керівника необхідним визначається за формулою:

$$I_{OЯ} = \sum_{i=1}^m |K_{Ni} - K_{Ri}|$$

де K_N – відсоток респондентів, що вважають що і-та якість повинна бути присутньою у керівників для забезпечення високої ефективності діяльності організації, K_R – відсоток респондентів, які відзначили, що і-та якість дійсно є присутньою у керівників, m – кількість особистісних якостей. У нашому випадку $I_{OЯ} = (60-40) + (40-40) + (40-30) = 30$ по шкалі від 0 до 300. Переведення значення в іншу шкалу здійснюється як у попередньому прикладі, тому по шкалі від -2 до 2 $I_{ЛК} = 1,6$.

Оцінку ефективності діяльності варто пов'язувати з цілями і завданнями організації, тому спочатку слід визначити те, як розуміють співробітники організації її основне завдання (місію).

Можливий варіант запитання : “У чому Ви бачите основне завдання своєї організації?” Далі пропонується перелік альтернатив (варіантів відповіді).

Так, у Н-ській адміністрації місію своєї організації 39% респондентів бачать у наданні соціальних послуг населенню, 25% - у забезпеченні потреб населення на відповідній території, 19% - у проведенні державної політики на місцях. У категорії керівників акценти розташувалися трохи інакше: 50% вважають як основне завдання організації забезпечення потреб населення на відповідній території, 25% - надання соціальних послуг населенню, 8% - проведення державної політики на місцях.

Далі іде загальна оцінка ефективності діяльності організації в зв'язку з виконанням відзначеної місії, у результаті якої визначається індекс ефективності виконання місії (I_M).

Можливий варіант запитання : «Як би Ви оцінили ефективність роботи Вашої організації за шкалою від -2 до 2, де -2 - організація цілком не справляється із завданням, -1 – скоріше не справляється, 0 – важко сказати, чи справляється ні, 1 – скоріше справляється, 2 - справляється цілком?».

Співробітники Н-ської адміністрації оцінюють ефективність роботи своєї організації по виконанню вищевказаних завдань (I_M) досить високо, – $I_M = 1,20$. Але при цьому переважна більшість опитаних (81%) вважають, що ефективність роботи організації можна підвищити.

Наступна експертна оцінка, спрямована на аналіз структури робочого часу співробітників.

Можливі варіанти запитань : «Скільки в % у Вас займають перераховані нижче види діяльності?» і «Скільки дані види діяльності повинні займати часу для забезпечення ефективної діяльності Вашої організації?» (далі іде перелік видів діяльності).

Зіставлення отриманих відповідей на дані питання показують, що співробітники Н-ської адміністрації, в першу чергу, вважають за необхідне більше часу витратити на використання комп'ютерної техніки (34% проти 26%, що витрачається зараз), і менше часу повинно йти на ведення документації (36% проти 42%). Такі оцінки дозволяють зробити висновок, що для підвищення ефективності роботи організації в цілому, або слід поліпшити комп'ютерну базу Н-ської адміністрації (якщо комп'ютерної техніки не вистає), або (у випадку наявності достатньої кількості комп'ютерів) підвищити рівень володіння комп'ютерною технікою серед працівників організації, тобто запропонувати їм пройти спеціальне навчання. Ці заходи дозволять значно зменшити витрати робочого часу на ведення документації, тобто роботу з паперовими носіями інформації.

Індекс оптимальності структури робочого часу ($I_{СЧ}$) визначається за формулою:

$$I_{СЧ} = \sum_{i=1}^m |t_{Ni} - t_{Ri}|,$$

де t_{Ni} – час, який необхідно затратити на i -тий вид діяльності (у %), t_{Ri} – час, що реально витрачається на i -тий вид діяльності (у %), m – кількість видів діяльності.

У випадку для Н-ської адміністрації $I_{СЧ}$ дорівнює 81 за шкалою від 0 до 1000, де 0 означає, що наявна структура робочого часу цілком відповідає, а 1000 – що цілком не відповідає представленням експертів про те, якою вона повинна бути. Або $I_{СВ} = 1,67$ за шкалою від -2 до 2, де -2 – наявна структура цілком не відповідає необхідній, -1 – скоріше не відповідає, 0 – у чомусь відповідає, у чомусь ні, 1 – скоріше відповідає, 2 – цілком відповідає.

Наступні експертні оцінки стосуються *професійної компетенції* співробітників організації. При цьому аналіз доцільно проводити не тільки за загальним масивом оцінок, але й окремо по категоріях співробітників у залежності від видів діяльності, що є основними в їхній роботі, звертаючи увагу на ті вміння й навички, що найбільш необхідні саме для даного конкретного виду діяльності. У результаті визначається індекс володіння необхідними знаннями, уміннями і навичками співробітниками організації ($I_{ВЗ}$).

Можливі варіанти запитань : «Оцініть, наскільки Ваші колеги (Ваші керівники) володіють необхідними в їхній роботі знаннями, уміннями і навичками за шкалою від -2 до 2, де -2 означає, що вони зовсім не мають необхідні знання, уміння і навички, -1 – скоріше не мають, 0 – важко сказати, мають чи ні, 1 – скоріше мають, 2 – мають повною мірою» і «Оцініть наскільки Ви володієте наведеними нижче знаннями, уміннями і навичками за тією ж шкалою» (далі іде список знань, умінь і навичок).

Оцінюючи загальний рівень володіння необхідними знаннями, уміннями і навичками для забезпечення ефективної роботи організації, співробітники Н-ської адміністрації дають високу оцінку як своїм колегам (індекс $I_{ВЗс} = 1,58$), так і своїм безпосереднім керівникам ($I_{ВЗр} = 1,60$). Таким чином, у середньому по організації індекс володіння необхідними знаннями, уміннями і навичками $I_{ВЗ} = 1,59$.

У результаті аналізу по окремих категоріях можна відзначити, що, наприклад, працівники, у роботі яких ведення документації займає 50% і більше робочого часу, визнають, що найбільш незасвоєними для них є вміння грамотно використовувати законодавчу базу і складати й оформляти ділові документи. Приведені показники свідчать про невисокий рівень компетентності певного числа представників даної групи, у зв'язку з чим їм необхідно додаткове навчання в спеціалізованому навчальному закладі.

Далі оцінюються ті *особистісні якості*, що повинні бути властиві керівникам та рядовим співробітникам для забезпечення ефективної роботи організації і проводиться порівняння ідеальних якостей з реально властивими співробітникам.

Можливі варіанти запитань : «Які якості повинні бути властиві керівникам (співробітникам) для забезпечення ефективної діяльності організації?» і «Які якості властиві Вашим керівникам (Вам особисто)?» (далі іде список якостей).

Під час аналізу відповідей респондентів у Н-ській адміністрації звернув на себе увагу той факт, що опитані не виділяють компетентність як одне з основних своїх особистісних якостей (тільки 32% співробітників і 31 % керівників віднесли компетентність до своїх основних якостей). Це підтверджує попередні висновки стосовно того, що в роботі багатьох співробітників організації існують реальні проблеми з володінням необхідними для виконання своєї роботи вміннями і навичками. Порівняння особистісних якостей рядових співробітників і керівників показує, що представники обох категорій виділяють у собі такі якості як відповідальність (по 69% в обох категоріях), і порядність (48% і 46%, відповідно), але співробітники, більше вміють слухати інших (34% проти 8% у керівників). Невміння керівників слухати інших безумовно може негативно впливати на загальний психологічний клімат у колективі. У той же час співробітники менше вміють мислити системно й аналітично (тільки 16% співробітників виділяють у собі таку якість проти 46% у керівників), менше мають організаторських здібностей (22% проти 54%).

Індекс наявності необхідних особистісних якостей для забезпечення високої ефективності діяльності організації ($I_{ОЯ}$) визначається подібно $I_{СВ}$ за формулою, що вже наводилась:

$$I_{ОЯ} = \sum_{i=1}^m |K_{Ni} - K_{Ri}|,$$

де K_N – відсоток респондентів, які вважають, що i -та якість повинна бути присутня у керівників чи співробітників для забезпечення високої ефективності діяльності організації, K_R – відсоток респондентів, що

відзначили, що і-та якість дійсно є присутньою у керівників чи співробітників організації, m – кількість особистісних якостей [28].

У Н-ській адміністрації для керівників $I_{Лкр} = 91$, а для співробітників $I_{Лкс} = 163$ за шкалою від 0 до 2100, де 0 означає повну відповідність наявних і необхідних особистісних якостей, 2100 – повну відсутність такої. Або за шкалою від -2 до 2 (де -2 – повна відсутність відповідності, -1 – скоріше не відповідність, 1 – скоріше відповідність, 2 – повна відповідність необхідних і наявних особистісних якостей) $I_{Лкр} = 1,83$ і $I_{Лкс} = 1,68$, а в середньому по організації даний індекс $I_{Лк} = 1,75$.

То, наскільки співробітник *задоволений своєю роботою* також є одним з факторів, що впливають на ефективність його роботи. І про це дозволяють судити наступні експертні оцінки, для одержання яких доцільно використовувати не тільки прямі, але і непрямі запитання. У результаті визначається індекс задоволеності (I_3) і, при необхідності, неявний індекс задоволеності ($I_{3н}$).

Можливі варіанти запитань : «Оцініть, наскільки Ви задоволені характером своєї роботи за шкалою від -2 до 2, де -2 означає повну незадоволеність, -1 – скоріше незадоволеність, 0 – у чомусь задоволеність, у чомусь ні, 1 – скоріше задоволеність, 2 - повну задоволеність» (пряме запитання) і «Погодилися б Ви перейти на іншу роботу, аналогічну за посадою і зарплатою, але іншу за характером?» (непряме запитання).

Більшість співробітників Н-ської адміністрації радше задоволені, ніж ні характером своєї роботи: індекс задоволеності $I_3 = 1,10$ за шкалою від -2 до 2. Причому, керівники організації відчувають себе на робочому місці краще ($I_{3р} = 1,32$ проти $I_{3с} = 0,90$ у рядових співробітників). Але стурбованість викликає той факт, що 62% респондентів не впевнені в тім, що якби їм запропонували перейти на іншу роботу, аналогічну за посадою і заробітною платою, але іншу за характером, вони б відмовилися від такої пропозиції, причому 20% опитаних скоріше (13%) чи безсумнівно (7%) погодилися б з такою пропозицією. Ці дані свідчать, що в дійсності багатьох працівників не зовсім задовольняє характер їхньої роботи, і що їхні знання, уміння і навички були б корисні при виконанні іншої роботи. Визначивши цих співробітників і проаналізував реальні причини невдоволення, а також наявні уміння і звички конкретного співробітника, можна запропонувати керівництву організації перевести його на ту посаду, де співробітник зміг би працювати краще.

Наприклад, візьмемо рядового співробітника Д, який працює в загальному відділі адміністрації. Цей співробітник відзначив, що він безумовно погодився б перейти на іншу за характером роботу, тобто характер його нинішньої роботи, а саме переважно (90% робочого часу) ведення документації його не задовольняє. У той же час виявилось, що він, добре володіє уміннями і навичками, необхідними для збору й аналізу інформації і для роботи з комп'ютерною технікою. Тому було б доцільним перевести його на іншу роботу, пов'язану з виконанням саме цих видів службової діяльності.

З огляду на приведені дані можна визначити і неявний індекс задоволеності ($I_{3н}$), що дорівнює 1,20 за шкалою від -2 до 2. Але оскільки $I_{3н}$ менше I_3 , то надалі варто враховувати останній (у протилежному випадку варто було б знайти середнє від I_3 і $I_{3н}$).

Наступна група експертних оцінок стосується *структури організації*, для розгляду якої використовуються такі показники: наявність підрозділів, що дублюють функції інших; наявність підрозділів, котрі були створені для виконання певних тимчасових завдань і потреба в яких уже зникла; необхідність укрупнення, об'єднання підрозділів; необхідність створення нових підрозділів; необхідність збільшення кількості співробітників; необхідність зменшення кількості співробітників У результаті цих оцінок визначається індекс збалансованості структури організації (I_6).

Можливі варіанти запитань : «Чи потребує структура Вашої організації зміни або удосконалення?», «Чи є у Вашій організації «зайві» підрозділи, тобто ті, котрі дублюють функції інших підрозділів, або ті, котрі були створені для виконання певних тимчасових завдань і потреба в існуванні яких уже зникла?» і «Чи вважаєте Ви за необхідне: укрупнення, об'єднання деяких підрозділів, створення нових підрозділів, збільшення або зменшення кількості співробітників у деяких підрозділах?» При цьому у випадку позитивної відповіді пропонується вказати який саме підрозділ респондент має на увазі.

У Н-ській адміністрації 59% респондентів відзначили, що структура їхньої організації потребує деякого удосконалення, що свідчить про наявність певних структурних проблем. У той же час, на думку більшості респондентів, у їхній організації не існує «зайвих» підрозділів. Не вважають співробітники організації необхідним і укрупнення, об'єднання підрозділів або створення нових, а також збільшення чи зменшення кількості співробітників у деяких підрозділах. Проте, не можна не відзначити думку 24% керівників (і це досить вагома думка), які вважають, що підрозділи, що дублюють функції інших, у їхній організації наявні.

Індекс збалансованості структури організації (I_6) визначається як середнє по шести відзначених оцінках. При цьому для перших двох оцінок (відносно «зайвих» підрозділів) доцільно враховувати разом дві позиції, – «так» і «важко відповісти», а для інших чотирьох – тільки позицію «так». У розглянутій організації $I_6 = 19,7$ за шкалою від 0 до 100 або $I_6 = 1,21$ за шкалою від -2 до 2.

Наступні оцінки стосуються визначення «гнучкості» структури. Даний показник доцільніше розглядати окремо від інших структурних показників, оскільки він у деякому сенсі визначає здатність організації швидко реагувати не тільки на внутрішні потреби організації, але і на зовнішні зміни. За результатами експертних оцінок визначається індекс гнучкості структури (I_7).

Можливий варіант запитання : «Чи є структура Вашої організації гнучкою?»

В оцінці «гнучкості» структури своєї організації респонденти в Н-ській адміністрації не прийшли до єдиної думки, – 33% вважають, що вона є гнучкою, 22% – що не є і 45% завагалися дати свою оцінку. Тому зробити якісь зважені аналітичні висновки в даному випадку не представляється можливим. Проте, індекс гнучкості структури (I_7) визначити можна. Причому в даному випадку через велику кількість тих, що завагалися дати свою оцінку, що може

пояснюватися нерозумінням суті поняття «гнучкість», доцільно брати до уваги тільки позицію «так», хоча точніше було б розглядати спільно позиції «ні» і «важко відповісти». Таким чином, одержуємо, що $I_T = 0,68$ за шкалою від -2 до 2.

Останні експертні оцінки пов'язані з *внутрішньоорганізаційними потоками*, які характеризуються: «якістю» керуючих потоків; швидкістю проходження внутрішньої документації і швидкістю проходження інформації між підрозділами. Для їхнього аналізу необхідно «спуститися» на рівень нижче, тобто на рівень окремого підрозділу. За результатами оцінок одержуємо індекси «якості» керуючих ($I_{КП}$) і інформаційних ($I_{ІП}$) потоків.

Можливі варіанти запитань: «Від кого усередині організації Ви одержуєте вказівки і розпорядження?» і «Оцініть, наскільки Вас задовольняє швидкість проходження внутрішньої документації й інформації між підрозділами, за шкалою від -2 до 2, де -2 – абсолютно не задовольняє, -1 – радше не задовольняє, 0 – коли як, 1 – радше задовольняє, 2 – цілком задовольняє».

У Н-ській адміністрації як приклад розглянемо один підрозділ, - відділ соціального захисту населення. Аналіз всіх інших підрозділів проводиться аналогічно. Відповіді працівників даного відділу щодо того, від кого усередині організації вони одержують вказівки і розпорядження, викликають занепокоєність, - лише 17% одержують їх від свого безпосереднього керівника. У більшості (70%) працівники зазначеного відділу одержують вказівки і розпорядження від декількох осіб (безпосереднього і прямих керівників), а 13% - від осіб, яким вони взагалі не підпорядковуються. Це говорить про необхідність звернути саму серйозну увагу на керуючі потоки з метою їхнього коректування.

Визначення індексу «якості» керуючих потоків ($I_{КП}$) залежить, в принципі, від прихильності до однієї з двох позицій: перша передбачає, що вказівки та розпорядження повинні надходити тільки від безпосереднього начальника і тільки у винятковому випадку – від прямих (т.зв. «армійська модель»); друга, – що вказівки та розпорядження можуть надходити однаково як від безпосереднього, так і від прямих начальників. У першому випадку $I_{КП}$ визначається по відсотку експертів, що вибрали варіант відповіді «одержую тільки від безпосереднього начальника», у другому – спільно по відсотку експертів, що вибрали цей варіант відповіді або варіант «одержую від безпосереднього і прямих начальників».

Виходячи, наприклад, із прихильності першій позиції, дістанемо, що в середньому по відділу соціального захисту населення $I_{КП} = -0,32$ за шкалою від -2 до 2. Подібним чином визначаються $I_{КП}$ і по інших підрозділах. Слід зазначити, що значущих відмінностей по різних підрозділах розглянутої організації не спостерігається й у середньому по організації $I_{КП} = -0,35$. Звичайно, можна було б відразу визначити середній $I_{КП}$ по всій організації, але в цьому випадку можливо упустити специфіку відносин «начальник-підлеглий» в окремих підрозділах, що іноді буває важливим.

Для оцінки внутрішньоорганізаційних інформаційних потоків пропонуються два критерії, розглянуті потім спільно, – швидкість проходження внутрішньої документації та інформації між підрозділами.

Співробітники відділу соціального захисту населення не зовсім задоволені як швидкістю проходження внутрішньої документації, так і швидкістю проходження інформації між підрозділами, – у першому випадку цілком задоволені 39%, а в другому – 42%. У подібному випадку варто визначити, з якими саме підрозділами усередині організації контактують ті експерти, що незадоволені зазначеною ситуацією, для чого можна скористатися звичайним фільтром даних. Аналіз показує, що співробітники, що зовсім чи частково незадоволені швидкістю проходження внутрішньої інформації переважно контактують з відділом праці і зайнятості, загальним і фінансовим відділами, а ті, що зовсім чи частково незадоволено швидкістю проходження інформації між підрозділами, – з відділом праці і зайнятості. Такі результати говорять про необхідність удосконалення інформаційних потоків між відділом соціального захисту і зазначеними підрозділами і особливо це стосується взаємин з відділом праці і зайнятості.

Індекси задоволеності швидкістю проходження внутрішньої документації ($I_{ШВД}$) і швидкістю проходження інформації між підрозділами ($I_{ШІП}$), що визначаються по позиції «так, цілком» у відповідях експертів, дорівнюють для відділу соціального захисту населення відповідно -0,44 і -0,32 по шкалі від -2 до 2, а загальний індекс оцінки внутрішніх інформаційних потоків $I_I = -0,38$. У цілому ж по організації $I_{ШВД} = -0,38$, $I_{ШІП} = -0,30$, а $I_I = -0,34$.

Після визначення всіх вищевказаних індексів можна визначити *загальний індекс внутрішньої ефективності* ($I_{ВЕ}$) організації як середнє від всіх індексів, а також виробити рекомендації з підвищення внутрішньоорганізаційної ефективності.

Загальний індекс внутрішньої ефективності для Н-ської адміністрації складає **0,95** за шкалою від -2 до 2, де -2 означає низьку, а 2 – високу ефективність. Отримані експертні оцінки і їхній аналіз дозволяє запропонувати наступні рекомендації з підвищення внутріорганізаційної ефективності даної організації:

- підвищити в організації рівень використання комп'ютерної техніки;
- запропонувати деяким співробітникам пройти додаткове навчання (на курсах підвищення кваліфікації, тематичних семінарах і т.п.) з метою поліпшення конкретних знань, умінь і навичок, що необхідні в їхній практичній діяльності;
- запропонувати за можливості деяким співробітникам аналогічну за посадою, але іншу за характером роботу;
- переглянути розподіл функцій між підрозділами з метою запобігання їхнього дублювання;
- удосконалити структуру підпорядкованості в організації;
- поліпшити оборот внутрішньої документації і проходження інформації між окремими підрозділами [28].

Підвищення ефективності діяльності адміністрацій, може мати короточасний, непостійний характер і змінюватися її зниженням. Констатувати ж стійку тенденцію підвищення ефективності можна лише за випадку докорінної зміни самої адміністрації, перетворення її *нависокоефективну організацію*.

3. Фактори підвищення ефективності публічного адміністрування. Високоєфективні публічні адміністрації

Значне поширення останніми роками, стосовно до публічного сектора одержав термін *високоєфективні організації*. *Високоєфективні організації* – це ті, співробітники яких виробляють необхідні товари чи надають необхідні послуги більш високої якості за такої ж чи меншої кількості ресурсів. Продуктивність і якість роботи співробітників поліпшується постійно, зі дня на день, із тижня на тиждень, щорічно.

Наведене визначення вимагає декількох пояснень. По-перше, воно має відносний часовий характер, тобто для констатації перетворення організації на високоєфективну потрібен певний проміжок часу, на протязі якого постійно (безперервно чи дискретно) оцінюється ефективність діяльності організації.

По-друге, усі процеси, що відбуваються у високоєфективних організаціях і, насамперед, процеси перетворення та змін, зосереджено навколо людей, сфокусовано на них, причому це стосується як людей усередині організації (співробітників), так і поза нею (зовнішні реципієнти, в першу чергу клієнти). Звичайно, здійснення цих процесів неможливе без відповідних технологій і методів, але в даному випадку вони вторинні стосовно людей, будучи лише допоміжними інструментами.

По-третє, поняття «високоєфективна організація», у принципі, не обов'язково повинне збігатися з поняттям *організаційна одиниця*, – воно може бути як вужче, тобто стосуватися окремих груп співробітників усередині організаційної одиниці, що працюють разом над вирішенням загального завдання, так і ширше, тобто поєднувати кілька організаційних одиниць (чи підрозділів різних організацій), що виконують загальне завдання. Однак на практиці такі ситуації зустрічаються досить рідко, в основному все ж таки межі цих понять збігаються.

По-четверте, поняття «необхідні товари і послуги» співвідноситься з виконанням місії, яка полягає в одержанні *дійсно значущих* з погляду клієнтів результатів.

По-п'яте, високоєфективні організації здатні досягати необхідних результатів і *не знижувати якості роботи* за зменшення кількості ресурсів, звичайно, до певного, «критичного» рівня.

Нарешті, високоєфективні організації *динамічні*, у них постійно відбуваються зміни, адекватні зовнішньому середовищу, що змінюється. Відповідно, і співробітники цих організацій постійно удосконалюються, підвищують свій професійний рівень.

Високоєфективні організації:

- формують свою структуру, виходячи з цілей і завдань своєї діяльності;
- реструктурують свою діяльність із метою максимального задоволення потреб клієнтів;
- постійно підтримують і розвивають зв'язок із зовнішнім середовищем;
- є гнучкими, швидко пристосовуються до нових умов;
- конкурентоспроможні;
- мотивують і надихають співробітників на ефективну роботу [28].

Високоєфективні організації формують структуру, виходячи з цілей і завдань діяльності. Вони на відміну від традиційних спочатку визначають основні цілі й завдання діяльності, і лише потім формують свою структуру. При цьому, по-перше, цілі і завдання співвідносяться з потребами клієнтів (та інших реципієнтів); по-друге, розробляються критерії оцінки успішності виконання завдань і якості роботи.

Високоєфективні організації реструктурують діяльність із метою максимального задоволення потреб клієнтів. Для публічних адміністрацій висока ефективність, насамперед, означає задоволення потреб клієнта. Тому вони зосереджені у своїй діяльності, радше, не навколо правил і інструкцій, а навколо даних потреб, намагаючись задовольнити їх максимально повно, постійно підвищуючи для цього якість послуг, що надаються, та урізноманітнюючи їх.

Високоєфективні організації постійно підтримують і розвивають зв'язок із зовнішнім середовищем. Маючи розвинуті комунікативні канали із зовнішнім середовищем, вони одержують потрібний результат:

- по-перше, отримують необхідну і повну інформацію про потреби клієнтів;
- по-друге, оперативно довідуються про зміни, які відбуваються в зовнішньому середовищі, що дозволяє адекватно і швидко на них реагувати;
- по-третє, клієнти не відчувають відчуженості з боку організацій, сприймають їх як партнерів.

Високоєфективні організації є гнучкими, вони швидко пристосовуються до нових умов. Оскільки високоєфективні організації формують свою структуру залежно від завдань, що стоять перед ними, які, у свою чергу, визначаються потребами клієнтів та інших реципієнтів (зовнішнього середовища), вони здатні швидко адаптуватися до змін, що відбуваються в навколишньому середовищі. Тобто зміни в навколишньому середовищі (у даному випадку, зміна потреб зовнішніх реципієнтів) ведуть до коригування завдань, що стоять перед організаціями, а відповідно до змінених завдань трансформуються і структура організацій (створюються нові чи ліквідуються деякі існуючі підрозділи, що існують, змінюється кількість співробітників у деяких підрозділах тощо).

Високоєфективні організації конкурентоспроможні. Чітке розуміння загальних цілей і завдань організації та своїх власних кожним співробітником, їхня висока кваліфікація і творчий потенціал, партнерські стосунки між співробітниками всередині організації, швидке реагування на зовнішні зміни забезпечують конкурентоспроможність не лише щодо інших організацій публічного сектора, але й щодо приватних організацій (у тих сферах, де така конкуренція можлива).

Високоєфективні організації мотивують і надихають співробітників на ефективну роботу. Співробітники – «життєве ядро» високоєфективної організації. Результат діяльності організації залежить від якості роботи кожного з її співробітників. Тому, у високоєфективних організаціях створюються такі умови, щоб кожен співробітник міг максимально повно використовувати свої знання, вміння, навички, творчий потенціал, а також постійно

поліпшувати їх. Крім того, у співробітниках заохочується прагнення до вироблення нових підходів до вирішення завдань, що стоять перед ними й організацією.

Для кращого розуміння суті високоефективних організацій розглянемо, крім зазначених характеристик, також і порівняльні відмінності високоефективних організацій проти традиційних за декількома параметрами (табл. 4.2).

Таблиця 9.2. Порівняльні характеристики високоефективних і традиційних організацій

Параметри	Традиційні організації	Високоефективні організації
Співробітники	Мають вузьку спеціалізацію Індивідуалісти	Мають широкую спеціалізацію Колективісти
Система прийняття рішень	Централізована Закрита	Децентралізована (у межах компетенції) Відкрита
Управління трудовими ресурсами	Стандартизований добір співробітників Звичайне навчання Оплата залежно від обсягу виконаної роботи Індивідуальна робота	Добір на підставі неформалізованої співбесіди Постійне навчання Оплата залежно від якості виконаної роботи Командна робота
Структура	Негнучка Жорсткоієрархічна Організована навколо функцій	Гнучка М'якоієрархічна Організована навколо завдань
Організаційні цінності і культура	Заохочується беззаперечна покора розпорядженням керівництва, прихильність до традицій	Заохочується ініціатива, новаторство, співробітництво

Високоефективні організації мають низку переваг порівняно з традиційними, особливо цінних в умовах трансформаційних процесів, що характеризуються високою динамічністю і мінливістю. Особливості, що відрізняють високоефективні організації від традиційних, пов'язані з трьома основними типами змін, що повинні статися з організацією, а саме зі змінами у ставленні:

- співробітників до своєї роботи;
- організації до її клієнтів;
- організації до зовнішнього середовища.

Зміна ставлення співробітників до своєї роботи. Винахід конвеєра і розвиток масового, серійного виробництва на початку ХХ ст. викликали революцію у виробництві, дозволивши досягнути небувалої доти продуктивності. Оскільки успішні ідеї «заразні», методи організації масового виробництва й організаційна культура, що їх підтримує, були згодом адаптовані в інших сферах. Не уник цієї долі й публічний сектор.

Якщо проаналізувати організацію робочого процесу в традиційних організаціях, то легко можна побачити аналогію з конвеєром: загальне завдання (вирішення якого аналогічне «кінцевому продукту») зазвичай розбивається на декілька більш простих і менш масштабних підзавдань («деталей кінцевого продукту»), за кожним з яких закріплюються відповідальні («збирачі на конвеєрі»); кожний відповідальний за те чи інше підзавдання, будучи вузькоспеціалізованим, знає досконало тільки свою маленьку ділянку роботи.

Протягом багатьох років такий підхід «спрацьовував» дуже успішно як у приватному, так і в публічному секторі. Але вісімдесяті та, особливо, динамічні дев'яності роки внесли свої корективи (що, у першу чергу, торкнулося приватного сектора). Коли гостро постало питання про пошук нових шляхів підвищення ефективності діяльності, що вилилося в активне використання інновацій, креативних підходів, «конвеєрний» підхід до організації робочого процесу перестав влаштовувати. Дійсно, як можна очікувати інновацій від співробітника, що, будучи зосереджений на невеликій рутинній ділянці роботи, не може бачити «загальної картини», та, навіть більш того, не бажає її бачити?!

Нескладним діям, які вимагаються від виконавця при розподілі загального завдання на декілька елементарних, навчитися легко. Легко в цьому разі й контролювати роботу виконавця. Але за цього випадку неможливо сподіватися на творчий підхід, без якого як окремих співробітників, так і організація в цілому не зможуть цілком реалізувати свій потенціал. Тому перехід до високоефективних організацій вимагає зміни у ставленні працівників до своєї роботи таким чином, щоб вони розуміли загальні цілі й завдання організації, чітко бачили зв'язок своєї діяльності з ними, сприймали свою роботу як частину «загальної справи».

Зміна ставлення організації до її клієнтів. Досить часто можна чути, як співробітники організації говорять про себе «ми», а про клієнтів та інших зовнішніх реципієнтів «вони», підкреслюючи тим самим межу, що існує між ними, сприймаючи клієнтів як «гравців іншої команди» (часто недружньої).

У високоефективних організаціях ця дихотомія «ми – вони» долається, оскільки вона не дозволяє організації повною мірою враховувати потреби клієнтів, що, у свою чергу, не дозволяє досягти високої ефективності.

Зміна ставлення організації до зовнішнього середовища. Традиційні організації звичайно споруджують захисні бар'єри між собою і «повним небезпеки» зовнішнім середовищем, створюючи свого роду демаркаційну лінію. Перехід до високоефективних організацій і тут вимагає змін. Характерною рисою високоефективної організації є те, що вона розглядає зовнішнє середовище, насамперед, з погляду можливості знайти там додаткові ресурси чи потенційних союзників для досягнення своїх цілей. А постійний моніторинг зовнішнього середовища дозволяє вчасно реагувати на зміни, що відбуваються в ньому, як позитивні, так і негативні.

Для перетворення традиційної організації на високоефективну, насамперед, потрібно:

1. *Постійне і послідовне керівництво, що фокусується на високій ефективності.* Безсумнівно, неможливо здійснювати перетворення організації без підтримки й участі в даному процесі її керівництва. Саме керівництво, як таке, що має найбільшу компетенцію й найбільшою мірою володіє інформацією, повинне виступити ініціатором і організатором змін в організації, забезпечувати їхню послідовність і безперервність, спрямовувати діяльність організації в цілому та кожного підрозділу і співробітника у бік постійного підвищення ефективності.
2. *Розробка і впровадження адекватної системи вимірювання ефективності.* Цей крок вимагає з боку керівництва певної сміливості, оскільки діяльність організації в цьому випадку стає більш «прозорою» для реципієнтів. А відомо, що будь-яка діяльність складається не завжди з одних тільки успіхів і досягнень (що абсолютно природно), але і з помилок і невдач, які тепер не сховаєш від «сторонніх очей» (як це намагається робити більшість керівників).
3. *Готовність змінити організацію в цілому,* тобто не обмежитися якими-небудь локальними, а здійснити широкомасштабні зміни.
4. *Спрямування частини ресурсів на створення та підтримку системи постійного навчання співробітників.* Як відзначалося вище, одними з основних характеристик високоефективної організації є широка спеціалізація її співробітників і здатність швидко пристосовуватися до нових умов, що вимагає постійного підвищення кваліфікації співробітників, їхнього навчання (за необхідності) новим умінням і навичкам. А для цього, в свою чергу, необхідна ресурсна підтримка дійсної системи навчання співробітників, що буде створена не на формальній основі, а максимально враховує потреби як окремих співробітників, так і організації в цілому.

За дотримання зазначених умов можна певним чином бути впевненим в успішності процесу перетворення публічної адміністрації на високоефективну організацію.

Запитання для самоконтролю.

Питання для обговорення

1. Поняття результативності та ефективності публічного адміністрування.
2. Фактори результативності та ефективності публічного адміністрування.
3. Вимір продуктивності, результативності та ефективності публічного адміністрування.

Перелік ключових термінів та понять теми

Результативність публічного адміністрування, фактори результативності, критерії результативності, ефективність публічного адміністрування.

Питання для самоконтролю:

1. Критерії результативності та ефективності публічного адміністрування.
2. Фактори підвищення ефективності публічного адміністрування.
3. Контрактна система та неокорпоративізм.

Ситуаційна вправа

Міністерством був виданий наказ про вилучення у казенного підприємства будівлі цеху, який на протязі 3-х років не використовувався підприємством. Казенне підприємство „Н” подало позов до суду про визнання наказу недійсним. Вирішіть справу.

Додаткові джерела:

1. Державна політика: аналіз та впровадження в Україні: Конспект лекцій до навчального модуля. — К.: Вид-во УАДУ, 2008. — 80 с.
2. Державне управління та державна служба: Словник-довідник / Уклад. О. Ю. Оболенський. — К.: КНЕУ, 2009. — 280 с.
3. Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування: Моногр. / Ред. О. Ю. Оболенський. — Хмельницький: Поділля, 1999. — 170 с.
4. Державне управління: філософські, світоглядні та методологічні проблеми: Моногр. / Ред. В. М. Князев. — К.: Міленіум, 2007. — 320 с.

Розділ 3. Публічне адміністрування в соціальній та економічній сферах

Тема 10. Основні засади публічного адміністрування в соціальній сфері

1. Публічне адміністрування у сфері юстиції

Правова політика держави проявляється у програмно-правових документах, проектах, концепціях (концепції цивільного, кримінального, адміністративного та інших кодексів), заявах, в законодавчих актах, у тому числі тих, які стосуються правозастосовної сфери - сфери реалізації праці юриста-спеціаліста (суд, прокуратура, міліція, нотаріат тощо).

Правова політика держави ґрунтується на конкретному розумінні права і закону, правових принципах. В Україні основоположною та незаперечною вимогою правової політики є принцип верховенства права, закріплений в ст. 8 Конституції країни. Це означає, що правова політика України має гуманістичну спрямованість - загальнодержавну цільову установку на охорону і захист прав і свобод людини, на відповідальність не тільки особи перед державою, а й держави перед особою. Як писав український юрист початку ХХ ст. Б. О. Кістяківський, "право лише там, де є свобода особистості". Ця цільова установка, яка відповідає міжнародним документам про права і свободи людини, покликана пронизати все правове поле держави, насамперед такі форми його діяльності, як створення законів та інших нормативно-правових актів, застосування законів, охорона права тощо.

Визначивши орієнтацію свого розвитку - побудова демократичної, соціальної, правової держави - Україна покликана проводити правову політику всередині країни і за її межами відповідно до свого правового статусу.

Чималу роль у формуванні державної правової політики, насамперед у сфері захисту прав і законних інтересів громадян та їх об'єднань, відіграє Міністерство юстиції України.

Юстиція є однією зі сфер адміністративно-політичної діяльності держави. Термін "юстиція" має латинське походження), означає справедливість, законність і охоплює діяльність органів судової і виконавчої влади, що спрямована на розв'язання спорів, забезпечення прав і свобод людини, захисту її інтересів, інтересів підприємств, установ, організацій та держави'.

Міністерство юстиції України (Мін'юст України) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Положення про Міністерство юстиції України було затверджене Указом Президента України від 6 квітня 2011р. №3952.

Мін'юст України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної правової політики, політики з питань банкрутства та використання електронного цифрового підпису, з формування та забезпечення реалізації політики у сфері архівної справи, діловодства та створення і функціонування державної системи страхового фонду документації, у сфері виконання кримінальних покарань, у сфері захисту персональних даних, у сфері організації примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб), з питань державної реєстрації актів цивільного стану, з питань державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, з питань державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, з питань реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань, статутів, друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності.

Мін'юст України є спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у сфері адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу.

Мін'юст України у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства України, а також дорученнями Президента України.

Основними завданнями Мін'юсту України є:

1) формування і забезпечення реалізації державної правової політики, політики у сфері адаптації законодавства України до законодавства ЄС, політики з питань банкрутства;

2) формування і забезпечення реалізації політики у сфері:

- архівної справи, діловодства та створення і функціонування державної системи страхового фонду документації;

- виконання кримінальних покарань;

- захисту персональних даних;

- організації примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб), з питань державної реєстрації актів цивільного стану, з питань державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, з питань державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань, статутів, друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності;

3) забезпечення представництва інтересів держави у судах України, здійснення захисту інтересів України у Європейському суді з прав людини, під час урегулювання спорів і розгляду в закордонних юрисдикційних органах справ за участю іноземних суб'єктів та України;

4) експертне забезпечення правосуддя;

5) організація роботи нотаріату;

6) виконання функцій центрального засвідчувального органу шляхом забезпечення створення умов для функціонування засвідчувальних центрів органів виконавчої влади або Інших державних органів та центрів сертифікації ключів;

7) протидія легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму (щодо нотаріусів, адвокатів та інших осіб, які надають юридичні послуги);

8) здійснення міжнародно-правового співробітництва, забезпечення дотримання і виконання зобов'язань, узятих за міжнародними договорами України з правових питань.

Міністерством керує Міністр юстиції України, який призначається на посаду, за поданням Прем'єр-міністра України, Президентом України'. Через нього Кабінет Міністрів України спрямовує і координує діяльність таких центральних органів виконавчої влади:

Державна архівна служба України;

Державна виконавча служба України;

Державна пенітенціарна служба України;

Державна реєстраційна служба України;

Державна служба України з питань захисту персональних даних. Структура Міністерства юстиції України: Прес-служба Міністерства; Департамент взаємодії з органами влади;

Департамент конституційного, адміністративного та соціального законодавства;

Департамент цивільного, фінансового законодавства та законодавства з питань земельних відносин;

Департамент судової роботи;

Департамент реєстрації та систематизації нормативних актів, право-освітньої діяльності;

Департамент антикорупційного законодавства та законодавства про правосуддя;

Департамент міжнародного права та співробітництва;

Департамент нотаріату, банкрутства та функціонування центрального засвідчувального органу;

Департамент кадрової роботи та державної служби;

Управління експертного забезпечення правосуддя;

Департамент організаційного та ресурсного забезпечення;

Управління бухгалтерського обліку та звітності;

Контрольно-ревізійне управління;

Відділ режимно-секретної та мобілізаційної роботи.

Міністерству юстиції України підвідомчі такі установи та державні підприємства:

- Центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників юстиції;
- Державне підприємство "Українська правова інформація";
- Державне підприємство "Інформаційний центр" Міністерства юстиції України;
- Центр правової реформи і законопроектних робіт при Міністерстві юстиції України.

Публічне адміністрування у сфері юстиції здійснюють такі суб'єкти, як безпосередньо Міністерство юстиції України, Головні управління юстиції та районні управління юстиції Мін'юсту України¹.

Управління юстицією - це діяльність, спрямована на виконання задач зміцнення законності, організації захисту прав і законних інтересів громадян і їхніх об'єднань, підприємств, установ, організацій і держави.

Однією з особливостей юстиції є багатооб'єктність у цій сфері управління. До об'єктів юстиції належать судові установи, нотаріальні контори, органи реєстрації актів цивільного стану, судово-експертні установи й адвокатура. Усі вони мають різне правове положення, розрізняються своїм призначенням і характером компетенції.

Інша особливість юстиції обумовлена попередньо і полягає в розмаїтості форм і методів управління, що застосовуються органами юстиції.

Так, щодо державних нотаріальних органів і органів реєстрації актів цивільного стану застосовується метод управління; щодо судів - метод керівництва шляхом організаційного і матеріального забезпечення судів, з дотриманням принципу незалежності суддів і підпорядкування їх тільки закону; щодо органів адвокатури - метод регулювання. У цілому ж керуючий вплив органів управління юстицією носить рекомендаційний характер і зводиться в основному до рішення організаційних питань, оскільки більшість об'єктів у цій сфері є самостійними і незалежними у своїй практичній діяльності.

Правову основу в діяльності органів юстиції становлять: Конституція, закони: "Про нотаріат", "Про державну реєстрацію актів цивільного стану"¹, "Про державну виконавчу службу", укази Президента: "Про державну реєстрацію нормативних актів міністерств та інших органів виконавчої влади", "Про заходи щодо реєстрації фізичних осіб", постанови КМУ: "Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативних актів міністерств, інших органів державної влади, органів господарського управління, що зачіпають права, свободи і законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер", "Про затвердження Положення кваліфікаційну комісію нотаріату"², "Про затвердження Положення про Головні управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі", "Про затвердження Положення про районні, районні у містах, міські (міст обласного значення), міськрайонні управління юстиції" та ін.

Система органів управління в сфері юстиції закріплена постановою Кабінету Міністрів України від 30 квітня 1998 р. "Про систему органів юстиції"³. Її складають:

- Міністерство юстиції України;
- Головне управління юстиції в АРК;
- обласні, Київське і Севастопольське міські управління юстиції;
- районні, районні в містах управління юстиції, міські (міст обласного значення) управління юстиції.

Для здійснення покладених завдань Міністерство може утворювати підпорядковані йому підприємства і організації.

До структури органів юстиції входять органи нотаріату, реєстрації актів цивільного стану, державна виконавча служба, служба громадянства та реєстрації фізичних осіб, науково-дослідні інститути судових експертиз.

Мін'юст України відповідно до покладених на нього завдань:

- 1) розробляє за дорученням Президента України, Кабінету Міністрів України та з власної ініціативи проекти законів та інших нормативно-правових актів;
- 2) розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавства та подає їх у встановленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України;
- 3) здійснює правову експертизу проектів законів, інших актів законодавства, які подаються на розгляд Кабінету Міністрів України, та проектів законів, які подаються на розгляд Верховної Ради України іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи, нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим;
- 4) вживає відповідно до законодавства заходів щодо усунення державними органами та органами місцевого самоврядування корупційних правопорушень;
- 5) здійснює державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та перевіряє у міністерствах, інших центральних та місцевих органах виконавчої влади стан додержання законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів, вносить пропозиції про усунення виявлених порушень і недоліків та притягнення до відповідальності посадових осіб, винних у допущених порушеннях;
- 6) забезпечує ведення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів, надання з нього інформації;
- 7) здійснює офіційне опублікування нормативно-правових актів, чинних міжнародних договорів України, рішень Європейського суду з прав людини щодо України в інформаційному бюлетені "Офіційний вісник України";
- 8) видає висновок щодо призначення на посаду керівників юридичних служб міністерств, інших центральних органів виконавчої влади;
- 9) сприяє розвитку надання юридичних послуг із метою реалізації прав, свобод і законних інтересів громадян та юридичних осіб;
- 10) бере участь у розробленні та розповсюдженні освітніх програм у сфері захисту прав, свобод і законних інтересів громадян;

- 11) організовує розгляд звернень громадян з питань, пов'язаних з діяльністю Мін'юсту України, його територіальних органів, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління, а також стосовно актів, які ним видаються;
- 12) організовує підготовку арбітражних керуючих (розпорядників майна, керуючих санацією, ліквідаторів);
- 13) здійснює ліцензування діяльності фізичних осіб-підприємців, які провадять діяльність як арбітражні керуючі, видає, переоформлює та анулює ліцензії, видає дублікати ліцензій на провадження діяльності арбітражних керуючих, приймає рішення про визнання таких ліцензій недійсними;
- 14) забезпечує здійснення процедури банкрутства щодо відсутнього боржника;
- 15) веде єдину базу даних про підприємства, щодо яких порушено провадження у справі про банкрутство, встановлює та затверджує форму подання арбітражним керуючим інформації, необхідної для ведення зазначеної бази даних;
- 16) організовує проведення експертизи фінансового стану державних підприємств і підприємств, у статутному капіталі яких частка державної власності перевищує 25 відсотків, під час підготовки справи про банкрутство до розгляду або її розгляду господарським судом у разі призначення судом експертизи та надання відповідного доручення;
- 17) затверджує ліцензійні умови провадження діяльності арбітражних керуючих (розпорядників майна, керуючих санацією, ліквідаторів) та порядок контролю за їх додержанням;
- 18) здійснює у межах повноважень контроль за додержанням арбітражними керуючими (розпорядниками майна, керуючими санацією, ліквідаторами) ліцензійних умов;
- 19) формує і веде ліцензійний реєстр арбітражних керуючих (розпорядників майна, керуючих санацією, ліквідаторів);
- 20) виступає як представник інтересів держави, Президента України, Кабінету Міністрів України під час урегулювання спорів, розгляду у закордонних юрисдикційних органах справ за участю іноземного суб'єкта та України;
- 21) забезпечує підготовку документів та представництво інтересів держави в Європейському суді з прав людини та звітує перед Комітетом міністрів Ради Європи про стан виконання рішень Європейського суду з прав людини у справах проти України;
- 22) залучає юридичних радників, зокрема іноземних, для захисту прав та інтересів держави в закордонних юрисдикційних органах під час урегулювання спорів, розгляду в закордонних юрисдикційних органах справ за участю іноземного суб'єкта та України;
- 23) присвоює кваліфікацію судового експерта фахівцям, які не є працівниками державних спеціалізованих установ, видає свідоцтво встановленого зразка та здійснює контроль за їх діяльністю та зупиняє дію або анулює свідоцтва про присвоєння кваліфікації судового експерта;
- 24) забезпечує ведення Державного реєстру атестованих судових експертів та Реєстру методик проведення судових експертиз;
- 25) здійснює державне регулювання нотаріальної діяльності, перевіряє стан організації нотаріальної діяльності приватних нотаріусів і виконання ними правил нотаріального діловодства;
- 26) забезпечує організацію роботи Вищої кваліфікаційної комісії нотаріату, Комісії з розгляду питань щодо анулювання свідоцтв про право на зайняття нотаріальною діяльністю та Комісії з питань застосування санкцій за порушення вимог актів законодавства, що регулюють діяльність у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму та здійснює підготовку нотаріально оформлених документів для їх консульської легалізації, надає консульським установам і дипломатичним представництвам допомогу з питань вчинення нотаріальних дій;
- 27) проставляє апостиль на офіційних документах, що видаються органами юстиції та судами, а також на призначених для використання на території іноземних держав документах, що оформляються нотаріусами;
- 28) забезпечує розроблення норм, стандартів і технічних регламентів у сфері електронного цифрового підпису;
- 29) здійснює у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму регулювання і нагляд за діяльністю суб'єктів первинного фінансового моніторингу - нотаріусів, адвокатів та інших осіб, які надають юридичні послуги, шляхом проведення планових і позапланових перевірок, у тому числі виїзних;
- 30) утворює, ліквідує, реорганізовує підприємства, установи та організації, затверджує їх положення (статuti), в установленому порядку призначає на посади та звільняє з посад їх керівників, формує кадровий резерв на посади керівників підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління Мін'юсту України;
- 31) виконує у межах повноважень інші функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління;
- 32) здійснює інші повноваження на основі та на виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України.

Головні управління юстиції Міністерства юстиції України § Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі (далі - головні управління юстиції) підпорядковуються Міністерству юстиції України та є його територіальними органами. Головні управління юстиції утримуються за рахунок Державного бюджету України.

Структуру головних управлінь юстиції затверджує Міністр юстиції України.

Штатний розпис та кошторис головних управлінь юстиції затверджує заступник Міністра юстиції - керівник апарату.

Головне управління юстиції є юридичною особою, має самостійний баланс, рахунки в установах Казначейства, печатку із зображенням Державного Герба України і своїм найменуванням.

Головне управління юстиції у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, актами Президента України та Кабінету Міністрів України, наказами Мін'юсту, іншими актами законодавства.

Основними завданнями головного управління юстиції є:

- реалізація державної правової політики, державної політики з питань банкрутства, забезпечення реалізації державної політики у сферах організації примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб), державної реєстрації актів цивільного стану, державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців, реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань, статутів, друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності;

- внесення на розгляд Мін'юсту, Державної реєстраційної служби (далі - Укрдержреєстр) та Державної виконавчої служби (далі - ДВС) пропозицій щодо формування та реалізації політики у зазначених сферах;

- експертне забезпечення правосуддя;

- протидія легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму (щодо нотаріусів, адвокатів та Інших осіб, які надають юридичні послуги);

- здійснення в межах повноважень міжнародно-правового співробітництва.

Крім того, Головне управління юстиції відповідно до покладених на нього завдань:

- узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його повноважень, готує пропозиції щодо його вдосконалення та подає їх на розгляд Мін'юсту, ДВС та Укрдержреєстру;

- підтримує тексти актів законодавства у контрольному стані, веде їх облік та здійснює зберігання;

- здійснює узагальнення роботи з питань систематизації законодавства підвідомчих органів та установ юстиції, надає їм практичну та методичну допомогу з цих питань;

- координує діяльність територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій з питань систематизації законодавства;

- бере участь у формуванні Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів;

- забезпечує доступ до публічної інформації;

- забезпечує підвідомчі органи та установи юстиції "Офіційним вісником України" та іншими офіційними збірниками актів законодавства, що визначені Мін'юстом, кодексами України;

- координує діяльність територіальних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, а також державних підприємств, установ, організацій та державних господарських об'єднань, навчальних закладів з питань правової освіти населення, перевіряє стан їх діяльності із зазначених питань, надає їм необхідну методичну допомогу;

- бере в межах повноважень участь в організації роботи з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у навчальних закладах незалежно від форми власності та підпорядкування;

- бере участь у проведенні ліцензійної та акредитаційної експертизи спеціальності "Правознавство", поточних перевірок дотримання державних вимог щодо провадження освітньої діяльності у вищих навчальних закладах, що здійснюють підготовку юристів;

- організовує та забезпечує роботу громадських приймалень із надання безоплатної правової допомоги малозабезпеченим верствам населення, надає їм методичну допомогу;

- здійснює через засоби масової інформації інформування населення з питань держави і права, захисту прав і основних свобод людини, законодавства та діяльності підвідомчих органів та установ юстиції;

- бере участь у розробленні та розповсюдженні методичних матеріалів у сфері захисту прав, свобод і законних інтересів громадян;

- сприяє розвитку надання юридичних послуг з метою реалізації прав, свобод і законних інтересів громадян та юридичних осіб;

- надає методичну допомогу територіальним органам міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, органам виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевим державним адміністраціям, органам місцевого самоврядування у приведенні їхніх нормативно-правових актів у відповідність до законодавства;

- здійснює методичне керівництво правовою роботою в територіальних органах міністерств;

- здійснює відповідно до законодавства державну реєстрацію нормативно-правових актів територіальних органів міністерств, веде реєстр цих актів;

- скасовує рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів.

Головне управління юстиції має право:

- залучати до виконання окремих робіт, участі у вивченні окремих питань вчених і фахівців, спеціалістів органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій;

- одержувати в установленому законодавством порядку інформацію, документи і матеріали від державних органів та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій усіх форм власності та їх посадових осіб;

- скликати наради, утворювати консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби (ради, комісії, колегії, робочі групи тощо) для сприяння здійсненню покладених на нього завдань;

- брати участь у розробленні пропозицій щодо підготовки юридичних кадрів;

- здійснювати перевірки в районних, районних у містах, міських (міст обласного значення), міськрайонних, міжрайонних управліннях юстиції та підвідомчих органах та установах юстиції;

- вносити до Мін'юсту пропозиції щодо призначення дисциплінарного провадження щодо судових експертів, які не є працівниками державних спеціалізованих установ, здійснюють свою діяльність на підставі свідоцтва Мін'юсту та внесені до Державного реєстру атестованих судових експертів;

- у разі неналежного виконання керівником юридичної служби територіального органу міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевої державної адміністрації, державного господарського об'єднання, підприємства, установи, організації покладених на нього завдань порушувати питання про притягнення його до відповідальності згідно із законодавством;

- здійснювати за дорученням Мін'юсту перевірки дотримання арбітражними керуючими (розпорядниками майна, керуючими санацією, ліквідаторами) ліцензійних умов провадження господарської діяльності арбітражних керуючих (розпорядників майна, керуючих санацією, ліквідаторів);

Головне управління юстиції здійснює свої повноваження як безпосередньо, так і через утворені в установленому порядку районні, районні у містах, міські (міст обласного значення), міськрайонні, міжрайонні управління юстиції. ГУ взаємодіє з територіальними органами міністерств та інших центральних органів виконавчої влади" органами виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування, а також підприємствами, установами, організаціями на відповідній території з питань, віднесених до його компетенції.

Головне управління юстиції у межах своєї компетенції видає накази, які є обов'язковими для виконання районними, районними у містах, міськими (міст обласного значення), міськрайонними, міжрайонними управліннями юстиції, підвідомчими органами та установами юстиції та посадовими особами.

Начальник Головного управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим призначається на посаду та звільняється з посади Міністром юстиції України за погодженням з Верховною Радою Автономної Республіки Крим.

Районні, районні у містах, міські (міст обласного значення), міськрайонні управління юстиції є територіальними органами Міністерства юстиції України.

Управління юстиції підпорядковуються Мін'юсту та безпосередньо Головному управлінню юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, головним управлінням юстиції в областях, містах Києві та Севастополі.

Основними завданнями управління юстиції є:

- участь у забезпеченні реалізації державної правової політики;
- сприяння розвитку системи надання правової допомоги з метою реалізації прав і свобод громадян, захисту законних інтересів фізичних та юридичних осіб;
- забезпечення захисту прав і свобод людини і громадянина у визначеній сфері діяльності;
- державна реєстрація нормативно-правових актів районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій, їх управлінь, відділів, інших підрозділів;
- організація надання юридичних послуг з метою реалізації прав, свобод і законних інтересів громадян та юридичних осіб;
- розвиток правової інформатизації; координація правової освіти населення, формування у громадян правової культури;
- організація роботи з кадрами апарату управління юстиції, установ юстиції, підвищення кваліфікації їхніх працівників тощо.

Крім того, управління юстиції відповідно до покладених на нього завдань бере участь у забезпеченні реалізації державної правової політики, здійснює облік, підтримання в контрольному стані та зберігання актів законодавства, облік та зберігання міжнародних договорів України, доводить інформацію про офіційні видання Мін'юсту та про доступ до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів до відома органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій та громадян. Здійснює інші повноваження відповідно до законодавства України.

Управління юстиції взаємодіє з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а також підприємствами, установами, організаціями на відповідній території з питань, що належать до його компетенції.

Управління юстиції у межах своєї компетенції видає накази, організовує і контролює їх виконання. У випадках, передбачених законодавством, нормативно-правові акти управління юстиції є обов'язковими для виконання місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями незалежно від форм власності та громадянами.

Начальники управлінь юстиції призначаються на посаду за погодженням з головами відповідних місцевих державних адміністрацій та звільняються з посади Міністром юстиції України за поданням начальників Головного управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, головних управлінь юстиції в областях, містах Києві та Севастополі.

Управління юстиції утримується за рахунок Державного бюджету України. Загальну чисельність, фонд оплати праці працівників, структуру, штатний розпис та кошторис доходів і видатків управління юстиції затверджують Головне управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, головні управління юстиції в областях, містах Києві та Севастополі у межах, визначених Мін'юстом.

Управління юстиції є юридичною особою, має печатку із зображенням Державного Герба України і свого найменування.

2. Державна реєстраційна служба України

Структура Державної реєстраційної служби.

1. Керівництво служби: Голова Служби, Перший заступник Голови, Заступник Голови. 2. Прес-служба (сектор). 3. Департамент у справах цивільного стану громадян. 4. Департамент державної реєстрації речових прав на нерухоме

майно. 5. Департамент державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців. 6. Департамент легалізації об'єднань громадян, державної реєстрації друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств. 7. Управління кадрової роботи та державної служби. 8. Юридичне управління. 9. Департамент контролю, документального забезпечення, роботи зі зверненнями громадян та адміністративно-господарської роботи. 10. Управління бухгалтерського обліку, планування та звітності. 11. Управління організаційно-аналітичної роботи. 12. Контрольно-ревізійний сектор. 13. Сектор режимно-секретної та мобілізаційної роботи. 14. Відділ інформаційних технологій та захисту інформації. 15. Відділ міжнародного співробітництва.

Відповідно до Положення про Державну реєстраційну службу, затвердженого Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 401 Державна реєстраційна служба України (Укрдержреєстр) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра юстиції України та входить до системи органів виконавчої влади¹.

Укрдержреєстр є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань реалізації державної політики у сферах державної реєстрації актів цивільного стану, державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань, статутів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, якщо їх реєстрація передбачена законами, статуту територіальної громади м. Києва, друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності.

Основними завданнями Укрдержреєстру є:

1) реалізація державної політики у сферах державної реєстрації актів цивільного стану, державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців, реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань, статутів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, якщо їх реєстрація передбачена законами, статуту територіальної громади міста Києва, друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності;

2) внесення на розгляд Міністра юстиції України пропозицій щодо формування державної політики у зазначених сферах.

Нотаріат в Україні - система органів і посадових осіб, на яких покладено обов'язок посвідчувати права, в також факти, що мають юридичне значення, та вчиняти інші передбачені законодавством нотаріальні дії з метою надання їм юридичної вірогідності. Учинення нотаріальних дій в Україні покладається на нотаріусів, які працюють у державних нотаріальних конторах, державних нотаріальних архівах (державні нотаріуси) або мають приватну нотаріальну практику (приватні нотаріуси). Документи, оформлені державними і приватними нотаріусами, мають однакову юридичну силу.

У населених пунктах, де немає нотаріусів, певні визначені законом нотаріальні дії вчиняються уповноваженими на це посадовими особами виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад народних депутатів. Учинення нотаріальних дій за кордоном покладається на консульські установи України, а у випадках, передбачених чинним законодавством, на дипломатичні представництва України.

Посвідчення заповітів і доручень, прирівняних до нотаріальних, може провадитись в особливих випадках також:

- головними лікарями, їхніми заступниками з медичної частини або черговими лікарями цих лікарень, лікувальних закладів, санаторіїв, а також директорами й головними лікарями будинків для престарілих та інвалідів;
- капітанами морських суден або суден внутрішнього плавання, що плавають під прапором України;
- начальниками розвідувальних, арктичних та інших подібних до них експедицій; начальниками, їхніми заступниками з медичної частини, старшими та черговими лікарями госпіталів, санаторіїв та інших військово-лікувальних закладів;
- командирами (начальниками) військових частин, з'єднань, установ і закладів;
- начальниками місць позбавлення волі.

Нотаріусом може бути громадянин України, який має вищу юридичну освіту (університет, академія, інститут) і пройшов стажування протягом шести місяців у державній нотаріальній конторі або в нотаріуса, що має приватну нотаріальну практику, склав кваліфікаційний іспит та одержав свідоцтво про право на зайняття нотаріальною діяльністю. Не може бути нотаріусом особа, яка має судимість.

Нотаріус не може перебувати в штаті інших державних, приватних і громадських підприємств та організацій, вдаватися до підприємницької та посередницької діяльності, виконувати іншу оплачувану роботу, крім складання проєктів угод і заяв, виготовлення копій документів і виписок із них, давання роз'яснень із питань учинення нотаріальних дій, консультацій правового характеру, а також викладацької та наукової роботи у вільний час.

Нотаріус зобов'язаний:

- виконувати свої професійні обов'язки відповідно до закону і принесеної присяги;
- сприяти громадянам, підприємствам, установам та організаціям у здійсненні їхніх прав та захисті законних інтересів, роз'яснювати права та обов'язки, попереджати про наслідки вчинюваних нотаріальних дій для того, щоб юридична необізнаність не могла бути використана їм на шкоду;
- зберігати в таємниці відомості, одержані ним за вчинення нотаріальних дій;
- відмовити у вчиненні нотаріальної дії в разі її невідповідності законодавству України або міжнародним договорам.

Органами нотаріату вчиняються такі нотаріальні дії:

- 1) посвідчуються угоди (договори, заповіти, доручення, шлюбні контракти та ін.);
- 2) вживаються заходи з охорони спадкового майна;
- 3) видаються свідоцтва про право на спадщину;
- 4) видаються свідоцтва про право власності на частку в спільному майні подружжя;

- 5) видаються свідоцтва про придбання жилих будинків із прилюдних торгів;
- 6) видаються дублікати документів, що зберігаються у справах нотаріальної контори;
- 7) накладається заборона відчуження жилого будинку, квартири, дачі, садового будинку, гаража, земельної ділянки, іншого нерухомого майна;
- 8) засвідчується вірність копій документів та виписок із них;
- 9) засвідчується справжність підпису на документах;
- 10) засвідчується вірність перекладу документів з однієї мови на іншу;
- 11) посвідчується факт, що громадянин є живим;
- 12) посвідчується факт перебування громадянина в певному місці;
- 13) посвідчується тотожність громадянина з особою, зображеною на фотокартці;
- 14) посвідчується час пред'явлення документів;
- 15) передаються заяви фізичних і юридичних осіб іншим фізичним і юридичним особам;
- 16) приймаються в депозит грошові суми та цінні папери;
- 17) вчиняються виконавчі написи;
- 18) вчиняються протести векселів;
- 19) пред'являються чеки до платежу і посвідчується неоплата чеків;
- 20) вчиняються морські протести;
- 21) приймаються на зберігання документи. Державні нотаріуси в державних нотаріальних архівах видають дублікати й засвідчують вірність копій та виписок із документів, що зберігаються у справах цих архівів.

Правове регулювання нотаріату в Україні, видів і порядку вчинення нотаріальних дій здійснюється Законом України "Про нотаріат" від 2 вересня 1993 р., зі змінами і доповненнями від 7 квітня 2011 р.

Адміністративні послуги, що надаються у сфері юстиції

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. Мз 639 "Про затвердження переліків платних адміністративних послуг, які надаються Міністерством юстиції, Державною реєстраційною службою та структурними підрозділами територіальних органів Міністерства юстиції, що забезпечують реалізацію повноважень Державної реєстраційної служби" вищий орган виконавчої влади постановив затвердити переліки платних адміністративних послуг, які надаються Міністерством юстиції, Державною реєстраційною службою та структурними підрозділами територіальних органів Міністерства юстиції, що забезпечують реалізацію повноважень Державної реєстраційної служби.

Розглянемо вищезгаданий Перелік платних адміністративних послуг, які надаються Міністерством юстиції. До таких послуг належать:

- 1) проставлення апостиля на офіційних документах, що видаються органами юстиції та судами, а також на призначених для використання на території іноземних держав документах, що оформляються нотаріусами;
- 2) видача ліцензії на провадження діяльності арбітражних керуючих (розпорядників майна, керуючих санацією, ліквідаторів), видача копії ліцензії на провадження діяльності арбітражних керуючих (розпорядників майна, керуючих санацією, ліквідаторів), переоформлення ліцензії на провадження діяльності арбітражних керуючих (розпорядників майна, керуючих санацією, ліквідаторів), видача дубліката ліцензії на провадження діяльності арбітражних керуючих (розпорядників майна, керуючих санацією, ліквідаторів);
- 3) видача свідоцтва на право зайняття нотаріальною діяльністю, видача повторного свідоцтва на право зайняття нотаріальною діяльністю².

Окремо виділено Перелік платних адміністративних послуг, які надаються Державною реєстраційною службою. Такими адміністративними послугами є:

- 1) проставлення апостиля на офіційних документах, виданих Укрдержреестром та структурними підрозділами головних управлінь юстиції Міністерства юстиції в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі, а також районних, районних у містах, міських (міст обласного значення), міськрайонних, міжрайонних управлінь юстиції, що забезпечують реалізацію повноважень Укрдержреестру;
- 2) видача свідоцтв про реєстрацію політичної партії, видача дубліката зазначеного свідоцтва про реєстрацію;
- 3) видача свідоцтва про реєстрацію громадських організацій: всеукраїнських, міжнародних, всеукраїнських та міжнародних громадських організацій інвалідів, осіб, які постраждали внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС. Видача дубліката зазначеного свідоцтва про реєстрацію;
- 4) видача свідоцтва про реєстрацію спілок об'єднань громадян всеукраїнських, міжнародних. Видача дубліката зазначеного свідоцтва про реєстрацію;
- 5) видача свідоцтва про реєстрацію міжнародних організацій роботодавців, видача свідоцтва про реєстрацію всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців. Видача дублікатів зазначених свідоцтв про реєстрацію;
- 6) видача свідоцтва про реєстрацію відділень, філій, представництв та інших структурних осередків громадських (неурядових) організацій іноземних держав в Україні. Видача дубліката зазначеного свідоцтва про реєстрацію;
- 7) видача свідоцтва про державну реєстрацію благодійних організацій - всеукраїнських, міжнародних. Видача дубліката зазначеного свідоцтва про реєстрацію;
- 8) видача свідоцтва про державну реєстрацію всеукраїнських творчих спілок. Видача дубліката зазначеного свідоцтва про реєстрацію;
- 9) видача свідоцтва про державну реєстрацію Торгово-промислової палати. Видача дубліката зазначеного свідоцтва про реєстрацію;
- 10) видача свідоцтва про державну реєстрацію Будівельної палати України. Видача дубліката зазначеного свідоцтва про реєстрацію;

11) видача свідоцтва про реєстрацію адвокатських об'єднань. Видача дубліката зазначеного свідоцтва про реєстрацію¹;

12) видача свідоцтва про державну реєстрацію Статуту територіальної громади м. Києва. Видача дубліката зазначеного свідоцтва про реєстрацію²;

13) видача свідоцтва про реєстрацію всеукраїнських асоціацій кредитних спілок. Видача дубліката зазначеного свідоцтва про реєстрацію;

14) видача свідоцтва про державну реєстрацію символіки: міжнародних громадських, благодійних організацій, спілок об'єднань громадян, міжнародних організацій роботодавців, всеукраїнських та місцевих громадських, благодійних організацій, спілок об'єднань громадян, об'єднань організацій роботодавців, об'єднань професійних спілок, структурних осередків громадських організацій іноземних держав в Україні. Видача дубліката зазначеного свідоцтва про реєстрацію;

15) видача свідоцтва про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації: із загальнодержавною, регіональною та/або зарубіжною сферою розповсюдження заснованого за участю громадян та/або юридичних осіб інших держав, а також юридичних осіб України, у статутному фонді яких є іноземний капітал; видача свідоцтва про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації у зв'язку з перереєстрацією. Видача дубліката зазначеного свідоцтва про реєстрацію;

16) видача свідоцтва про державну реєстрацію інформаційного агентства як суб'єкта інформаційної діяльності. Видача свідоцтва про державну реєстрацію інформаційного агентства як суб'єкта інформаційної діяльності, заснованого за участю громадян та/або юридичних осіб інших держав, а також юридичних осіб України, у статутному фонді яких є іноземний капітал. Видача свідоцтва про державну реєстрацію інформаційного агентства як суб'єкта інформаційної діяльності у зв'язку з перереєстрацією. Видача дубліката зазначеного свідоцтва про реєстрацію¹.

Територіальні органи Міністерства юстиції, що забезпечують реалізацію повноважень Державної реєстраційної служби, мають власні, визначені законодавством повноваження щодо надання платних адміністративних послуг. Затверджено такий Перелік платних адміністративних послуг, які надаються структурними підрозділами територіальних органів Міністерства юстиції, що забезпечують реалізацію повноважень Державної реєстраційної служби:

1) реєстрація об'єднань громадян, а також місцевих осередків зареєстрованих всеукраїнських і міжнародних об'єднань громадян: міжобласних, обласних, київських і севастопольських міських, міжрайонних, районних громадських організацій інвалідів, осіб, які постраждали внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС. Видача дубліката зазначеного свідоцтва про реєстрацію;

2) видача свідоцтва про державну реєстрацію місцевих благодійних організацій, а також відділень, філій, представництв всеукраїнських, міжнародних благодійних організацій. Видача дубліката зазначеного свідоцтва про реєстрацію;

3) видача свідоцтва про державну реєстрацію територіальних осередків та регіональних (місцевих) творчих спілок. Видача дубліката зазначеного свідоцтва про реєстрацію;

4) видача свідоцтва про державну реєстрацію республіканської Автономної Республіки Крим, обласних Київської та Севастопольської міських організацій роботодавців та їх об'єднань. Видача свідоцтва про державну реєстрацію місцевих організацій роботодавців та їх об'єднань. Видача дублікатів зазначених свідоцтв про реєстрацію;

5) видача свідоцтва про державну реєстрацію Торгово-промислової палати Автономної Республіки Крим, інших торгово-промислових палат. Видача дубліката зазначеного свідоцтва про державну реєстрацію;

6) видача свідоцтва про державну реєстрацію Будівельної палати Автономної Республіки Крим, інших будівельних палат. Видача дубліката зазначеного свідоцтва про державну реєстрацію¹;

7) видача свідоцтва про державну реєстрацію статутів територіальних громад. Видача дубліката зазначеного свідоцтва про державну реєстрацію;

8) видача свідоцтва про реєстрацію місцевих асоціацій кредитних спілок: обласних, київської і севастопольських міських, районних, міських, сільських, селищних. Видача дубліката зазначеного свідоцтва про державну реєстрацію;

9) видача свідоцтва про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації: з місцевою сферою розповсюдження в межах Автономної Республіки Крим, однієї області, обласного центру або двох і більше сільських районів; з місцевою формою розповсюдження в межах одного міста, району, окремих населених пунктів, а також підприємств, установ, організацій, що спеціалізуються на матеріалах еротичного характеру, дайджесту, для дітей та інвалідів. Видача дубліката зазначеного свідоцтва про державну реєстрацію. Видача свідоцтва про державну реєстрацію у зв'язку з перереєстрацією;

10) видача свідоцтва про державну реєстрацію шлюбу;

11) видача свідоцтва про розірвання шлюбу: за взаємною згодою подружжя, які не мають неповнолітніх дітей; з особами, визнаними у встановленому порядку безвісно відсутніми або недієздатними²;

12) видача свідоцтва про реєстрацію зміни прізвища, імені та по батькові (крім зміни у разі реєстрації шлюбу). Видача свідоцтва про реєстрацію повторної зміни прізвищу, імені та по батькові, не пов'язаної з реєстрацією шлюбу;

13) видача свідоцтва у зв'язку із зміною, доповненням, виправленням і поновленням актових записів цивільного стану.

Відповідальність за порушення у сфері юстиції

Відповідальність за порушення установлень у сфері юстиції встановлена Законом України "Про об'єднання громадян"³, Кодексом України про адміністративні правопорушення та іншими нормативно-правовими актами.

Зокрема в Кодексі України про адміністративні правопорушення¹, можна виділити лише декілька статей, які опосередковано пов'язані із регулюванням у сфері юстиції. Це відповідальність, яка передбачена статтями 166м та

212і КУпАП. Стаття 166м передбачає відповідальність за порушення законодавства про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців. Порушення встановлених законом строків для проведення державної реєстрації юридичної особи або фізичної особи - підприємця чи видачі свідоцтва про державну реєстрацію, вимагання не передбачених законом документів для проведення державної реєстрації тягнуть за собою накладення штрафу на посадових осіб від двадцяти до сорока неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Стаття 212і КУпАП передбачає відповідальність за повідомлення неправдивих відомостей державним органам реєстрації актів цивільного стану та несвоєчасну реєстрацію народження дитини. Утаювання обставин, що перешкоджають реєстрації шлюбу, або повідомлення завідомо неправдивих відомостей державним органам реєстрації актів цивільного стану тягне за собою накладення штрафу від одного до двох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Несвоєчасна без поважної причини реєстрація батьками народження дитини в державних органах реєстрації актів цивільного стану тягне за собою накладення штрафу від одного до трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян".

У Законі України "Про об'єднання громадян" зазначено, що державний контроль за діяльністю об'єднань громадян здійснюється державними органами у порядку, передбаченому законодавством України.

Органи, що проводять легалізацію об'єднань громадян, здійснюють контроль за додержанням ними положень статуту.

Стаття 27 Закону України "Про об'єднання громадян" містить положення стосовно відповідальності за порушення законодавства про об'єднання громадян. А саме, посадові особи легалізуючих органів об'єднань громадян та громадяни за порушення законодавства про об'єднання громадян несуть дисциплінарну, цивільно-правову, адміністративну або кримінальну відповідальність.

Керівництво об'єднанням громадян, яке не легалізувалося у встановленому законом порядку чи якому відмовлено у легалізації, або яке примусово розпущено за рішенням суду, але продовжує діяти, а так само участь у діяльності таких об'єднань, тягнуть за собою адміністративну або кримінальну відповідальність.

За порушення законодавства до об'єднання громадян можуть бути застосовані такі стягнення:

- попередження;
- штраф;
- тимчасова заборона (зупинення) окремих видів діяльності;
- тимчасова заборона (зупинення) діяльності;
- примусовий розпуск (ліквідація).

При вчиненні об'єднанням громадян правопорушення, яке не тягне за собою обов'язкового застосування іншого виду стягнення, передбаченого законом, відповідний легалізуючий орган виносить письмове попередження.

У разі грубого або систематичного вчинення правопорушень за поданням легалізуючого органу або прокурора на об'єднання громадян може бути накладено штраф у судовому порядку.

З метою припинення незаконної діяльності об'єднання громадян за поданням легалізуючого органу або прокурора суд може тимчасово заборонити окремі види діяльності або тимчасово заборонити діяльність об'єднання громадян на строк до трьох місяців.

Тимчасова заборона окремих видів діяльності об'єднання громадян може здійснюватись шляхом встановлення заборони на проведення масових заходів (зборів, мітингів, демонстрацій тощо), здійснення видавничої діяльності, проведення банківських операцій, операцій з матеріальними цінностями тощо.

За поданням органу, який звертався до суду щодо тимчасової заборони окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян, суд може продовжити цей термін. При цьому загальний термін тимчасової заборони не повинен перевищувати шість місяців.

При усуненні причин, що стали підставою для тимчасової заборони, за клопотанням об'єднання громадян його діяльність може бути відновлена судом у повному обсязі.

За поданням легалізуючого органу або прокурора рішенням суду об'єднання громадян примусово розпускається (ліквідується) у випадках:

- 1) вчинення дій, передбачених ст. 4 Закону "Про об'єднання громадян";
- 2) систематичного або грубого порушення вимог ст. 22 Закону;
- 3) продовження протиправної діяльності після накладення стягнень;
- 4) зменшення кількості членів політичної партії до числа, коли вона не визнається як така.

Суд одночасно вирішує питання про припинення випуску друкованого засобу масової інформації об'єднання громадян, яке примусово розпускається.

Про примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян реєструючий орган протягом п'ятнадцяти днів після набрання рішенням суду законної сили повідомляє у засобах масової інформації.

Рішення про примусовий розпуск всеукраїнських та міжнародних громадських організацій на території України приймається судом

3. Публічне адміністрування в сфері внутрішніх справ

Політичне, економічне та соціальне оновлення суспільства в процесі побудови демократичної правової держави зумовлює потребу приведення правових, організаційних, структурних та інших засад функціонування органів виконавчої влади у відповідність до нових умов їх діяльності та розвитку.

Орган внутрішніх справ як складова частина органів виконавчої влади повинні забезпечити реалізацію наданих їм повноважень, виходячи з пріоритетності прав і свобод людини.

Зростання злочинності до рівня реальної загрози національній безпеці України висуває перед органами внутрішніх справ нові завдання, зумовлює необхідність перегляду стратегічних напрямів їхньої діяльності, пошуку

нових підходів до організації та здійснення охорони громадського порядку і боротьби зі злочинністю, які б відповідали сучасній обстановці та тенденціям її розвитку.

Органи внутрішніх справ, як і все суспільство, переживають кризу, що негативно позначається на їхній діяльності. Кризові явища посилюються надмірною перевантаженістю, що певною мірою пов'язано з виконанням органами внутрішніх справ багатьох функцій, які безпосередньо не стосуються охорони громадського порядку та боротьби із злочинністю. У зв'язку з цим чисельність працівників МВС досить значна, на їх утримання витрачається багато коштів, тоді як реальною роботою, пов'язаною із захистом життя, здоров'я, прав і свобод громадян, інтересів суспільства та держави від протиправних посягань, займається менша їх частина.

Структура органів внутрішніх справ і організація управління нею надто громіздка: численні підрозділи і ланки управління дублюють одна одну, через що мають місце неузгодженість та паралелізм у виконанні функцій, звідси - низький вплив управлінських структур на ефективність діяльності системи.

Поняття "сфера внутрішніх справ" у свідомості пересічного громадянина асоціюється насамперед з діяльністю органів внутрішніх справ (міліції) і, відповідно, з діяльністю керівного у вказаній сфері публічного управління державного органу - Міністерства внутрішніх справ України.

Забезпечення громадського порядку, громадської безпеки та спокою належить до сфери завдань публічної влади: Президента України, Кабінету Міністрів України, місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування.

Сутність управління в галузі внутрішніх справ і його особливості полягають у тому, що в процесі такого управління має здійснюватися охорона прав і свобод громадян та забезпечуватися громадський порядок і громадська безпека.

Основними завданнями органів внутрішніх справ (міліції) в:

- гарантування особистої безпеки громадян;
- захист їх прав, свобод і законних інтересів;
- забезпечення охорони громадського порядку;
- попередження, припинення злочинів та адміністративних правопорушень;
- свочасне виявлення, розкриття й розслідування злочинів, розшук осіб, які їх вчинили;
- забезпечення дорожнього руху;
- захист власності від злочинних посягань;
- накладення адміністративних стягнень.

До обов'язків міліції належить участь у наданні соціальної та правової допомоги громадянам і сприяння в межах своєї компетенції державним органам, підприємствам, установам і організаціям, незалежно від форм власності, в реалізації їх функцій.

Громадський порядок - це певна система відносин, належний порядок, що склався в суспільстві, який відповідає інтересам держави та всіх її громадян. Це сукупність установлених у державі правил поведінки в громадських місцях, які регулюють правові, моральні та інші соціальні норми.

Під термінами "громадська безпека" й "громадський порядок" взагалі розуміють певний позитивний стан, наявний у суспільстві, забезпечення якого гарантує уникнення певних небезпек як для суспільства, так і для окремих громадян. Цінності, яким загрожує небезпека, є досить різноманітними.

Причинами виникнення небезпеки можуть бути стихійні лиха, епідемії, неправомірні дії, що посягають на такі цінності, як життя, здоров'я, власність, неконтрольоване використання механізмів і машин, що є джерелом підвищеної загрози, а також проведення окремих робіт, пов'язаних із ризиком для населення, тощо.

На даний час система Міністерства внутрішніх справ України перебуває у стані трансформаційної перебудови.

Загальні засади реформування сфери внутрішніх справ було закладено ще Концепцією розвитку системи Міністерства внутрішніх справ, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 24 квітня 1996 р. №456.

Подальші кроки щодо трансформації "карального відомства" в орган державної влади, діючий на основі європейських правових стандартів, здійснювалися відповідно до Концепції адміністративної реформи в Україні, Програми інтеграції України до Європейського Союзу, щорічних програм співробітництва між Україною і Організацією Північноатлантичного договору тощо.

Відповідно до Концепції розвитку системи Міністерства внутрішніх справ розвиток управління в системі МВС здійснюватиметься з метою забезпечення її ефективного функціонування у звичайних умовах та умовах ускладнення оперативної обстановки з урахуванням змін у соціально-політичній та економічній ситуації. Пріоритетним завданням МВС повинно бути забезпечення управління підпорядкованими органами і підрозділами на основі максимально повної інформації про оперативну обстановку, тенденції і перспективи її розвитку. При цьому основну увагу передбачається зосередити на використанні внутрішніх ресурсів і нереалізованих можливостей системи МВС, насамперед у сфері управлінської діяльності.

Удосконалення системи управління органами внутрішніх справ потребує чіткого розмежування і забезпечення максимального співвідношення функцій Міністерства і підпорядкованих йому органів та підрозділів.

В основу цього має бути покладено:

- забезпечення організаційної єдності і керованості системи;
- зміцнення штабної функції з метою підвищення ефективності управління, особливо оперативного, раціональної відмови від дублювання в роботі, зменшення на цій основі витрат на утримання управлінського апарату і посилення служб та підрозділів практичної спрямованості;
- забезпечення оптимального співвідношення функцій штабних, лінійно-галузевих і функціональних підрозділів у структурах управління;

- збереження на рівнях апаратів МВС, ГУМВС-УМВС функцій координації, методичного керівництва, інформаційно-аналітичного обслуговування, контролю та інспектування, безпосереднього планування та організації проведення заходів державного і міжрегіонального рівня, а також організації реагування на надзвичайні ситуації та розкриття тяжких злочинів, що викликали широкий громадський резонанс, тощо.

Реформування Міністерства внутрішніх справ України здійснюється сьогодні також згідно з Концепцією реформування кримінальної юстиції України, затвердженою Указом Президента України від 8 квітня 2008 року № 311, та євроатлантичними стандартами. Метою зазначеного реформування є підвищення рівня захисту прав та основоположних свобод людини, посилення боротьби зі злочинністю, забезпечення громадського порядку.

Зокрема у Концепції реформування кримінальної юстиції України вказується, що МВС України повинно стати цивільним органом європейського зразка.

Суб'єкти публічного адміністрування в сфері внутрішніх справ

Міністерство внутрішніх справ України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. МВС України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні та реалізації державної політики у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина, власності, інтересів суспільства і держави від злочинних посягань, боротьби зі злочинністю, розкриття та розслідування злочинів, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, безпеки дорожнього руху, а також із питань формування державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.

Формування та забезпечення реалізації державної політики у зазначених сферах є, згідно з Положенням про Міністерство внутрішніх справ України, основним його завданням.

Відповідно до покладених на нього завдань МВС України:

- узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції щодо його удосконалення та в установленому порядку подає їх на розгляд Президентів України та Кабінету Міністрів України;

- розробляє проекти державних програм з охорони громадського порядку, боротьби зі злочинністю, безпеки дорожнього руху та міграції;

- організовує діяльність головних управлінь, управлінь МВС України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, на транспорті, районних, районних у містах, міських управлінь (відділів), лінійних управлінь (відділів) і внутрішніх військ МВС України та здійснює управління ними, зокрема під час забезпечення охорони громадського порядку;

- у межах компетенції, визначеної законодавством, надає соціальну та правову допомогу громадянам, сприяє державним органам, підприємствам, установам і організаціям у виконанні покладених на них законом обов'язків;

- приймає заяви, повідомлення про правопорушення, що скоєні або готуються, а також про інші події від фізичних осіб, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

- забезпечує в межах компетенції протидію поширенню наркоманії, боротьбу з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів;

- організовує інформаційно-аналітичну діяльність органів внутрішніх справ, формує довідково-інформаційні фонди, веде оперативно-пошукові та криміналістичні обліки, здійснює обробку персональних даних, у межах своїх повноважень складає статистичну інформацію, забезпечує режим доступу до інформації, надає інформаційні послуги;

- вживає заходів щодо виявлення та припинення адміністративних правопорушень, забезпечує здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення, розгляд яких законом покладено на органи внутрішніх справ;

- у межах компетенції бере участь у здійсненні державної охорони органів державної влади України та посадових осіб;

- у межах компетенції вживає заходів для запобігання та припинення насильства в сім'ї;

- забезпечує відповідно до законодавства функціонування дозвільної системи;

- у межах наданих повноважень забезпечує безпеку дорожнього

- руху;

- здійснює державну реєстрацію та облік транспортних засобів і видає відповідні реєстраційні документи;

- забезпечує у випадках, передбачених законодавством, ліцензування окремих видів господарської діяльності;

- здійснює інші повноваження, визначені законами України та пов'язані з виконанням покладених на нього

Президентом України завдань.

МВС України для виконання покладених на нього завдань має право в установленому порядку:

- 1) залучати спеціалістів центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій (за погодженням з їх керівниками), вчених, представників інститутів громадянського суспільства (за згодою) для розгляду питань, що належать до компетенції МВС України;

- 2) одержувати безоплатно від міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування інформацію, документи і матеріали, зокрема від органів статистики - статистичні дані, необхідні для виконання покладених завдань;

- 3) скликати наради з питань, що належать до його компетенції;

- 4) перевіряти дотримання державними органами та органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями всіх форм власності, їх посадовими особами, а також громадянами правил безпеки

дорожнього руху, дозвільної системи та інших норм і правил, контроль за виконанням та додержанням яких покладено на МВС України;

5) засновувати відповідно до законодавства відомчі нагороди, нагрудні знаки та почесні грамоти МВС України тощо.

МВС України здійснює свої повноваження безпосередньо та через утворені в установленому порядку головні управління, управління МВС України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, на транспорті, районні, районні в містах, міські управління (відділи), лінійні управління (відділи).

М ВС України під час виконання покладених на нього завдань взаємодіє в установленому порядку з іншими органами виконавчої влади, допоміжними органами і службами, утвореними Президентом України, органами місцевого самоврядування, відповідними органами іноземних держав і міжнародних організацій, профспілками та організаціями роботодавців, а також підприємствами, установами, організаціями.

МВС України очолює Міністр, який призначається на посаду за поданням Прем'єр-міністра України і звільняється з посади Президентом України.

Міністр внутрішніх справ виконує, зокрема, такі повноваження:

- очолює МВС України, здійснює керівництво його діяльністю;
- спрямовує і координує здійснення іншими центральними органами виконавчої влади заходів з питань, що належать до компетенції М ВС України;
- спрямовує та координує діяльність Державної міграційної служби України;
- підписує накази М ВС України;
- визначає стратегічні напрями роботи МВС України та шляхи виконання покладених на нього завдань, затверджує плани роботи МВС України, звіти про їх виконання;
- утворює, ліквідує, реорганізовує за погодженням з Кабінетом Міністрів України органи внутрішніх справ як структурні підрозділи апарату Міністерства, що не мають статусу юридичної особи;
- призначає на посади та звільняє з посад ректорів, перших проректорів та проректорів вищих навчальних закладів МВС України;
- організовує роботу колегії МВС України і головує на її засіданнях;
- здійснює інші передбачені законом повноваження.

Для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції МВС України, обговорення найважливіших напрямів його діяльності у МВС України утворюється колегія у складі Міністра внутрішніх справ України (голова колегії), першого заступника та заступників Міністра за посадою. У разі потреби до складу колегії Міністерства можуть включатися керівники структурних підрозділів апарату МВС України, а також інші особи в установленому порядку. Рішення колегії можуть бути реалізовані шляхом прийняття відповідного наказу МВС України.

Для розгляду наукових рекомендацій та проведення фахових консультацій з основних питань діяльності у МВС України можуть утворюватись інші постійні або тимчасові консультативні, дорадчі органи. Рішення про утворення чи ліквідацію колегії, інших постійних або тимчасових консультативних, дорадчих органів, їх кількісний та персональний склад, положення про них затверджує Міністр внутрішніх справ України.

З метою забезпечення участі громадян у формуванні та реалізації державної політики при Міністерстві внутрішніх справ України утворена Громадська рада, яка є постійно діючим колегіальним виборчим консультативно-дорадчим органом. Громадська рада діє на підставі Положення про неї, що було схвалене на засіданні Громадської ради при МВС України (Протокол № 5 від 31 березня 2011р.) і погоджене Міністром внутрішніх справ України 20 травня 2011 р.

Основними завданнями Громадської ради в:

- громадський контроль за діяльністю Міністерства внутрішніх справ України як єдиної системи органів, що входять до структури Міністерства внутрішніх справ України і виконують передбачені законом функції;
- налагодження системного діалогу та ефективної взаємодії М ВС із громадськістю;
- сприяння врахуванню МВС громадської думки під час формування та реалізації державної політики;
- створення умов для реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами.

Громадську раду при МВС України утворено відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 "Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики".

До складу Громадської ради можуть бути обрані представники інститутів громадянського суспільства, а саме громадських, релігійних, благодійних організацій, професійних спілок та їх об'єднань, творчих спілок, асоціацій, організацій роботодавців, недержавних засобів масової інформації, органів самоорганізації населення та інших невідприємницьких товариств і установ тощо, легалізованих відповідно до законодавства України.

Громадська рада відповідно до покладених на неї завдань:

- 1) готує і подає МВС пропозиції до орієнтовного плану проведення консультацій з громадськістю, а також пропозиції щодо проведення консультацій, не передбачених таким планом;
- 2) готує і подає МВС пропозиції щодо організації проведення консультацій з громадськістю;
- 3) подає МВС обов'язкові для розгляду пропозиції щодо підготовки проектів нормативно-правових актів з питань формування та реалізації державної політики у відповідній сфері, утвердження і забезпечення громадянських прав і свобод, удосконалення роботи МВС;
- 4) проводить відповідно до законодавства громадську та громадську антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів МВС;
- 5) здійснює громадський контроль за діяльністю МВС, урахуванням ним пропозицій та зауважень громадськості, дотриманням нормативно-правових актів, у тому числі тих, що спрямовані на запобігання та протидію корупції;

6) обов'язково інформує громадськість про свою діяльність, прийняті рішення та їх виконання, розміщуючи відповідні повідомлення на офіційному веб-сайті МВС, офіційному веб-сайті Громадської ради та в інший прийнятний спосіб;

7) збирає, узагальнює та надає МВС інформацію щодо пропозицій громадських організацій стосовно вирішення питань, які мають важливе суспільне значення, тощо.

Громадська рада має право:

1) утворювати постійні та тимчасові робочі органи (правління, секретаріат, комітети, комісії, експертні групи тощо), обирати та припиняти повноваження голови Громадської ради, заступників голови Громадської ради, голови та членів секретаріату Громадської ради, членів Громадської ради;

2) у встановленому порядку залучати до роботи Громадської ради працівників МВС, представників вітчизняних та міжнародних експертних і наукових організацій, підприємств, установ та організацій, а також окремих фахівців;

3) організовувати і проводити семінари, конференції, форуми, круглі столи та інші заходи;

4) отримувати від МВС проекти нормативно-правових актів, які потребують проведення консультацій з громадськістю, брати участь у розробленні цільових програм та проектів нормативно-правових актів;

5) розробляти та подавати пропозиції щодо вдосконалення законодавства, робити запити до МВС, інших органів влади, установ та організацій, для отримання інформації необхідної для забезпечення діяльності Громадської ради;

6) невідкладно отримувати від МВС інформацію щодо порушення прав людини в діяльності МВС. опрацьовувати і узагальнювати її та інформувати про отримані результати МВС і громадськість;

7) подавати до МВС обов'язкові до розгляду рекомендації і пропозиції Громадської ради з питань, що належать до її компетенції;

8) взаємодіяти з інститутами громадянського суспільства, іншими консультативно-дорадчими органами при органах внутрішніх справ та їх структурних підрозділах, уносити пропозиції щодо вдосконалення діяльності МВС, звертатися до МВС з інших питань;

9) розглядати інші питання, що мають важливе суспільне значення і знаходяться у сфері діяльності Громадської ради.

Рішення Громадської ради носять рекомендаційний характер і є обов'язковими для розгляду МВС.

Практично, публічне адміністрування у сфері внутрішніх справ, за керівної ролі Міністерства внутрішніх справ України, здійснюють наступні суб'єкти:

1) міліція (згідно із Законом України "Про міліцію" від 20 грудня 1990 р. № 565-ХІІ);

2) внутрішні війська МВС України (згідно із Законом України "Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України" від 26 березня 1992р.№2235-ХІІ);

3) Державна міграційна служба України (згідно з Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 405/2011 "Питання Державної міграційної служби України").

Міліція в Україні - державний озброєний орган виконавчої влади, який захищає життя, здоров'я, права і свободи громадян, власність, природне середовище, інтереси суспільства і держави від протиправних посягань.

Основними завданнями міліції є:

- забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів;

- запобігання правопорушенням та їх припинення;

- охорона і забезпечення громадського порядку;

- виявлення і розкриття злочинів, розшук осіб, які їх вчинили;

- забезпечення безпеки дорожнього руху;

- захист власності від злочинних посягань;

- виконання кримінальних покарань і адміністративних стягнень;

- участь у поданні соціальної та правової допомоги громадянам, сприяння у межах своєї компетенції державним органам, підприємствам, установам і організаціям у виконанні покладених на них законом обов'язків.

У свою чергу, державні органи, громадські об'єднання, службові особи, трудові колективи, громадяни відповідно до ст. 6 Закону України "Про міліцію" зобов'язані сприяти міліції в охороні громадського порядку і боротьбі зі злочинністю.

Міліція є єдиною системою органів, яка входить до структури Міністерства внутрішніх справ України, виконує адміністративну, профілактичну, оперативно-розшукову, кримінально-процесуальну, виконавчу та охоронну (на договірних засадах) функції. Вона складається з підрозділів:

- кримінальної міліції;

- міліції громадської безпеки; транспортної міліції;

- державної автомобільної інспекції;

- міліції охорони;

- судової міліції;

- спеціальної міліції;

Крім зазначених підрозділів, відповідно до Указу Президента України від 6 квітня 2011 р. № 405/2011 для забезпечення виконання покладених на Державну міграційну службу України завдань з реалізації державної політики у сфері протидії нелегальній міграції, а також притягнення до адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері реєстрації фізичних осіб, видачі документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство, у Міністерстві внутрішніх справ України утворено підрозділ міліції міграційного контролю. Функціонально цей підрозділ підпорядкований Державній міграційній службі України,

Для забезпечення громадського порядку на об'єктах і територіях, які мають особливе народногосподарське значення або постраждали від стихійного лиха, екологічного забруднення, катастрофи, Міністерством внутрішніх справ України з дозволу Кабінету Міністрів України можуть створюватись спеціальні підрозділи міліції.

Організаційна структура і штатна чисельність міліції визначаються в порядку, встановлюваному Кабінетом Міністрів України. У своїй діяльності міліція підпорядковується Міністерству внутрішніх справ України. Міністр внутрішніх справ України здійснює керівництво всією міліцією України.

В Автономній Республіці Крим міліцією керує заступник Міністра внутрішніх справ України - начальник ГУМВС України в Автономній Республіці Крим;

в областях, містах, районах міліцією, крім транспортної, керують відповідно начальники ГУМВС-УМВС України в області, місті, начальники міських і районних відділів (управлінь) ГУМВС-УМВС України в області, місті.

Керівництво транспортною міліцією здійснюється у порядку, що визначається Міністерством внутрішніх справ України.

Заступник Міністра внутрішніх справ України - начальник ГУ МВС України в Автономній Республіці Крим, начальники ГУМВС-УМВС України в областях, містах та начальники їх міських і районних відділів (управлінь) на відкритому пленарному засіданні відповідної ради, на яке запрошуються представники засобів масової інформації, не менш як двічі на рік інформують населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці про стан боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку та результати діяльності на відповідній території.

У загальному вигляді основні обов'язки та права міліції перелічено у статтях 10 та 11 Закону України "Про міліцію". Права і обов'язки, а також організація роботи та структура окремих підрозділів міліції визначаються положеннями, які затверджуються Міністром внутрішніх справ України.

Внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України входять до системи Міністерства внутрішніх справ України і призначені для охорони та оборони важливих державних об'єктів, перелік яких установлюється Кабінетом Міністрів України, а також для участі в охороні громадського порядку та боротьбі зі злочинністю. Основними завданнями внутрішніх військ є:

- охорона та оборона важливих державних об'єктів, об'єктів матеріально-технічного та військового забезпечення Міністерства внутрішніх справ України;
- супроводження спеціальних вантажів;
- здійснення пропускнуго режиму на об'єктах, що охороняються;
- конвоювання заарештованих і засуджених;
- охорона підсудних під час судового процесу;
- переслідування і затримання заарештованих і засуджених осіб, які втекли з-під варті;
- участь в охороні громадського порядку та боротьбі із злочинністю;
- участь у ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій на об'єктах, що охороняються;
- охорона дипломатичних представництв і консульських установ іноземних держав на території України.

Внутрішні війська підпорядковуються Міністру внутрішніх справ України. Безпосереднє управління внутрішніми військами здійснює командуючий цими військами.

Внутрішні війська будуються на засадах централізованого керівництва, єдиноначальності, поєднання при їх комплектуванні принципів добровільності та військового обов'язку. Внутрішні війська складаються зі з'єднань, військових частин і підрозділів з охорони важливих державних об'єктів, зокрема атомних електростанцій, із супроводження спеціальних вантажів і конвоювання заарештованих і засуджених, із військових частин спеціального призначення та спеціальних моторизованих військових частин міліції, підрозділів зв'язку, військових установ, навчальних закладів та учбових частин.

Внутрішні війська при виконанні покладених на них завдань зобов'язані:

- готувати сили і засоби для охорони та оборони важливих державних об'єктів, спеціальних вантажів при транспортуванні;
- забезпечувати ізоляцію осіб, затриманих за підозрою у вчиненні злочину, засуджених;
- бути у постійній готовності до подання наявними силами і засобами допомоги адміністрації установ виконання покарань та слідчих ізоляторів у ліквідації фактів групової непокори і масових безпорядків;
- виділяти сили і засоби для ведення разом із органами внутрішніх справ розшуку осіб, які втекли з-під охорони або нагляду;
- виконувати рішення судів, які обслуговуються внутрішніми військами, про взяття під варту осіб, охорону їх у залі суду або звільнення з-під варті.

Ці та інші обов'язки зазначено у ст. 9 Закону України "Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України".

Військовослужбовцям внутрішніх військ для виконання покладених на них обов'язків надається право:

- вимагати від громадян і посадових осіб додержання порядку, який гарантує безпеку, і виконання обов'язків військовими нарядами;
- затримувати і передавати адміністрації об'єкта, що охороняється, осіб, які порушили встановлений пропускну режим;
- проводити оточення (блокування) районів місцевості, окремих будівель і об'єктів під час розшуку та затримання осіб, які втекли з-під варті;
- використовувати і застосовувати зброю та спеціальні засоби на підставах і в порядку, передбачених Законом України "Про міліцію", військовими статутами Збройних Сил України та іншими актами законодавства України.

- вести переслідування, проводити затримання, оформляти первинні документи, передавати органам внутрішніх справ або безпеки злочинців і осіб, які вчинили напад на об'єкт, що охороняється, особовий склад варти, військовий наряд або які намагалися пересікти лінію охорони об'єкта чи доставити на нього заборонені речі тощо.

Крім вищезазначених повноважень, у разі залучення до виконання завдань з охорони громадського порядку та боротьби зі злочинністю на внутрішні війська поширюються також права та обов'язки, передбачені Законом України "Про міліцію" для підрозділів міліції при виконанні цих завдань.

Державна міграційна служба України утворена згідно з Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 405/2011. Діяльність Державної міграційної служби (далі - ДМС) України спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України.

ДМС України утворено для реалізації державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів. З цією метою ДМС України:

1) узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до її компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів міністерств та в установленому порядку подає їх Міністру для погодження і внесення в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України;

2) проводить аналіз міграційної ситуації в Україні, проблем біженців та інших категорій мігрантів, розробляє поточні та довгострокові прогнози із зазначених питань;

3) здійснює у межах компетенції провадження з питань прийняття/припинення громадянства України та подає відповідні документи на розгляд Комісії при Президенті України з питань громадянства, а також забезпечує виконання рішень Президента України з питань громадянства;

4) приймає відповідно до законодавства рішення про встановлення належності до громадянства України, оформлення набуття громадянства України та їх скасування;

5) готує пропозиції щодо визначення квоти імміграції на календарний рік;

6) приймає рішення про надання дозволу на імміграцію, відмову в його наданні та скасування такого дозволу;

7) бере участь у межах, визначених законодавством, у вирішенні питань трудової міграції та питань, пов'язаних із навчанням в Україні іноземців та осіб без громадянства;

8) здійснює заходи, пов'язані з видворенням іноземців та осіб без громадянства з України;

9) здійснює оформлення і видачу громадянам України, які постійно проживають в Україні, документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство, затримує видачу та вилучає ці документи у передбачених законодавством випадках;

10) здійснює ідентифікацію громадян України, які втратили документи, що посвідчують особу;

11) є замовником робіт зі створення Державної інформаційної системи реєстраційного обліку фізичних осіб та їх документування;

12) здійснює реєстрацію/зняття з реєстрації місця проживання/перебування фізичних осіб, веде відповідні реєстраційні обліки;

13) здійснює інші повноваження на основі і на виконання Конституції та законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України.

Адміністративні послуги в сфері внутрішніх справ

Підрозділами органів внутрішніх справ надаються численні адміністративні послуги - як фізичним, так і юридичним особам.

Постановою Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2011 р. № 1098 "Деякі питання надання підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Державної міграційної служби платних послуг" затверджено перелік у тому числі адміністративних послуг, що надаються вказаними центральними органами виконавчої влади.

Платні адміністративні послуги, що надаються підрозділами експертної служби:

1) сертифікація зброї, конструктивно схожих із нею виробів, набоїв, виробів піротехнічних побутового призначення та феєрверків з видачею сертифікатів (за схемами згідно з ДСТУ 3413);

Платні адміністративні послуги, що надаються підрозділами міліції громадської безпеки:

2) видача дозволів на придбання і перевезення вогнепальної зброї, боєприпасів, інших предметів, на які поширюється дозвільна система, і пов'язане з цим оформлення документів;

3) видача (реєстрація, перереєстрація) дозволу на зберігання і носіння нагородної зброї, мисливської, холодної, пневматичної зброї, інших предметів, на які поширюється дозвільна система;

4) видача дозволу (оформлення документів) на:

а) відкриття та функціонування об'єктів дозвільної системи, що працюють з вибуховими матеріалами, піротехнічних майстерень та інших об'єктів відповідно до Положення про дозвільну систему, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 1992 р. № 576;

б) зберігання вогнепальної зброї, боєприпасів до неї, інших предметів і матеріалів, на які поширюється дозвільна система, на об'єктах дозвільної системи;

в) зберігання і носіння зброї, що належить підприємствам, установам та організаціям, під час виконання службових обов'язків;

г) ввезення в Україну та вивезення з України, транзит через територію України зброї, боєприпасів, інших предметів і матеріалів, на які поширюється дозвільна система;

5) видача висновку, пов'язаного з наданням юридичним та фізичним особам згоди на укладення договорів про виконання робіт, пов'язаних з виготовленням, придбанням, зберіганням, обліком, охороною, перевезенням предметів і матеріалів, на які поширюється дозвільна система;

- 6) переоформлення зброї за місцем її обліку з одного власника на іншого;
- 7) видача дублікатів документів дозвільного характеру, зазначених у пунктах 3-6 цього переліку, у разі їх втрати або пошкодження;
- Платні адміністративні послуги, що надаються підрозділами державної автомобільної інспекції:
- 8) видача посвідчення водія на право керування транспортними засобами;
- 9) видача свідоцтва про підготовку водіїв транспортних засобів, що перевозять небезпечні вантажі (із складенням іспитів);
- 10) видача свідоцтва про допуск транспортних засобів до перевезення небезпечних вантажів;
- 11) реєстрація, перереєстрація колісних транспортних засобів з видачею свідоцтва про реєстрацію або його дублікату та номерних знаків;
- 12) видача свідоцтва про реєстрацію колісних транспортних засобів у зв'язку з його пошкодженням або непридатністю, внесенням змін до реєстраційного документа або для виїзду за кордон;
- 13) видача тимчасового реєстраційного талона на право керування транспортним засобом (за заявою власника або за дорученням);
- 14) зняття з обліку транспортного засобу з видачею облікової картки та номерних знаків для разових поїздок;
- 15) повторне прийняття таких іспитів з подальшим оформленням документів на право керування транспортними засобами з видачею екзаменаційної картки;
- 16) оформлення та видача:
- дозволу на встановлення і використання на транспортних засобах спеціальних звукових та/або світлових сигнальних пристроїв синього чи жовтого кольору;
 - дозволу на перевезення надгабаритних, великовагових вантажів;
 - документів щодо погодження маршрутів дорожнього перевезення небезпечних вантажів;
- 17) розгляд проектів нормативно-технічної документації щодо погодження проектів конструкцій транспортних засобів у частині дотримання вимог щодо забезпечення безпеки дорожнього руху з видачею свідоцтва про погодження конструкції;
- 18) підготовка документів та оформлення висновку про подальшу експлуатацію транспортного засобу, ідентифікаційні номери кузова (рами) якого підроблені, прийшли в непридатність або який розшукується правоохоронними органами іноземних держав;
- 19) видача висновку щодо можливості:
- дублювання ідентифікаційних номерів транспортних засобів;
 - нанесення ідентифікаційних номерів транспортних засобів;
- 20) видача:
- довідки про відповідність технічного стану автобусів перевізника-претендента умовам перевезень;
 - висновку про відповідність перевізника-претендента вимогам нормативно-правових актів у сфері безпеки дорожнього руху;
- 21) виготовлення макетів індивідуальних номерних знаків транспортних засобів, які виготовляються на замовлення власників транспортних засобів, з видачею номерних знаків;
- 22) оформлення та видача погодження (висновку) на заміну номерного агрегату транспортного засобу, а також на переобладнання транспортного засобу без заміни номерних агрегатів;
- 23) оформлення дозволу на видачу документів, транзитних номерних знаків, пов'язаних з придбанням або реалізацією транспортних засобів та кузовів (рам);
- Платні адміністративні послуги, що надаються підрозділами ДМС України:
- 24) оформлення та видача тимчасового посвідчення громадянина України;
- 25) видача довідки про реєстрацію особи громадянином України;
- 26) оформлення та видача:
- паспорта громадянина України для виїзду за кордон;
 - паспорта громадянина України для виїзду за кордон на заміну втраченого;
 - проїзного документа дитини для виїзду за кордон;
 - дозволу на імміграцію в Україну іноземцям або особам без громадянства;
 - посвідки на постійне або тимчасове проживання;
 - запрошення фізичним особам для отримання візових документів на в'їзд в Україну іноземцям та особам без громадянства;
 - запрошення юридичним особам для отримання візових документів на в'їзд в Україну іноземцям та особам без громадянства;
 - дозволу для виїзду громадянина України на постійне проживання за кордон;
- 27) видача довідки третім особам про реєстрацію місця проживання та місця перебування фізичних осіб;
- 28) внесення відомостей про другий паспорт громадянина України для виїзду за кордон до паспорта громадянина України для виїзду за кордон;
- 29) внесення відомостей про дітей до паспорта громадянина України для виїзду за кордон;
- 30) внесення відомостей до паспорта громадянина України для виїзду за кордон громадянам, які повернулися на постійне проживання в Україну;
- 31) оформлення іноземцям та особам без громадянства продовження строку перебування на території України.

Адміністративна відповідальність за правопорушення в сфері внутрішніх справ

Органи внутрішніх справ є одним із суб'єктів розгляду справ про адміністративні правопорушення. Перелік адміністративних проступків, які органи внутрішніх справ уповноважені розглядати, міститься уст. 222 КУпАП.

Крім того, є значна кількість адміністративних проступків, які органи внутрішніх справ не розглядають, але за якими вони уповноважені складати протокол про адміністративне правопорушення відповідно до ст. 255 КУпАП.

Зазначені правопорушення знаходяться у різних главах КУпАП. Можна виокремити дві великі групи адміністративних проступків, до провадження у справах, про які органи внутрішніх справ є причетними тією чи іншою мірою. Тобто йдеться про адміністративні проступки, розгляд або складання протоколів за якими прямо пов'язані зі службовою діяльністю працівників органів внутрішніх справ.

Отже, такими правопорушеннями є:

1) адміністративні правопорушення, які згідно зі ст. 222 КУпАП органи внутрішніх справ уповноважені розглядати:

- порушення правил дорожнього руху (статті 80,81, 121,121', 1212, 122,123,124і, 125,126,127);
- порушення правил, що забезпечують безпеку руху транспорту (статті 109,114,1162,127і, 128,128і, 129, 133,133 140);
- порушення правил користування засобами транспорту (статті 110, 115,117,119,135);
- порушення правил, спрямованих на забезпечення схоронності вантажів на транспорті (статті 136,137);
- порушення громадського порядку (статті 173,175і, 176,177,178);
- порушення правил дозвільної системи (статті 1892,192, I 94,195);
- порушення правил паспортної системи (статті 197-201);
- інші правопорушення, що віднесено до розгляду органами внутрішніх справ (статті 44,106і, 161,1644);

2) у справах про адміністративні правопорушення, що розглядаються органами, зазначеними в статтях 218-221 КУпАП, протоколи про правопорушення мають право складати уповноважені на те посадові особи органів внутрішніх справ.

Вичерпний перелік вказаних правопорушень наведено у ст. 255 КУпАП.

3. Публічне адміністрування в сфері оборони та безпеки

Публічне адміністрування в сфері оборони і безпеки держави - одна з провідних галузей публічного управління в Україні. Життя і безпека людини залежить від ефективності діяльності суб'єктів владних повноважень в адміністративно-політичній сфері. Широкі можливості застосування заходів адміністративного примусу ускладнюють адміністративно-правовий механізм регулювання у цій сфері. Права та законні інтереси особи потребують особливого захисту суб'єктами владних повноважень, посиленого громадського контролю за діяльністю державних органів. Метою цієї теми є, в першу чергу, чітке з'ясування меж правового впливу, компетенції суб'єктів владних повноважень у сфері оборони і безпеки держави. Це дасть змогу зрозуміти і відповідні механізми контролю за діяльністю суб'єктів владних повноважень та способи забезпечення законності їх діяльності.

Протягом усіх років незалежності відбувалося нарощування формального потенціалу органів сектору безпеки і оборони, які вирішують внутрішні завдання при одночасній редукції інституційного потенціалу, насамперед Збройних Сил України. За розрахунками, здійсненими у Національному інституті стратегічних досліджень, станом на травень 2011 р.

Збройні Сили України нараховують 160 тис. військовослужбовців та 40 тис. вільнонайманих працівників (доцільно порівняти з 720 тис. у 1991 р.). Державна прикордонна служба відповідно до законодавства нараховує 42000 військовослужбовців. МВС - 324400, з них 240200 осіб рядового і начальницького складу (з них 190500 утримуються за рахунок коштів Державного бюджету, а інші - Державна служба охорони як госпрозрахункова організація). Внутрішні війська - 33300, з них - 32700 військовослужбовців, Державна кримінально-виконавча служба - 46600. Податкова міліція - 12300 осіб. Державна митна служба - 18210. Служба безпеки України - 27200 військовослужбовців, а загалом 33500 Служба зовнішньої розвідки України має чисельність 4010 осіб. Управління державної охорони - 3000 осіб. Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації нараховує 7246 осіб. Загальна чисельність спецслужб (близько 50 тис.) наполовину та на третину перевищує відповідні показники Польщі (25 тис.) та ФРН (30 тис.). В органах Прокуратури України, за оцінками ГРЕКО 2007 р., працюють приблизно 10000 осіб (лише слідчих - 1500). Офіційні дані про кількість прокурорів не оприлюднюються.

У більшості розвинених країн (країни ЄС, США, Японія) кількість поліцейських на 1 тис. мешканців складає 2-3 працівники (зокрема це і працівники прикордонної поліції). В Україні - 6-9 правоохоронців. При цьому населення держави має тенденцію до зменшення, а чисельність правоохоронців - до збільшення. У Міністерстві з надзвичайних ситуацій (йдеться про воєнізовані підрозділи рятувальної служби) налічується 6226 осіб.

Таким чином, сьогодні в Україні налічується принаймні 609692 осіб (або майже 1,5% населення країни, чи 2,3% наявних трудових ресурсів), які є військовослужбовцями або мають спеціальні звання, класний чин, інакше кажучи, носять погони (або 599492, якщо врахувати реальну кількість військовослужбовців ЗС). З них за найвищими оцінками лише до 200 тисяч (менше однієї третини від загальної чисельності) забезпечують зовнішню безпеку держави, тоді як інші - внутрішню.

При цьому слід зазначити, що протягом 20 років кардинальних трансформацій моделі органів сектору безпеки та оборони не відбулося, у своїх глибинних основах ці структури залишилися сутнісно радянськими.

У лекції розглянуто особливості публічного адміністрування в сферах: оборони, національної безпеки, а також адміністративну відповідальність за правопорушення в зазначених сферах та особливості надання адміністративних послуг.

Необхідно розпочати з побудови системи суб'єктів публічного адміністрування в сфері оборони. Аналіз основних нормативно-правових актів цієї сфери дає підстави скласти таку систему суб'єктів публічного адміністрування:

- Верховна Рада України;
- Президент України;
- Рада національної безпеки і оборони України;
- Кабінет Міністрів України;
- Міністерство оборони України;
- Генеральний штаб Збройних Сил України;
- інші військові формування, утворені відповідно до законів України;
- Центральні та інші органи виконавчої влади;
- Рада міністрів Автономної Республіки Крим;
- місцеві державні адміністрації;
- органи місцевого самоврядування;

Верховна Рада України

Верховна Рада України в межах повноважень, визначених Конституцією України, здійснює законодавче регулювання питань сфери оборони.

Президент України

Президент України здійснює повноваження у сфері оборони відповідно до Конституції України. Повноваження Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України визначаються законами.

Для здійснення повноважень у сфері оборони, визначених Конституцією та законами України, Президент України видає укази і розпорядження. Як Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України Президент України видає накази і директиви з питань оборони.

Рада національної безпеки і оборони України

Рада національної безпеки і оборони України координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері оборони в межах повноважень, визначених Конституцією України та Законом України "Про Раду національної безпеки і оборони України".

Кабінет Міністрів України у сфері оборони:

забезпечує в межах своєї компетенції державний суверенітет України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України у сфері оборони держави;

визначає потреби в оборонних витратах, забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України щодо фінансування заходів у сфері оборони у визначених обсягах;

організовує розроблення і виконання державних програм розвитку Збройних Сил України, інших військових формувань та розвитку озброєння і військової техніки, інших програм (планів) з питань оборони;

здійснює передбачені законодавством заходи щодо формування, розміщення, фінансування та виконання державного оборонного замовлення на поставку (закупівлю) продукції, виконання робіт, надання послуг для потреб Збройних Сил України, інших військових формувань;

встановлює порядок надання Збройним Силам України, іншим військовим формуванням у користування державного майна, в тому числі земельних (водних) ділянок, інших природних, енергетичних ресурсів, фондів, майна і послуг, використання повітряного і водного простору, морських і річкових портів, аеропортів та аеродромів (посадочних майданчиків), засобів зв'язку і радіочастотного ресурсу, комунікацій, інших об'єктів інфраструктури держави, навігаційної, топогеодезичної, метеорологічної, гідрографічної та іншої інформації, ведення геодезичних і картографічних робіт, необхідних для належного виконання покладених на ці органи функцій та завдань, як на платній, так і безоплатній основі, у грошовій та інших формах розрахунків;

здійснює загальнодержавні заходи щодо забезпечення живучості об'єктів національної економіки та державного управління у воєнний час;

забезпечує комплектування особовим складом Збройних Сил України, інших військових формувань та відповідних правоохоронних органів, здійснює заходи, пов'язані з підготовкою та проведенням призову громадян України на строкову військову службу;

здійснює згідно із законодавством України заходи з мобілізаційної підготовки та мобілізації, створення державного матеріального резерву, резервного фонду грошових коштів, інших резервів для забезпечення потреб оборони держави;

організовує підготовку населення і території держави до оборони;

вирішує питання щодо врегулювання діяльності місцевих органів військового управління (військових комісаріатів), допризовної та призовної підготовки, підготовки призовників з військово-технічних спеціальностей, ведення військового обліку військовозобов'язаних і призовників, виконання військово-транспортного обов'язку;

встановлює відповідно до закону порядок і терміни повного відшкодування вартості об'єктів права приватної власності, що згідно із законом відчужувалися у зв'язку зі здійсненням заходів правового режиму воєнного стану;

утворює, реорганізовує, ліквідує науково-дослідні установи Збройних Сил України, інших військових формувань і військові навчальні заклади та військові кафедри (відділення, факультети) інших державних вищих навчальних закладів;

забезпечує реалізацію права на соціально-економічний захист військовослужбовців та осіб, звільнених у запас або у відставку, членів їх сімей, а також членів сімей військовослужбовців, які загинули (померли), пропали безвісти, стали інвалідами під час проходження військової служби або потрапили в полон у ході бойових дій (війни) чи під час участі в міжнародних миротворчих операціях;

здійснює у визначених законом випадках регулювання господарської діяльності у Збройних Силах України та інших військових формуваннях;

встановлює відповідно до закону порядок реалізації та утилізації озброєння, військової техніки, іншого майна Збройних Сил України та інших військових формувань і правоохоронних органів, а також утилізації металобрухту, який утворився в них;

забезпечує здійснення передбачених законодавством заходів щодо цивільного захисту України, надання військової допомоги іншим державам, направлення підрозділів Збройних Сил України до інших держав, допуску та умов перебування підрозділів збройних сил інших держав на території України та участі України в міжнародних миротворчих операціях;

контролює виконання законів у сфері оборони, здійснює відповідно до законів інші заходи щодо забезпечення обороноздатності України, координує і контролює їх виконання та несе, в межах своїх повноважень, відповідальність за забезпечення оборони України.

Шляхом аналізу низки законів розглянемо особливості організації оборони та правовий статус інших суб'єктів публічного адміністрування в сфері оборони.

Закон України "Про оборону України" від 6 грудня 1991 р. встановлює засади оборони України, а також повноваження органів державної влади, основні функції та завдання органів військового управління, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, обов'язки підприємств, установ, організацій, посадових осіб, права та обов'язки громадян України у сфері оборони.

Оборона України - система політичних, економічних, соціальних, воєнних, наукових, науково-технічних, інформаційних, правових, організаційних, інших заходів держави щодо підготовки до збройного захисту та її захист у разі збройної агресії або збройного конфлікту.

Оборона України базується на готовності та здатності органів державної влади, усіх ланок воєнної організації України, органів місцевого самоврядування, єдиної системи цивільного захисту, національної економіки до переведення, за необхідності, з мирного на воєнний стан та відсічі збройній агресії, ліквідації збройного конфлікту, а також готовності населення і території держави до оборони.

Для організації оборони держави Президент України за поданням Кабінету Міністрів України затверджує військово-адміністративний поділ території України.

Указом Президента України від 2 червня 2006 р. № 469/2006 було затверджено Військово-адміністративний поділ території України.

Військово-адміністративний поділ території України - це розмежування території держави на військово-адміністративні зони в інтересах забезпечення оборони України.

Військово-адміністративний поділ території України визначає територіальний розподіл повноважень та відповідальності органів військового управління Збройних Сил України у сфері оборони держави на суші, на воді та у повітряному просторі.

Основою для здійснення військово-адміністративного поділу є:

адміністративно-територіальний устрій України;

відомості про характер можливих воєнних конфліктів та основні реальні і потенційні загрози національній безпеці у воєнній сфері;

функції та завдання Збройних Сил України, інших військових формувань і правоохоронних органів у мирний та воєнний час, дані про стан і перспективи їх розвитку;

дані про стан і перспективи розвитку військової інфраструктури.

Територія України поділяється на такі військово-адміністративні зони:

- військово-сухопутні - для поділу суші;

- військово-повітряні - для поділу повітряного простору;

- військово-морські - для поділу територіального моря і внутрішніх вод України у Чорному морі, внутрішніх вод України в Азовському морі та Керченській протоці.

Сухопутна територія України

Сухопутна територія України поділяється на чотири військово-сухопутні зони, межі яких встановлюються по зовнішній лінії адміністративних меж (у тому числі по лінії державного кордону) Автономної Республіки Крим та областей України, що входять до відповідної зони.

Військово-сухопутні зони є зонами відповідальності органів військового управління Сухопутних військ Збройних Сил України та Військово-Морських Сил Збройних Сил України і включають територію:

зона відповідальності Західного оперативного командування - Вінницької, Волинської, Закарпатської, Івано-Франківської, Львівської, Рівненської, Тернопільської, Хмельницької і Чернівецької областей;

зона відповідальності Південного оперативного командування - Дніпропетровської, Донецької, Запорізької, Кіровоградської, Луганської, Миколаївської, Одеської і Херсонської областей;

зона відповідальності територіального управління "Північ" - Житомирської, Київської, Полтавської, Сумської, Харківської, Черкаської і Чернігівської областей та міста Києва;

зона відповідальності командування Військово-Морських Сил Збройних Сил України - Автономної Республіки Крим та міста Севастополя.

Повітряний простір України

Повітряний простір України поділяється на три військово-повітряні зони, межами яких є умовні вертикальні поверхні, що проходять по лінії державного кордону України на суші, морі, річках, озерах, інших водоймах та по прямих лініях між визначеними населеними пунктами, а також по зовнішніх межах визначених населених пунктів.

Військово-повітряні зони є зонами відповідальності органів військового управління Повітряних Сил Збройних Сил України, межі яких встановлюються:

зона відповідальності повітряного командування "Захід" - по прямій лінії від села Кам'яне Рокитнівського району Рівненської області до найближчої точки державного кордону України з Республікою Білорусь, по лінії державного кордону України з Республікою Білорусь, Республікою Польща, Словацькою Республікою, Угорською Республікою, Румунією, Республікою Молдова до точки державного кордону України, що є найближчою до міста Сокиряни Чернівецької області, по прямій лінії від цієї точки до міста Сокиряни та від міста Сокиряни по прямих лініях до села Кам'яне через місто Полонне Хмельницької області, а також по межах зазначених населених пунктів, що включаються до цієї зони;

зона відповідальності повітряного командування "Центр" - від села Кам'яне Рокитнівського району Рівненської області по прямих лініях до міста Сокиряни Чернівецької області через місто Полонне Хмельницької області, по межах зазначених населених пунктів, що не враховують включення їх території у цю зону, від міста Сокиряни по прямій лінії до найближчої точки державного кордону України з Республікою Молдова, по лінії державного кордону України з Республікою Молдова до села Тимкове Колимського району Одеської області та від села Тимкове по прямих лініях до села Новий Азов Генічеського району Херсонської області через місто Гайворон Кіровоградської області, село Інгулець Широківського району Дніпропетровської області, місто Кам'янка-Дніпровська Запорізької області, по межах зазначених населених пунктів, територія яких включається до цієї зони, межі міста Керч, що враховує виключення його території з цієї зони, і від міста Керч по прямій лінії до найближчої точки державного кордону України з Російською Федерацією, по лінії державного кордону України з Російською Федерацією та Республікою Білорусь до точки державного кордону України, що є найближчою до села Кам'яне Рокитнівського району Рівненської області, по прямій лінії від цієї точки до села Кам'яне та по межі, що не враховує включення його території у зазначену зону;

зона відповідальності повітряного командування "Південь" - по межі села Тимкове Колимського району Одеської області, що враховує виключення його території з цієї зони, по лінії державного кордону України з Республікою Молдова, Румунією, по лінії державного кордону у територіальному морі України у Чорному морі до точки державного кордону, що є найближчою до міста Керч, по прямій лінії від цієї точки до міста Керч, по його межі, що враховує включення його території у цю зону, і від міста Керч по прямих лініях до села Тимкове Колимського району Одеської області, через село Новий Азов Генічеського району Херсонської області, місто Кам'янка-Дніпровська Запорізької області, село Інгулець Широківського району Дніпропетровської області, місто Гайворон Кіровоградської області та по межах зазначених населених пунктів, територія яких виключається з цієї зони.

Територіальне море і внутрішні води України

Територіальне море і внутрішні води України у Чорному морі, внутрішні води України в Азовському морі і Керченській протоці поділяються на дві військово-морські зони відповідальності командування Військово-Морських Сил Збройних Сил України:

Чорноморська - територіальне море і внутрішні води України у Чорному морі;

Азовська - внутрішні води України в Азовському морі і Керченській протоці.

Фінансування потреб національної оборони держави здійснюється виключно за рахунок і в межах коштів, визначених у законі про Державний бюджет України на відповідний рік.

Військовим командуванням відповідно до Закону України "Про оборону України є: Генеральний штаб Збройних Сил України, командування видів Збройних Сил України, об'єднане оперативне командування, управління оперативних командувань, територіальні управління, командування військових з'єднань, частин Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань.

Органами військового управління є: Міністерство оборони України, інші центральні органи виконавчої влади, що здійснюють керівництво військовими формуваннями, утвореними відповідно до законів України, Генеральний штаб Збройних Сил України, інші штаби, командування, управління, постійні чи тимчасово утворені органи у Збройних Силах України та інших військових формуваннях, призначені для виконання функцій з управління, в межах їх компетенції, військами (силами), з'єднаннями, військовими частинами, військовими навчальними закладами, установами та організаціями, які належать до сфери управління центральних органів виконавчої влади, а також військові комісаріати, що забезпечують виконання законодавства з питань військового обов'язку і військової служби, мобілізаційної підготовки та мобілізації.

В Законі України "Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави" від 19 червня 2003 р. міститься поняття "Воєнна організація держави".

Воєнна організація держави - охоплена єдиним керівництвом сукупність органів державної влади, військових формувань, утворених відповідно до Конституції і законів України, діяльність яких перебуває під демократичним контролем суспільства і відповідно до Конституції та законів України безпосередньо спрямована на вирішення завдань захисту інтересів держави від зовнішніх та внутрішніх загроз.

Забезпечення оборони України в першу чергу покладається на Збройні Сили України.

Закон України "Про Збройні Сили України"¹ від 6 грудня 1991 року визначає, що Збройні Сили України це військово формування, на яке покладаються оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності.

Керівництво Збройними Силами України здійснює Президент України як Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України.

В особливий період керівництво Збройними Силами України та іншими військовими формуваннями Президент України може здійснювати через Ставку Верховного Головнокомандувача, робочим органом якої є Генеральний штаб Збройних Сил України.

Міністр оборони України здійснює військово-політичне та адміністративне керівництво Збройними Силами України, а також інші повноваження, передбачені законодавством.

Військово-політичне керівництво Збройними Силами України - діяльність, спрямована на забезпечення реалізації політики держави у Збройних Силах України, політичних та стратегічних цілей у сфері оборони, принципів і напрямів розвитку Збройних Сил України.

Адміністративне керівництво Збройними Силами України - діяльність, спрямована на всебічне забезпечення життєдіяльності Збройних Сил України, їх функціонування та розвитку в межах виконання основних завдань державної політики у сфері оборони.

Начальник Генерального штабу - Головнокомандувач Збройних Сил України здійснює безпосереднє військово-керівництво Збройними Силами України.

Безпосереднє військово-керівництво - діяльність, спрямована на здійснення заходів щодо розвитку Збройних Сил України, їх технічного оснащення, підготовки та всебічного забезпечення, визначення основ їх застосування, а також управління ними.

Міністерство оборони України є центральним органом виконавчої влади і військового управління, у підпорядкуванні якого перебувають Збройні Сили України.

Збройні Сили України мають таку загальну структуру:

- Генеральний штаб Збройних Сил України як головний орган військового управління;

- види Збройних Сил України: Сухопутні війська, Повітряні Сили, Військово-Морські Сили;

- з'єднання, військові частини, військові навчальні заклади, установи та організації, що не належать до видів Збройних Сил України.

Організаційно Збройні Сили України складаються з органів військового управління, з'єднань, військових частин, військових навчальних закладів, установ та організацій.

Положення про Міністерство оборони України та Положення про Генеральний штаб Збройних Сил України затверджені Указом Президента України № 406/2011 від 6 квітня 2011 р. Міністерство оборони України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Міноборони України входить до системи органів виконавчої влади і є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні та реалізації державної політики з питань національної безпеки у воєнній сфері, сфері оборони і військового будівництва. Міноборони України є органом військового управління, у підпорядкуванні якого перебувають Збройні Сили України.

Генеральний штаб Збройних Сил України є головним військовим органом з планування оборони держави, управління застосуванням Збройних Сил України, координації та контролю за виконанням завдань у сфері оборони іншими утвореними відповідно до законів України військовими формуваннями, органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, правоохоронними органами, Державною спеціальною службою транспорту і Державною службою спеціального зв'язку та захисту інформації України.

В особливий період Генеральний штаб є робочим органом Ставки Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України.

Сухопутні війська Збройних Сил України є головним носієм бойової могутності Збройних Сил незалежної Української держави. За своїм призначенням та обсягом покладених на них завдань вони відіграють вирішальну роль у виконанні Збройними Силами України своїх функцій як у мирний, так і воєнний час.

Військово-Морські Сили - призначені для захисту суверенітету і державних інтересів України на морі, розгрому угруповань ВМС противника в своїй операційній зоні самостійно та у взаємодії з іншими видами Збройних Сил України, сприяння Сухопутним військам України на приморському напрямку.

Повітряні Сили - призначені спільно з військами Протиповітряної оборони для охорони повітряного простору держави, ураження з повітря об'єктів противника, авіаційної підтримки своїх військ (сил), висадки повітряних десантів, повітряного перевезення військ і матеріальних засобів та ведення повітряної розвідки.

Для забезпечення правопорядку і військової дисципліни серед військовослужбовців Збройних Сил України створено Військову службу правопорядку у Збройних Силах України, правовий статус якої визначається Законом України "Яро Військову службу правопорядку у Збройних Силах України" від 7 березня 2002 р. № 3099-ІІІ.

Військова служба правопорядку у Збройних Силах України - спеціальне правоохоронне формування у складі Збройних Сил України, призначене для забезпечення правопорядку і військової дисципліни серед військовослужбовців Збройних Сил України у місцях дислокації військових частин, у військових навчальних закладах, - установах та організаціях, військових містечках, на вулицях і в громадських місцях; для запобігання злочинам, іншим правопорушенням у Збройних Силах України, їх розкриття і припинення; для захисту життя, здоров'я, прав і законних інтересів військовослужбовців, військовозобов'язаних під час проходження ними зборів, працівників Збройних Сил України, а також для захисту майна Збройних Сил України від розкрадання та інших протиправних посягань, а так само для участі у протидії диверсійним проявам і терористичним актам на військових об'єктах.

Крім Збройних Сил України законами передбачено можливість створення інших військових формувань.

Закон України "Яро війська Цивільної оборони України"2 від 24 березня 1999 р. визначає, що війська Цивільної оборони України - це спеціалізовані військові формування, які підпорядковуються керівнику центрального органу виконавчої влади з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи і призначені для захисту населення і території у разі виникнення надзвичайних ситуацій, спричинених аварією, катастрофою, стихійним лихом, епідемією, епізоотією, епіфітотією, великою пожежею, застосуванням засобів ураження, що призвели або можуть призвести до людських і матеріальних втрат, ліквідації їх наслідків та виконання інших передбачених законом завдань.

Закон України "Про Державну спеціальну службу транспорту" від 5 лютого 2004 р. № 1449-ІУ1 визначає, що Державна спеціальна служба транспорту є спеціалізованим державним органом транспорту в складі центрального органу виконавчої влади в галузі транспорту, призначеним для забезпечення стійкого функціонування транспорту в мирний час та в умовах воєнного і надзвичайного стану (далі - в особливий період).

Основними завданнями Державної спеціальної служби транспорту є:

технічне прикриття, відбудова, встановлення загороджень на об'єктах національної транспортної системи України з метою забезпечення діяльності Збройних Сил України та інших військових формувань, утворених відповідно до законів України;

будівництво та ремонт у мирний час і в умовах воєнного стану нових та підвищення строку експлуатації і пропускнув спроможності діючих об'єктів національної транспортної системи;

відбудова транспортних комунікацій, порушених унаслідок надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, аварій і катастроф;

охорона об'єктів національної транспортної системи України в мирний час і в особливий період;

Державна спеціальна служба транспорту має таку загальну структуру:

- орган управління Державною спеціальною службою транспорту в складі центрального органу виконавчої влади в галузі транспорту;

- об'єднані загони, загони, окремі загони;

- підрозділи охорони;

- органи забезпечення;

- навчальний центр;

- заклади, підприємства та установи.

Особовий склад Державної спеціальної служби транспорту складається із працівників і військовослужбовців. Військовослужбовці Державної спеціальної служби транспорту комплектуються на добровільній основі за контрактом та кадровим складом, а також за призовом.

2. Національна безпека як об'єкт публічного адміністрування

Основи публічного адміністрування в сфері національної безпеки визначаються Законом України "Про основи національної безпеки України" від 19 червня 2003 р. № 964-ІУ1.

Національна безпека - захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам у сферах правоохоронної діяльності, боротьби з корупцією, прикордонної діяльності та оборони, міграційної політики, охорони здоров'я, освіти та науки, науково-технічної та інноваційної політики, культурного розвитку населення, забезпечення свободи слова та інформаційної безпеки, соціальної політики та пенсійного забезпечення, житлово-комунального господарства, ринку фінансових послуг, захисту прав власності, фондових ринків і обігу цінних паперів, податково-бюджетної та митної політики, торгівлі та підприємницької діяльності, ринку банківських послуг, інвестиційної політики, ревізійної діяльності, монетарної та валютної політики, захисту інформації, ліцензування, промисловості та сільського господарства, транспорту та зв'язку, інформаційних технологій, енергетики та енергозбереження, функціонування природних монополій, використання надр, земельних та водних ресурсів, корисних копалин, захисту екології і навколишнього природного середовища та інших сферах державного управління при виникненні негативних тенденцій до створення потенційних або реальних загроз національним інтересам;

Об'єктами національної безпеки є:

- людина і громадянин - їхні конституційні права і свободи;

- суспільство - його духовні, морально-етичні, культурні, історичні, інтелектуальні та матеріальні цінності, інформаційне і навколишнє природне середовище і природні ресурси;

- держава - її конституційний лад, суверенітет, територіальна цілісність і недоторканність.

Суб'єктами забезпечення національної безпеки є:

- Президент України;

- Верховна Рада України;

- Кабінет Міністрів України;

- Рада національної безпеки і оборони України;

- міністерства та інші центральні органи виконавчої влади;

- Національний банк України;

- суди загальної юрисдикції;

- прокуратура України;

- місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування;

- Збройні Сили України, Служба безпеки України, Служба зовнішньої розвідки України, Державна прикордонна служба України та інші військові формування, утворені відповідно до законів України;

- громадяни України, об'єднання громадян.

Повноваження суб'єктів забезпечення національної безпеки

Відповідно до Конституції України і законів України:

Президент України як глава держави, гарант державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України і Голова Ради національної безпеки і оборони України здійснює загальне керівництво у сферах національної безпеки та оборони України;

Верховна Рада України в межах повноважень, визначених Конституцією України, визначає засади внутрішньої та зовнішньої політики, основи національної безпеки, формує законодавчу базу в цій сфері, схвалює рішення з питань введення надзвичайного і воєнного стану, мобілізації, визначення загальної структури, чисельності, функцій Збройних Сил України та інших військових формувань, створених відповідно до законів України;

Рада національної безпеки і оборони України координує та контролює діяльність органів виконавчої влади у сферах національної безпеки і оборони; з урахуванням змін у геополітичній обстановці вносить Президенту України пропозиції щодо уточнення Стратегії національної безпеки України та Воєнної доктрини України;

Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина, обороноздатності, національної безпеки України, громадського порядку і боротьби із злочинністю;

Національний банк України відповідно до основних засад грошово-кредитної політики визначає та проводить грошово-кредитну політику в інтересах національної безпеки України;

міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Служба безпеки України та Служба зовнішньої розвідки України в межах своїх повноважень забезпечують виконання передбачених Конституцією України і законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України завдань, здійснюють реалізацію концепцій, програм у сфері національної безпеки, підтримують у стані готовності до застосування сили та засоби забезпечення національної безпеки;

місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування забезпечують вирішення питань у сфері національної безпеки, віднесених законодавством до їхньої компетенції;

воєнна організація держави забезпечує оборону України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності кордонів; протидіє зовнішнім загрозам воєнного характеру;

правоохоронні органи ведуть боротьбу зі злочинністю і протидіють тероризму, забезпечують захист і врятування населення в разі виникнення надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру;

суди загальної юрисдикції здійснюють судочинство у справах про злочини, що завдають шкоди національній безпеці України;

прокуратура України здійснює повноваження у сфері національної безпеки України відповідно до Конституції України та Закону України "Про прокуратуру України";

громадяни України через участь у виборах, референдумах та через інші форми безпосередньої демократії, а також через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, які вони обирають, реалізують національні інтереси, добровільно і в порядку виконання конституційних обов'язків здійснюють заходи, визначені законодавством України щодо забезпечення її національної безпеки; як безпосередньо, так і через об'єднання громадян привертають увагу суспільних і державних інститутів до небезпечних явищ і процесів у різних сферах життєдіяльності країни; у законний спосіб і законними засобами захищають власні права та інтереси, а також власну безпеку.

Розглянемо повноваження деяких ключових суб'єктів забезпечення національної безпеки.

Закон України "Про Раду національної безпеки і оборони України" від 5 березня 1998 р. № 183/98-ВР1 визначає правові засади організації та діяльності Ради національної безпеки і оборони України, її склад, структуру, компетенцію і функції.

Рада національної безпеки і оборони України відповідно до Конституції України є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України.

Функціями Ради національної безпеки і оборони України 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.

Відповідно до функцій Рада національної безпеки і оборони України має таку компетенцію:

1) розробляє та розглядає на своїх засіданнях питання, які відповідно до Конституції та законів України належать до сфери національної безпеки і оборони, та подає пропозиції Президентові України щодо:

визначення стратегічних національних інтересів України, концептуальних підходів та напрямів забезпечення національної безпеки і оборони у політичній, економічній, соціальній, воєнній, науково-технологічній, екологічній, інформаційній та інших сферах;

проектів державних програм, доктрин, законів України, указів Президента України, директив Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України, міжнародних договорів, інших нормативних актів та документів з питань національної безпеки і оборони;

удосконалення системи забезпечення національної безпеки та організації оборони, утворення, реорганізації та ліквідації органів виконавчої влади у цій сфері;

проекту Закону України про Державний бюджет України щодо статей, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки і оборони України;

матеріального, фінансового, кадрового, організаційного та іншого забезпечення виконання заходів з питань національної безпеки і оборони;

заходів політичного, економічного, соціального, воєнного, науково-технологічного, екологічного, інформаційного та іншого характеру відповідно до масштабу потенційних та реальних загроз національним інтересам України;

доручень, пов'язаних з вивченням конкретних питань та здійсненням відповідних досліджень у сфері національної безпеки і оборони, органам виконавчої влади та науковим закладам України;

залучення контрольних, інспекційних та наглядових органів, що функціонують у системі виконавчої влади, до здійснення контролю за своєчасністю та якістю виконання прийнятих Радою національної безпеки і оборони України рішень, введених в дію указами Президента України;

забезпечення і контролю надходження та опрацювання необхідної інформації, її збереження, конфіденційності та використання в інтересах національної безпеки України, аналізу на її основі стану і тенденції розвитку подій, що відбуваються в Україні і в світі, визначення потенційних та реальних загроз національним інтересам України;

питань оголошення стану війни, загальної або часткової мобілізації, введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або окремих її місцевостях, оголошення в разі потреби окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації;

2) здійснює поточний контроль за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони, подає Президентові України відповідні висновки та пропозиції;

3) залучає до аналізу інформації посадових осіб та фахівців органів виконавчої влади, державних установ, наукових закладів, підприємств та організацій усіх форм власності;

4) ініціює розроблення нормативних актів та дою/ментів з питань національної безпеки і оборони, узагальнює практику їх застосування та результати перевірок їх виконання;

5) координує і контролює переведення центральних і місцевих органів виконавчої влади, а також економіки країни на роботу в умовах воєнного чи надзвичайного стану;

6) координує і контролює діяльність органів місцевого самоврядування в межах наданих повноважень під час введення воєнного чи надзвичайного стану;

7) координує та контролює діяльність органів виконавчої влади щодо відбиття збройної агресії, організації захисту населення та забезпечення його життєдіяльності, охорони життя, здоров'я, конституційних прав, свобод і законних інтересів громадян, підтримання громадського порядку в умовах воєнного та надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України.

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

До складу Ради національної безпеки і оборони України за посадою входять Прем'єр-міністр України, Міністр оборони України, Голова Служби безпеки України, Міністр внутрішніх справ України, Міністр закордонних справ України. Членами Ради національної безпеки і оборони України можуть бути керівники інших центральних органів виконавчої влади.

Рішення Ради національної безпеки і оборони України приймаються не менш як двома третинами голосів її членів. Прийняті рішення вводяться в дію указами Президента України.

Закон України "Про Службу безпеки України" від 25 березня 1992 р. № 2229-ХІІІ визначає, що Служба безпеки України - державний правоохоронний орган спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України.

Служба безпеки України підпорядкована Президенту України. Систему Служби безпеки України складають:

- Центральне управління Служби безпеки України;
- підпорядковані йому регіональні органи;
- органи військової контррозвідки;
- військові формування, а також
- навчальні, науково-дослідні та інші заклади Служби безпеки України.

Організаційна структура Служби безпеки України визначається Президентом України.

Центральне управління Служби безпеки України, інші органи та установи, що входять у систему Служби безпеки України, є юридичними особами, мають печатку із зображенням державного герба України та своїм найменуванням, інші печатки і штампи, рахунки в банках, у тому числі валютні.

Для організації і проведення антитерористичних операцій та координації діяльності суб'єктів, які ведуть боротьбу з тероризмом чи залучаються до антитерористичних операцій, при Службі безпеки України функціонує Антитерористичний центр. Положення про Антитерористичний центр при Службі безпеки України затверджується Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України.

Центральне управління Служби безпеки України відповідає за стан державної безпеки, координує і контролює діяльність інших органів Служби безпеки України.

До його складу входять апарат Голови Служби безпеки України та функціональні підрозділи:

- контррозвідки;
- військової контррозвідки;
- захисту національної державності;
- боротьби з корупцією і організованою злочинною діяльністю;
- інформаційно-аналітичний;
- оперативно-технічний;
- оперативного документування;
- слідчий;
- зв'язку;
- по роботі з особовим складом;
- адміністративно-господарський;
- фінансовий;
- військово-медичний

та інші згідно з організаційною структурою Служби безпеки України.

З метою ефективного виконання своїх завдань Службою безпеки України створюються її регіональні органи: обласні управління Служби безпеки України, їх міжрайонні, районні та міські підрозділи, розміщення і територіальна компетенція яких можуть не збігатися з адміністративно-територіальним поділом України.

В інтересах державної безпеки органи і підрозділи Служби безпеки України можуть створюватися на окремих державних стратегічних об'єктах і територіях, у військових формуваннях.

У своїй оперативно-службовій діяльності регіональні органи Служби безпеки України є незалежними від органів місцевої державної адміністрації та місцевого самоврядування, посадових осіб, партій і рухів.

Органи військової контррозвідки створюються для контррозвідувального забезпечення Збройних Сил України і Державної прикордонної служби України та інших військових формувань, дислокованих на території України.

Керівництво всією діяльністю Служби безпеки України, її Центральним управлінням здійснює Голова Служби безпеки України. Він несе персональну відповідальність за виконання завдань, покладених на Службу безпеки України.

Голова Служби безпеки України призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України.

Голова Служби безпеки України має заступників, які призначаються на посади за його поданням та звільняються з посад Президентом України.

Начальники підрозділів Центрального управління Служби безпеки України: контррозвідки, військової контррозвідки, захисту національної державності, боротьби з корупцією і організованою злочинною діяльністю, інформаційно-аналітичного, оперативно-технічного, оперативного документування, слідчого, по роботі з особовим складом, інших підрозділів, визначених Президентом України, а також начальники регіональних органів - обласних управлінь Служби безпеки України призначаються на посади за поданням Голови Служби безпеки України та звільняються з посад Президентом України.

Важливу роль у забезпеченні національної безпеки відіграє Державна прикордонна служба України, статус якої визначено Законом України "Про Державну прикордонну службу України" від 3 квітня 2003 р. №661-IV'.

Державна прикордонна служба України є правоохоронним органом спеціального призначення і має таку загальну структуру:

спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у справах охорони державного кордону (Адміністрація Державної прикордонної служби);

територіальні органи спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у справах охорони державного кордону;

Морська охорона, яка складається із загонів морської охорони:

органи охорони державного кордону - прикордонні загони, окремі контрольні-пропускні пункти, авіаційні частини;

розвідувальний орган спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у справах охорони державного кордону.

Прикордонний загін є основною оперативно-службовою ланкою Державної прикордонної служби України, на яку покладаються охорона певної ділянки державного кордону самостійно чи у взаємодії з іншими органами охорони державного кордону та Морською охороною, забезпечення дотримання режиму державного кордону і прикордонного режиму, а також здійснення в установленому порядку прикордонного контролю і пропуску через державний кордон України осіб, транспортних засобів, вантажів.

До складу прикордонного загону можуть входити:

прикордонні комендатури,

відділи прикордонної служби,

прикордонні застави,

контрольно-пропускні пункти,

відділення прикордонного контролю.

Окремий контрольні-пропускний пункт є оперативно-службовою ланкою Державної прикордонної служби України, на яку покладається здійснення в установленому порядку прикордонного контролю і пропуску через державний кордон України осіб, транспортних засобів, вантажів.

Закон України "Про Службу зовнішньої розвідки України" від 1 грудня 2005 р. № 3160-IV визначив, що Служба зовнішньої розвідки України є державним органом, який здійснює розвідувальну діяльність у політичній, економічній, військово-технічній, науково-технічній, інформаційній та екологічній сферах.

Служба зовнішньої розвідки України підпорядкована Президентові України та підконтрольна Президентові України і Верховній Раді України.

До співробітників Служби зовнішньої розвідки України як військового формування належать військовослужбовці, службовці та працівники Служби зовнішньої розвідки України.

На Службу зовнішньої розвідки України покладається:

добування, аналітична обробка та надання розвідувальної інформації Президентові України, Голові Верховної Ради України, Прем'єр-міністрові України та іншим визначеним Президентом України споживачам;

здійснення спеціальних заходів впливу, спрямованих на підтримку національних інтересів і державної політики України в економічній, політичній, військово-технічній, екологічній та інформаційній сферах, зміцнення обороноздатності, економічного і науково-технічного розвитку,

участь у забезпеченні безпечного функціонування установ України за кордоном, безпеки співробітників цих установ та членів їх сімей у країні перебування, а також відряджених за кордон громадян України, які обізнані з відомостями, що становлять державну таємницю;

участь у боротьбі з тероризмом, міжнародною організованою злочинністю, незаконним обігом наркотичних засобів, незаконною торгівлею зброєю і технологією її виготовлення, незаконною міграцією;

вжиття заходів протидії зовнішнім загрозам національній безпеці України, життю, здоров'ю її громадян та об'єктам державної власності за межами України.

Затверджено таку загальну чисельність Служби зовнішньої розвідки України у кількості 4350 осіб, у тому числі до 4010 військовослужбовців.

Служба зовнішньої розвідки України має таку загальну структуру:

- апарат управління Служби зовнішньої розвідки України;
- підрозділи агентурної та технічної розвідки, оперативно-технічні, інформаційно-аналітичні, власної безпеки;
- підрозділи забезпечення;
- навчальні заклади та науково-дослідні установи.

Загальне керівництво Службою зовнішньої розвідки України здійснюється Президентом України. Безпосереднє керівництво Службою зовнішньої розвідки України здійснює її Голова, який призначається на посаду і звільняється з посади Президентом України.

Перший заступник Голови та заступники Голови Служби зовнішньої розвідки України призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Голови Служби зовнішньої розвідки України.

Серед суб'єктів забезпечення національної безпеки можна зазначити Управління державної охорони України. Закон України "Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб" від 4 березня 1998 р. визначив, що Управління державної охорони України є державним правоохоронним органом спеціального призначення, підпорядкованим Президентові України та підконтрольним Верховній Раді України.

Державна охорона органів державної влади України та посадових осіб - це система організаційно-правових, режимних, оперативно-розшукових, інженерно-технічних та інших заходів, які здійснюються спеціально уповноваженими державними органами з метою забезпечення нормального функціонування органів державної влади України, безпеки посадових осіб та об'єктів, визначених цим Законом.

Державна охорона здійснюється щодо:

- Верховної Ради України;
- Кабінету Міністрів України;
- Конституційного Суду України;
- Верховного Суду України.

Президентові України забезпечується безпека в місцях його постійного і тимчасового перебування шляхом здійснення державної охорони. Протягом строку повноважень Президента України також забезпечується безпека членів його сім'ї, які проживають разом з ним або супроводжують його. Після припинення повноважень Президент України забезпечується державною охороною довічно, якщо тільки він не був усунений з поста в порядку імпічменту.

У місцях постійного і тимчасового перебування забезпечується безпека:

- Голови Верховної Ради України;
- Прем'єр-міністра України;
- Голови Конституційного Суду України;
- Голови Верховного Суду України;
- Першого заступника Голови Верховної Ради України;
- Першого віце-прем'єр-міністра України;
- Міністра закордонних справ України;
- Генерального прокурора України.

Протягом строку повноважень зазначених у цій статті посадових осіб також забезпечується безпека членів їхніх сімей, які проживають разом з ними або супроводжують їх. Після припинення повноважень зазначені посадові особи забезпечуються державною охороною протягом року, крім випадків набрання законної сили обвинувальним вироком щодо них.

Закон України "Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України" від 23 лютого 2006 р. № 3475-ІУ визначає, що Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України є державним органом, який призначений для забезпечення функціонування і розвитку державної системи урядового зв'язку, Національної системи конфіденційного зв'язку, захисту державних інформаційних ресурсів у інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних системах, криптографічного та технічного захисту інформації.

Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України підпорядковується і підконтрольна Президенту України.

З метою виконання покладених на Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України завдань рішенням спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань організації спеціального зв'язку та захисту інформації утворюються регіональні органи в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, а також територіальні підрозділи для забезпечення урядовим зв'язком Президента України, Голови Верховної Ради України та Прем'єр-міністра України.

До особового складу Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України належать особи рядового і начальницького складу, які проходять службу за контрактом, державні службовці та інші працівники.

3. Адміністративні послуги в сфері оборони та безпеки України

Важливою рисою сучасної публічної адміністрації є реалізація публічно-сервісної функції. В межах реалізації цієї функції органи публічної адміністрації надають численні адміністративні послуги фізичним та юридичним особам. Специфіка сфери оборони та безпеки характеризується мінімальним обсягом адміністративних послуг, які

надаються цими органами. Фактично, лише Служба безпеки України та Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації надають деякі послуги.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 9 червня 2011 р. № 526-р "Про затвердження переліку платних адміністративних послуг, що надаються Службою безпеки" такий перелік затверджено. Перелік платних адміністративних послуг, що надаються Службою безпеки.

1. Видача ліцензії на розроблення, виготовлення спеціальних технічних засобів для зняття інформації з каналів зв'язку, інших засобів негласного отримання інформації, торгівлю спеціальними технічними засобами для зняття інформації з каналів зв'язку, іншими засобами негласного отримання інформації.

2. Переоформлення ліцензії на розроблення, виготовлення спеціальних технічних засобів для зняття інформації з каналів зв'язку, інших засобів негласного отримання інформації, торгівлю спеціальними технічними засобами для зняття інформації з каналів зв'язку, іншими засобами негласного отримання інформації.

3. Видача дублікату ліцензії на розроблення, виготовлення спеціальних технічних засобів для зняття інформації з каналів зв'язку, інших засобів негласного отримання інформації, торгівлю спеціальними технічними засобами для зняття інформації з каналів зв'язку, іншими засобами негласного отримання інформації.

4. Видача копії ліцензії на розроблення, виготовлення спеціальних технічних засобів для зняття інформації з каналів зв'язку, інших засобів негласного отримання інформації, торгівлю спеціальними технічними засобами для зняття інформації з каналів зв'язку, іншими засобами негласного отримання інформації.

5. Видача ліцензії на впровадження, ввезення, вивезення голографічних захисних елементів.

6. Переоформлення ліцензії на впровадження, ввезення, вивезення голографічних захисних елементів.

7. Видача дублікату ліцензії на впровадження, ввезення, вивезення голографічних захисних елементів.

8. Видача копії ліцензії на впровадження, ввезення, вивезення голографічних захисних елементів.

Постановою Кабінету Міністрів України від 9 червня 2011 р. № 626 "Про затвердження переліку платних адміністративних послуг, що надаються Адміністрацією Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації" було затверджено відповідний перелік.

1. Видача ліцензій на провадження господарської галузі технічного захисту інформації.

2. Видача ліцензій на провадження господарської діяльності з надання послуг у галузі криптографічного захисту інформації (крім послуг електронного цифрового підпису), торгівлі криптосистемами і засобами криптографічного захисту інформації.

3. Видача копії ліцензії на провадження господарської діяльності з надання послуг у галузі технічного захисту інформації.

4. Видача копії ліцензії на провадження господарської діяльності з надання послуг у галузі криптографічного захисту інформації (крім послуг електронного цифрового підпису), торгівлі криптосистемами і засобами криптографічного захисту інформації.

5. Переоформлення ліцензії на провадження господарської діяльності з надання послуг у галузі технічного захисту інформації і видача дублікату такої ліцензії.

6. Переоформлення ліцензії на провадження господарської діяльності з надання послуг у галузі криптографічного захисту інформації (крім послуг електронного цифрового підпису), торгівлі криптосистемами і засобами криптографічного захисту інформації і видача дублікату такої ліцензії.

4. Адміністративна відповідальність за правопорушення в сфері оборони та безпеки України

Необхідно зазначити, що захист відносин, які визначають сферу національної безпеки та оборони, здійснюється за допомогою норм Кримінального кодексу України. Це обумовлено, в першу чергу, важливістю цих відносин для самого Існування незалежної держави, підтримання спокою та безпеки в суспільстві.

Сфера адміністративно-правового захисту є дещо звуженою і фрагментарною. Можна вести мову про окремі адміністративні правопорушення.

В основному зазначені правопорушення знаходяться в главі 15 КУпАП "Адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління".

Такими правопорушеннями є:

1) правопорушення, пов'язані з порушенням прикордонного режиму або режиму в пунктах пропуску через державний кордон України, порушенням іноземцями та особами без громадянства правил перебування в Україні і транзитного проїзду через її територію;

2) правопорушення військовозобов'язаними чи призовниками законодавства про військовий обов'язок і військову службу, про порушення законодавства про мобілізаційну підготовку та мобілізацію, про умисне зіпсування обліково-військових документів чи втрату їх з необережності, про неявку на виклик у військовий комісаріат, про неподання у військові комісаріати списків юнаків, які підлягають приписці до призовних дільниць, про прийняття на роботу військовозобов'язаних і призовників, які не перебувають на військовому обліку, про незабезпечення сповіщення військовозобов'язаних і призовників про їх виклик до військових комісаріатів, перешкоду їх своєчасній явці на збірні пункти чи призовні дільниці, про несвоєчасне подання документів, необхідних для ведення військового обліку військовозобов'язаних і призовників, несповіщення їх про виклик у військові комісаріати, про неподання відомостей про військовозобов'язаних і призовників;

3) правопорушення в сфері безпеки;

4) правопорушення в галузі державного експортного контролю та протидії тероризму.

До правопорушень, пов'язаних із порушенням правил прикордонного режиму та режиму перебування іноземців, можна віднести такі статті Кодексу України про адміністративні правопорушення.

У ст. 202 КУпАП встановлено відповідальність за порушення прикордонного режиму або режиму в пунктах пропуску через державний кордон України. Порушення прикордонного режиму або режиму у пунктах пропуску

через державний кордон України тягне за собою попередження або накладення штрафу на громадян до трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а на посадових осіб - від трьох до семи неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

У ст. 203 КУпАП встановлено відповідальність за порушення іноземцями та особами без громадянства правил перебування в Україні і транзитного проїзду через територію України. Порушення іноземцями та особами без громадянства правил перебування в Україні, тобто проживання без документів на право проживання в Україні, за недійсними документами або документами, термін дії яких закінчився, або працевлаштування без відповідного дозволу на це, якщо необхідність такого дозволу передбачено законодавством України, або недодержання встановленого порядку пересування і зміни місця проживання, або ухилення від виїзду з України після закінчення відповідного терміну перебування, неприбуття без поважних причин до визначеного місця навчання або працевлаштування після в'їзду до України у визначений строк, а так само порушення правил транзитного проїзду через територію України тягнуть за собою накладення штрафу від тридцяти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Недодержання іноземцями та особами без громадянства встановленого порядку реєстрації або порушення встановленого терміну перебування в Україні, виявлені в пунктах пропуску через державний кордон України тягнуть за собою попередження або накладення штрафу від тридцяти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

У ст. 204 КУпАП встановлено відповідальність за порушення порядку працевлаштування, прийняття на навчання, надання житла, реєстрації іноземців та осіб без громадянства та оформлення для них документів. Порушення посадовими особами підприємств, установ і організацій, незалежно від форм власності, у тому числі іноземних суб'єктів господарської діяльності, що діють на території України, встановленого порядку працевлаштування, прийняття на навчання іноземців та осіб без громадянства, надання їм житла, а також інші порушення, якщо вони будь-яким чином сприяють іноземцям та особам без громадянства в ухиленні від виїзду з України після закінчення терміну перебування або спрямовані на їх незаконну реєстрацію, оформлення документів на проживання тягнуть за собою накладення штрафу від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

У ст. 204' КУпАП встановлено відповідальність за незаконне перетинання або спробу незаконного перетинання державного кордону України. Перетинання або спроба перетинання державного кордону України будь-яким способом поза пунктами пропуску через державний кордон України або в пунктах пропуску через державний кордон України без відповідних документів або за документами, що містять недостовірні відомості про особу, чи без дозволу відповідних органів влади тягнуть за собою накладення штрафу від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або адміністративний арешт на строк до п'ятнадцяти діб. Ті самі дії, вчинені групою осіб або особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за одне з порушень, передбачених ч. 1 цієї статті тягнуть за собою накладення штрафу від двохсот до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Чинність ст. 204і не поширюється на випадки повернення до України без встановлених документів громадян України, які стали жертвами злочинів, пов'язаних з торгівлею людьми, а також на випадки прибуття до України іноземців чи осіб без громадянства з метою отримання притулку або набуття статусу біженця, якщо вони в установленій законом термін звернулися до відповідних органів державної влади щодо надання їм притулку чи статусу біженця.

У ст. 205 КУпАП встановлено відповідальність за невжиття заходів до забезпечення своєчасної реєстрації іноземців і осіб без громадянства. Невжиття громадянами, які запросили до України іноземців і осіб без громадянства в приватних справах і надали їм жилу площу, заходів до забезпечення у встановленому порядку їх своєчасної реєстрації тягне за собою попередження або накладення штрафу від двадцяти до сорока неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

У ст. 206 КУпАП встановлено відповідальність за порушення порядку надання іноземцям та особам без громадянства житла, транспортних засобів та сприяння в наданні інших послуг. Надання громадянами іноземцям та особам без громадянства житла, транспортних засобів, сприяння їх незаконній реєстрації, оформленню документів на проживання чи навчання, прийняттю на роботу, а також надання інших послуг на порушення встановлених правил перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні і правил транзитного проїзду їх через територію України, якщо ці дії безпосередньо не пов'язані із незаконним переправленням осіб через державний кордон України тягнуть за собою накладення штрафу від трьохсот до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

В ст. 206і КУпАП встановлено відповідальність за незаконне перевезення іноземців та осіб без громадянства територією України. Перевезення водіями іноземців та осіб без громадянства на порушення встановлених правил перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні і транзитного проїзду їх через територію України, якщо ці дії безпосередньо не пов'язані із незаконним перетинанням осіб державного кордону України, тягне за собою накладення штрафу від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Обладнання власниками або водіями транспортних засобів спеціально прихованими або замаскованими місцями, які використовуються для перевезення нелегальних мігрантів, тягне за собою накладення штрафу на власників транспортних засобів або посадових осіб підприємств, установ, організацій, відповідальних за технічний стан, обладнання, експлуатацію транспортних засобів, - від ста двадцяти до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією транспортного засобу чи без такої і на водіїв - від ста двадцяти до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Дії, передбачені ч. 1 або 2 ст. 206і, якщо вони вчинені повторно або групою осіб, або щодо кількох іноземців та осіб без громадянства, а так само перевезення іноземців та осіб без громадянства в обладнаних власниками транспортних засобів або водіями спеціальних схованках для перевезення людей тягнуть за собою накладення штрафу від ста сімдесяти до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією транспортних засобів чи без такої.

До правопорушень у сфері оборони, проходження військової служби, мобілізаційної роботи можна віднести такі правопорушення.

У ст. 210 КУпАП встановлено відповідальність за порушення військовозобов'язаними чи призовниками законодавства про військовий обов'язок і військову службу. Порушення військовозобов'язаними чи призовниками правил військового обліку, неявка їх на виклик до військового комісаріату без поважних причин або несвоєчасне подання до облікового органу, де вони перебувають на військовому обліку, відомостей про зміну місця проживання, освіти, місця роботи, посади, а також порушення порядку проходження навчальних зборів (занять) у навчальних закладах Товариства сприяння обороні України та професійно-технічних навчальних закладах тягнуть за собою накладення штрафу від п'яти до семи неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

У ст. 210і КУпАП встановлено відповідальність за порушення законодавства про мобілізаційну підготовку та мобілізацію. Порушення законодавства про мобілізаційну підготовку та мобілізацію тягне за собою накладення штрафу на громадян від одного до трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб - від семи до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Повторне протягом року вчинення порушення, передбаченого ч. 1 ст. 210-і, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню, тягне за собою накладення штрафу на громадян від трьох до семи неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб - від десяти до п'ятнадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

У ст. 211 КУпАП встановлено відповідальність за умисне зіпсуття обліково-військових документів чи втрату їх з необережності. Умисне зіпсуття або недбале зберігання військовозобов'язаними і призовниками обліково-військових документів (військових квитків і посвідчень про приписку до призовних дільниць), яке спричинило їх втрату, тягне за собою накладення штрафу від одного до трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

У ст. 21 Іі КУпАП встановлено відповідальність за неявку на виклик до військового комісаріату. Неявка громадян на виклик до військового комісаріату без поважних причин для приписки до призовної дільниці тягне за собою накладення штрафу до одного неоподаткованого мінімуму доходів громадян.

У ст. 2112 КУпАП встановлено відповідальність за неподання до військових комісаріатів списків юнаків, які підлягають приписці до призовних дільниць. Неподання керівниками або іншими відповідальними за військово-облікову роботу посадовими особами житлово-експлуатацій-них організацій, підприємств, установ та організацій, які здійснюють експлуатацію будинків, власниками будинків, органами місцевого самоврядування, яким делеговано ведення первинного обліку військовозобов'язаних і призовників, підрозділами по роботі з кадрами підприємств, установ, організацій, навчальних закладів незалежно від підпорядкування і форм власності щорічно в строки, встановлені Міністерством оборони України, до відповідних районних (міських) військових комісаріатів списків громадян, які підлягають приписці до призовних дільниць, тягне за собою накладення штрафу від одного до трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

У ст. 2113 КУпАП встановлено відповідальність за прийняття на роботу військовозобов'язаних і призовників, які не перебувають на військовому обліку. Прийняття керівниками або іншими посадовими особами підприємств, установ, організацій, колективних сільськогосподарських підприємств і навчальних закладів на роботу (навчання) військовозобов'язаних і призовників, які не перебувають на військовому обліку за місцем проживання, тягне за собою накладення штрафу від одного до трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

У ст. 2114 КУпАП встановлено відповідальність за незабезпечення сповіщення військовозобов'язаних і призовників про їх виклик до військових комісаріатів, перешкода їх своєчасній явці на збірні пункти чи призовні дільниці. Незабезпечення керівниками або іншими відповідальними за військово-облікову роботу посадовими особами підприємств, установ, організацій, колективних сільськогосподарських підприємств і навчальних закладів на вимогу військових комісаріатів сповіщення військовозобов'язаних і призовників про їх виклик до військових комісаріатів або перешкода зазначених посадових осіб своєчасній явці громадян на збірні пункти чи призовні дільниці тягне за собою накладення штрафу від одного до трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

У ст. 2115 КУпАП встановлено відповідальність за несвоєчасне подання документів, необхідних для ведення військового обліку військовозобов'язаних і призовників, несповіщення їх про виклик до військових комісаріатів. Несвоєчасне подання керівниками або іншими відповідальними за військово-облікову роботу посадовими особами житлово-експлуатаційних організацій, підприємств, установ і організацій, що здійснюють експлуатацію будинків, а також власниками будинків до військових комісаріатів і органи місцевого самоврядування, на які покладено ведення первинного обліку військовозобов'язаних і призовників, домових книг, карток реєстрації місця проживання і обліково-військових документів (військових квитків, посвідчень про приписку до призовних дільниць) на жильців, які є військовозобов'язаними або призовниками, для оформлення взяття на військовий облік або зняття з обліку, а також несповіщення їх про виклик до військових комісаріатів тягнуть за собою накладення штрафу від одного до трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

У ст. 21 КУпАП встановлено відповідальність за неподання відомостей про військовозобов'язаних і призовників. Неподання відомостей про всіх військовозобов'язаних і призовників, визнаних інвалідами незалежно від групи інвалідності, посадовими особами медико-соціальних експертних комісій, на яких покладено обов'язок подавати такі відомості до військових комісаріатів, тягне за собою накладення штрафу від одного до трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Неподання посадовими особами державних органів реєстрації актів цивільного стану районним (міським) військовим комісаріатам відомостей про зміну військовозобов'язаними і призовниками прізвища, імені, по батькові про внесення до актових записів цивільного стану змін про дату і місце їх народження, а також про випадки реєстрації смерті військовозобов'язаних і призовників тягне за собою накладення штрафу від одного до трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

До правопорушень у сфері безпеки можна віднести такі.

У ст. 1955 КУпАП встановлено відповідальність за незаконне зберігання спеціальних технічних засобів негласного отримання інформації. Незаконне зберігання спеціальних технічних засобів негласного отримання інформації тягне за собою накладення штрафу на громадян від п'ятдесяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією спеціальних технічних засобів для зняття інформації з каналів зв'язку, інших засобів негласного отримання інформації та на посадових осіб - від двохсот до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією спеціальних технічних засобів для зняття інформації з каналів зв'язку, інших засобів негласного отримання інформації.

У ст. 2122 КУпАП встановлено відповідальність за порушення законодавства про державну таємницю. Порушення законодавства про державну таємницю, а саме: 1) недодержання встановленого законодавством порядку передачі державної таємниці іншій державі чи міжнародній організації; 2) засекречування інформації: про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту; про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, які сталися або можуть статися та загрожують безпеці громадян; про стан здоров'я населення, його життєвий рівень, включаючи харчування, одяг, житло, медичне обслуговування та соціальне забезпечення, а також про соціально-демографічні показники, стан правопорядку, освіти та культури населення; про факти порушень прав і свобод людини і громадянина; про незаконні дії органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб; іншої інформації, яка відповідно до законів та міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, не може бути засекречена; 3) безпідставне засекречування інформації; 4) надання грифа секретності матеріальним носіям конфіденційної або іншої таємної інформації, яка не становить державної таємниці, або ненадання грифа секретності матеріальним носіям інформації, що становить державну таємницю, а також безпідставне скасування чи зниження грифа секретності матеріальних носіїв секретної інформації; 5) порушення встановленого законодавством порядку надання допуску та доступу до державної таємниці; 6) невжиття заходів щодо забезпечення охорони державної таємниці та незабезпечення контролю за охороною державної таємниці;

7) провадження діяльності, пов'язаної з державною таємницею, без отримання в установленому порядку спеціального дозволу на провадження такої діяльності, а також розміщення державних замовлень на виконання робіт, доведення мобілізаційних завдань, пов'язаних з державною таємницею, в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах, організаціях, яким не надано спеціального дозволу на провадження діяльності, пов'язаної з державною таємницею;

8) недодержання вимог законодавства щодо забезпечення охорони державної таємниці під час здійснення міжнародного співробітництва, прийому іноземних делегацій, груп, окремих іноземців та осіб без громадянства та проведення роботи з ними; 9) невиконання норм і вимог криптографічного та технічного захисту секретної інформації, внаслідок чого виникає реальна загроза порушення її конфіденційності, цілісності і доступності, тягне за собою накладення штрафу на громадян від одного до трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб - від трьох до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

У ст. 2125 КУпАП встановлено відповідальність за порушення порядку обліку, зберігання і використання документів та інших носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави. Порушення порядку обліку, зберігання і використання документів та інших носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави, яке призвело до розголошення такої інформації, тягне за собою накладення штрафу на громадян від одного до двох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб - від трьох до восьми неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

До правопорушень у сфері законодавства в галузі державного експортного контролю та протидії тероризму можна віднести такі.

У ст. 166" КУпАП встановлено відповідальність за порушення законодавства щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму: порушення вимог щодо ідентифікації та вивчення фінансової діяльності особи, яка здійснює фінансову операцію; неподання, несвоєчасне подання або подання недостовірної інформації про фінансові операції, що підлягають фінансовому моніторингу, спеціально уповноваженому центральному органу виконавчої влади із спеціальним статусом з питань фінансового моніторингу; ненадання, несвоєчасне надання додаткової інформації з приводу фінансових операцій, що стали об'єктом фінансового моніторингу, на запит спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади із спеціальним статусом з питань фінансового моніторингу; порушення вимог щодо зберігання документів, що стосуються ідентифікації та вивчення фінансової діяльності осіб, які здійснюють фінансові операції, та проведених ними фінансових операцій; неповідомлення спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади із спеціальним статусом з питань фінансового моніторингу про зупинення проведення фінансової операції, якщо її учасником або вигодоодержувачем є особа, яку включено до переліку осіб, пов'язаних із здійсненням терористичної діяльності або стосовно яких застосовані міжнародні санкції, тягнуть за собою накладення штрафу на посадових осіб суб'єктів первинного фінансового моніторингу, громадян - суб'єктів підприємницької діяльності від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Ненадання, несвоєчасне надання або надання недостовірної інформації, пов'язаної з аналізом фінансових операцій, що стали об'єктом фінансового моніторингу, довідок та копій документів (у тому числі тих, що становлять банківську або комерційну таємницю) на запит спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади із спеціальним статусом з питань фінансового моніторингу тягнуть за собою накладення штрафу на посадових осіб підприємств, установ, організацій, громадян - суб'єктів підприємницької діяльності, які не є суб'єктами первинного фінансового моніторингу, від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Розголошення в будь-якому вигляді інформації, що відповідно до закону є об'єктом обміну між суб'єктом первинного фінансового моніторингу та спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади із спеціальним статусом з питань

фінансового моніторингу, або факту її подання (одержання) особою, якій ця інформація стала відома у зв'язку з її професійною або службовою діяльністю, тягне за собою накладення штрафу від трьохсот до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

У ст. 2124 КУпАП встановлено відповідальність за порушення законодавства в сфері державного експортного контролю, а саме: 1) проведення переговорів, пов'язаних з укладанням зовнішньоекономічних договорів (контрактів) стосовно здійснення експорту товарів військового призначення, а також товарів подвійного використання, на поставки яких до відповідної іноземної держави встановлено часткове ембарго, без отримання відповідного позитивного висновку спеціально уповноваженого органу виконавчої влади з питань державного експортного контролю; 2) неподання або несвоєчасне подання спеціально уповноваженому органу виконавчої влади з питань державного експортного контролю звітів та відповідних документів про підсумки проведення переговорів, зазначених у п. 1 цієї статті, а також про фактично здійснені міжнародні передачі товарів військового призначення та подвійного використання на підставі отриманих дозволів чи висновків, а також про використання цих товарів у заявлених цілях; 3) навмисне знищення документів, пов'язаних з укладанням чи виконанням зовнішньоекономічних договорів (контрактів) стосовно здійснення міжнародних передач товарів військового призначення та подвійного використання, на підставі яких були отримані дозволи, висновки чи міжнародні імпорتنі сертифікати, до закінчення строку їх зберігання, передбаченого законом, тягне за собою накладення штрафу на громадян від п'ятнадцяти до двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб - від двадцяти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

4. Публічне адміністрування у сфері зовнішніх відносин

Важливим пріоритетом зовнішньої політики України, який передбачає проведення системних реформ в усіх сферах життя, є зміцнення економічної складової зовнішньої політики України з метою створення сприятливих міжнародних умов для подолання негативних наслідків світової фінансово-економічної кризи та відновлення економічного зростання нашої держави.

У сфері зовнішньополітичного забезпечення своєї національної безпеки Україна як європейська позаблокова держава просуває свої інтереси, спираючись на норми та принципи міжнародного права, розвиває добросусідські відносини з усіма країнами, насамперед сусідніми, проводить політику, спрямовану на утвердження стабільності і безпеки в Європі та у світі в цілому, бере активну участь у розв'язанні так званих заморожених конфліктів та в інших міжнародних зусиллях, спрямованих на подолання існуючих викликів і загроз.

Україна робить внесок у вдосконалення і розвиток європейської системи колективної безпеки, продовжує конструктивне співробітництво з НАТО та іншими військово-політичними структурами з усіх питань, що становлять взаємний інтерес, у тому числі щодо залучення експертної і ресурсної допомоги держав Альянсу для проведення необхідних реформ, передусім у рамках виконання річних національних програм співробітництва Україна-НАТО.

Постійним пріоритетом зовнішньої політики та сферою особливої уваги є захист і заохочення прав людини та співпраця у цій галузі з іншими країнами світу та в рамках міжнародних організацій, захист прав та інтересів громадян і юридичних осіб України за кордоном, створення сприятливих зовнішньополітичних умов для розвитку української нації, її історичної свідомості, національної гідності українців, а також етнічної, культурної, мовної, релігійної самобутності громадян України усіх національностей.

З метою забезпечення своїх національних інтересів Україна проводить активну багатосторонню політику в універсальних та регіональних міжнародних організаціях. Її участь в ООН спрямована на обстоювання і просування інтересів держави у процесі прийняття світовою спільнотою тих рішень, які мають або можуть мати вплив на безпеку нашої країни, її успішний політичний, економічний та соціально-культурний розвиток. Діяльність у рамках ОБСЄ є важливим фактором зміцнення регіональної безпеки і стабільності в Європі. Участь у роботі Ради Європи є вагомим чинником інтеграції України у єдиний європейський правовий простір.

У рамках розвитку міжнародного культурно-гуманітарного співробітництва пріоритетним завданням є створення мережі культурно-інформаційних центрів у складі закордонних дипломатичних установ України, які сприятимуть промоції культурного, освітнього та туристичного потенціалу, забезпеченню культурних, мовних та інформаційних потреб українців, які проживають за кордоном.

Публічне адміністрування закордонними справами - це діяльність органів держави, спрямована на здійснення зовнішньої політики України.

Відповідно до ст. 18 Конституції України зовнішньополітичну діяльність України спрямовано на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного й взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загально визнаними принципами й нормами міжнародного права.

З метою забезпечення національних інтересів України її зовнішню політику спрямовують на виконання найголовніших завдань, серед яких: утвердження й розвиток України як незалежної, демократичної держави; забезпечення стабільності міжнародного становища України; збереження територіальної цілісності держави та недоторканності її кордонів; включення національного господарства в світову економічну систему для його повноцінного економічного розвитку, забезпечення громадян і підвищення добробуту народу; захист прав та інтересів громадян України, її юридичних осіб за кордоном; створення умов для підтримання контактів із зарубіжними українцями й вихідцями з України, надання їм допомоги згідно з міжнародним правом.

Україна як суб'єкт міжнародного права здійснює безпосередні зносини з іншими державами, укладає з ними договори, обмінюється представництвами, бере участь у діяльності впливових міжнародних організацій (ООН, НБРС, СНД та ін.) в обсязі, необхідному для ефективного забезпечення національних інтересів.

Нормативну базу державного управління у галузі зовнішньої політики складають такі важливі акти, як Декларація про державний суверенітет, Акт про незалежність України, Конституція України, Концепція

(основи державної політики) національної безпеки України, Воєнна доктрина України, закони України "Про міжнародні договори України", "Про правонаступництво України", "Про дипломатичну службу", "Про участь України в міжнародних миротворчих операціях", "Про правовий статус іноземців", "Про біженців", Положення про дипломатичне представництво України в іншій державі, Положення про постійне представництво України при міжнародній організації, Консульський статут України тощо.

Державне управління закордонними справами полягає в діяльності державних органів, спрямованій на здійснення зовнішньої політики України. Зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного та взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загальновизнаними нормами міжнародного права.

Відповідно до Основних напрямів зовнішньої політики України українська держава реалізує зовнішню політику на таких засадах:

- здійснює відкриту зовнішню політику, прагне до співробітництва з усіма зацікавленими партнерами, уникаючи залежності від окремих держав чи груп держав;
- розбудовує свої двосторонні та багатосторонні відносини з іншими державами й міжнародними організаціями на основі принципів добровільності, взаємоповаги, рівноправності, взаємовигоди, невтручання у внутрішні справи;
- Україна не є ворогом жодної держави, засуджує війну як зняття національної політики та ін.

1. Суб'єкти публічного адміністрування у сфері зовнішніх відносин

Систему органів державного управління зовнішньополітичною діяльністю складають:

- Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України;
- Міністерство закордонних справ України;
- дипломатичні представництва України та місії;
- консульські установи України.

Верховна Рада України

Згідно з Конституцією України (ст. 85) до повноважень Верховної Ради України належать:

- визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики (п. 5);
- затвердження рішень про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, здійснення контролю за їх використанням (п. 14);
- схвалення рішень про надання військової допомоги іншим державам, про направлення підрозділів Збройних Сил України до іншої держави чи про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України (п. 23);
- надання у встановлений законом строк згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсація міжнародних договорів України (п. 32). Безпосередньо питаннями зовнішньої політики у Верховній Раді України опікується Комітет у закордонних справах і зв'язках із СНД.

Президент України

За Конституцією України Президент України як глава держави має досить широкі повноваження в галузі здійснення зовнішньої політики України.

Так, відповідно до ст. 102 Конституції України "Президент України є главою держави і виступає від її імені. Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина". Статус Президента України, визначений у цій статті Конституції, дає підстави вважати його уособленням держави і державної влади в цілому, а не однією з її окремих гілок, що обумовлено колом повноважень, роллю та місцем Президента України у політичному житті держави. Як її глава, Президент України є вищою посадовою особою, і саме він наділяється повноваженнями виступати від імені України, представляти її в усіх питаннях міжнародного життя. Тобто, як випливає із тексту згаданої статті, Президент України діє як гарант Конституції щодо забезпечення відповідності внутрішньої і зовнішньої політики інтересам держави.

Стаття 106 Конституції України містить перелік конкретних повноважень Президента України в галузі здійснення дипломатичної діяльності та реалізації зовнішніх зносин.

- Президент України "звертається з посланням до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України" (п. 2);
- представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, укладає міжнародні договори України (п. 3);
- приймає рішення про визнання іноземних держав (п. 4);
- призначає та звільняє глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях; приймає вірчі і відкличні грамоти дипломатичних представників іноземних держав (п. 5);
- вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та приймає рішення про використання Збройних Сил України у разі збройної агресії проти України (п. 19);
- присвоює вищі військові звання, вищі дипломатичні ранги та інші вищі спеціальні звання і класні чини (п. 24).

Кабінет Міністрів України

Згідно з п. 1 ст. 116 Конституції України Кабінет Міністрів України забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України. Безпосередньо керівництво зовнішньополітичними діями та дипломатичною службою держави уряд здійснює через Міністерство закордонних справ, керівникові якого уряд дає прями доручення і слідкує за їхнім виконанням.

З метою підвищення ефективності, цілеспрямованості та узгодженості здійснення зовнішньої політики України координацію діяльності міністерств, інших органів виконавчої влади й установ у сфері зовнішніх зносин також покладено на Міністерство закордонних справ України.

Глава уряду також представляє державу в зовнішніх зносинах і в рамках своїх повноважень здійснює повсякденну оперативну діяльність у цій сфері.

Глава уряду може без будь-яких додаткових повноважень брати участь у засіданнях Генеральної Асамблеї ООН, її спеціалізованих установ та інших міжнародних організацій. Звичайно прем'єр-міністр і уряд у цілому не тільки намічають основні напрями зовнішньої політики і вносять відповідні пропозиції на розгляд і затвердження парламенту і глави держави, а й організовують виконання прийнятих зовнішньополітичних рішень, контролюють цей процес.

Міністерство закордонних справ України

Відповідно до Положення про Міністерство закордонних справ України, затвердженого Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 381/2011 Міністерство закордонних справ України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України.

МЗС України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики у сфері зовнішніх зносин України.

Основними завданнями МЗС України є:

- формування та реалізація державної політики у сфері зовнішніх зносин України;
- забезпечення провадження зовнішньополітичної діяльності держави;
- забезпечення проведення зовнішньополітичного курсу України, спрямованого на розвиток політичних, економічних, гуманітарних, правових, наукових та інших зв'язків з іноземними державами, міжнародними організаціями, та здійснення аналізу відповідних тенденцій у цих сферах;
- забезпечення дипломатичними засобами захисту та зміцнення незалежності, державного суверенітету, безпеки, територіальної цілісності та непорушності кордонів України, її національних інтересів;
- участь у забезпеченні у межах повноважень реалізації державної зовнішньоекономічної політики, політики інтеграції економіки України у світову економічну систему;
- сприяння входженню України до світового інформаційного простору, піднесенню її міжнародного авторитету, формуванню позитивного іміджу держави як надійного і передбачуваного партнера;
- участь у формуванні та реалізації державної політики, спрямованої на інтеграцію України в європейський політичний, економічний, правовий простір з метою набуття членства в Європейському Союзі, продовження конструктивного партнерства з НАТО;
- забезпечення розвитку зв'язків із закордонними українцями та їхніми громадськими організаціями, координація заходів, здійснюваних органами виконавчої влади у цій сфері;
- участь у забезпеченні розвитку міжнародно-правової бази співробітництва України з членами міжнародного співтовариства;
- внесення на розгляд Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України та інших органів України пропозицій щодо реагування на найбільш важливі та резонансні події у світі, що безпосередньо стосуються інтересів України, та забезпечення їх інформацією, необхідною для здійснення ефективної зовнішньої та внутрішньої політики;
- формування і реалізація державної політики у сфері розвитку дипломатичної служби та здійснення функцій дипломатичного протоколу у сфері здійснення зовнішніх зносин з іншими державами та міжнародними організаціями;
- координація заходів, здійснюваних органами виконавчої влади щодо проведення єдиного зовнішньополітичного курсу України;
- організація та здійснення в Україні та за кордоном консульської роботи.

МЗС України відповідно до покладених на нього завдань:

- 1) розробляє проекти нормативно-правових актів з питань зовнішньої політики і дипломатичної служби України;
- 2) бере участь у приведенні законодавства України у відповідність до її міжнародних зобов'язань та міжнародно-правових норм, погоджує проекти законів, інших нормативно-правових актів з питань зовнішньополітичної діяльності, міжнародних відносин, які надходять на погодження від інших органів;
- 3) аналізує стан дотримання нормативно-правових актів, що регулюють діяльність органів виконавчої влади у сфері зовнішніх зносин;
- 4) забезпечує підтримання дипломатичних зносин України з іноземними державами, представництво України у міжнародних організаціях органах та спеціальних місіях;
- 5) вносить пропозиції щодо визнання Україною іноземних держав, встановлення з ними дипломатичних зносин;
- 6) виступає із заявами і роз'ясненнями щодо питань зовнішньої політики України, опубліковує повідомлення та розповсюджує прес-релізи з міжнародних питань;
- 7) вносить пропозиції щодо ініціатив міжнародного характеру, здійснення заходів, спрямованих на підвищення ефективності співпраці України з іноземними державами і міжнародними організаціями;
- 8) здійснює функції Національного органу України з виконання Конвенції про заборону розробки, виробництва, накопичення і застосування хімічної зброї та про її знищення;
- 9) готує пропозиції щодо покращення інвестиційного клімату, створення позитивного інвестиційного іміджу держави, сприяє залученню іноземних інвестицій в Україну;
- 10) здійснює аналіз тенденцій політичного та соціально-економічного розвитку іноземних держав, їх можливого впливу на інтереси України;

11) здійснює аналіз економічних процесів, які відбуваються в державах - основних партнерах України, та їхнього впливу на розвиток двостороннього торговельного та інвестиційного співробітництва, забезпечує моніторинг світових економічних процесів, основних тенденцій на світовому ринку, а також міжнародної практики регулювання зовнішньоекономічної діяльності;

12) забезпечує, організовує та координує діяльність економічних відділів закордонних дипломатичних установ України;

13) надає допомогу центральним органам виконавчої влади у проведенні за кордоном торговельно-промислових, науково-технічних виставок, ярмарків тощо;

14) надає допомогу українським суб'єктам підприємницької діяльності у просуванні вітчизняної продукції на зовнішні ринки збуту, пошук)' потенційних партнерів, проведенні за кордоном презентаційних заходів;

15) забезпечує закордонні дипломатичні установи України інформаційною продукцією для популяризації місця і ролі України у світі, зміцнення позитивного міжнародного іміджу держави;

16) забезпечує реалізацію в межах своїх повноважень державної політики у сфері європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва;

17) забезпечує діяльність Комісії з питань партнерства України з Організацією Північноатлантичного договору та здійснює координацію роботи з щорічної розробки проекту Річної національної програми співробітництва Україна-НАТО (РНП);

18) реалізує у межах своїх повноважень державну політику з питань забезпечення організації розвитку зв'язків із закордонними українцями, координує заходи, здійснювані органами виконавчої влади у цій сфері;

19) приймає заяви на отримання статусу закордонного українця та видає посвідчення закордонного українця;

20) вносить Президентові України або Кабінету Міністрів України, зокрема разом з іншими центральними органами виконавчої влади, пропозиції щодо укладення, припинення чи зупинення дії міжнародних договорів України, а також погоджує подання зазначеними органами таких пропозицій;

21) здійснює загальний нагляд за виконанням міжнародних договорів України, у тому числі іншими сторонами, забезпеченням реалізації прав, що випливають із таких договорів для України, вносить пропозиції відповідно Президентові України або Кабінету Міністрів України щодо вжиття необхідних заходів з метою забезпечення виконання міжнародних договорів України;

22) здійснює обмін ратифікаційними грамотами і передачу грамот про ратифікацію міжнародних договорів України на зберігання депозитаріям тощо.

Міністерство закордонних справ України здійснює свої повноваження безпосередньо та через інші органи, а саме: дипломатичні представництва України, консульські установи, місії України за кордоном.

Дипломатичне представництво України є постійно діючою установою України за кордоном, яка покликана підтримувати офіційні міждержавні відносини, здійснювати представництво України, захищати інтереси України, права та інтереси її громадян і юридичних осіб. Керівництво дипломатичним представництвом здійснює МЗС України. Діяльність дипломатичного представництва базується на положеннях Віденської конференції про дипломатичні зносини від 18 квітня 1961 р., двосторонніх і багатосторонніх міжнародних договорів України, законодавства України та держави перебування. Правовий статус дипломатичного представництва врегульований Положенням про дипломатичне представництво України за кордоном, затвердженим розпорядженням Президента України від 22 жовтня 1992 р.

До функцій дипломатичного представництва України належить: представництво України в державі перебування та підтримання з цією державою офіційних відносин; захист інтересів України, прав та інтересів її громадян і юридичних осіб у цій державі; ведення переговорів з її урядом.

Представництва Міністерства закордонних справ України на території України утворюються в регіонах, де є іноземні консульські установи чи представництва міжнародних організацій.

Статус, завдання та функції представництва Міністерства закордонних справ України на території України законами та Положенням про представництво Міністерства закордонних справ України на території України, яке затверджується Кабінетом Міністрів України.

Міністерство закордонних справ України здійснює керівництво системою органів дипломатичної служби України.

Дипломатичні представництва та консульські установи України за кордоном є постійно діючими установами України, основним завданням яких є представництво України в державі перебування та підтримання офіційних міждержавних відносин, захист інтересів України, прав та інтересів її громадян і юридичних осіб за кордоном.

У системі органів дипломатичної служби України можуть утворюватися спеціальні місії, а також делегації на сесії міжнародних організацій, статус, завдання та функції яких залежно від рівня місії визначаються Президентом України або Міністром закордонних справ України.

Спеціальні місії є тимчасовими місіями, що за своїм характером представляють Україну і направляються Україною до іншої держави за її згодою для розгляду з цією державою певних питань або для виконання щодо неї певного завдання.

Безпосереднє керівництво органами дипломатичної служби здійснює Міністр закордонних справ України.

Основними завданнями дипломатичної служби є:

забезпечення національних інтересів і безпеки України шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загально визнаними принципами і нормами міжнародного права;

проведення зовнішньополітичного курсу України, спрямованого на розвиток політичних, економічних, гуманітарних, наукових, інших зв'язків з іншими державами, міжнародними організаціями;

захист прав та інтересів громадян і юридичних осіб України за кордоном;
сприяння забезпеченню стабільності міжнародного становища України, піднесенню її міжнародного авторитету, поширенню у світі образу України як надійного і передбачуваного партнера;
забезпечення дипломатичними засобами та методами захисту суверенітету, безпеки, територіальної цілісності та непорушності кордонів України, її політичних, торгово-економічних та інших інтересів;
координація діяльності інших органів виконавчої влади щодо забезпечення проведення єдиного зовнішньополітичного курсу України;
вивчення політичного та економічного становища у світі, зовнішньої та внутрішньої політики іноземних держав, діяльності міжнародних організацій;
забезпечення органів державної влади України інформацією, необхідною для здійснення ефективної зовнішньої та внутрішньої політики; здійснення інших завдань відповідно до законодавства України.

Основними функціями дипломатичної служби в:

забезпечення підтримання дипломатичних зносин з іншими державами, представництво України у міжнародних організаціях та спеціальних місіях;

захист національних інтересів України, її громадян та юридичних осіб у сфері міжнародних відносин;

забезпечення єдності зовнішньополітичного курсу держави;

використання переваг міжнародного спілкування для сприяння внутрішньому розвитку України, зміцненню її національної безпеки та позицій у світі;

здійснення зовнішньополітичної діяльності держави;

організація проведення переговорів і підготовка укладення міжнародних договорів України;

підготовка разом з іншими центральними органами виконавчої влади пропозицій щодо укладення, виконання, припинення дії міжнародних договорів та внесення їх у встановленому порядку на розгляд Президенту України та Кабінету Міністрів України;

внесення в установленому порядку на розгляд Президенту України, Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України пропозицій та рекомендацій з питань відносин України з іншими державами та міжнародними організаціями;

підготовка пропозицій щодо удосконалення законодавства України у галузі міжнародних відносин;

здійснення функцій дипломатичного протоколу у сфері забезпечення зовнішніх зносин з іншими державами, міжнародними організаціями;

забезпечення функціонування єдиної державної системи реєстрації, обліку та зберігання міжнародних договорів України;

здійснення функцій депозитарію міжнародних договорів, укладених Україною;

сприяння діяльності іноземних дипломатичних представництв та консульських установ, представництв міжнародних організацій в Україні, а також здійснення контролю за додержанням дипломатичних і консульських привілеїв та імунітетів;

сприяння взаємодії органів законодавчої, виконавчої і судової влади в частині здійснення ними зовнішніх зносин та дотримання міжнародних зобов'язань України;

здійснення інформаційного забезпечення Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України з питань зовнішньополітичної діяльності;

розповсюдження інформації про Україну за кордоном;

забезпечення розвитку зв'язків із закордонними українцями та їх громадськими організаціями, координація заходів, здійснюваних органами виконавчої влади у цій сфері;

організація на території України та за кордоном консульської роботи, забезпечення візової політики України, здійснення в межах своїх повноважень паспортного забезпечення;

сприяння органам законодавчої, виконавчої та судової влади у здійсненні ними міжнародних зв'язків, надання їм відповідної методичної, консультативної та інформаційної допомоги;

здійснення інших функцій відповідно до чинного законодавства України.

Дипломатичними працівниками можуть бути громадяни України, які мають відповідну фахову вищу освіту, необхідні професійні та ділові якості, володіють державною та іноземними мовами і за станом здоров'я можуть бути направлені у довготермінове відрядження.

Прийняття на дипломатичну службу здійснюється на конкурсній основі, крім випадків, коли призначення на дипломатичні посади здійснює Президент України. Порядок проведення конкурсу для прийняття на дипломатичну службу визначається Кабінетом Міністрів України.

Однією із особливостей проходження дипломатичної служби є ротація дипломатичних працівників.

Ротація - це планове заміщення працівників дипломатичної служби у закордонних дипломатичних установах України в порядку, визначеному Міністерством закордонних справ України.

Ротація здійснюється при направленні працівників дипломатичної служби у довготермінове відрядження. Довготермінове відрядження дипломатичних працівників триває, як правило, до чотирьох років у державах з нормальними кліматичними умовами та стабільною політичною ситуацією і до трьох років у державах з важкими кліматичними умовами або складною політичною ситуацією. Працівники дипломатичної служби після закінчення попереднього довготермінового відрядження направляються у наступне довготермінове відрядження не раніше ніж через півтора року.

Після закінчення довготермінового відрядження працівникам дипломатичної служби надається попередня посада, а в разі неможливості цього - рівноцінна їй посада в системі органів дипломатичної служби.

2. Координація діяльності органів виконавчої влади у сфері зовнішніх відносин

З метою забезпечення цілісності зовнішньополітичного курсу держави, узгодженості дій органів виконавчої влади України у сфері зовнішніх зносин, неухильного додержання ними відповідних положень Конституції України, основних напрямів зовнішньої політики України, визначених Верховною Радою України, Закону України "Про міжнародні договори України", інших законів, нормативно-правових актів, відповідно до Указу Президента України від 18 вересня 1996 р. № 841/96 "Про заходи щодо вдосконалення координації діяльності органів виконавчої влади у сфері зовнішніх зносин", із змінами, внесеними згідно з указами Президента від 22 серпня 2005 р. № 1188/2005 та від 31 травня 2010 р. № 648/2010, на Міністерство закордонних справ України покладено координацію заходів органів виконавчої влади у сфері зовнішніх зносин, зокрема, пов'язаних з участю міністерств та інших центральних органів виконавчої влади у роботі міжнародних організацій та їхніх органів, а також здійснення загального нагляду за виконанням міжнародних договорів України, в тому числі й іншими сторонами, додержанням прав, що випливають із таких договорів для України.

Здійснення загального нагляду за виконанням міжнародних договорів України полягає у забезпеченні:

1) належного виконання зобов'язань, узятих Україною за міжнародними договорами, та невідкладного вжиття заходів у зв'язку із невиконанням або неналежним виконанням зобов'язань міжнародних договорів України іншими сторонами відповідно до норм міжнародного права;

2) відповідності актів органів виконавчої влади міжнародно-правовим зобов'язанням, що випливають із міжнародних договорів України;

3) імплементації міжнародно-правових норм;

4) Міністерство закордонних справ України сприяє взаємодії органів виконавчої влади з органами законодавчої та судової влади в частині здійснення ними зовнішніх зносин.

Органи виконавчої влади погоджують з Міністерством закордонних справ України питання:

- щодо ініціювання закордонних візитів керівників органів виконавчої влади України чи запрошення іноземних офіційних делегацій;

- виступів, офіційних заяв та ініціатив міжнародного характеру, опублікування повідомлень та поширення прес-релізів, прямо чи опосередковано пов'язаних з міжнародною діяльністю;

- проведення міжнародних консультацій та переговорів, пов'язаних із реалізацією державної політики України у сфері зовнішніх зносин, у тому числі з дипломатичними представництвами іноземних держав, представництвами міжнародних організацій в Україні;

- тимчасового відрядження працівників відповідних органів виконавчої влади до органів дипломатичної служби для виконання службових обов'язків;

- підготовки міжнародних двосторонніх чи багатосторонніх документів, незалежно від їх назви (договір, конвенція, угода, протокол, комюніке, додаток до протоколу тощо);

- участі у міжнародних конференціях, сесіях органів міжнародних організацій, засіданнях міжурядових комісій та інших органів;

- інших дій, пов'язаних із зовнішніми зносинами.

У випадках, передбачених чинним законодавством України, Міністерство закордонних справ України із цих питань подає відповідні пропозиції Президентові України або Кабінету Міністрів України.

Також зазначеним Указом встановлено, що з офіційними заявами та коментарями з питань зовнішньої політики України та з ініціативами міжнародного характеру можуть виступати лише Президент України, Прем'єр-міністр України і Міністр закордонних справ України. Інші офіційні, посадові особи органів виконавчої влади виступають з такими заявами, коментарями та ініціативами виключно за відповідними дорученнями Президента України, Прем'єр-міністра України або Міністра закордонних справ України та згідно з повноваженнями, наданими їм у встановленому законодавством порядку.

Посадові особи та органи виконавчої влади України з питань, пов'язаних із реалізацією державної політики України у сфері зовнішніх зносин, інформують Президента України, Міністерство закордонних справ України про зміст своїх службових контактів з посадовими особами та органами виконавчої влади іноземних держав, офіційними особами та органами міжнародних організацій протягом десяти днів після проведення таких контактів, а в разі одержання особливо важливої інформації - невідкладно.

З метою забезпечення підвищення ефективності реалізації державної зовнішньої політики та координації заходів центральних органів виконавчої влади у сфері зовнішніх зносин запроваджено в центральних органах виконавчої влади посади дипломатичних радників у межах затвердженої граничної чисельності працівників таких органів.

Заміщення посад дипломатичних радників у центральних органах виконавчої влади України здійснюється з числа дипломатичних працівників у порядку, передбаченому законодавством України, за погодженням між відповідним центральним органом виконавчої влади та Міністерством закордонних справ України.

Органи виконавчої влади подають Міністерству закордонних справ України для розгляду та прийняття рішень пропозиції щодо акредитації іноземців та іноземних організацій, яким згідно з міжнародними договорами України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, надано право користуватися привілеями та імунітетами, що прирівнюються до дипломатичних, та видачі їм відповідних посвідчень.

Органи виконавчої влади України повідомляють дипломатичні представництва України за кордоном про прибуття офіційних делегацій та представників України до відповідних держав виключно через Міністерство закордонних справ України.

Установлено, що в разі проведення в Україні міжнародних переговорів, зустрічей і бесід за участю Прем'єр-міністра України до складу їх учасників з Української сторони входить Міністр закордонних справ України, а в разі його відсутності - перший заступник Міністра закордонних справ України, за участю Першого віце-прем'єр-міністра України, Віце-прем'єр-міністра України - перший заступник або заступник Міністра закордонних справ України, за

участю міністра, керівника іншого центрального органу виконавчої влади України - заступник Міністра закордонних справ України або керівник відповідного структурного підрозділу Міністерства закордонних справ України.

У разі проведення за кордоном міжнародних переговорів, зустрічей і бесід за участю Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, Віце-прем'єр-міністра України, міністра, керівника іншого центрального органу виконавчої влади України до складу учасників таких переговорів, зустрічей і бесід з Української сторони входить глава дипломатичного представництва України у відповідній іноземній державі.

Домовленості щодо проведення міжнародних переговорів, зустрічей і бесід за участю Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, Віце-прем'єр-міністра України, міністра, керівника іншого центрального органу виконавчої влади України досягаються завчасно через Міністерство закордонних справ України.

Підготовку інформаційно-аналітичних матеріалів та документів до міжнародних переговорів, зустрічей і бесід за участю Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, Віце-прем'єр-міністра України здійснює Міністерство закордонних справ України за участю центральних та місцевих органів виконавчої влади, які залежно від тематики переговорів, зустрічей і бесід подають до Міністерства закордонних справ України необхідні інформацію, документи та матеріали, а за участю міністра, керівника іншого центрального органу виконавчої влади України - відповідне міністерство, інший центральний орган виконавчої влади України разом із Міністерством закордонних справ України.

Офіційні делегації та представники України на міжнародних консультаціях, переговорах, конференціях, сесіях органів міжнародних організацій, засіданнях міжурядових комісій та інших органів керуються письмовими директивами, вказівками, технічними завданнями, що визначають позицію України.

Директиви, вказівки, технічні завдання готуються з урахуванням позицій заінтересованих центральних органів виконавчої влади відповідним органом виконавчої влади, уповноваженим брати безпосередню участь у міжнародних консультаціях, переговорах, конференціях, сесіях органів міжнародних організацій, засіданнях міжурядових комісій та інших органів, і після погодження з Міністерством закордонних справ України затверджуються не пізніше ніж за три дні до початку заходу відповідним органом виконавчої влади.

Міністерство закордонних справ України надає органам виконавчої влади методичну допомогу в роботі з підготовки директив, вказівок, технічних завдань, а також з опрацювання документів, що стосуються питань двостороннього та багатостороннього співробітництва, в тому числі пов'язаних з укладенням та виконанням міжнародних договорів України.

Директиви на переговори, що стосуються особливо важливих питань двостороннього та багатостороннього співробітництва, а також укладення міжнародних договорів від імені України та від імені Уряду України, затверджуються відповідно Президентом України, Кабінетом Міністрів України.

Для забезпечення координації дій органів виконавчої влади у сфері зовнішніх зносин до складу офіційних відомчих делегацій на міжнародні консультації, переговори, конференції, сесії органів міжнародних організацій, засідання міжурядових комісій та інших органів, що розглядають питання двостороннього та багатостороннього співробітництва, включаються представники Міністерства закордонних справ України або дипломатичних представництв України за кордоном.

Офіційні делегації та представники України на міжнародних консультаціях, переговорах, конференціях, сесіях органів міжнародних організацій, засіданнях міжурядових комісій та інших органів, а також делегації та представники державних організацій і підприємств, які перебувають за кордоном, зобов'язані поінформувати відповідне дипломатичне представництво України за кордоном про мету місії, одержані директиви, вказівки, технічні завдання, а також погоджувати з таким представництвом свою діяльність.

Після завершення переговорів, а також укладення міжнародних договорів України офіційні делегації та представники України подають Міністерству закордонних справ України у десятиденний строк письмовий звіт та копії документів, вироблених під час міжнародних консультацій, переговорів, конференцій, сесій органів міжнародних організацій, засідань міжурядових комісій та інших органів, оригінали підписаних міжнародних договорів України у порядку, визначеному Міністерством закордонних справ України.

До письмового звіту додаються проекти планів заходів із забезпечення виконання укладених міжнародних договорів України, реалізації досягнутих домовленостей та вироблених документів, які у випадках, передбачених законодавством України, вносяться Міністерством закордонних справ України на розгляд Президентові України або Кабінету Міністрів України.

За підсумками візитів Президента України до іноземних держав та глав іноземних держав до України Міністерство закордонних справ України спільно з відповідними міністерствами, іншими органами виконавчої влади подає у десятиденний строк Президентові України узгоджені з Кабінетом Міністрів України плани заходів щодо реалізації укладених угод та досягнутих домовленостей.

Персональна відповідальність за неухильне виконання директив, вказівок, технічних завдань, що даються офіційним делегаціям та представникам України, а також за своєчасне подання звітів, покладається на керівників офіційних делегацій і представників України на міжнародних консультаціях, переговорах, конференціях, сесіях органів міжнародних організацій, засіданнях міжурядових комісій та інших органів.

Персональна відповідальність за забезпечення виконання укладених міжнародних договорів України, реалізацію досягнутих домовленостей та інших вироблених документів, з яких випливають права для України та зобов'язання України, покладається на керівників відповідних міністерств, інших центральних органів виконавчої влади України, що забезпечують виконання зобов'язань українською стороною та аналізують виконання зобов'язань іншими учасниками міжнародного договору.

Органи виконавчої влади подають до Міністерства закордонних справ України відповідну інформацію у порядку та за формою, встановленими Міністерством закордонних справ України.

У разі невиконання або неналежного виконання зобов'язань, узятих за міжнародними договорами українською стороною, іншими сторонами, органи виконавчої влади інформують Міністерство закордонних справ України та вносять пропозиції щодо вжиття необхідних заходів згідно з нормами міжнародного права.

Міністерство закордонних справ України інформує з цих питань Президента України або Кабінет Міністрів України та вносить пропозиції про вжиття необхідних заходів відповідно до норм міжнародного права.

Крім того, Міністерству закордонних справ України надано право:

- давати офіційні роз'яснення щодо зовнішньополітичного курсу України;
- одержувати в установленому порядку від органів виконавчої влади інформацію стосовно діяльності у сфері зовнішніх зносин, пов'язаної, зокрема, з участю в роботі міжнародних організацій та їх органів, виконанням міжнародних договорів;
- вносити в установленому порядку пропозиції щодо підвищення ефективності діяльності органів виконавчої влади у сфері зовнішніх зносин, у тому числі пов'язаної з участю органів виконавчої влади у діяльності міжнародних організацій та їхніх органів.

3. Адміністративні послуги, що надаються у сфері зовнішніх відносин

У сфері зовнішніх відносин можна виділити великий спектр адміністративних послуг, яким притаманна ознака платності і безоплатності.

Засвідчення офіційних документів шляхом проставлення штампа "Апостиль"

22 грудня 2003 р. для України набула чинності Гаазька конвенція, що скасовує вимогу легалізації іноземних офіційних документів (1961 р.)

Офіційні документи, які будуть використовуватись на території держав-учасниць Конвенції, мають засвідчуватись спеціальним штампом "Apostille" (далі - апостиль), проставленим компетентним органом держави, в якій був складений документ.

Офіційні документи, на яких проставлено апостиль, не потребують будь-якого подальшого засвідчення (легалізації).

Процедура проставлення апостилів на офіційних документах, складених на території України і призначених для використання на території інших держав, регулюється Правилами, затвердженими наказом Міністерства закордонних справ України, Міністерства освіти і науки України, Міністерства юстиції України від 5 грудня 2003 р. № 237/803/151/5.

Апостиль не проставляється: на оригіналах, копіях та фотокопіях паспортних документів, військових квитків, трудових книжок, дозволів на носіння зброї, свідоцтв про реєстрацію транспортних засобів (технічних паспортів), посвідчень особи, нормативно-правових актів, роз'яснень та правових висновків щодо їх застосування, документів, що мають характер листування.

Апостиль також не може бути проставлено:

- 1) на документи, видані закордонними дипломатичними установами України;
- 2) на адміністративні документи, що мають пряме відношення до комерційних або митних операцій.

Оригінали офіційних документів, виданих державними установами колишніх союзних республік у складі СРСР, не можуть бути прийняті на території України для проставлення апостилів.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України "Про надання повноважень на проставлення апостилів, передбаченого Конвенцією, що скасовує вимогу легалізації іноземних офіційних документів" від 18 січня 2003 р. № 61 апостиль проставляється:

Міністерством освіти і науки України - на офіційних документах, виданих навчальними закладами, державними органами, підприємствами, установами і організаціями, що стосуються сфери освіти і науки: дипломах про освіту, сертифікатах про присвоєння вчених звань, атестатах, довідках з навчальних закладів, навчальних планах тощо;

Міністерством юстиції України - на документах, що видаються органами юстиції та судами, а також на документах, що оформляються нотаріусами України: свідоцтвах та довідках, виданих органами РАЦС, документах, виданих або посвідчених нотаріусами, судових рішеннях та довідках;

Міністерством закордонних справ України - на всіх інших вилах документів.

Згідно з наказом МЗС "Про розмір та порядок оплати послуг з проставлення апостилів" від 22 грудня 2003 р. № 253, зареєстрованим Міністерством юстиції України від 24 грудня 2003 р. № 1211/8532, плата за надання послуг з проставлення апостилів на офіційних документах, призначених для використання на території інших держав, становить для:

громадян України, іноземних громадян та осіб без громадянства - 3 неоподатковувані мінімуми доходів громадян (51,00 гривня);

юридичних осіб - 5 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (85,00 гривень).

Від унесення плати звільняються інваліди 1-шої і 2-гої груп, інваліди Великої Вітчизняної війни, громадяни, віднесені до 1-шої і 2-гої категорій потерпілих внаслідок Чорнобильської катастрофи та діти-сироти у разі проставлення апостилів на документах, що стосуються безпосередньо цих громадян

Засвідчення офіційних документів у порядку консульської легалізації

Департамент консульської служби МЗС України відповідно до положення Віденської конвенції про консульські зносини 1963 р., Консульського статуту України, затвердженого Указом Президента України № 127/94, Інструкції про порядок консульської легалізації офіційних документів в Україні та за кордоном, затвердженої Наказом МЗС України № 113 від 4 червня 2002 р. здійснює легалізацію документів, виданих офіційними установами України і призначених для використання за кордоном.

Департамент консульської служби легалізує такі документи:

- 1) оригінали офіційних документів нового українського зразка, видані органами реєстрації актів громадянського стану, посвідчені обласним управлінням юстиції тієї області, де вони видані, управлінням юстиції АР Крим, міським управлінням юстиції міст Києва та Севастополя, Центральним та Лівобережним РАЦС м. Києва;
- 2) оригінали документів про освіту міжнародного зразка легалізуються у супроводі листа-звернення вищого навчального закладу, що видав документи, засвідченого у міністерстві, яке курує відповідний навчальний заклад;
- 3) документи, посвідчені або видані нотаріусами, після їх оформлення в Міністерстві юстиції України.

Після легалізації в Департаменті консульської служби офіційні документи повинні бути посвідчені в дипломатичному представництві тієї країни, де вони будуть використовуватись.

Департамент консульської служби не легалізує документи, складені на території іноземних держав. Такі документи повинні бути легалізовані в консульській установі України в державі походження документів. У разі відсутності в країні походження документів консульської установи України, іноземні документи можуть бути легалізовані Департаментом консульської служби МЗС України, за умови їх посвідчення в МЗС країни походження документів та в консульській установі цієї країни, що представляє її інтереси в Україні.

При поданні офіційних документів на консульську легалізацію:

- фізичні особи подають паспорт та заповнюють заяву на вчинення консульської легалізації. В разі необхідності подати на легалізацію документи, що належать або вписані на ім'я іншої особи, заявник повинен надати посвідчену нотаріусом довіреність від власника документів;

- юридичні особи подають лист-звернення (бланк установи повинен містити реквізити та печатку), в якому зазначаються: перелік документів, що подаються на легалізацію, мета, з якою вони легалізуються, відомості про особу, яка уповноважена представляти інтереси з питань засвідчення документів.

За легалізацію документів справляється консульський збір, який сплачується після здачі документів на легалізацію безпосередньо у філії Ощадного банку в будинку МЗС України: документи фізичних осіб -51 гривня; документи юридичних осіб та організацій - 170 гривень.

За оформлення документів у терміновому порядку стягується подвійний тариф консульського збору.

Тарифи консульського збору встановлені відповідно до Положення про консульський збір України, затвердженого наказом Міністерства закордонних справ України від 5 січня 2011 р. № 3, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 31 січня 2011 р. за № 131/18869.

Оформлення іноземцям та особам без громадянства віз для в'їзду до України

Процедура оформлення іноземцям та особам без громадянства віз для в'їзду до України і транзитного проїзду через її територію, зберігання та надсилання бланків візових етикеток до уповноважених органів, знищення бланків візових етикеток, а також оформлення документа, що дає право на перетинання державного кордону в межах місцевого прикордонного руху регулюється правилами оформлення віз для в'їзду до України і транзитного проїзду через її територію, затвердженими постановою Кабінету Міністрів України від 1 червня 2011 р. № 567.

Відповідно до зазначених правил уповноваженими органами, що мають право оформляти, видавати, продовжувати строк дії візи або скасовувати її, є:

- дипломатичне представництво або консульська установа України;
- департамент консульської служби МЗС;
- представництво МЗС на території України.

Для оформлення візи іноземці та особи без громадянства особисто або через уповноважену особу подають звернення про оформлення візи та необхідні документи до дипломатичного представництва або консульської установи України.

Департамент консульської служби МЗС або представництво МЗС на території України оформляє візи в пункті пропуску через державний кордон Іноземцям та особам без громадянства, що не змогли завчасно оформити візи в дипломатичному представництві або консульській установі України та мають поважну причину невідкладно в'їхати до України, зокрема:

- 1) з дипломатичною або службовою метою за клопотанням органів державної влади України;
- 2) з метою ліквідації наслідків надзвичайної ситуації в Україні за клопотанням МІС;
- 3) з метою невідкладного медичного лікування або участі в похованні близького родича, що підтверджено відповідними документами;
- 4) у разі необхідності транзитного проїзду через територію України членів екіпажів іноземних суден, що перебувають в українських портах, за наявності виписки із судової ролі;
- 5) з метою активізації взаємодії у галузі культури та спорту, а також забезпечення інтересів у сфері зовнішньої політики або інших сферах, які є життєво важливими для суспільства, або з гуманітарних питань. Порядок в'їзду іноземців та осіб без громадянства до України із зазначеною метою встановлюється МЗС.

У разі подання іноземцем та особою без громадянства особисто або через уповноважену особу звернення про оформлення візи уповноважений орган:

- приймає візову анкету та інші документи, реєструє і розглядає звернення про оформлення візи;
- приймає рішення щодо оформлення візи;
- забезпечує заповнення бланка візової етикетки та вклеювання її до паспортного документа;
- видає іноземцеві та особі без громадянства або уповноваженій особі паспортний документ з вклеєною візовою етикеткою.

У разі відмови в оформленні візи візова анкета та подані документи не повертаються, крім паспортного документа. При цьому в паспортному документі ставиться відмітка про подання звернення про оформлення візи, дата і підпис посадової особи, що скріплюється печаткою.

За оформлення віз дипломатичним представництвом або консульською установою України справляється консульський збір за такими тарифними ставками, якщо інше не передбачено міжнародними договорами України:

- 1) разова віза - 85 дол. США;
- 2) дворазова віза - 130 дол. США;
- 3) багаторазова віза - 200 дол. США.

За термінове оформлення віз чи оформлення їх у позаробочий час консульський збір справляється у подвійному розмірі. Термінове оформлення віз здійснюється за бажанням іноземців та осіб без громадянства у разі наявності можливості.

У разі коли іноземна держава справляє за оформлення віз для громадян України консульський збір, що перевищує зазначені у цьому пункті тарифні ставки, дипломатичним представництвом або консульською установою України за оформлення громадянам такої держави віз справляється консульський збір з урахуванням принципу взаємності в порядку, встановленому МЗС.

За оформлення віз у пунктах пропуску через державний кордон у випадках, передбачених п. 6 цих Правил, департаментом консульської служби МЗС або представництвом МЗС на території України справляється консульський збір у розмірі 70 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, якщо інше не передбачено міжнародними договорами України.

За оформлення громадянам Антигуа і Барбуда, Барбадосу, Республіки Маврикій, Республіки Ель-Сальвадор, Республіки Сейшельські Острови та Турецької Республіки віз для в'їзду до України з туристичною метою у пунктах пропуску через державний кордон департаментом консульської служби МЗС або представництвом МЗС на території України справляється консульський збір у розмірі 14 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, якщо інше не передбачено міжнародними договорами України.

За оформлення віз у випадках, передбачених п. 8 цих Правил, департаментом консульської служби МЗС справляється консульський збір у розмірі 13 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, якщо інше не передбачено міжнародними договорами України.

Оформлення віз здійснюється за нульовою тарифною ставкою консульського збору:

- 1) дітям до шести років;
- 2) закордонним українцям за умови пред'явлення посвідчення закордонного українця;
- 3) особам, що в'їжджають до України в службових справах та користуються дипломатичним або службовим паспортом;
- 4) співробітникам іноземних дипломатичних представництв і консульських установ в Україні та членам їх сімей;
- 5) співробітникам міжнародних організацій та їх представництв в Україні, а також членам їх сімей;
- 6) співробітникам представництв держав при міжнародних організаціях, які мають штаб-квартиру в Україні і відповідно до статутних документів таких організацій чи відповідних міжнародних угод користуються дипломатичними привілеями та імунітетом, а також членам їх сімей;
- 7) главам та членам офіційних делегацій іноземних держав та особам, що їх супроводжують, за зверненням Адміністрації Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України та МЗС;
- 8) особам, що виконують функції почесних консулів України;
- 9) особам, що в'їжджають до України з метою надання гуманітарної допомоги або провадження благодійної діяльності у разі відповідного підтвердження Комісії з питань гуманітарної допомоги при Кабінеті Міністрів України;
- 10) особам, що в'їжджають до України для участі у реалізації проектів міжнародної технічної допомоги, зареєстрованих у встановленому порядку, на запрошення державної установи, підприємства або організації, що є реципієнтом такого проекту;
- 11) працівникам рятувальних служб, що в'їжджають до України з метою ліквідації наслідків надзвичайної ситуації на звернення МНС;
- 12) членам сімей осіб, яким надано статус біженця в Україні;
- 13) представникам військових формувань та установ, що в'їжджають до України у службових справах на запрошення відповідного міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади;
- 14) особам, що планують в'їхати на територію України на строк до двох років перед початком проведення фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу або до одного року після його завершення з метою виконання функцій з організації та проведення фінальної частини чемпіонату на підставі виданого органом управління організацією та проведенням фінальної частини чемпіонату Європи 2012 р. з футболу в Україні документа, що підтверджує мету поїздки;
- 15) іншим особам, що в'їжджають з метою забезпечення інтересів у сфері зовнішньої політики або гуманітарних питань, на підставі обґрунтованого подання керівника уповноваженого органу відповідно до Положення про консульський збір України та за погодженням з Мінфіном. У разі відмови в оформленні візи консульський збір не повертається.

Питання адміністративної відповідальності за правопорушення в сфері зовнішніх відносин у даній темі не розглядаються у зв'язку з тим, що Кодексом України про адміністративні правопорушення таку відповідальність не передбачено.

5. Публічне адміністрування в сфері освіти України

Конституція України одним із пріоритетних прав людини визначає право на отримання освіти, яка відіграє в суспільстві унікальну роль: вона збагачує особистість, озброює її знаннями, формує світогляд і творчі здібності,

виховує як патріота і громадянина, тобто відтворює і нарощує інтелектуальний, духовний та економічний потенціал суспільства.

Визначення права на освіту, його гарантії, місце та роль у правовому статусі людини і громадянина особливо актуальне в складний час перетворень у політичному, економічному, культурному житті суспільства, побудови правової, демократичної держави та громадянського суспільства в Україні. На сьогодні освіта як сфера інтелектуального і духовного розвитку особистості переживає складні часи, що обумовлено розбудовою нової системи управління, створенням початкових основ інтеграції України в європейський освітній простір. Це обґрунтовано тим, що ця сфера повинна відповідати вимогам часу. Вона має бути: доступною, гуманною, з орієнтацією на кращі вітчизняні та світові зразки за змістом і технологіями навчання.

За сучасних умов освіта виступає потенційно могутнім фактором соціально-економічного, науково-технічного і культурного розвитку цивілізації. Вона проникає у всі аспекти соціального життя, бере на себе відповідальність за виховання підростаючого покоління, розвиток особистості, підготовку кваліфікованих кадрів для всіх сфер життєдіяльності суспільства.

1. Освіта як об'єкт публічного адміністрування

Освіта є одним з найдавніших соціальних інститутів, покликаних до життя потребами суспільства відтворювати і передавати знання, уміння, навички, готувати нові покоління до життя, суб'єктів соціальної дії - для розв'язання економічних, соціальних, культурних проблем, що виникають перед людством. У сучасному світі освіта є складним і багатоманітним суспільним явищем, сферою передавання, засвоєння і перетворення знань та соціального досвіду. Вона інтегрує різні види навчальної та виховної діяльності в єдину систему, орієнтує їх на соціальне замовлення суспільства.

Метою освіти є всебічний розвиток людини як особистості та найвищої цінності суспільства, розвиток її талантів, розумових і фізичних здібностей, виховання високих моральних якостей, формування громадян, здатних до свідомого суспільного вибору, збагачення на цій основі інтелектуального, творчого, культурного потенціалу народу, підвищення освітнього рівня, забезпечення народного господарства кваліфікованими фахівцями, зацікавлення людини культурними цінностями науки, мистецтва, моральності, права, виховання людини як культурної, освіченої особистості.

Поняття "освіта" є багатоаспектним та різноманітним явищем, що обумовлює складність її визначення.

У Законі України "Про освіту" від 23 травня 1991 р., зазначено, що освіта - основа інтелектуального, культурного, духовного, соціального, економічного розвитку суспільства і держави.

Основними принципами освіти в Україні в:

- доступність для кожного громадянина усіх форм і типів освітніх послуг, що надаються державою;
- рівність умов кожної людини для повної реалізації її здібностей, таланту, всебічного розвитку;
- гуманізм, демократизм, пріоритетність загальнолюдських духовних цінностей;
- органічний зв'язок зі світовою та національною історією, культурою, традиціями;
- незалежність освіти від політичних партій, громадських і релігійних організацій;
- науковий, світський характер освіти;
- інтеграція з наукою і виробництвом;
- взаємозв'язок з освітою інших країн;
- гнучкість і прогностичність системи освіти;
- єдність і наступність системи освіти;
- безперервність і різноманітність освіти;
- поєднання державного управління і громадського самоврядування в освіті.

Таким чином, освіта - це цілеспрямована, систематизована, послідовна діяльність, спрямована на отримання знань, умінь, навичок суб'єктами навчально-виховного процесу, що має на меті отримання певного результату в інтелектуальних, морально-естетичних, фізичних сферах життя.

В Україні право людини і громадянина на освіту визначене в ст. 53 Конституції України і полягає у тому, що:

- а) держава забезпечує розвиток дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної, вищої і післядипломної освіти, різних форм навчання;
- б) дошкільна, повна загальна середня, професійно-технічна, вища освіта в державних і комунальних навчальних закладах є доступною і безоплатною тією мірою, якою це здатна забезпечити держава;
- в) повна загальна середня освіта є обов'язковою;
- г) громадяни мають право безоплатно здобувати вищу освіту в державних і комунальних навчальних закладах на конкурсній основі;
- г) держава забезпечує надання державних стипендій та пільг учням та студентам;
- д) громадянам, які належать до національних меншин, відповідно до закону гарантується право на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови у державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства.

Система освіти складається з структурних елементів. Так, у ст. 29 Закону України "Про освіту" зазначено, що структурними елементами освіти є: дошкільна освіта; загальна середня освіта; позашкільна освіта; професійно-технічна освіта; вища освіта; післядипломна освіта; аспірантура; докторантура; самоосвіта.

Зазначені структурні елементи утворюють систему освіти. Отже, система освіти - це єдність взаємопов'язаних підсистем, яка складається з взаємопов'язаних складових: дошкільної освіти; загальної середньої освіти; позашкільної освіти; професійно-технічної освіти; вищої освіти; післядипломної освіти; аспірантури; докторантури; самоосвіти. Розглянемо коротко зміст підсистемних елементів освіти. Дошкільна освіта є обов'язковою первинною складовою частиною системи безперервної освіти в Україні. Це цілісний процес, спрямований на забезпечення

різномірного розвитку дитини дошкільного віку відповідно до її задатків, нахилів, здібностей, індивідуальних, психічних та фізичних особливостей, культурних потреб; формування у дитини дошкільного віку моральних норм, набуття нею життєвого соціального досвіду.

Дошкільна освіта і виховання починають здійснюватися з народження і тривають приблизно до 7 років. На сьогоднішній день законодавець передбачив чотири періоди дошкільного віку: немовлята; молодший дошкільний вік; середній дошкільний вік; старший дошкільний вік та можливість отримання дошкільної освіти в сім'ї та дошкільному навчальному закладі.

Сім'я є первинним та основним осередком суспільства. Сім'ю складають особи, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом, мають взаємні права та обов'язки. Дитина належить до сім'ї своїх батьків і тоді, коли спільно з ними не проживає.

Дошкільний навчальний заклад - навчальний заклад, що забезпечує реалізацію права дитини на здобуття дошкільної освіти, її фізичний, розумовий і духовний розвиток, соціальну адаптацію та готовність продовжувати освіту.

Загальна середня освіта - цілеспрямований процес оволодіння систематизованими знаннями про природу, людину, суспільство, культуру та виробництво засобами пізнавальної і практичної діяльності, результатом якого є інтелектуальний, соціальний і фізичний розвиток особистості, що є основою для подальшої освіти і трудової діяльності.

Основним видом середніх закладів освіти є середня загальноосвітня школа трьох ступенів: перший - початкова школа, що забезпечує початкову загальну освіту, другий - основна школа, що забезпечує базову загальну середню освіту, третій - старша школа, що забезпечує повну загальну середню освіту.

Школи кожного з трьох ступенів можуть функціонувати разом або самостійно. Навчання у середній загальноосвітній школі починається з шести-семирічного віку.

Школи першого ступеня у сільській місцевості створюються незалежно від наявної кількості учнів. Відкриття таких шкіл, а також самостійних класів у них здійснюється за рішенням місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Позашкільна освіта - це сукупність знань, умінь та навичок, що отримують вихованці, учні і слухачі в позашкільних навчальних закладах у час, вільний від навчання в загальноосвітніх та інших навчальних закладах.

До позашкільних закладів освіти належать: палаци, будинки, центри, станції дитячої, юнацької творчості, учнівські та студентські клуби, дитячо-юнацькі спортивні школи, школи мистецтв, студії, початкові спеціалізовані мистецькі навчальні заклади, бібліотеки, оздоровчі та інші заклади. Для здійснення навчально-виховної роботи позашкільним закладам освіти надаються спортивні об'єкти, культурні, оздоровчі та інші заклади безоплатно та на пільгових умовах. Порядок їх надання визначається місцевими органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Треба зазначити, що Розпорядженням Кабінету Міністрів України¹, була схвалена Концепція Державної цільової програми розвитку позашкільної освіти на період до 2014 р. Головною метою даної Концепції є модернізація системи позашкільної освіти шляхом її удосконалення, підтримки та розвитку, створення додаткових можливостей для духовного, інтелектуального і фізичного розвитку осіб, що бажають здобути позашкільну освіту.

Професійно-технічна освіта є комплексом педагогічних та організаційно-управлінських заходів, спрямованих на забезпечення оволодіння громадянами знаннями, уміннями і навичками в обраній ними галузі професійної діяльності, розвиток компетентності та професіоналізму, виховання загальної і професійної культури. Професійно-технічне навчання передбачає формування у громадян професійних умінь і навичок, необхідних для виконання певної роботи чи групи робіт, і може здійснюватися у професійно-технічних навчальних закладах, а також шляхом індивідуального чи курсового навчання на виробництві, у сфері послуг.

Професійно-технічна освіта громадян здійснюється на базі повної загальної середньої освіти або базової загальної середньої освіти з наданням можливості здобувати повну загальну середню освіту.

Громадяни, які потребують соціальної допомоги і реабілітації, а також громадяни, які навчаються окремим професіям за переліком, визначеним Кабінетом Міністрів України, можуть здобувати професію, не маючи базової загальної середньої освіти.

Професійно-технічними закладами освіти є: професійно-технічне училище, професійно-художнє училище, професійне училище соціальної реабілітації, училище-агрофірма, училище-завод, вище професійне училище, навчально-виробничий центр, центр підготовки та перепідготовки робітничих кадрів, навчально-курсний комбінат, інші типи закладів, що надають робітничої професії. Вони можуть мати денні, вечірні відділення, створювати і входити в різні комплекси, об'єднання.

Підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації громадян професійно-технічні заклади освіти здійснюють як за державним контрактом, так і за угодами з підприємствами, об'єднаннями, установами, організаціями, окремими громадянами. Вони можуть мати одне або кілька базових підприємств, об'єднань, організацій, для яких готують робітничі кадри. Відносини між базовими підприємствами, об'єднаннями, організаціями та професійно-технічними закладами освіти регулюються відповідно до укладених угод.

Громадяни можуть також здобути професію, підвищити кваліфікацію, пройти перепідготовку безпосередньо на виробництві.

Слід зазначити, що на сьогоднішній день, за умов впровадження Болонської системи навчання, держава сприяє активному розвитку даного виду освіти. Так, постановою Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2011 р. № 495 "Про затвердження Державної цільової програми розвитку професійно-технічної освіти на 2011-2015 роки" передбачено, що впровадження даної Програми дасть змогу забезпечити комплексну модернізацію професійно-технічної освіти, що підвищить професійно-кваліфікаційний рівень робітників та сприятиме їх соціальному захисту.

Адже її головною метою є створення сприятливих умов для якісної підготовки робітничих кадрів згідно з пріоритетами державної соціально-економічної політики, орієнтованої на задоволення потреб особистості, суспільства і держави, а також забезпечення рівного доступу до професійно-технічної освіти.

Вища освіта - це рівень освіти, який здобувається особою у вищому навчальному закладі в результаті послідовного, системного та цілеспрямованого процесу засвоєння змісту навчання, який ґрунтується на повній загальній середній освіті й завершується здобуттям певної кваліфікації за підсумками державної атестації. Під вищим навчальним закладом слід розуміти освітній, освітньо-науковий заклад, який заснований і діє відповідно до законодавства про освіту, реалізує відповідно до наданої ліцензії освітньо-професійні програми вищої освіти за певними освітніми та освітньо-кваліфікаційними рівнями, забезпечує навчання, виховання та професійну підготовку осіб відповідно до їх покликання, інтересів, здібностей та нормативних вимог у галузі вищої освіти, а також здійснює наукову та науково-технічну діяльність. Існують вищі навчальні заклади державної форми власності, вищий навчальний заклад, що перебуває у власності Автономної Республіки Крим, вищі навчальні заклади комунальної форми власності, вищі навчальні заклади приватної форми власності.

До структури вищої освіти входять освітні й освітньо-кваліфікаційні рівні:

1) освітні рівні:

1.1. Неповна вища освіта - освітній рівень вищої освіти особи, який характеризує сформованість її інтелектуальних якостей, що визначають розвиток особи як особистості і є достатніми для здобуття нею кваліфікацій за освітньо-кваліфікаційним рівнем молодшого спеціаліста.

1.2. Базова вища освіта - освітній рівень вищої освіти особи, який характеризує сформованість її інтелектуальних якостей, що визначають розвиток особи як особистості і є достатніми для здобуття нею кваліфікацій за освітньо-кваліфікаційним рівнем бакалавра.

1.3. Повна вища освіта - освітній рівень вищої освіти особи, який характеризує сформованість її інтелектуальних якостей, що визначають розвиток особи як особистості і є достатніми для здобуття нею кваліфікацій за освітньо-кваліфікаційним рівнем спеціаліста або магістра. 2) Освітньо-кваліфікаційні рівні:

2.1. Молодший спеціаліст - освітньо-кваліфікаційний рівень вищої освіти особи, яка на основі повної загальної середньої освіти здобула неповну вищу освіту, спеціальні уміння та знання, достатні для здійснення виробничих функцій певного рівня професійної діяльності, що передбачені для первинних посад у певному виді економічної діяльності.

2.2. Бакалавр - освітньо-кваліфікаційний рівень вищої освіти особи, яка на основі повної загальної середньої освіти здобула базову вищу освіту, фундаментальні і спеціальні уміння та знання щодо узагальненого об'єкта праці (діяльності), достатні для виконання завдань та обов'язків (робіт) певного рівня професійної діяльності, що передбачені для первинних посад у певному виді економічної діяльності.

2.3. Спеціаліст - освітньо-кваліфікаційний рівень вищої освіти особи, яка на основі освітньо-кваліфікаційного рівня бакалавра здобула повну вищу освіту, спеціальні уміння та знання, достатні для виконання завдань та обов'язків (робіт) певного рівня професійної діяльності, що передбачені для первинних посад у певному виді економічної діяльності.

2.4. Магістр - освітньо-кваліфікаційний рівень вищої освіти особи, яка на основі освітньо-кваліфікаційного рівня бакалавра здобула повну вищу освіту, спеціальні уміння та знання, достатні для виконання професійних завдань та обов'язків (робіт) інноваційного характеру певного рівня професійної діяльності, що передбачені для первинних посад у певному виді економічної діяльності.

Процедура, у ході якої національний орган з акредитації документально засвідчує компетентність юридичної особи чи відповідного органу з оцінки відповідності виконувати певні види робіт, називається акредитацією.

Для вищих навчальних закладів встановлюються такі рівні акредитації:

а) вищий навчальний заклад першого рівня акредитації - вищий навчальний заклад, у якому здійснюється підготовка фахівців за спеціальностями освітньо-кваліфікаційного рівня молодшого спеціаліста;

б) вищий навчальний заклад другого рівня акредитації - вищий навчальний заклад, у якому здійснюється підготовка фахівців за спеціальностями освітньо-кваліфікаційного рівня молодшого спеціаліста та за напрямками підготовки освітньо-кваліфікаційного рівня бакалавра;

в) вищий навчальний заклад третього рівня акредитації - вищий навчальний заклад, у якому здійснюється підготовка фахівців за напрямками освітньо-кваліфікаційного рівня бакалавра, спеціальностями освітньо-кваліфікаційного рівня спеціаліста, а також за окремими спеціальностями освітньо-кваліфікаційного рівня магістра;

г) вищий навчальний заклад четвертого рівня акредитації - вищий навчальний заклад, у якому здійснюється підготовка фахівців за напрямками освітньо-кваліфікаційного рівня бакалавра, спеціальностями освітньо-кваліфікаційних рівнів спеціаліста, магістра.

Державному вищому навчальному закладу четвертого рівня акредитації відповідно до законодавства може бути надано статус національного.

Відповідно до існуючих напрямів освітньої діяльності в Україні діють вищі навчальні заклади таких типів:

1) університет - багатопрофільний вищий навчальний заклад четвертого рівня акредитації, який провадить освітню діяльність, пов'язану із здобуттям певної вищої освіти та кваліфікації широкого спектра природничих, гуманітарних, технічних, економічних та інших напрямів науки, техніки, культури і мистецтва, проводить фундаментальні та прикладні наукові дослідження, є провідним науково-методичним центром, має розвинуту інфраструктуру навчальних, наукових і науково-виробничих підрозділів, відповідний рівень кадрового і матеріально-технічного забезпечення, сприяє поширенню наукових знань та здійснює культурно-просвітницьку діяльність;

2) академія - вищий навчальний заклад четвертого рівня акредитації, який провадить освітню діяльність, пов'язану із здобуттям певної вищої освіти та кваліфікації у певній галузі науки, виробництва, освіти, культури і мистецтва, проводить фундаментальні та прикладні наукові дослідження, є провідним науково-методичним центром у сфері своєї діяльності і має відповідний рівень кадрового та матеріально-технічного забезпечення;

3) інститут - вищий навчальний заклад третього або четвертого рівня акредитації або структурний підрозділ університету, академії, який провадить освітню діяльність, пов'язану із здобуттям певної вищої освіти та кваліфікації у певній галузі науки, виробництва, освіти, культури і мистецтва, провадить наукову, науково-методичну та науково-виробничу діяльність і має відповідний рівень кадрового та матеріально-технічного забезпечення;

4) консерваторія (музична академія) - вищий навчальний заклад третього або четвертого рівня акредитації, який провадить освітню діяльність, пов'язану із здобуттям певної вищої освіти та кваліфікації у галузі культури і мистецтва - музичних виконавців, композиторів, музикознавців, викладачів музичних дисциплін, провадить наукові дослідження, є провідним центром у сфері своєї діяльності і має відповідний рівень кадрового матеріально-технічного забезпечення.

5) коледж - вищий навчальний заклад другого рівня акредитації або структурний підрозділ вищого навчального закладу третього або четвертого рівня акредитації, який провадить освітню діяльність, пов'язану із здобуттям певної вищої освіти та кваліфікації у споріднених напрямках підготовки (якщо є структурним підрозділом вищого навчального закладу третього або четвертого рівня акредитації або входить до навчального чи навчально-науково-виробничого комплексу) або за кількома спорідненими спеціальностями і має відповідний рівень кадрового та матеріально-технічного забезпечення;

6) технікум (училище) - вищий навчальний заклад першого рівня акредитації або структурний підрозділ вищого навчального закладу третього або четвертого рівня акредитації, який провадить освітню діяльність, пов'язану із здобуттям певної вищої освіти та кваліфікації за кількома спорідненими спеціальностями і має відповідний рівень кадрового та матеріально-технічного забезпечення.

Структурними підрозділами вищого навчального закладу третього і четвертого рівнів акредитації є кафедри, факультети, інститути, філії, бібліотека тощо. Структурними підрозділами вищого навчального закладу четвертого рівня акредитації можуть бути наукові, навчально-наукові, науково-дослідні та науково-виробничі інститути. Керівництво інститутом здійснює директор, який обирається на посаду за конкурсом строком на п'ять років.

Структурними підрозділами вищого навчального закладу першого та другого рівнів акредитації є відділення і предметні (циклові) комісії.

Післядипломна освіта - спеціалізоване вдосконалення освіти та професійної підготовки особи шляхом поглиблення, розширення й оновлення її професійних знань, умінь та навичок або отримання іншої професії, спеціальності на основі здобутого раніше освітньо-кваліфікаційного рівня та практичного досвіду.

Післядипломна освіта створює умови для безперервності та наступності освіти і включає:

1) перепідготовку - отримання іншої спеціальності на основі здобутого раніше освітньо-кваліфікаційного рівня та практичного досвіду,

2) спеціалізацію - набуття особою здатностей виконувати окремі завдання та обов'язки, які мають особливості, в межах спеціальності;

3) розширення профілю (підвищення кваліфікації) - набуття особою здатностей виконувати додаткові завдання та обов'язки в межах спеціальності;

4) стажування - набуття особою досвіду виконання завдань та обов'язків певної спеціальності.

Післядипломна освіта здійснюється вищими навчальними закладами післядипломної освіти або структурними підрозділами вищих навчальних закладів відповідного рівня акредитації, в тому числі на підставі укладених договорів.

Аспірантура (докторантура) - спеціалізований підрозділ вищого навчального закладу чи науково-дослідницької установи з підготовки викладацьких та наукових кадрів високої кваліфікації - кандидатів наук (докторів наук).

Самоосвіта - освіта, яку отримують у процесі самостійної роботи без проходження систематичного курсу навчання в стаціонарному навчальному закладі. Крім того, самоосвіта є невід'ємною частиною систематичного навчання в стаціонарних закладах, сприяє поглибленню, розширенню та більш міцному засвоєнню знань.

Суб'єкти публічної адміністрації в сфері освіти

Після здобуття Україною незалежності виникла необхідність побудови індивідуальної системи публічного адміністрування всіма галузями, зокрема освітою. Публічне адміністрування є необхідною умовою розвитку суспільства, спільної праці людей для досягнення певних цілей у відповідних сферах та галузях діяльності, у тому числі у сфері освіти. Адміністрування освіти здійснюється системою державних та недержавних органів (яким делеговано державні повноваження).

До суб'єктів публічного адміністрування освітою в Україні належать:

1) Верховна Рада України;

2) Президент України;

3) Кабінет Міністрів України;

4) Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України;

5) інші центральні органи виконавчої влади;

6) Державна інспекція навчальних закладів України;

7) Міністерство освіти і науки, молоді та спорту Автономної Республіки Крим;

8) місцеві органи виконавчої влади;

9) органи місцевого самоврядування та підпорядковані їм органи управління освітою.

Розглянемо більш детально повноваження та компетенцію зазначених суб'єктів.

Законодавче регулювання відносин у сфері освіти здійснюється Верховною Радою України шляхом прийняття відповідних нормативно-правових актів.

Треба зазначити, що Парламент безпосередньо не здійснює публічного адміністрування сферою освіти, а лише впливає на неї через реалізацію функцій держави в цілому, зокрема згідно зі ст. 85 Конституції України Верховна Рада України приймає закони, наприклад, "Про освіту", "Про дошкільну освіту" від 11 липня 2001 р., "Про позашкільну освіту" від 22 червня 2000 р., "Про загальну середню освіту" від 13 травня 1999 р., "Про професійно-технічну освіту" від 10 лютого 1998 р., "Про вищу освіту" від 17 січня 2002 р., "Про охорону дитинства" від 26 квітня 2001 р. та інші, а також затверджує Державний бюджет України та зміни до нього; визначає внутрішню та зовнішню політику; затверджує загальнодержавні програми в сфері освіти. Верховна Рада України має профільний Комітет з питань науки і освіти, який є робочим органом Верховної ради України, формує відповідні проекти засад державної політики у сфері освіти та розглядає концепції реформування зазначеної сфери.

Президент України визначає систему органів виконавчої влади, які здійснюють державне управління у сфері освіти в Україні, забезпечує здійснення контролю за формуванням та функціонуванням відповідної системи органів, створює консультативно-дорадчі ради, які сприяють формуванню державної політики у сфері освіти, визначення її пріоритетів, а також нагороджує державними нагородами, встановлює президентські відзнаки та нагороджує ними, у тому числі в сфері освіти тощо.

Так, Указом Президента України "Про Державну премію України в галузі освіти" від 30 вересня 2010р. № 929/2010 при Президентові України було утворено Комітет з Державної премії України в галузі освіти як допоміжний орган, що забезпечує здійснення Главою держави повноважень із нагородження Державною премією України в галузі освіти.

Комітет для здійснення покладених на нього завдань:

1) приймає подання, документи та матеріали про кандидатів (колективи), які висунуті в установленому порядку на здобуття Державної премії, розглядає та аналізує такі документи і матеріали;

2) забезпечує публікацію у друкованих засобах масової інформації списку кандидатів (колективів), які висунуті на здобуття Державної премії, із зазначенням номінацій, видатних досягнень кандидатів (колективів) та суб'єктів їх висування, організовує громадське обговорення видатних досягнень кандидатів (колективів);

3) розглядає та обговорює видатні досягнення кандидатів (колективів), які висунуті на здобуття Державної премії, внесені документи та матеріали щодо них;

4) розглядає та аналізує одержані за результатами громадського обговорення зауваження та пропозиції щодо кандидатів (колективів);

5) утворює спеціалізовані секції Комітету за відповідними номінаціями для розгляду документів та матеріалів, результатів громадського обговорення щодо кандидатів (колективів), які висунуті на здобуття Державної премії, визначає порядок роботи таких секцій;

6) приймає рішення щодо кандидатів (колективів) на присудження Державної премії шляхом таємного голосування та вносить на розгляд Президентові України пропозиції щодо кандидата (колективу) на присудження Державної премії за кожною номінацією або про невнесення Президентові України пропозиції щодо присудження Державної премії з відповідної номінації;

7) організовує в межах компетенції вручення в урочистій обстановці Дипломів, Почесних знаків лауреатів Державної премії та виплату лауреатам її грошової частини;

8) сприяє поширенню досвіду лауреатів Державної премії. Указом Президента України "Про Громадську гуманітарну раду" від

2 квітня 2010 р. № 469/2010 створено Громадську гуманітарну раду, яка є консультативно-дорадчим органом при Президентові України, створеним з метою врахування суспільно значущих інтересів у вирішенні найважливіших питань гуманітарного розвитку, підготовки пропозицій щодо забезпечення додержання прав і свобод людини і громадянина у сферах освіти, науки, культури і мистецтва, охорони здоров'я, інтелектуальної та творчої діяльності, впровадження системних реформ для досягнення відповідності європейським стандартам захисту таких прав. Основними завданнями Ради в:

1) вивчення процесів у сфері гуманітарного розвитку України та вироблення пропозицій щодо: визначення пріоритетів та механізмів здійснення реформ у сфері гуманітарного розвитку, додержання при цьому конституційних прав і свобод людини і громадянина у сфері освіти, науки, культури і мистецтва, охорони здоров'я, інтелектуальної та творчої діяльності, досягнення відповідності європейським стандартам захисту таких прав; забезпечення збереження громадянської злагоди в суспільстві, формування толерантності в міжнародних відносинах, досягнення компромісу і консенсусу у питаннях формування та реалізації мовної політики, збереження історичної та культурної спадщини; запобігання проявам політичної некоректності, конфліктогенним та екстремістським тенденціям у суспільному житті; забезпечення взаємодії органів державної влади, громадських організацій, підприємств, установ і організацій у питаннях сприяння консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, збереження традицій і культури, а також розвитку етнічної, культурної, мовної самобутності національних меншин України; забезпечення виконання зобов'язань України за міжнародними договорами України, зокрема за Європейською хартією регіональних мов або мов меншин та Рамковою конвенцією Ради Європи про захист національних меншин;

2) забезпечення проведення громадських обговорень, наукових конференцій, круглих столів з питань реформ у сфері гуманітарного розвитку, забезпечення додержання конституційних прав людини і громадянина у цій сфері, вивчення громадської думки з питань, що розглядаються Радою;

3) розгляд законопроектів, які пропонуються для внесення Президентом України на розгляд Верховної Ради України і стосуються питань гуманітарного розвитку, зокрема з питань освіти, науки, культури, охорони здоров'я, з

мовних, етнонаціональних та інформаційних питань, проектів актів Президента України з цих питань та підготовка пропозицій щодо таких проектів;

4) участь у підготовці послань Президента України до народу, щорічних і позачергових послань Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України;

5) вивчення стану забезпечення додержання в Україні прав громадян у гуманітарній сфері, здійснення порівняльного аналізу ситуації з цих питань в Україні та іноземних державах та підготовка на основі кращого світового досвіду пропозицій щодо вдосконалення законодавства України.

Указом Президента України "Про Національну доктрину розвитку освіти" від 17 квітня 2002р. № 347/2002 було визначено стратегії та основні напрями подальшого розвитку освіти в Україні.

Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади в Україні та у сфері освіти, який наділений такими повноваженнями:

1) забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування;

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

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

4) подає Верховній Раді України пропозиції щодо пріоритетних напрямів розвитку освіти та її матеріально-технічного забезпечення;

5) забезпечує реалізацію державних цільових освітніх програм;

6) затверджує в межах своєї компетенції державні цільові освітні програми відповідно до визначених Верховною Радою України пріоритетних напрямів розвитку освіти (наприклад Державна національна програма "Освіта" (Україна XXI століття).

Центральним органом виконавчої влади який здійснює адміністрування сферою освіти, є Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України, яке:

- бере участь у визначенні державної політики в галузі освіти, науки, професійної підготовки кадрів, розробляє програми розвитку освіти, державні стандарти освіти;

- забезпечує розвиток освітнього, наукового, інноваційного, інформаційного потенціалу України, інтелектуальної власності, видів спорту та фізичного виховання різних груп населення;

- забезпечує інтеграцію вітчизняної освіти;

- здійснює нормативно-правове забезпечення у сфері освіти;

- створює умови для здобуття громадянами дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної, вищої освіти, інклюзивного навчання та освіти впродовж життя;

- розробляє та затверджує в установленому порядку Базовий компонент дошкільної освіти, розробляє державні стандарти освіти;

- затверджує типові навчальні плани загальноосвітніх навчальних закладів;

- організовує розроблення та впровадження програмно-методичного забезпечення дошкільних, загальноосвітніх, спеціальних та інших навчальних закладів системи загальної середньої освіти;

- забезпечує формування оптимальної мережі дошкільних, загальноосвітніх, професійно-технічних навчальних закладів, у тому числі спеціальних, загальноосвітніх шкіл і професійно-технічних навчальних закладів соціальної реабілітації, шкіл-інтернатів в та інших навчальних закладів системи загальної середньої освіти для задоволення освітніх потреб населення, експериментальних навчальних закладів з урахуванням потреб особистості й регіональної специфіки;

- забезпечує у межах своїх повноважень розвиток різних форм позашкільної освіти, в тому числі за місцем проживання дітей, формує програми розвитку позашкільної освіти, спрямовані на творчий розвиток особистості, виявлення та підтримку обдарованих дітей, талановитої молоді, здійснює навчально-методичне керівництво із зазначених питань;

- створює належні умови за місцем проживання для виховання дітей, молоді, яка навчається, розвитку здібностей, задоволення їх інтересів;

- встановлює порядок атестації спортивних тренерів та суддів;

- розробляє та затверджує умови прийому на навчання до навчальних закладів;

- здійснює нормативно-правове та методичне забезпечення функціонування навчальних закладів;

- визначає стратегію моніторингу якості освіти та забезпечує його проведення;

- затверджує порядок забезпечення учнів загальноосвітніх і професійно-технічних навчальних закладів підручниками й навчальними посібниками;

- здійснює в установленому порядку ліцензування та акредитацію вищих навчальних закладів, закладів післядипломної освіти, а також ліцензування та атестацію професійно-технічних навчальних закладів незалежно від форми власності та підпорядкування;

- формує та забезпечує функціонування системи атестації педагогічних, наукових і науково-педагогічних кадрів, організовує підвищення кваліфікації зазначених категорій;

- призначає в установленому порядку на посади директорів державних загальноосвітніх, позашкільних навчальних закладів;

- організовує вибори (конкурс), призначає та звільняє з посад керівників підпорядкованих йому вищих і професійно-технічних навчальних закладів;

- погоджує затвердження на посаду керівників вищих навчальних закладів комунальної форми власності;

- затверджує статuti підпорядкованих йому вищих, професійно-технічних і загальноосвітніх навчальних закладів;
- погоджує статuti вищих та професійно-технічних навчальних закладів державної форми власності, підпорядкованих іншим центральним органам виконавчої влади, вищих та професійно-технічних навчальних закладів, що належать Автономній Республіці Крим, вищих та професійно-технічних навчальних закладів комунальної форми власності;

- здійснює заходи щодо матеріального та морального стимулювання працівників освіти і науки, інших учасників навчально-виховного процесу та вживає заходів до поліпшення матеріальних і житлових умов студентів, учнів, слухачів, вихованців, працівників освіти, науки і спорту, організації їх медичного та побутового обслуговування;

- приймає в установленому порядку рішення про відкриття у вищих навчальних закладах і закладах післядипломної освіти, в наукових установах (за винятком наукових установ Національної академії наук України) аспірантури, ад'юнктури, докторантури;

- організовує діяльність психологічної служби та педагогічного патронажу в системі освіти;

- розглядає в установленому порядку пропозиції щодо надання статусу національного і дослідницького вищим навчальним закладам четвертого рівня акредитації контролює виконання заходів із проведення зовнішнього незалежного оцінювання навчальних досягнень випускників навчальних закладів системи загальної середньої освіти, які виявили бажання вступати до вищих навчальних закладів;

- затверджує мінімальні нормативи матеріально-технічного і фінансового забезпечення навчальних закладів;

- провадить роботу, пов'язану з установленням еквівалентності атестатів і дипломів, міжнародним визнанням навчальних курсів, кваліфікацій, вчених ступенів і звань.

Акти Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України, прийняті у межах його повноважень, є обов'язковими для міністерств і відомств, яким підпорядковані заклади освіти, місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, і підпорядкованих їм органів управління освітою, закладів освіти незалежно від форм власності.

Слід зазначити, що Указом Президента від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади" було ліквідовано Вищу атестаційну комісію України, а її функції покладено на новостворений Департамент атестації кадрів МОН молоді та спорту.

Державна інспекція навчальних закладів є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра освіти і науки, молоді та спорту України, входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері освіти.

Основними завданнями Державної інспекції є:

- реалізація державної політики у сфері освіти шляхом здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю навчальних закладів незалежно від їх підпорядкування і форм власності;

- внесення на розгляд Міністра пропозицій щодо формування державної політики у зазначеній сфері.

Державна інспекція відповідно до покладених на неї завдань:

1) здійснює контроль за виконанням навчальними закладами положень Конституції, законів України та інших нормативно-правових актів з питань освіти;

2) вивчає роботу органів управління освітою щодо реалізації ними державної політики в сфері освіти, ефективності управління навчальними закладами;

3) проводить комплексні перевірки дошкільних, загальноосвітніх, позашкільних і професійно-технічних та вищих навчальних закладів, контролює проведення атестаційної експертизи та координує роботу, пов'язану з програмно-методичним забезпеченням атестації цих навчальних закладів;

4) здійснює планові заходи державного нагляду (контролю) у системі загальноосвітньої, професійно-технічної та вищої освіти з періодичністю, залежно від ступеня ризику від провадження господарської діяльності з надання освітніх послуг;

5) здійснює інспектування навчальних закладів з питань організації навчально-виховної і науково-методичної роботи, використання науково-педагогічного потенціалу та матеріальних ресурсів, розвитку матеріально-технічної бази і соціальної сфери;

6) здійснює навчально-методичне керівництво, контроль за дотриманням вимог стандартів вищої освіти, державне інспектування;

7) аналізує роботу навчальних закладів щодо дотримання ними нормативно-правових актів у галузі освіти, дає оцінку відповідності їх діяльності державним стандартам і вимогам, вносить пропозиції щодо усунення негативних і поширення позитивних тенденцій у розвитку освіти;

8) своєчасно інформує органи управління освітою про терміни і наслідки проведення перевірок підпорядкованих їм навчальних закладів, вживає необхідні заходи для усунення виявлених порушень і недоліків;

9) узагальнює практику застосування законодавства з питань державного контролю, що належить до її компетенції, розробляє пропозиції щодо удосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів міністерств та у встановленому порядку подає їх Міністру;

10) бере участь у підготовці і розгляді проектів рішень з питань реформування освіти, прогнозування розвитку системи освіти та її організаційно-правового забезпечення;

11) здійснює методичне керівництво і координацію роботи органів управління освітою з питань організації і проведення контрольних заходів та атестації підпорядкованих їм навчальних закладів;

12) здійснює контроль та бере участь у моніторингу якості підготовки учнів та студентів;

13) вивчає стан організації виробничої практики учнів і студентів, працевлаштування випускників вищих і професійно-технічних навчальних закладів;

14) здійснює інші повноваження, визначені законом України та покладені на неї Президентом України.

Інші центральні органи виконавчої влади, яким підпорядковані заклади освіти разом з Міністерством освіти і науки, молоді та спорту України беруть участь у здійсненні державної політики в галузі освіти, науки, професійної підготовки кадрів, у проведенні державного інспектування та акредитації закладів освіти, здійснюють контрольні функції з додержання вимог щодо якості освіти, забезпечують зв'язок із закладами освіти та державними органами інших країн з питань, що належать до їх компетенції, організують впровадження у практику досягнень науки і передового досвіду.

До інших центральних органів виконавчої влади, у сфері управління яких перебувають навчальні заклади, слід віднести: Міністерство культури; Міністерство охорони здоров'я; Міністерство юстиції; Міністерство внутрішніх справ тощо.

Акти міністерств і відомств, яким підпорядковані заклади освіти, прийняті у межах їх компетенції, є обов'язковими для місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, підпорядкованих їм органів управління освітою, закладів освіти відповідного профілю незалежно від форм власності.

До повноважень Міністерства освіти і науки, молоді та спорту Автономної Республіки Крим у сфері освіти належать:

- участь у забезпеченні реалізації в Автономній Республіці Крим державної політики у сфері освіти, наукової, науково-технічної, інтелектуальної власності та трансферу технологій, сім'ї, дітей, молоді, фізичної культури та спорту, усиновлення, демографічних процесів, рівності прав та можливостей жінок і чоловіків, попередження насильства в сім'ї;

- здійснення контролю за дотриманням в Автономній Республіці Крим актів законодавства з питань освіти і науки, сім'ї, молоді, дітей, фізичної культури і спорту, виконанням навчальними закладами усіх форм власності державних стандартів освіти, вимог з утримання, рівня та обсягу дошкільної, позашкільної, загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти;

- виконання програм і здійснення заходів, спрямованих на забезпечення соціального та правового захисту сім'ї, дітей та молоді;

- координація діяльності навчальних закладів, віднесених до сфери управління Міністерства, організація роботи з їх кадрового, матеріально-технічного та науково-методичного забезпечення;

- забезпечення моніторингу рішень у сфері освіти, захисту інтелектуальної власності, наукової, науково-технічної, інноваційної діяльності та трансферу технологій;

- сприяння інтеграції вітчизняної освіти і науки у світову систему із збереженням і захистом національних інтересів;

- сприяння в розробці та використанні технологій та їх складових частин згідно з потребами автономії.

Державну політику в галузі освіти на місцях здійснюють місцеві органи виконавчої влади - обласна, Київська та Севастопольська міські, районні державні адміністрації та органи місцевого самоврядування. Вони у межах своєї компетенції:

- встановлюють не нижче визначених Міністерством освіти і науки, молоді та спорту України мінімальних нормативів обсяги бюджетного фінансування закладів освіти, установ, організацій системи освіти, що є у комунальній власності, та забезпечують фінансування витрат на їх утримання;

- забезпечують розвиток мережі закладів освіти та установ, організацій системи освіти, зміцнення їх матеріальної бази, господарське обслуговування;

- здійснюють соціальний захист працівників освіти, дітей, учнівської і студентської молоді, створюють умови для їх виховання, навчання і роботи відповідно до нормативів матеріально-технічного та фінансового забезпечення;

- організують облік дітей дошкільного та шкільного віку, контролюють виконання вимог щодо навчання дітей у закладах освіти;

- вирішують у встановленому порядку питання, пов'язані з опікою і піклуванням про неповнолітніх, які залишилися без піклування батьків, дітей-сиріт, захист їх прав, надання матеріальної та іншої допомоги;

- створюють належні умови за місцем проживання для виховання дітей, молоді, розвитку здібностей, задоволення їх інтересів;

- забезпечують у сільській місцевості регулярне безплатне підвезення до місця навчання і додому дітей дошкільного віку, учнів та педагогічних працівників;

- організують професійне консультування молоді та продуктивну працю учнів;

- визначають потреби, обсяги і розробляють пропозиції щодо державного замовлення на підготовку робітничих кадрів для регіону.

Для розв'язання поставлених завдань державні адміністрації за участю органів місцевого самоврядування створюють відповідні органи управління освітою - відділи освіти і управління освіти, які діють на основі законів України "Про освіту", "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про службу в органах місцевого самоврядування", "Про місцеві державні адміністрації", положень про відділи і управління освіти місцевих органів самоврядування і органів виконавчої влади, ухвалених на підставі типових положень, наприклад, "Типове положення про Головне управління освіти і науки Київської державної адміністрації, управління освіти і науки обласної, Севастопольської міської державної адміністрації" та "Типове положення про відділ освіти районної, районної в містах Києві і Севастополі державної адміністрації", інших нормативних актів.

В обласних, Київській та Севастопольській міських державних адміністраціях діють управління освітою, а в міських та районних державних адміністраціях - відділи освіти.

Діяльність органів управління освітою спрямовується на:

- управління закладами освіти, що є у комунальній власності;

- організацію навчально-методичного забезпечення закладів освіти, вдосконалення професійної кваліфікації педагогічних працівників, їх перепідготовку та атестацію у порядку, встановленому Міністерством освіти і науки, молоді та спорту України;

- координацію дій педагогічних, виробничих колективів, сім'ї, громадськості з питань навчання і виховання дітей;

- визначення потреб, розроблення пропозицій щодо державного контракту і формування регіонального замовлення на педагогічні кадри, укладання договорів на їх підготовку;

- контроль за додержанням вимог щодо змісту, рівня і обсягу освіти, атестацію закладів освіти, що перебувають у комунальній власності.

Управління освіти виконують такі функції: реалізують державну політику в галузі освіти; контролюють дотримання актів законодавства з питань освіти, забезпечення закладами освіти державних вимог щодо змісту, рівня та обсягу дошкільної, позашкільної, загальної середньої та професійно-технічної освіти незалежно від їх підпорядкування і форм власності; організовують кадрове й науково-методичне забезпечення навчально-виховного процесу; розробляють прогнози розвитку мережі закладів освіти; здійснюють керівництво закладами освіти, що належать до сфери управління обласної (міської) державної адміністрації, організація їх матеріально-фінансового забезпечення.

В умовах демократизації суспільства важливого значення як прояв народовладдя в гуманітарній сфері, зокрема у сфері освіти, набувають органи місцевого самоврядування.

До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать:

а) власні (самоврядні) повноваження:

1) управління закладами освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, оздоровчими закладами, які належать територіальним громадам або передані їм, молодіжними підлітковими закладами за місцем проживання, організація їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення;

2) забезпечення здобуття неповнолітніми повної загальної середньої освіти; створення необхідних умов для виховання дітей, молоді, розвитку їх здібностей, трудового навчання, професійної орієнтації, продуктивної праці учнів; сприяння діяльності дошкільних та позашкільних навчально-виховних закладів, дитячих, молодіжних та науково-просвітницьких організацій;

3) створення при загальноосвітніх навчальних закладах комунальної власності фонду загальнообов'язкового навчання за рахунок коштів місцевого бюджету, залучених з цією метою на договірних засадах коштів підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, а також коштів населення, інших джерел; контроль за використанням коштів цього фонду за призначенням;

4) забезпечення регулярного безкоштовного підвезення до місця навчання і додому школярів;

5) вирішення питань про надання професійним творчим працівникам на пільгових умовах у користування приміщень під майстерні, студії та лабораторії, необхідних для їх творчої діяльності;

б) організація медичного обслуговування та харчування у закладах освіти, культури, фізкультури і спорту, оздоровчих закладах, які належать територіальним громадам або передані їм;

7) створення умов для розвитку культури, сприяння відродженню осередків традиційної народної творчості, національно-культурних традицій населення, художніх промислів і ремесел;

8) сприяння роботі творчих спілок, національно-культурних товариств, асоціацій, інших громадських та неприбуткових організацій, які діють у сфері охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, роботи з молоддю;

9) створення умов для занять фізичною культурою і спортом за місцем проживання населення та в місцях масового відпочинку; б) делеговані повноваження:

1) забезпечення у межах наданих повноважень доступності і безоплатності освіти на відповідній території, можливості навчання в школах державною та рідною мовою, вивчення рідної мови у державних і комунальних навчальних закладах або через національно-культурні товариства;

2) забезпечення відповідно до закону розвитку всіх видів освіти, розвитку і вдосконалення мережі освітніх і лікувальних закладів усіх форм власності, фізичної культури і спорту, визначення потреби та формування замовлень на кадри для цих закладів, укладання договорів на підготовку спеціалістів, організація роботи щодо удосконалення кваліфікації кадрів;

3) організація обліку дітей дошкільного та шкільного віку;

4) подання допомоги випускникам шкіл у працевлаштуванні;

5) забезпечення школярів, які навчаються в державних і комунальних навчальних закладах, безоплатними підручниками, створення умов для самоосвіти;

б) організація роботи щодо запобігання бездоглядності неповнолітніх;

7) вирішення відповідно до законодавства питань про повне державне утримання дітей-сиріт і дітей, які залишилися без піклування батьків, у школах - і інтернатах, дитячих будинках, у тому числі сімейного типу, професійно-технічних закладах освіти та утримання за рахунок держави осіб, які мають вади у фізичному чи розумовому розвитку і не можуть навчатися в масових навчальних закладах, у спеціальних навчальних закладах, про надання громадянам пільг на утримання дітей у школах-інтернатах, інтернатах при школах, а також щодо оплати харчування дітей у школах (групах з подовженим днем);

8) вирішення питань про надання неповнолітнім, студентам, пенсіонерам та інвалідам права на безкоштовне і пільгове користування об'єктами культури, фізкультури і спорту, а також визначення порядку компенсації цим закладам вартості послуг, наданих безкоштовно або на пільгових умовах;

9) забезпечення охорони пам'яток історії та культури, збереження та використання культурного надбання;

10) реєстрація відповідно до законодавства статутів (положень) розташованих на відповідній території навчально-виховних закладів, закладів культурно-освітніх, фізкультурно-оздоровчих закладів незалежно від форм власності.

Адміністративні послуги в сфері освіти

У сфері освіти публічні органи можуть надаватися як платні, так і безоплатні адміністративні послуги.

До платних адміністративних послуг належать: видача ліцензії на надання освітніх послуг, переоформлення ліцензії на надання освітніх послуг; видача копії чи дублікату ліцензії на надання освітніх послуг; видача навчальним закладам свідоцтв про атестацію; проставлення апостиля на офіційних документах, виданих навчальними закладами, державними органами, підприємствами, установами та організаціями, що стосуються сфери освіти; визнання і встановлення еквівалентності документів про освіту, виданих навчальними закладами іноземних держав; нострифікація та ін.

1. Видача ліцензії на надання освітніх послуг.

Органами, які мають право видавати ліцензії на зайняття освітніми послугами є: Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України щодо надання послуг у сфері професійно-технічної та вищої освіти; Міністерство освіти і науки, молоді та спорту Автономної Республіки Крим, органи управління освітою обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій - щодо надання послуг у сфері дошкільної, загальної середньої та позашкільної освіти.

Ліцензуванню підлягає діяльність з надання таких освітніх послуг

1) у сфері дошкільної освіти: догляд за дітьми дошкільного віку; виховання і навчання дітей дошкільного віку, корекція їх психологічного і фізичного розвитку;

2) у сфері загальної середньої освіти - забезпечення здобуття: початкової загальної освіти; базової загальної середньої освіти; повної загальної середньої освіти;

3) у сфері позашкільної освіти - освітня діяльність за художньо-естетичним, туристично-краєзнавчим, еколого-натуралістичним, науково-технічним, дослідницько-експериментальним, фізкультурно-спортивним або спортивним, військово-патріотичним, бібліотечно-бібліографічним, соціально-реабілітаційним, оздоровчим та гуманітарним напрямами;

4) у сфері професійно-технічної освіти: первинна професійна підготовка; перепідготовка робітників, підвищення їх кваліфікації; професійно-технічне навчання; підготовка (зокрема первинна професійна), перепідготовка та підвищення кваліфікації іноземців, що прибули в Україну для навчання;

5) у сфері вищої освіти: підготовка фахівців різних освітньо-кваліфікаційних рівнів за напрямами (спеціальностями); військова підготовка студентів вищих навчальних закладів за програмою офіцерів запасу; перепідготовка за спеціальностями; розширення профілю (підвищення кваліфікації), спеціалізація; підготовка іноземців, що прибули в Україну для навчання, до вступу у вищі навчальні заклади; підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації іноземців, що прибули в Україну для навчання; підготовка до вступу до вищих навчальних закладів.

Ліцензування послуг з післядипломного навчання у сфері професійно-технічної та вищої освіти (за винятком послуг з перепідготовки) проводиться у разі, коли передбачається видача документа про освіту державного зразка.

Ліцензія для провадження діяльності з надання освітніх послуг (крім послуг з підвищення кваліфікації) іноземцям, що прибули в Україну для навчання, видається лише атестованим професійно-технічним навчальним закладам та вищим навчальним закладам з акредитованих напрямів (спеціальностей).

Ліцензія оформлюється на бланку єдиного зразка, строком від 3 до 12 років включно, але не менш як на строк повного циклу навчання за програмою, що додавалася до заяви про ліцензування.

Оплата за надання даної послуги справляється в розмірі п'ятнадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян для послуг у сфері дошкільної, загальної середньої і позашкільної освіти та двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян для послуг у сфері вищої та професійно-технічної освіти, а за переоформлення ліцензії, а також за видачу копії та дублікату ліцензії в розмірі п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Даний вид платної адміністративної послуги включає в себе можливість щодо:

а) переоформлення ліцензії на надання освітніх послуг.

Переоформлення ліцензії здійснюється органом ліцензування:

1) у разі зміни: найменування навчального закладу (якщо така зміна не пов'язана з реорганізацією юридичної особи чи новоутворений навчальний заклад є правонаступником реорганізованого) або прізвища, імені та по батькові фізичної особи-суб'єкта підприємницької діяльності; місця розташування навчального закладу або місця проживання фізичної особи-суб'єкта підприємницької діяльності, якщо така зміна не тягне за собою погіршення його матеріально-технічного забезпечення; ліцензованого обсягу; назви напрямку підготовки (спеціальності), професії;

2) після проведення атестації навчального закладу або акредитації його окремих напрямів підготовки (спеціальностей), у тому числі у його відокремлених структурних підрозділах (філіях, представництвах тощо);

б) видача дублікату ліцензії на надання освітніх послуг.

У разі втрати (пошкодження) ліцензії чи додатку до неї навчальному закладу, фізичній особі-суб'єкту підприємницької діяльності видається дублікат ліцензії.

Орган ліцензування протягом 10 робочих днів після надходження заяви видає дублікат ліцензії та приймає рішення про визнання недійсною ліцензії, що втрачена (пошкоджена).

Строк дії дублікату ліцензії не може перевищувати строку, зазначеного у втраченій (пошкодженій) ліцензії.

2. Видача навчальним закладам свідоцтв про атестацію.

Основними завданнями атестації є: аналіз і оцінка реального стану організації та здійснення навчально-виховного процесу; оцінка відповідності знань, умінь і навичок учнів, слухачів вимогам навчальних планів і програм; визначення відповідності умов професійно-технічної освіти, наявної матеріально-технічної та навчально-методичної бази вимогам навчальних планів і програм; оцінка якісного складу інженерно-педагогічних і керівних працівників.

Атестації підлягають професійно-технічні навчальні заклади, що здійснюють підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації робітничих кадрів. Атестація державних професійно-технічних навчальних закладів здійснюється планово один раз на десять років. Професійно-технічні навчальні заклади інших форм власності атестуються за їх заявками або заявками їхніх засновників і підлягають переатестації через 10 років. Атестація може здійснюватися позапланово за рішенням органу державного управління освітою.

Суб'єктами атестації є лише ліцензовані професійно-технічні навчальні заклади.

Атестованим вважається професійно-технічний навчальний заклад, якщо атестовані 75 і більше відсотків напрямів (професій, спеціальностей), за якими здійснюються підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації робітничих кадрів та службовців.

Атестованому професійно-технічному навчальному закладу видається свідоцтво про атестацію встановленого зразка. За видачу професійно-технічним навчальним закладам свідоцтв про атестацію встановлюється плата: з професійно-технічних навчальних закладів, діяльність яких забезпечується бюджетним фінансуванням, - у розмірі десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян; з професійно-технічних навчальних закладів, діяльність яких забезпечується іншими джерелами фінансування, - у розмірі 2 відсотків суми коштів, розрахованих як річна плата за навчання контингенту осіб, що відповідає ліцензованому обсягу прийому².

3. Проставлення апостиля на офіційних документах, виданих навчальними закладами, державними органами, підприємствами, установами та організаціями, що стосуються сфери освіти.

Апостиль - спеціальний штамп, який відповідно до Гаазької конвенції про скасування вимог легалізації іноземних офіційних документів (підписана 5 жовтня 1961 р., в Україні вступила в силу 22 грудня 2003 р.), проставляється на офіційних документах, виданих в установах і організаціях країни-учасниці Гаазької конвенції, і не вимагає подальшого завірення чи легалізації, визнається офіційними органами всіх держав-учасниць Конвенції. Апостиль засвідчує дійсність підпису та компетенцію особи, що підписала (видала) офіційний документ, а також, в окремих випадках, дійсність штампа або печатки, що скріплює документ.

Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України має право проставлення апостиля на офіційних документах, виданих навчальними закладами, державними органами, підприємствами, установами та організаціями, що стосуються сфери освіти.

Апостиль проставляється:

1) на документах про освіту та вчені звання державного зразка, затверджених постановами Кабінету Міністрів України від 17 березня 1993 р. № 199 "Про затвердження описів дипломів доктора і кандидата наук та атестата старшого наукового співробітника і переліку галузей науки, з яких може бути присуджений науковий ступінь", від 12 листопада 1997 р. № 1260 "Про документи про освіту та вчені звання", наказом Міністерства освіти і науки України від 12 липня 2001 р. № 510 "Про затвердження Порядку видачі випускникам позашкільних навчальних закладів свідоцтв про позашкільну освіту", зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 6 вересня 2001 р. за № 788/5979;

2) на документах, виданих установами, організаціями, підприємствами, підпорядкованими Міністерству охорони здоров'я України, відповідно до наказів Міністерства охорони здоров'я України від 22 липня 1993 р. № 166 "Про подальше удосконалення системи післядипломної підготовки лікарів (провізорів)" (зареєстрований в Міністерстві юстиції України 27 серпня 1993 р. № 113); від 19 грудня 1997 р. № 359 "Про подальше удосконалення атестації лікарів" (зареєстрований в Міністерстві юстиції України 14 січня 1998 р. за № 14/2454); від 29 січня 1998 р. № 12 "Про затвердження Положення про клінічну ординатуру" (зареєстрований в Міністерстві юстиції України 16 лютого 1998 р. за № 106/2546); від 15 січня 1999 р. № 7 "Про заходи щодо виконання наказу Міністерства охорони здоров'я України від 14.08.98 № 251 "Про затвердження Положення про систему ліцензійних інтегрованих іспитів фахівців з вищою освітою напрямів "Медицина" і "Фармація" (зареєстрований в Міністерстві юстиції України 10 лютого 1999 р. за № 91/3384); від 12 грудня 2006 № 818 "Про вдосконалення атестації провізорів та фармацевтів" (зареєстрований в Міністерстві юстиції України 26 грудня 2006 р. за № 1366/13240);

3) на документах, виданих відповідно до: наказу Міністерства охорони здоров'я від 29 січня 1998 р. № 12 "Про затвердження Положення про клінічну ординатуру"; наказу МОЗ від 7 листопада 2005 р. № 581 "Про визнання таким, що втратив чинність, наказу МОЗ України від 24.01.95 № 14 "Про підготовку лікарів у спеціальній клінічній ординатурі";

4) на адміністративних документах, а саме: архівних довідках, навчальних планах, довідках, що видаються навчальними закладами, державними органами, підприємствами, установами і організаціями, що стосуються сфери освіти і науки.

У проставленні апостиля відмовляється, якщо: документ призначається для використання в країні, яка не приєдналася до Конвенції або є учасницею Конвенції, але висловила заперечення проти приєднання України відповідно до ст. 12 Конвенції; текст документа неможливо прочитати внаслідок пошкодження; документ написаний чи підписаний олівцем, отриманий через засоби факсимільного зв'язку; у документі є незастережні виправлення або дописки; до повноважень Міністерства освіти і науки України не входить проставлення апостиля на цьому документі; документ, а саме: архівна довідка, навчальний план, довідка не містить підпису ректора або проректора та не завірений гербовою печаткою; якщо Міністерству освіти і науки України не вдалося отримати зразки відповідних підписів, відбитків печаток та/або штампів, підтвердити факт видачі документа про освіту; якщо підпис на документі не відповідає зазначеним посаді, прізвищу, імені, по батькові¹.

Плату за надання послуг з проставлення апостиля на офіційних документах, виданих навчальними закладами, державними органами, підприємствами, установами і організаціями, що стосуються сфери освіти і науки і призначені для використання на території інших держав для: громадян України, іноземних громадян та осіб без

громадянства - три неоподатковуваних мінімуми доходів громадян; юридичних осіб - п'ять неоподатковуваних мінімумів доходів громадян².

4. Визнання і встановлення еквівалентності документів про освіту, виданих навчальними закладами іноземних держав

Здійснюється Міністерством освіти і науки, молоді та спорту України. Розмір плати за надання даної послуги складає: три неоподатковуваних мінімуми доходів громадян - для фізичних осіб; п'ять неоподатковуваних мінімумів доходів громадян - для юридичних осіб.

Процедура визнання і встановлення еквівалентності документів про освіту, виданих навчальними закладами іноземних держав, називається нострифікацією.

Процедура визнання в Україні документів про освіту, виданих навчальними закладами інших держав здійснюється ДП "Інформаційно-іміджевим центром" при Міністерстві освіти і науки, молоді та спорту України та включає в себе:

1) перевірку автентичності поданих для визнання іноземних документів про освіту (підтвердження органами державної влади країни, якій належить навчальний заклад, офіційного визнання навчального закладу, який видав документ, та факту видачі документа);

2) устанавлення еквівалентності кваліфікацій, зазначених в іноземному документі про освіту, освітньо-кваліфікаційному рівню, що відповідає нормам освітньої системи України (здійснюється із залученням експертних комісій за відповідними спеціальностями).

Розрізняють такі види та терміни процедури нострифікації: регулярна - 80 робочих днів; прискорена - 40 робочих днів; прискорена - 20 робочих днів; терміновa - 5 робочих днів. У свою чергу, слід зазначити, що станом на 1 вересня 2011 р. плата за здійснення даної процедури складала 1320,00 грн; 2280,00 грн; 2280,00 грн; 3200,00 грн відповідно².

До безоплатних послуг у сфері освіти належать, наприклад, видача свідоцтва Міністерством освіти і науки, молоді та спорту України про отримання позашкільної освіти (Закон України "Про позашкільну освіту") та ін.

6. Публічне адміністрування в сфері науки України

Стаття 54 Конституції України гарантує громадянам свободу наукової і технічної творчості, захист інтелектуальної власності, авторських прав, моральних і матеріальних інтересів, що виникають у зв'язку з різними видами інтелектуальної діяльності. Кожний громадянин має право на результати своєї інтелектуальної, творчої діяльності. Держава сприяє розвитку науки, встановленню наукових зв'язків України зі світовим співтовариством.

Наука є визначальним джерелом економічного зростання і невід'ємною складовою національної культури й освіти, створює необхідні умови для реалізації інтелектуального потенціалу громадян у сфері науково-технічної діяльності, забезпечує використання досягнень вітчизняної й світової науки і технології для вирішення соціальних, економічних, культурних та інших проблем.

Сьогодні наука активно проникає не тільки в соціальне, а й індивідуальне життя людини. Впливаючи на її свідомість, почуття та емоції, значно змінюючи її уявлення про світ і саму себе, сучасна наука, звертаючись до біологічної природи та психофізичних особливостей людини, допомагає їй шукати найбільш оптимальні шляхи й способи оволодіння сучасною технікою та конструювання більш ефективних технічних засобів як у виробничо-продуктивному, так і в пізнавально-духовному плані.

Наука є формою духовної діяльності людей, яка спрямована на отримання істинних знань про світ (природу, суспільство, мислення), на відкриття об'єктивних законів світу і прогнозування тенденцій його розділу.

Наука є процесом творчої діяльності з отримання нового знання, і результат цієї діяльності являє собою цілісну систему знань, сформульованих на основі певних принципів.

Закон України "Про наукову і науково-технічну діяльність", що фактично є правовою основою функціонування науки, у преамбулі визнає науку "невід'ємною складовою національної культури", але не дає їй термінологічного визначення. Законодавець, визначаючи нормативні засади існування науки в Україні, використовує поняття "наукова діяльність" та "науково-технічна діяльність".

Наукова діяльність, відповідно до Закону України "Про наукову та науково-технічну діяльність" від 13 грудня 1991 р., визначається як інтелектуальна творча діяльність, спрямована на одержання і використання нових знань. Основними її формами є фундаментальні та прикладні дослідження.

Фундаментальні дослідження мають за мету відкриття нового явища чи характеристику його властивостей. У цій галузі створюється принципово нова інформація, що істотно змінює існуючу систему знань.

Так, фундаментальні наукові дослідження - це наукова теоретична та (або) експериментальна діяльність, спрямована на одержання нових знань про закономірності розвитку природи, суспільства, людини, їх взаємозв'язку. Вони поділяються на теоретичні та пошукові. Результатом їх виконання є гіпотези, теорії, методи тощо. Фундаментальні дослідження можуть закінчуватися рекомендаціями щодо проведення прикладних досліджень для визначення можливостей практичного використання одержаних наукових результатів, науковими публікаціями тощо.

Результати теоретичних досліджень виявляються в наукових відкриттях, обґрунтуванні нових понять і уявлень, створенні нових теорій. До пошукових належать дослідження, завданням яких є відкриття нових принципів створення виробів і технологій; нових, невідомих раніше, властивостей матеріалів і їхніх сполук, методів аналізу та синтезу.

Для фундаментальних досліджень характерний міжгалузевий, множинний характер результатів. Центральною проблемою організації фундаментальних досліджень є пошук ефективних форм інтеграції різних дисциплін академічної, галузевої наук і вищих навчальних закладів.

Прикладні наукові дослідження - це наукова і науково-технічна діяльність, спрямована на одержання і використання знань для практичних цілей.

Прикладні дослідження є сполучною ланкою між фундаментальною наукою та виробництвом. Ці дослідження проводяться в усіх наукових організаціях і фінансуються як з бюджету, так і за рахунок замовників.

Прикладні дослідження - це оригінальні дослідження, які здійснюються для отримання нових знань, але призначені головним чином для реалізації конкретної практичної мети чи завдання. Вони визначають можливі шляхи використання результатів фундаментальних досліджень, нові методи розв'язання проблем, сформульованих раніше.

Науково-технічні розробки - це систематичні роботи, що базуються на існуючих знаннях, отриманих у результаті досліджень і/чи практичного досвіду, та спрямовані на створення нових матеріалів, продуктів, процесів, пристроїв, послуг, систем чи методів. Ці роботи можуть також мати за мету значне вдосконалення об'єктів, що вже існують. До розробок включені проектно-конструкторські і технологічні роботи, роботи щодо створення дослідних зразків (партиї) виробів (продукції), а також проектні роботи для будівництва.

Науково-технічна діяльність - це інтелектуальна творча діяльність, спрямована на одержання і використання нових знань у всіх галузях техніки і технології. Її основними формами (видами) є науково-дослідні, дослідно-конструкторські, проектно-конструкторські, технологічні, пошукові і проектно-пошукові роботи, виготовлення дослідних зразків чи партиї науково-технічної продукції, а також інші роботи, пов'язані з доведенням наукових та науково-технічних знань до стадії практичного використання.

Варто зазначити, що поруч із науковою та науково-технічною діяльністю в сфері науки легітимне визначення мають також інші види діяльності, які тісно з нею пов'язані, а саме: наукова робота як дослідження з метою одержання наукового результату; науково-організаційна діяльність - діяльність, спрямована на методичне, організаційне забезпечення та координацію наукової, науково-технічної та науково-педагогічної діяльності; науково-педагогічна діяльність - педагогічна діяльність у вищих навчальних закладах III-IV рівнів акредитації, пов'язана з науковою та (або) науково-технічною діяльністю (ст. 1 Закону України від 13 грудня 1991 р. "Про наукову та науково-технічну діяльність"); науково-інформаційна діяльність як сукупність дій, спрямованих на задоволення потреб осіб і держави у інформації, що полягає в її збиранні, аналітично-синтетичній обробці, фіксації, зберіганні, пошуку і поширенні (ст. 1 Закону України від 25 червня 1993 р. "Про науково-технічну інформацію"); наукова і науково-технічна експертиза як діяльність, метою якої є дослідження, перевірка, аналіз та оцінка науково-технічного рівня об'єктів експертизи і підготовка висновків для прийняття рішень щодо таких об'єктів (ст. 1 Закону України від 10 лютого 1995 р. "Про наукову та науково-технічну експертизу"); інноваційна діяльність - діяльність, спрямована на використання і комерціалізацію наукових досліджень та розробок і зумовлює випуск на ринок нових конкурентоспроможних товарів і послуг (ст. 1 Закону України від 4 липня 2002 року "Про інноваційну діяльність").

Суб'єкти публічного адміністрування в сфері науки

Публічне адміністрування є необхідною умовою розвитку суспільства, спільної праці людей для досягнення певних цілей у відповідних сферах та галузях діяльності, у тому числі у сфері науки.

Адміністрування в сфері науки здійснюється системою державних та недержавних органів (яким делеговано державні повноваження), а саме:

- 1) Верховною Радою України;
- 2) Президентом України;
- 3) Кабінетом Міністрів України;
- 4) Міністерством освіти і науки, молоді та спорту України;
- 5) Міністерством освіти і науки, молоді та спорту Автономної Республіки Крим;
- 6) Державним агентством з питань науки, інновацій та інформатизації України;
- 7) Державною службою інтелектуальної власності України;
- 8) Державною акредитаційною комісією;
- 9) місцевими органами виконавчої влади;
- 10) Органами місцевого самоврядування, в частині делегованих повноважень у сфері науки;
- 11) Національною академією наук України;
- 12) галузевими академіями наук України;
- 13) іншими консультативно-дорадчими управліннями у сфері науки.

Законодавче регулювання відносин у сфері науки здійснюється Верховною Радою України шляхом прийняття відповідних нормативно-правових актів. Слід зазначити, що Парламент безпосередньо не здійснює публічне адміністрування у сфері науки, а лише впливає на неї через реалізацію функцій держави в цілому, зокрема згідно зі ст. 85 Конституції України. Верховна Рада України приймає закони, наприклад, "Про наукову і науково-технічну діяльність" від 13 грудня 1991 р., "Про наукові парки" від 25 червня 2009 р., "Про наукову і науково-технічну експертизу" від 10 лютого 1995 р., "Про науково-технічну інформацію" від 25 червня 1993 р. тощо.

Президент України визначає систему органів виконавчої влади, які здійснюють державне управління у сфері науки в Україні, забезпечує здійснення контролю за формуванням та функціонуванням відповідної системи органів, створює консультативно-дорадчі ради, які сприяють формуванню державної політики у сфері науки, визначення її пріоритетів, а також нагороджує державними нагородами, встановлює президентські відзнаки та нагороджує ними, у тому числі в сфері науки тощо.

Так, наприклад, указами Президента України "Про додаткові заходи щодо підтримки молодих учених" від 9 квітня 2002р. №315 (зі змінами, внесеними Указом від 16 травня 2008 р. № 444) та "Про Положення про порядок надання грантів Президента України для підтримки наукових досліджень молодих учених" від 24 грудня 2002 р. № 1210 з метою вирішення актуальних проблем молодих учених, забезпечення їх активної участі в реалізації державної

політики у сфері наукової та науково-технічної діяльності, збереження і розвитку інтелектуального потенціалу були:

- а) засновані щорічні гранти Президента України для підтримки наукових досліджень молодих учених;
- б) встановлені щорічні премії Президента України для молодих учених галузевих академій наук, державних наукових установ та вищих навчальних закладів III-IV рівнів акредитації; а також визначений порядок надання щорічних грантів Президента України для підтримки актуальних, значущих наукових досліджень молодих учених.

Указом Президента України "Про державні стипендії для видатних діячів науки, освіти, культури і мистецтва, охорони здоров'я, фізичної культури і спорту та інформаційної сфери" від 10 вересня 2011 р. № 906/2011 з метою стимулювання їх творчої праці, засвідчення видатних особистих досягнень було передбачено створення дворічних та довічних державних стипендій.

Указом Президента України "Про Громадську гуманітарну раду" від 2 квітня 2010 р. № 469/2010 було утворено Громадську гуманітарну раду, яка є консультативно-дорадчим органом при Президентові України, створеним з метою врахування суспільно значущих інтересів у вирішенні найважливіших питань гуманітарного розвитку, підготовки пропозицій щодо забезпечення додержання прав і свобод людини і громадянина у сферах освіти, науки, культури і мистецтва, охорони здоров'я, інтелектуальної та творчої діяльності, впровадження системних реформ для досягнення відповідності європейським стандартам захисту таких прав.

Основними завданнями Ради в сфері науки є: 1) вивчення процесів у сфері гуманітарного розвитку України та вироблення пропозицій щодо визначення пріоритетів та механізмів здійснення реформ у сфері гуманітарного розвитку, додержання при цьому конституційних прав і свобод людини і громадянина у сфері освіти, науки, культури і мистецтва, охорони здоров'я, інтелектуальної та творчої діяльності, досягнення відповідності європейським стандартам захисту таких прав; 2) забезпечення проведення громадських обговорень, наукових конференцій, круглих столів з питань реформ у сфері гуманітарного розвитку, забезпечення додержання конституційних прав людини і громадянина у цій сфері, вивчення громадської думки з питань, що розглядаються Радою; 3) розгляд законопроектів, які пропонуються для внесення Президентом України на розгляд Верховної Ради України і стосуються питань гуманітарного розвитку, зокрема з питань освіти, науки, культури, охорони здоров'я, з мовних, етнонаціональних та інформаційних питань, проектів актів Президента України з цих питань та підготовка пропозицій щодо таких проектів; 4) участь у підготовці послань Президента України до народу, щорічних і позачергових послань Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України та ін.

З метою підвищення рівня представлення України, вітчизняних підприємств у виставково-ярмаркових заходах, сприяння реалізації експортного і науково-технічного потенціалу держави, запровадження міжнародного досвіду організації виставок Указом Президента України "Про Раду з питань виставкової діяльності" від 25 листопада 2010 р. № 1053/2010 була створена Рада з питань виставкової діяльності, яка має статус координаційно-дорадчого органу при Президентові України.

Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади в Україні та у сфері науки, який наділений наступними повноваженнями:

- 1) забезпечує проведення наукової політики, розвиток і зміцнення наукового потенціалу України, розроблення і виконання загальнодержавних наукових програм;

- 2) вживає заходів щодо вдосконалення державного регулювання у науковій сфері, стимулювання інноваційної діяльності підприємств, установ та організацій;

- 3) визначає порядок формування та використання фондів для наукової діяльності;

- 4) подає Верховній Раді України пропозиції щодо пріоритетних напрямів розвитку науки та її матеріально-технічного забезпечення;

- 5) забезпечує реалізацію державних цільових науково-технічних програм;

- 6) затверджує в межах своєї компетенції державні цільові наукові програми відповідно до визначених Верховною Радою України пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки (наприклад постанова Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2007 р. "Про затвердження Державної цільової науково-технічної та соціальної програми "Наука в університетах" на 2008-2012 роки");

- 7) визначає порядок фінансування наукової і науково-технічної експертизи, що проводиться за рахунок коштів державного бюджету;

- 8) визначає форми та правила фінансового забезпечення наукової і науково-технічної експертизи;

- 9) ініціює проведення попередньої, первинної, повторної, додаткової, контрольної державної наукової і науково-технічної експертизи;

- 10) визначає орган державного управління, який забезпечує організацію діяльності у сфері науково-технічної інформації, здійснює функціональне управління національною системою науково-технічної інформації, формує і реалізує політику в цій сфері;

- 11) спрямовує, координує та контролює роботу міністерств, інших органів виконавчої влади, що є суб'єктами державного управління в сфері науки в Україні та мають відповідні владні повноваження.

Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України входить до системи органів виконавчої влади і є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері освіти і науки, інновацій та Інформатизації, інтелектуальної власності, молоді, фізичної культури та спорту. Основними завданнями МОНмолодьспорту України є формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері освіти і науки, інновацій та інформатизації, інтелектуальної власності, молоді, фізичної культури та спорту.

Відповідно до покладених на нього завдань МОНмолодьспорту в зазначеній сфері:

- 1) розробляє і подає в установленому порядку на розгляд Президентів України та Кабінету Міністрів України проекти законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України;
- 2) погоджує проекти законів, інших актів законодавства, які надходять на погодження від інших міністерств та центральних органів виконавчої влади;
- 3) узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України та в установленому порядку вносить їх на розгляд Президентів України, Кабінету Міністрів України;
- 4) визначає перспективи і пріоритетні напрями розвитку з питань освіти і науки, інновацій та інформатизації, інтелектуальної власності, молоді, фізичної культури та спорту;
- 5) забезпечує розвиток освітнього, наукового, інноваційного, інформаційного потенціалу України, інтелектуальної власності, видів спорту та фізичного виховання різних груп населення;
- 6) забезпечує інтеграцію вітчизняної освіти і науки, сфер інформатизації, інформаційних ресурсів, інтелектуальної власності, фізичної культури і спорту із неухильним дотриманням принципів збереження і захисту національних інтересів;
- 7) здійснює нормативно-правове забезпечення у сферах, що належать до компетенції МОНмолодьспорту України;
- 8) затверджує порядки проведення державної наукової та науково-технічної експертизи проектів державних, міжнародних та регіональних програм, експертизи проектів технологічних та наукових парків, державної експертизи договорів з трансферу технологій;
- 9) визначає порядок проведення державної акредитації фізичних і юридичних осіб на право проведення наукової й науково-технічної експертизи, форму свідоцтва на право проведення зазначеної експертизи та перелік документів державного зразка, що дають фізичним особам право на провадження експертної діяльності і надання експертних послуг без отримання свідоцтва, та порядок проведення акредитації технологічних брокерів;
- 10) формує та забезпечує функціонування системи атестації педагогічних, наукових і науково-педагогічних кадрів, організовує підвищення кваліфікації зазначених категорій;
- 11) забезпечує єдність вимог до рівня наукової кваліфікації здобувачів наукових ступенів та вчених звань, проводить експертизу дисертацій для здобуття наукових ступенів та атестаційних справ для присвоєння вченого звання старшого наукового співробітника, а також забезпечує розгляд апеляцій на рішення спеціалізованих вчених рад та вчених рад вищих навчальних закладів та наукових установ;
- 12) формує мережу спеціалізованих вчених і експертних рад, затверджує рішення спеціалізованих вчених рад про присудження наукових ступенів і рішення вчених (наукових, науково-технічних, технічних) рад про присвоєння вченого звання старшого наукового співробітника, а також скасовує ці рішення у разі невиконання державних вимог при атестації наукових і науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації;
- 13) координує діяльність органів виконавчої влади та здійснює керівництво роботою з присудження наукових ступенів кандидата наук і доктора наук, присвоєння вчених звань старшого наукового співробітника, доцента і професора науково-дослідних (науково-технічних) установ та вищих навчальних закладів у галузі атестації наукових і науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації;
- 14) присвоює вчені звання старшого наукового співробітника, доцента, професора, видає відповідні атестати, затверджує перелік документів, необхідних для розгляду питань щодо позбавлення (відновлення) учених звань професора і доцента;
- 15) здійснює заходи щодо матеріального та морального стимулювання працівників освіти і науки, інших учасників навчально-виховного процесу та вживає заходів до поліпшення матеріальних і житлових умов студентів, учнів, слухачів, вихованців, працівників освіти, науки і спорту, організації їх медичного та побутового обслуговування;
- 16) координує діяльність органів виконавчої влади щодо розроблення державних цільових наукових та науково-технічних програм, наукової складової інших державних цільових програм і контролює їх виконання;
- 17) розглядає в установленому порядку пропозиції щодо надання статусу національного і дослідницького вищим навчальним закладам IV рівня акредитації, а також статусу наукового центру науково-дослідним (науково-технічним) установам за поданням органів, до сфери управління яких належать такі заклади і установи;
- 18) подає на розгляд Кабінету Міністрів України в установленому порядку пропозиції щодо створення та реорганізації державних наукових установ, які повністю або частково фінансуються з державного бюджету, та подає в установленому порядку пропозиції щодо віднесення наукових об'єктів до таких, що становлять національне надбання;
- 19) здійснює організаційно-методичне забезпечення державної атестації наукових установ;
- 20) забезпечує розвиток загальнодержавної системи науково-технічної інформації" національної інноваційної системи, системи наукової і науково-технічної експертизи проектів державних, міжнародних та регіональних програм;
- 21) формує щороку пропозицію щодо державного замовлення на науково-технічну продукцію на основі переліку найважливіших розробок, спрямованих на створення новітніх технологій та продукції;
- 22) забезпечує реалізацію державної політики у сфері трансферу (передачі) технологій і прав на об'єкти інтелектуальної власності, що створені повністю або частково за рахунок коштів державного бюджету;
- 23) проводить роботу, пов'язану з установленням еквівалентності атестатів і дипломів, міжнародним визнанням навчальних курсів, кваліфікацій, вчених ступенів і звань;
- 24) організовує розгляд звернень громадян з питань, пов'язаних із діяльністю МОНмолодьспорту України, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління, а також стосовно актів, які ним видаються;

25) утворює, ліквідує, реорганізовує підприємства, установи та організації, затверджує їх положення (статути), в установленому порядку призначає на посади та звільняє з посад їх керівників, формує кадровий резерв на посади керівників підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління МОНмолодьспорту України;

26) виконує у межах повноважень інші функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління;

27) здійснює міжнародне співробітництво, забезпечує дотримання і виконання зобов'язань, узятих за міжнародними договорами України з питань, що віднесені до його компетенції;

28) здійснює інші повноваження на основі та на виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України¹.

У той самий час, такі центральні органи виконавчої влади, як: Міністерство фінансів України (у частині фінансування наукових досліджень); Міністерство економічного розвитку і торгівлі України (бере участь у розробленні стратегії та механізму реалізації державної науково-технічної політики, підготовці пропозицій щодо визначення обсягів і цільового спрямування бюджетного фінансування наукової діяльності; Міністерство юстиції України (готує пропозиції щодо проведення правової реформи, сприяння розвитку правової науки) за визначених обставин можуть бути суб'єктами управління в сфері науки.

Варто зазначити, що Указом Президента від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади" було ліквідовано Вищу атестаційну комісію України, а її функції покладено на новостворений Департамент атестації кадрів МОНмолодьспорту.

На Міністерство освіти і науки, молоді та спорту Автономної Республіки Крим безпосередньо в сфері науки покладено такі повноваження:

- участь у забезпеченні реалізації в Автономній Республіці Крим державної політики у сфері освіти, наукової, науково-технічної, інтелектуальної власності та трансферу технологій, сім'ї, дітей, молоді, фізичної культури та спорту, усиновлення, демографічних процесів, рівності прав та можливостей жінок і чоловіків, попередження насильства в сім'ї;

- здійснення контролю за дотриманням в Автономній Республіці Крим актів законодавства з питань освіти і науки, сім'ї, молоді, дітей, фізичної культури і спорту, виконанням навчальними закладами усіх форм власності державних стандартів освіти, вимог з утримання, рівня та обсягу дошкільної, позашкільної, загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти;

- виконання програм і здійснення заходів, спрямованих на забезпечення соціального та правового захисту сім'ї, дітей та молоді;

- координація діяльності навчальних закладів, віднесених до сфери управління Міністерства, організація роботи з їх кадрового, матеріально-технічного та науково-методичного забезпечення;

- забезпечення моніторингу рішень у сфері освіти, захисту інтелектуальної власності, наукової, науково-технічної, інноваційної діяльності та трансферу технологій;

- формування регіональної наукової та науково-технічної політики, впровадження інноваційних заходів, здійснення трансферу технологій;

- сприяння функціонуванню системи науково-технічної інформації;

- сприяння інтеграції вітчизняної освіти і науки у світову систему із збереженням і захистом національних інтересів;

- сприяння в розробці та використанні технологій та їх складових частин згідно з потребами автономії;

- сприяння функціонуванню та розвитку системи науково-технічної та економічної інформації в автономії, формування баз даних і фондів науково-технічної інформації про технології та їх складові частини, які відповідають потребам Автономної Республіки Крим.

Державне агентство з питань науки, інновацій та інформатизації України входить до системи органів виконавчої влади та утворюється для реалізації державної політики у сфері наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності, інформатизації, формування і використання національних електронних інформаційних ресурсів, створення умов для розвитку інформаційного суспільства.

Основними завданнями агентства є:

- 1) реалізація державної політики у сфері наукової, науково-технічної, інноваційної діяльності;

- 2) внесення на розгляд Міністра освіти і науки, молоді та спорту пропозицій щодо формування державної політики у сфері науки.

Агентство відповідно до покладених на нього завдань в установленому порядку:

- 1) узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розроблення пропозицій щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів міністерств та в установленому порядку подання їх Міністру;

- 2) організовує прогнозно-аналітичні дослідження тенденцій науково-технічного та інноваційного розвитку;

- 3) готує і подає Міністру пропозиції щодо: визначення пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки, інноваційної діяльності; віднесення наукових об'єктів до таких, що становлять національне надбання; утворення та реорганізації державних наукових установ; надання статусу національного наукового центру науково-дослідним (науково-технічним) установам, вищим навчальним закладам IV рівня акредитації за поданням органів, до сфери управління яких належать такі установи і заклади; проектів державних цільових наукових, науково-технічних та інноваційних програм і визначення обсягу коштів державного бюджету для їх фінансування;

- 4) проводить щороку аналіз результативності провадження наукової, науково-технічної, інноваційної діяльності, трансферу технологій, ефективності використання державних фінансових, матеріально-технічних ресурсів, а також кадрового потенціалу;

5) бере участь у щорічному проведенні аналізу стану виконання наукових і науково-технічних програм та у підготовці пропозицій Кабінету

Міністрів України щодо подальшого виконання програм або його припинення;

6) організовує та проводить конкурс наукових і науково-технічних проєктів, спрямованих на реалізацію (виконання) завдань державних цільових наукових та науково-технічних програм, наукових частин інших державних цільових програм за пріоритетними напрямками розвитку науки і техніки;

7) бере участь у здійсненні в установленому порядку проведення державної наукової та науково-технічної експертизи проєктів міждержавних та державних цільових програм;

8) здійснює в установленому порядку державну акредитацію технологічних брокерів;

9) проводить в установленому порядку конкурсний відбір проєктів науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт для їх фінансової підтримки за рахунок коштів державного бюджету, здійснює фінансування науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт для задоволення потреб держави;

10) проводить державну акредитацію фізичних і юридичних осіб на право проведення наукової та науково-технічної експертизи, розробляє форму свідоцтва на право проведення зазначеної експертизи та перелік документів державного зразка, що дають фізичним особам право на провадження експертної діяльності та надання експертних послуг без отримання свідоцтва;

11) проводить реєстрацію та облік науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт, дисертацій;

12) здійснює організаційно-методичне забезпечення державної атестації наукових установ, веде Державний реєстр наукових установ, яким надається підтримка держави;

14) проводить державну експертизу договорів із трансферу технологій;

15) здійснює державну реєстрацію договорів із трансферу технологій та веде державний реєстр таких договорів;

16) здійснює відбір на конкурсних засадах пропозицій щодо розроблення нових конкурентоспроможних технологій та/або їх складових для створення нових і модернізації існуючих виробництв і забезпечує їх фінансову підтримку;

17) бере участь в організації навчання та готує пропозиції щодо вдосконалення системи підготовки та перепідготовки фахівців у сфері наукової, науково-технічної, інноваційної діяльності, інформатизації та трансферу технологій;

18) подає пропозиції щодо відкриття в установленому порядку в наукових установах аспірантури, докторантури;

19) вживає заходів із поліпшення матеріальних та житлових умов, медичного обслуговування молодих вчених, працівників Наукової і науково-технічної сфери, стимулювання їх наукової та науково-технічної діяльності.

Державна служба інтелектуальної власності України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра освіти і науки, молоді та спорту України і забезпечує реалізацію державної політики у сфері інтелектуальної власності.

Основними завданнями Державної служби є: реалізація державної політики у сфері інтелектуальної власності; внесення на розгляд Міністра пропозицій щодо формування державної політики у сфері інтелектуальної власності.

Державна служба відповідно до покладених на неї завдань:

1) узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до її компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів міністерств та в установленому порядку подає їх Міністру;

2) організовує в установленому порядку експертизу об'єктів права інтелектуальної власності, видає патенти/свідоцтва на об'єкти права інтелектуальної власності;

3) здійснює державну реєстрацію та ведення обліку об'єктів права інтелектуальної власності, проводить реєстрацію договорів про передачу прав на об'єкти права інтелектуальної власності, що охороняються на території України, ліцензійних договорів;

4) визначає уповноважені заклади експертизи та доручає їм проведення експертизи заявок;

5) веде державні реєстри об'єктів права інтелектуальної власності;

6) організовує проведення перевірок суб'єктів господарювання на предмет дотримання законодавства у сфері інтелектуальної власності;

7) аналізує стан дотримання суб'єктами господарювання всіх форм власності вимог законодавства у сфері інтелектуальної власності;

8) здійснює міжнародне співробітництво у сфері правової охорони інтелектуальної власності і представляє інтереси України з питань охорони прав на об'єкти права інтелектуальної власності у міжнародних організаціях відповідно до законодавства;

9) організовує інформаційну та видавничу діяльність у сфері правової охорони інтелектуальної власності;

10) організовує роботу з підготовки та перепідготовки спеціалістів з питань інтелектуальної власності;

11) видає офіційні бюлетені з питань інтелектуальної власності;

12) здійснює атестацію представників у справах інтелектуальної власності (патентних повірених);

13) вивчає, узагальнює та аналізує досвід зарубіжних країн, а також практику застосування законодавства України у сфері інтелектуальної власності, розробляє та вносить пропозиції щодо вдосконалення та гармонізації норм законодавства України з нормами міжнародних договорів, учасницею яких є або має намір бути Україна;

14) запроваджує заходи щодо розвитку системи збору та розподілу винагороди за використання об'єктів права інтелектуальної власності та/або суміжних прав;

15) здійснює державний нагляд (контроль) за дотриманням суб'єктами господарювання всіх форм власності вимог законодавства у сфері інтелектуальної власності;

16) здійснює інші повноваження, визначені законами України та покладені на Державну службу Президентом України¹.

Державна акредитаційна комісія (далі - ДАК) є постійно діючим органом, який забезпечує додержання вимог до ліцензування, атестації та акредитації вищих, професійно-технічних навчальних закладів і закладів післядипломної освіти, підприємств, установ та організацій за напрямками (спеціальностями) та професіями підготовки і перепідготовки фахівців післядипломної освіти.

Основними завданнями ДАК є:

- формування і забезпечення разом з міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, які мають у підпорядкуванні навчальні заклади, додержання ними вимог до вищої та професійно-технічної освіти;
- участь в організації ліцензування, атестації та акредитації навчальних закладів, професій та напрямів (спеціальностей) підготовки фахівців;
- розгляд і прийняття рішень з питань ліцензування, атестації та акредитації навчальних закладів відповідно до законодавства;
- подання МОНмолодьспорт пропозицій щодо внесення змін до актів законодавства з питань ліцензування, атестації та акредитації навчальних закладів;
- координування роботи з наглядом за виконанням навчальними закладами ліцензійних умов надання освітніх послуг, на яку видано ліцензії;
- участь в організаційному забезпеченні визнання в Україні іноземних документів про освіту (нострифікація);
- участь у розробленні нормативів матеріально-технічного, навчально-методичного, інформаційного та кадрового забезпечення навчальних закладів, внесення МОНмолодьспорт пропозицій щодо їх зміни.

ДАК відповідно до покладених на неї завдань:

- розглядає експертні висновки експертних рад за результатами проведення ліцензійної, атестаційної або акредитаційної експертизи, приймає рішення про можливість надання ліцензій, свідоцтв про атестацію, сертифікатів про акредитацію;
- готує у межах своєї компетенції пропозиції до нормативно-правових актів з питань ліцензування, атестації та акредитації навчальних закладів;
- бере участь у формуванні та організації роботи регіональних експертних рад;
- бере участь в організації взаємодії та співробітництва з відповідними органами ліцензування, атестації, акредитації і нострифікації інших країн;
- готує пропозиції про включення вищих навчальних закладів до Державного реєстру вищих навчальних закладів та виключення їх із зазначеного Реєстру.

Місцеві державні адміністрації мають свою структуру, яка включає управління, відділи та інші підрозділи. Так, згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2007р. "Про затвердження рекомендаційних переліків управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій" передбачається наявність серед структурних підрозділів облдержадміністрації та Севастопольської міської держадміністрації управління освіти і науки.

Згідно з Типовим положенням про Головне управління освіти і науки Київської міської державної адміністрації, управління освіти і науки обласної, Севастопольської міської державної адміністрації на зазначені управління покладені такі завдання в сфері науки:

- участь у забезпеченні реалізації державної політики у сфері наукової та науково-технічної діяльності;
- забезпечення розвитку наукового потенціалу з урахуванням національно-культурних, соціально-економічних, екологічних, демографічних та інших особливостей області, міста;
- здійснення контролю за дотриманням актів законодавства з питань науки;
- координація діяльності навчальних закладів та наукових установ, що належать до сфери управління відповідних державних адміністрацій;
- забезпечення моніторингу у сфері наукової діяльності, формування регіональної наукової політики;
- сприяння функціонуванню і розвитку системи науково-технічного інформування в області, місті;
- сприяння інтеграції вітчизняної науки у світову систему із забезпеченням збереження національних інтересів.

Варто зазначити, що Головне управління освіти і науки Київської міської держадміністрації, управління освіти і науки обласних, Севастопольської міської державної адміністрації мають подвійне підпорядкування та у своїй діяльності підзвітні та підконтрольні голові відповідної державної адміністрації та Міністерству освіти і науки, молоді та спорту України.

У свою чергу, поряд з суб'єктами управління в сфері науки, які є органами виконавчої влади, слід виділити і суб'єктів управління, які не є такими, однак з огляду на специфіку їхньої компетенції здійснюють управління в сфері науки.

Органи місцевого самоврядування можуть здійснювати публічне адміністрування в сфері науки в частині делегованих повноважень. Так, Законом України "Про органи місцевого самоврядування" від 21 травня 1997р. № 280/97 передбачено, що районні, обласні ради делегують відповідним місцевим державним адміністраціям повноваження в сфері науки, зокрема:

- 1) підготовку пропозицій до програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідно областей та загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального та культурного розвитку України;
- 2) забезпечення відповідно до законодавства розвитку науки, усіх видів освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту, туризму; сприяння відродженню осередків традиційної народної творчості, національно-культурних традицій населення, художніх промислів і ремесел, роботі творчих спілок, національно-культурних

товариств, асоціацій, інших громадських та неприбуткових організацій, які діють у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту, сім'ї та молоді;

3) підготовку і подання на затвердження ради пропозицій щодо організації територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів щодо оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками історії або культури, які охороняються законом.

Національна академія наук України як вища наукова організація України, яка організує і здійснює фундаментальні та прикладні дослідження з найважливіших проблем науки, а також координує здійснення фундаментальних досліджень у наукових установах та організаціях незалежно від форм власності. Національна академія наук України своєю метою передбачає отримання нових та узагальнення наявних знань про природу, людину та суспільство, створення наукових основ науково-технічного, соціально-економічного та культурного розвитку країни, підготовка висококваліфікованих кадрів.

Безперечно, одним із центральних суб'єктів управління наукою в Україні є Національна академія правових наук України як державна галузева академія наук. Національна академія правових наук України посідає специфічне місце в системі суб'єктів управління наукою. Варто зазначити, що на сьогоднішній день Національна академія правових наук України - це державна наукова організація, яка проводить фундаментальні дослідження, координує, організує та проводить прикладні дослідження у галузі держави і права. Національна академія правових наук України діє на підставі Статуту й перебуває у досить тісних зв'язках як із Міністерством освіти і науки, молоді та спорту України, Міністерством юстиції України, ВАК України, Національною академією наук України, так і іншими загальнодержавними та місцевими органами державної влади.

Завданнями Національної академії правових наук України є:

- 1) комплексний розвиток правової науки;
- 2) координація, організація, проведення функціональних та прикладних досліджень у галузі держави і права;
- 3) виконання замовлення органів державної влади стосовно розроблення засад наукової та правової політики;
- 4) проведення наукової експертизи законів та інших нормативно-правових актів;
- 5) консолідація інтелектуального потенціалу наукових працівників науково-дослідних установ та професорсько-викладацького складу навчальних закладів юридичного профілю;
- 6) сприяння інтеграції академічної науки та вузівської правової науки;
- 7) наукове забезпечення правотворчої діяльності органів державної влади, вивчення та узагальнення механізмів реалізації актів законодавства;
- 8) визначення пріоритетних напрямів побудови правової держави;
- 9) наукове забезпечення проведення правової та адміністративної реформ;
- 10) підготовка практичних рекомендацій щодо вдосконалення діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування;
- 11) підготовка наукових кадрів та підвищення їх кваліфікації;
- 12) сприяння поширенню правової інформації, формуванню правосвідомості громадян, розвитку юридичної освіти;
- 13) узагальнення світового досвіду правового регулювання суспільних відносин;
- 14) підтримка талановитих учених, сприяння науковій творчості молоді у галузі держави і права;
- 15) пропаганда досягнень правової науки і сприяння поширенню наукових знань у галузі держави і права.

До консультативно-дорадчих суб'єктів управління у сфері науки можна віднести Експертну раду при Національній академії наук України з експертизи фундаментальних науково-дослідних робіт. Аналогічні утворення функціонують при Верховному Суді України, Вищому господарському Суді України, Вищому адміністративному Суді України, Генеральній прокуратурі України, Міністерстві внутрішніх справ України, Міністерстві юстиції України тощо.

Окремо варто вести мову про Інститут законодавства при Верховній Раді України. Інститут законодавства Верховної Ради України є базовою установою науково-правового забезпечення законодавчої діяльності Верховної Ради України. Основними завданнями Інституту є: підготовка пропозицій щодо формування стратегії державної правової політики Верховної Ради України; розробка наукових концепцій розвитку національного законодавства; проведення порівняльних досліджень законодавства України й законодавств іноземних держав та проблеми приведення національного законодавства у відповідність до норм міжнародного права; підготовка проектів перспективних та поточних державних програм законопроектних робіт Верховної Ради України; організація моніторингу ефективності чинного законодавства України та прогнозування наслідків його застосування; підготовка проектів законів з найважливіших питань розвитку суспільства і держави та їх наукове обґрунтування; проведення наукової експертизи проектів законодавчих актів України тощо.

Отже, існує досить розгалужена мережа державних і недержавних суб'єктів управління наукою в Україні, однак вони не є хаотично існуючими, а перебувають у певних системних зв'язках, що і дозволяє вести мову саме про систему цих суб'єктів. Саме наявність елементів та зв'язків між ними є атрибутами системи. Зв'язки між цими суб'єктами є внутрішніми (між собою) та зовнішніми (з іншими державними органами та недержавними організаціями, установами). Внутрішні, у свою чергу, поділяються на вертикальні (враховуючи ієрархічність структури системи органів виконавчої влади) та горизонтальні (між однорідними органами). Всі ці зв'язки є яскраво вираженими і притаманними системі суб'єктів управління юридичною наукою в Україні.

Адміністративні послуги в сфері науки

Концепція адміністративної реформи України, затверджена Указом Президента України від 22 липня 1998 р., встановила безоплатний стандарт адміністративних послуг. У той самий час передбачалася можливість отримання

платних адміністративних послуг на розсуд суб'єкта. Разом із тим сучасне бачення розвитку адміністративних послуг спрямоване на розвиток платних адміністративних послуг.

Таким чином, адміністративні послуги в сфері науки за критерієм платності можна поділити на: платні та безоплатні.

Платними послугами в сфері науки є такі.

1. Державна акредитація фізичних та юридичних осіб у сфері наукової та науково-технічної експертизи

Це державне визнання кваліфікації фізичної та юридичної особи у сфері наукової та науково-технічної експертизи.

Фізичні особи, які на постійній або професійній основі здійснюють діяльність, пов'язану з наданням експертних послуг, та юридичні особи, статутом яких передбачено таку діяльність, повинні пройти державну акредитацію і отримати свідоцтво, що підтверджує кваліфікацію його отримувача з питання організації та проведення наукової і науково-технічної експертизи.

Порядок державної акредитації, форма свідоцтва і перелік документів державного зразка осіб, які мають право на здійснення експертної діяльності та експертних послуг без отримання свідоцтва, визначаються МОНмолодьспорт.

Основні функції Міністерства при проведенні акредитації: а) розгляд заявок на проведення наукової та науково-технічної експертизи; б) перевірка кваліфікації юридичних та фізичних осіб, щодо спроможності здійснювати наукову та науково-технічну експертизу; в) видача свідоцтва; г) контроль за додержанням вимог здійснення експертної діяльності суб'єктами, які проводять наукову і науково-технічну експертизу; г) ведення Єдиного реєстру виданих державних свідоцтв на право організації, проведення або організації та проведення наукової та науково-технічної експертизи; д) підготовка та прийняття інструктивних, нормативних та методичних документів з питань проведення державної акредитації фізичних та юридичних осіб на право проведення наукової і науково-технічної експертизи; е) пролонгація чинності свідоцтва;

є) надання консультативних, інформаційних та інших послуг заінтересованим особам щодо державної акредитації фізичних та юридичних осіб на право проведення наукової і науково-технічної експертизи.

Державне свідоцтво видається строком на 5 років.

2. Державна акредитація фізичних і юридичних осіб на право провадження посередницької діяльності у сфері трансферу технологій.

Для проведення даного виду державної акредитації з представників центральних органів виконавчої влади утворюється Державна комісія з питань акредитації фізичних та юридичних осіб на провадження на постійній та/або професійній основі посередницької діяльності у сфері трансферу технологій.

За результатами державної акредитації МОНмолодьспорт видає свідоцтво про державну акредитацію на провадження на постійній та/або професійній основі посередницької діяльності у сфері трансферу технологій.

Для проведення державної акредитації фізичні особи, що мають намір на постійній та/або професійній основі провадити посередницьку діяльність у сфері трансферу технологій (технологічні брокери), та юридичні особи, установчим документом яких передбачена така діяльність і до штатного розпису яких входить щонайменше один технологічний брокер, подають до Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України відповідну заявку разом з необхідними документами.

МОНмолодьспорт у двадцяті ідейний строк після надходження заявки разом з необхідними документами здійснює їх реєстрацію, розгляд та перевірку відповідності кваліфікації заявника вимогам, передбаченим законодавством для провадження на постійній та/або професійній основі посередницької діяльності у сфері трансферу технологій.

Комісія на засіданні розглядає подані МОНмолодьспорт пропозиції та приймає рішення про проведення державної акредитації або про мотивовану відмову заявникові у державній акредитації. Рішення Комісії оформляється протоколом, який підписується всіма присутніми на засіданні членами Комісії, та у десятиденний строк з дати його прийняття затверджується наказом МОНмолодьспорт.

МОНмолодьспорт у триденний строк після затвердження рішення Комісії письмово повідомляє про нього заявника. На підставі наказу МОНмолодьспорту про затвердження рішення Комісії оформляється свідоцтво за встановленою формою, яке підписується Міністром освіти і науки та засвідчується печаткою МОНмолодьспорт. Строк дії свідоцтва становить три роки з дати його оформлення.

3. Акредитація вищого навчального закладу - недержавне визнання його статусу (рівня акредитації).

Акредитація спеціальності у навчальному закладі з певного напрямку за певним освітньо-кваліфікаційним рівнем - це державне визнання відповідності рівня підготовки (перепідготовки) фахівців з цієї спеціальності державним вимогам. Акредитація закладу проводиться протягом навчального року. Акредитація спеціальності проводиться після (або в період) закінчення терміну навчання фахівців у навчальному закладі за цією спеціальністю.

Акредитаційна експертиза проводиться експертною комісією, яку формує МОНмолодьспорт. Рішення про акредитацію (або відмову в акредитації) приймає Державна акредитаційна комісія. Зазначене рішення через два тижні з дня прийняття затверджується МОНмолодьспорт. У разі позитивного рішення щодо акредитації МОНмолодьспорт видає навчальному закладу сертифікат про акредитацію.

Загальний термін дії сертифіката становить для навчальних закладів, які мають статус національних, 10 років, інших - 5 років².

4. Здійснення державної наукової і науково-технічної експертизи проводять органи виконавчої влади у сфері наукової і науково-технічної діяльності

Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України; підприємства, установи та організації, тимчасові експертні колективи, компетентні у відповідній галузі наукової і науково-технічної діяльності, за дорученням державних органів.

Проведення державної наукової і науково-технічної експертизи є обов'язковим щодо державних цільових і міждержавних науково-технічних програм. Види наукових та науково-технічних експертиз: попередня, первинна, повторна, додаткова, контрольна наукова і науково-технічна експертизи.

5. Здійснення державної реєстрації договорів про трансфер технологій та ведення Державного реєстру договорів про трансфер технологій

Здійснюється МОНмолодьспорт на підставі експертного висновку стосовно технологій або технологій і обладнання, що використовуються для їх застосування, для яких суб'єктами трансферу технологій передбачається отримання субсидій, а також стосовно технологій або технологій і обладнання, які плануються для використання в Україні за рахунок державних коштів.

Метою державної реєстрації договорів про трансфер технологій є систематизація та уніфікація інформації щодо трансферу науково-технічного та інтелектуального потенціалу України, сприяння ефективному розвитку виробництва, в якому використовуються новітні вітчизняні технології, забезпечення охорони майнових прав на вітчизняні технології та розширення міжнародного науково-технічного співробітництва у цій сфері.

Основними функціями МОНмолодьспорт щодо державної реєстрації є: 1) прийняття заявок, які подаються на державну реєстрацію, та їх розгляд; 2) прийняття рішення про державну реєстрацію або обґрунтованого рішення про відмову в державній реєстрації; 3) внесення відомостей про державну реєстрацію до Державного реєстру договорів про трансфер технологій; 4) повідомлення заявника про прийняте рішення щодо державної реєстрації або про обґрунтовану відмову в державній реєстрації; 5) підготовка та розміщення на офіційному сайті МОН даних про здійснення державної реєстрації; 6) ведення Державного реєстру.

Державна реєстрація чинна протягом дії договору про трансфер технологій.

Разом із тим, до платних адміністративних послуг у сфері науки належать також: проведення державної експертизи договорів із трансферу технологій (регулюється Законом України "Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій" від 14 вересня 2006 р. № 143-V (ст. 13); видача диплома кандидата та доктора наук; визнання і встановлення еквівалентності дою/ментів про науку, виданих навчальними закладами іноземних держав; здійснення атестації та присвоєння вченого звань професора і доцента; нострифікація; видача атестати доцента і професора видаються Міністерством освіти і науки, молоді та спорту України, а дипломи кандидата і доктора наук та атестат старшого наукового співробітника - Вищою атестаційною комісією України та ін.

У свою чергу, до безоплатних адміністративних послуг у сфері науки, які надаються органами публічного управління, належать:

- здійснення державної реєстрації технологічних парків (Порядок державної реєстрації технологічних парків визначається постановою Кабінету Міністрів України від 29 листопада 2006 р. № 1657 "Деякі питання організації діяльності технологічних парків");

- видача атестата, який засвідчує присвоєння вченого звання професора і доцента, виготовленого за формою, затвердженою Кабінетом Міністрів України;

- здійснення позачергової атестації працівника (за власною заявою) з метою підвищення кваліфікаційної категорії (тарифного розряду) або за поданням керівника чи педагогічної ради навчального закладу з метою присвоєння працівнику кваліфікаційної категорії, педагогічного звання та у разі зниження ним рівня професійної діяльності (постанова Кабінету Міністрів України від 6 жовтня 2010 р. № 930 "Про затвердження Типового положення про атестацію педагогічних працівників");

- видача Свідоцтва про державну акредитацію на провадження на постійній та/або професійній основі посередницької діяльності у сфері трансферу технологій (наказ Міністерства освіти і науки, молоді та спорту від 25 лютого 2010 р. № 142 "Стандарт надання державної адміністративної послуги з видачі Свідоцтва про державну акредитацію на провадження на постійній та/або професійній основі посередницької діяльності у сфері трансферу технологій") та ін.

7. Публічне адміністрування у сфері культури

У молодій незалежній демократичній державі, яка проходить крізь складні трансформаційні процеси, роль культури набуває особливої важливості, з чого випливає й ключова роль державної культурної політики.

Така політика, за умов продуманості й дієвості, має забезпечувати правові, інституційні, фінансові умови для розвитку сучасної української культури як ключового чинника формування зрілого демократичного суспільства, сталої національної ідентичності, що буде необхідною передумовою успішного входження України до світової спільноти розвинених демократичних держав, перетворення її культури на шанованого учасника світових культурних процесів.

Поняття культури є одним із фундаментальних наукових понять соціально-гуманітарного пізнання. Воно характеризує дуже складний і багатограний фактор людського буття, що знаходить свій прояв та відображається у великій кількості найрізноманітніших феноменів соціального життя, що мають назву культурних явищ, та складає їх загальну основу.

Існують різні підходи до розуміння цього феномену суспільного життя. В сучасній науковій літературі зустрічається понад 250 визначень культури. Спеціалістами з теорії культури А. Кребером та К. Клахоном було проаналізовано понад сто основних визначень, які вони згрупували таким чином.

1. Описові визначення, згідно з якими культура - це сума всіх видів діяльності, звичаїв, вірувань, до неї входить все, що було створено людством за часів свого існування: книги, картини і т. п., знання шляхів пристосування до

соціального та природного оточення, мова, звичаї, система етикету, етика, релігія, тобто все, що створювалось протягом століть.

2. Історичні визначення, що підкреслюють роль соціального спадку і традицій, які залишились для сучасної епохи від попередніх етапів розвитку людства.

3. Нормативні визначення, що акцентують значення прийнятих норм та правил. У таких визначеннях культура - це спосіб життя індивіда, який визначається соціальним оточенням.

4. Ціннісні визначення, де культура - це матеріальні та соціальні цінності групи осіб, їхні інститути, звичаї, реакція поведінки.

5. Психологічні визначення, що виходять із вирішення людиною певних проблем на психологічному рівні. Тут культура постає як особливе пристосування людей до природного оточення та економічних потреб і складається з усіх результатів такого пристосування.

6. Визначення на базі теорій навчання, згідно з якими культура - це поведінка, якої людина навчилася, а не отримала в якості біологічного спадку.

7. Структурні визначення, які виокремлюють важливість моментів організації чи моделювання. Тут культура являє собою систему визначених ознак, різним чином пов'язаних між собою. Матеріальні та нематеріальні культурні ознаки, організовані навколо основних потреб, утворюють соціальні інститути, які є ядром (моделлю) культури.

8. Ідеологічні визначення: культура - це потік ідей, що переходять від особистості до особистості шляхом особливих дій, тобто за допомогою слів або наслідування.

9. Символічні визначення: культура - це організація різних феноменів (матеріальних предметів, дій, ідей, почуттів), що складається із застосування символів або залежить від цього¹.

Легко помітити, що кожна з перерахованих груп визначень охоплює якісь важливі риси культури. Але узагальненого терміна, який би охоплював всі сторони цього феномену, немає.

Отже, йдеться про категорію, яка за своїм змістом несе надзвичайно широке семантичне навантаження. Вона зачіпає проблеми соціологічного, етнологічного, історичного, правового аспектів життя суспільства. Не заглиблюючись у деталі теоретичної диференціації даного феномену, можна навести дефініцію "культура" - це сукупність матеріального і духовного надбання певної людської спільноти (етносу, нації), нагромадженого, закріпленого і збагаченого протягом тривалого періоду, що передається від покоління до покоління, включає всі види мистецтва, культурну спадщину, культурні цінності, науку, освіту та відображає рівень розвитку цієї спільноти.

Характерними ознаками культурної сфери як об'єкта публічного адміністрування є:

множинність проявів (до об'єктів культури належать кінематографія, театр, цирк, архівні установи, бібліотечна справа тощо);

регулюванню підлягає не сам творчий процес, а діяльність, спрямована на організацію творчої діяльності, процес оприлюднення результатів творчості;

необхідність гарантування свободи творчої діяльності, невтручання у творчий процес з боку держави, політичних партій та інших громадських об'єднань;

поєднання державних і громадських засад у забезпеченні розвитку культури;

важливість збереження цілісної мережі закладів, підприємств, організацій та установ культури і цілісного інформаційно-культурного простору, ефективного використання наявних культурних і творчих ресурсів;

намагання подолати "залишковий принцип" ставлення до культури у суспільстві та у здійсненні державної політики.

Культурна сфера має складну гетерогенну систему, до якої входять такі явища:

1) культурне надбання (включає культурну спадщину); 2) музейна справа; 3) бібліотечна справа; 4) мистецтво (художня творчість, циркове, театральне); 5) архівна справа; 6) друковані засоби масової інформації; 7) видавнича справа; 8) кінематографія; 9) телебачення та радіомовлення; 10) музична індустрія; 11) концертно-гастрольна справа.

Культурне надбання - це сукупність унікальних культурних цінностей, об'єктів культурної спадщини, що мають виняткове історичне значення для формування культурного простору України².

Архівна справа - це галузь життєдіяльності суспільства, що охоплює наукові, організаційні, правові, технологічні, економічні та інші питання діяльності юридичних і фізичних осіб, пов'язані із нагромадженням, обліком, зберіганням архівних документів та використанням відомостей, що в них містяться³.

Друковані засоби масової інформації - це періодичні і такі, що продовжуються, видання, які виходять під постійною назвою, з періодичністю один і більше номерів (випусків) протягом року на підставі свідоцтва про державну реєстрацію.

Музейна справа - це спеціальний вид наукової та культурно-освітньої діяльності, що включає комплектування, зберігання, охорону та використання музеями культурних цінностей та об'єктів культурної спадщини України, в тому числі їх консервацію, реставрацію, музеєфікацію, наукове вивчення, експонування та популяризацію.

Телебачення і радіомовлення - це виробництво аудіовізуальних програм і передач або комплектування (пакування) придбаних аудіовізуальних програм і передач та їх поширення незалежно від технічних засобів розповсюдження.

Видавнича справа - це сфера суспільних відносин, що поєднує в собі організаційно-творчу та виробничо-господарську діяльність юридичних і фізичних осіб, зайнятих створенням, виготовленням і розповсюдженням видавничої продукції.

Складовими частинами видавничої справи є:

видавнича діяльність - сукупність організаційних, творчих, виробничих заходів, спрямованих на підготовку і випуск у світ видавничої продукції;

виготовлення видавничої продукції - виробничо-технологічний процес відтворення визначеним накладом видавничого оригіналу поліграфічними чи іншими технічними засобами;

розповсюдження видавничої продукції - доведення видавничої продукції до споживача як через торговельну мережу, так і іншими способами.

Кінематографія - це галузь культури, що об'єднує комплекс видів професійної діяльності, пов'язаної з виробництвом, розповсюдженням, зберіганням та демонструванням фільмів, навчально-науковою роботою у цій галузі.

Бібліотечна справа - це діяльність, що охоплює створення і розвиток мережі бібліотек, формування та обробку бібліотечних фондів, організацію бібліотечного, інформаційного та довідково-бібліографічного обслуговування користувачів бібліотек, підготовку бібліотечних кадрів, наукове та методичне забезпечення розвитку бібліотек і.

Мистецтво - це творча художня діяльність у сферах: літератури, архітектури, скульптури, живопису, графіки, декоративно-вжиткового мистецтва, музики, танцю, театру, кіно та інші види діяльності людини, що відображають дійсність у художніх образах.

Музичне мистецтво - це активність у художньо-естетичному сприйнятті музичних цінностей, особливістю якого є естетичне цілепокладання, що полягає в можливості суб'єкта відкрити для себе в музичному явищі нову думку, переживання. Музична діяльність людини підрозділяється на три основні різновиди: композиція, виконавство і сприйняття музики.

Театральне мистецтво - це вид мистецтва, особливістю якого є художнє відображення життя за допомогою сценічної дії акторів перед глядачами. В той самий час театральна справа - це комплекс заходів, спрямованих на створення, публічне виконання та публічний показ творів театрального мистецтва, їх поширення і збереження, забезпечення умов для розвитку театральної творчості, професійної освіти, науки, театральної журналістики, видавничої діяльності з історії, теорії та практики театрального мистецтва, відповідної музейної та архівної діяльності.

Концертно-гастрольна справа - це реалізація системи заходів по здійсненню концертно-гастрольної діяльності.

Гастрольні заходи - це видовищні заходи (фестивалі, концерти, вистави, лекційно-концертні, розважальні програми, виступи пересувних циркових колективів, пересувні механізовані атракціони типу "Луна-парк" тощо) закладів, підприємств, організацій культури, творчих колективів, у тому числі тимчасових, окремих виконавців за межами їх стаціонарних сценічних майданчиків.

У системі сфери культури можна виокремити об'єкти культурного призначення. Це: цілісні майнові комплекси клубних закладів (клуби, будинки культури, палаци культури тощо), парки культури та відпочинку, бібліотеки, музеї, архіви історико-культурні заповідники, театральні-видовищні заклади (театри, філармонії, концертні організації, музичні колективи, ансамблі тощо), кінотеатри, інші заклади культури; пам'ятки культурної спадщини, предмети колекцій, зібрання, фонди, будівлі, споруди культурного призначення та інші культурні цінності.

Державна політика в сфері культури - це організована та цілеспрямована діяльність публічної адміністрації, спрямована на створення сприятливих умов національно-культурного розвитку, збереження національно-культурної спадщини, задоволення інтелектуальних та духовних потреб людини шляхом застосування нормативно визначеної (становленої) системи заходів.

Основними засадами державної політики у сфері культури є:

визнання культури одним з основних факторів самобутності Українського народу - громадян України всіх національностей;

сприяння створенню єдиного культурного простору України, збереженню цілісності культури;

захист і збереження культурної спадщини як основи національної культури, турбота про розвиток культури;

сприяння утвердженню гуманістичних ідей, високих моральних засад у суспільному житті;

забезпечення свободи творчості, захист прав інтелектуальної власності, авторського права і суміжних прав;

гарантування прав громадян у сфері культури;

створення умов для творчого розвитку особистості, підвищення культурного рівня, естетичного виховання громадян, доступності освіти у сфері культури для дітей та юнацтва, задоволення культурних потреб Українського народу, розвитку закладів культури незалежно від форми власності, залучення до сфери культури інвестицій, коштів від надання платних послуг, благодійництва, інших не заборонених законодавством джерел;

сприяння діяльності професійних творчих спілок та громадських організацій у сфері культури, активному функціонуванню державної мови в культурному просторі України, доступу громадян до культурних благ;

визначення естетичного виховання дітей та юнацтва пріоритетом розвитку культури;

забезпечення діяльності базової мережі закладів культури, закладів освіти сфери культури;

підтримка діяльності у сфері культури, пов'язаної з виготовленням і розповсюдженням електронних та друкованих засобів масової інформації, аудіо - та аудіовізуальної продукції, розробленням комп'ютерних технологій та підвищенням їх потенціалу для розширення доступу та залучення громадськості до діяльності у сфері культури тощо;

пропагування української національної культури у всій її різноманітності за кордоном та світового культурного надбання в Україні;

підтримка вітчизняного виробника у сфері культури;

забезпечення розвитку міжнародного культурного співробітництва;

створення страхового фонду документації про культурні цінності та документів на об'єкти культурної спадщини.

Пріоритети державної політики у сфері культури визначаються:

державними програмами економічного і соціального розвитку України та програмами діяльності Кабінету Міністрів України, в яких обов'язково враховуються аспекти розвитку культури;

державними цільовими програмами у сфері культури, що розробляються і затверджуються згідно із законодавством.

Держава також у пріоритетному порядку створює умови для:
розвитку культури української нації, корінних народів та національних меншин України;
збереження, відтворення та охорони історичного середовища;
естетичного виховання громадян, передусім дітей та юнацтва;
розширення культурної інфраструктури села.

Аналіз законодавчої бази у сфері культури дозволяє виділити чотири групи нормативних актів, що тим чи іншим чином регулюють суспільні відносини у зазначеній сфері.

До першої групи слід віднести нормативно-правові акти, що регулюють загальні питання функціонування культурної сфери в Україні. До цієї групи належить, перш за все, нещодавно прийнятий Закон України "Про культуру", котрий визначає правові засади діяльності у сфері культури, регулює суспільні відносини, пов'язані зі створенням, використанням, розповсюдженням, збереженням культурної спадщини та культурних цінностей, і спрямований на забезпечення доступу до них, та Проект "Концепції Державної цільової програми інноваційного розвитку української культури на 2009-2013 роки" схвалений Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2008 р.

Закон України "Про культуру" був прийнятий 14 грудня 2010 р. Верховною Радою України. Він спрямований на вдосконалення чинного законодавства України у сфері охорони культурної спадщини, зокрема підвищення відповідальності за порушення його вимог, уточнення повноважень публічних органів охорони культурної спадщини, положень щодо збереження пам'яток історії, культури та діяльності історико-культурних заповідників тощо.

У даному нормативно-правовому акті передбачено, що держава забезпечує всебічний розвиток і функціонування державної мови у сфері культури на всій території України, сприяє створенню вітчизняного (національного) культурного продукту українською мовою та його популяризації в Україні й за кордоном. Вільне використання інших мов у сфері культури гарантується, окрім випадків, коли таке використання звужує права чи можливості громадян на доступ до отримання культурних благ українською мовою.

З метою поліпшення умов роботи діючих закладів, установ організацій, підприємств галузі запроваджуватиметься базова мережа закладів культури, фінансування якої має гарантовано здійснюватися на нормативній основі, відповідно до законодавства України, з державного та місцевого бюджетів. Запровадження нормативів забезпечення населення основними видами закладів культури, а також нормативів їх фінансування є обов'язковою передумовою запровадження базової мережі, інакше це може призвести до неконтрольованого скорочення Існуючої мережі закладів культури.

У Розділі VI Закону передбачено низку важливих положень щодо соціальних гарантій працівникам культури - гарантії щодо роботи на повну ставку, право на доплату за вислугу років, інші грошові винагороди, а також пільги з оплати житлово-комунальних послуг. Згідно з даним Законом не підлягають приватизації: архіви (архівні установи), об'єкти культури, мистецтва, у тому числі виняткової історичної, художньої, наукової чи Іншої культурної цінності, що занесені чи підлягають занесенню до Державного реєстру національного культурного надбання України, а також об'єкти архітектури, меморіальні комплекси, заповідники, парки загальнодержавного значення;

об'єкти культури, що належать до майнових комплексів установ Національної академії наук України;

пам'ятки, які включені до переліку тих, що не підлягають приватизації; пам'ятки археології;

документи Національного архівного фонду України; музейні предмети, колекції та зібрання державної частини Музейного фонду України;

документи Державного бібліотечного фонду України; вихідні матеріали та фільмокопії, що зберігаються у фільмофонді;

заклади культури, що забезпечують державні соціальні нормативи у сфері обслуговування населення закладами культури; заклади освіти у сфері культури.

Крім того, забороняється виселення закладів культури (театрів, філармоній, бібліотек, музеїв, архівів, художніх галерей (виставок), кінотеатрів, позашкільних закладів естетичного виховання І дозвілля дітей та юнацтва, клубних закладів тощо) з приміщень без надання їм іншого рівноцінного приміщення.

Документом, що визначає перспективи розвитку української культури на 2009-2013 роки, є Проект "Концепції Державної цільової програми інноваційного розвитку української культури на 2009-2013 рр", реалізація якого спрямована на подолання кризових явищ у культурній сфері, пов'язаних із недостатньою роллю національної культурної спадщини, національної кінематографії та сучасних культурних індустрій у розбудові й наповненні національним культурним продуктом інформаційно-культурного простору України, у справі виховання молодого покоління і формування національної свідомості. На основі порівняльного аналізу у Програмі запропоновано визначення оптимального варіанту розв'язання проблем, який ґрунтується на концептуально нових засадах і передбачає стимулювання залучення позабюджетних джерел фінансування, зокрема коштів спонсорів, благодійників, меценатів та інвесторів, перехід до продюсерської системи організації і фінансування культурного виробництва, впровадження передових технологій.

До другої групи можна віднести нормативно-правові акти, що регулюють окремі ділянки сфери культури, зокрема бібліотечну справу, клубну та музейну справу, діяльність театральних, архівних установ, кінематографію та ін. Це закони України "Про охорону археологічної спадщини", "Про театри і театральну справу", "Про охорону культурної спадщини", "Про професійних творчих працівників та творчі спілки", "Про національну раду України з питань телебачення та радіомовлення", "Про охорону і використання пам'яток історії та культури", "Про національний архівний фонд та архівні установи", "Про музеї та музейну справу", "Про кінематографію", "Про гастрольні заходи в

Україні", "Про бібліотеки та бібліотечну справу", Концепція Державної цільової національно-культурної програми створення єдиної інформаційної бібліотечної системи "Бібліотека - XXI", "Про видавничу справу", "Про державну підтримку книговидавничої справи в Україні", "Про інформацію", а також "Про схвалення Концепції Державної цільової програми популяризації вітчизняної книговидавничої продукції на 2009-2012 роки" та інші. Чекають на належне законодавче регулювання циркова та виставкова галузі.

До третьої групи належать нормативно-правові акти, які регулюють окремі аспекти культурної діяльності, що виникають у процесі здійснення суспільних відносин. До таких законів слід віднести Земельний кодекс України, Господарський кодекс України, закони України "Про авторське право і суміжні права", "Про рекламу" та ін.

До четвертої групи варто віднести регіональні та обласні Програми розвитку галузей культури міст та областей України, котрі є важливим елементом правової бази культури та практичною основою для планування роботи установ сфери культури в регіоні. Наприклад, на теренах Львівської області з початку 2010 р. діяло декілька таких програм, а саме: "Цільова обласна програма забезпечення підготовки високопрофесійних кадрів для установ культури; Обласна програма "Поповнення бібліотечних фондів на період до 2010 року"; Програма розвитку української мови, української культури та історичної свідомості громадян України на території Львівської області на 2010-2014 рр.

Суб'єкти публічного адміністрування у сфері культури

Основними суб'єктами публічного адміністрування сфери культури є: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України (органи виконавчої влади), місцеве самоврядування. Розглянемо їх повноваження щодо даної сфери.

Законодавче регулювання відносин у визначеній сфері здійснюється Верховною Радою України шляхом прийняття відповідних нормативно-правових актів.

Слід зазначити, що Парламент безпосередньо не здійснює публічне адміністрування сферою культури, а лише впливає на неї через реалізацію функцій держави в цілому, зокрема згідно зі ст. 85 Конституції України Верховна Рада України приймає закони (у тому числі з питань культури); затверджує Державний бюджет України та зміни до нього; визначає основні засади внутрішньої і зовнішньої політики; затверджує загальнодержавні програми соціального і національно-культурного розвитку; затверджує перелік об'єктів, що не підлягають приватизації. Верховна Рада України має профільний Комітет з питань культури і духовності, одним із головних завдань якого є формування законодавчого поля в галузі культури, виконання контрольних функцій у зазначеній сфері.

Публічне адміністрування сферою культури здійснює глава держави - Президент України.

Згідно зі ст. 102 Конституції України Президент України є главою держави, гарантом прав і свобод людини і громадянина. Застосовуючи свої повноваження, він згідно із Конституцією України та законами України видає укази й розпорядження, які є обов'язковими для виконання на всій території держави, присвоює почесні звання, нагороджує державними нагородами, встановлює президентські відзнаки та нагороджує ними.

Президент України відіграє важливу роль у суспільно-політичному житті країни та впливає на процеси публічного адміністрування. Здійснюючи свої повноваження, глава держави своїми указами, розпорядженнями врегулює питання функціонування сфери культури, її окремих видів. Він визначає пріоритетні напрями розвитку української культури, принципи підтримки культурної сфери суспільства в умовах розвитку ринкових відносин.

Укази Президента мають важливе значення для врегулювання питань щодо збереження й відтворення культурної спадщини українського народу, створення і поширення культурних цінностей, забезпечення фінансової підтримки кращих мистецьких колективів, окремих митців, обдарованої творчої молоді шляхом надання президентських стипендій, грантів. Заклади та установи культури, які мають особливе підґрунтя для розвитку української та загальносвітової культури, згідно з указами Президента одержують статус "національних".

Адміністрація Президента України є постійно діючим допоміжним органом, утвореним Президентом України відповідно до п. 28 ч. 1 ст. 106 Конституції України, він втілює організаційне, правове, консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне та Інше забезпечення визначених повноважень Президента України (в тому числі в сфері культури).

Указом Президента України від 24 травня 2005 р. № 1647/2005 "Про першочергові заходи щодо збагачення та розвитку культури і духовності українського суспільства" проголошено: "Визначити одним із пріоритетних завдань Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади забезпечення збагачення та розвитку культури і духовності українського суспільства". Згідно з цим Указом створено Національну раду з питань культури і духовності як консультативно-дорадчий орган при Президентові України, яка проіснувала до квітня 2010 року. На її основі при Президентові України 2 квітня 2010 р. була створена Громадська гуманітарна рада, яка є консультативно-дорадчим органом, що діє з метою врахування суспільно значущих інтересів у вирішенні найважливіших питань гуманітарного розвитку, підготовки пропозицій щодо забезпечення додержання прав і свобод людини і громадянина у сферах освіти, науки, культури і мистецтва, охорони здоров'я, інтелектуальної та творчої діяльності, впровадження системних реформ для досягнення відповідності європейським стандартам захисту таких прав.

Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення - постійно діючий позавідомчий державний контролюючий орган, підзвітний в своїй діяльності Верховній Раді і Президенту України та відповідальний за розвиток, якісний стан телебачення і радіомовлення України, зростання професійного, художнього та етичного рівня програм і передач телерадіоорганізацій.

До компетенції Національної ради належить: контроль за додержанням законодавства у галузі телебачення і радіомовлення України; участь у реалізації державної політики у сфері телебачення і радіомовлення та концепції розвитку телерадіоінформаційного простору України; забезпечення прав громадян і захист інтересів національних телерадіовиробників.

Наступним суб'єктом публічного адміністрування в сфері культури є Кабінет Міністрів України - вищий орган виконавчої влади. Відповідно до п. 3 ст. 2 Закону України "Про Кабінет Міністрів України" даний орган забезпечує проведення бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної, у тому числі амортизаційної, податкової, структурно-галузевої політики; політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування.

Постійно діючим органом Кабінету Міністрів України є Секретаріат Кабінету Міністрів України, який здійснює організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України.

Структурним підрозділом Кабінету Міністрів України є Управління гуманітарної політики, воно працює за дорученнями Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, Віце-прем'єр-міністрів України, Міністра Кабінету Міністрів України та його заступників. Основними завданнями Управління гуманітарної політики є здійснення експертизи та аналізу стану справ з питань, пов'язаних з основними напрямками роботи у віднесених до його компетенції відповідних сферах, у тому числі у сфері культури (мистецтва). Управління в межах своєї компетенції забезпечує підготовку та проведення заходів, спрямованих на реалізацію державної політики у зазначених сферах.

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

Рада міністрів Автономної Республіки Крим є урядом Автономної Республіки Крим. Вона є вищим органом у системі органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим. Одним з основних завдань Ради міністрів Автономної республіки Крим є забезпечення реалізації на території Автономної Республіки Крим бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної та інноваційної політики України, політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, захисту прав споживачів, охорони здоров'я, освіти, науки, культури, охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки, природокористування та в інших сферах, а також участь у розробленні та виконанні державних програм, а також відповідно до загальнодержавних програм розроблення та забезпечення виконання програм Автономної Республіки Крим з питань соціально-економічного та культурного розвитку, раціонального природокористування, охорони навколишнього природного середовища.

Рада міністрів Автономної Республіки Крим здійснює виконавчі функції та повноваження з таких питань, віднесених до самостійного відання Автономної Республіки Крим як: організації та розвитку освіти, науки, культури, мистецтва, охорони пам'яток історії та культури¹

В Автономній Республіці Крим діє Міністерство культури АР Крим, яке є органом виконавчої влади Автономної Республіки Крим. Міністерство культури АР Крим у межах наданих йому повноважень здійснює координацію діяльності, міжгалузеве регулювання, виконавчі функції та повноваження в підвідомчій йому сфері з питань, віднесених до самостійного відання Автономної Республіки Крим, а також державні виконавчі функції, делеговані відповідно до Конституції України².

Ключовим суб'єктом публічного адміністрування сферою культури є Міністерство культури України. Відповідно до Указу Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади" Міністерство культури змінило свою структуру, повноваження та функції. Отже, нині повноваження в сфері туризму покладено на Міністерство інфраструктури України, Державна служба кінематографії реорганізована у Державне агентство України з питань кіно. Державний комітет України у справах національностей та релігій ліквідовано, а його функції з реалізації державної політики у сферах міжнародних відносин, захисту прав національних меншин України, релігії покладено на Міністерство культури. Державна служба з питань національної культурної спадщини, Державна служба контролю за переміщенням культурних цінностей та Державна служба туризму і курортів з 28 березня 2011 р. як урядові органи - ліквідовані³. Функції урядових органів - Державної служби з питань національної культурної спадщини та Державної служби контролю за переміщенням культурних цінностей передані Міністерству культури України.

Отже, Міністерство культури України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади щодо формування державної політики у сфері кінематографії, формування та забезпечення реалізації державної політики у сферах культури та мистецтв, охорони культурної спадщини, вивезення, ввезення і повернення культурних цінностей, державної мовної політики, а також спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у сфері міжнародних відносин, релігії та захисту прав національних меншин України.

Основними завданнями Міністерства культури України в:

формування та забезпечення реалізації державної політики у сферах культури, мистецтв, охорони культурної спадщини, вивезення, ввезення і повернення культурних цінностей, державної мовної політики, міжнародних відносин, релігії та захисту прав національних меншин України;

формування державної політики у сфері кінематографії;

участь у формуванні та реалізації державної політики в галузі спеціальної освіти у сфері культури і мистецтв.

Міністерство культури України відповідно до покладених на нього завдань:

визначає пріоритетні напрями розвитку у сферах кінематографії, культури та мистецтв, охорони культурної спадщини, вивезення, ввезення і повернення культурних цінностей, державної мовної політики, міжнародних відносин, релігії та захисту прав національних меншин України і забезпечує нормативно-правове регулювання у цих сферах;

узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до компетенції Мінкультури України, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України та в установленому порядку вносить їх на розгляд Президентів України, Кабінету Міністрів України;

розробляє і здійснює заходи щодо створення умов для відродження та розвитку культури української нації, культурної самобутності корінного народу і національних меншин України, всіх видів мистецтв, аматорської творчості, осередків традиційної культури, народних художніх промислів та нематеріальної культурної спадщини, щодо підтримки видань аудіовізуальної, відеопродукції з творами національного мистецтва;

вживає заходів щодо соціального захисту професійних творчих працівників і працівників культури;

забезпечує роботу щодо проведення гастрольної діяльності вітчизняних виконавців, формує Єдиний банк даних гастрольних заходів, що проводяться в Україні;

сприяє діяльності творчих спілок, молодіжних, дитячих та інших громадських організацій, що функціонують у сферах культури, мистецтв;

організовує в межах своїх повноважень провадження виставкової діяльності, проведення міжнародних, всеукраїнських, регіональних мистецьких фестивалів і конкурсів, оглядів, мистецьких аукціонів, виставок, виставок-продажів та інших заходів з питань, що належать до його компетенції;

організовує конкурси на кращі ескізні проекти пам'ятників і монументів державного значення, забезпечує їх проектування;

порушує в установленому порядку клопотання про надання закладам (установам) культури статусу національного, надає статус академічного професійним творчим колективам;

здійснює державне замовлення на закупівлю творів образотворчого, народного, музичного та драматичного мистецтва, створення нових вистав, концертних та циркових програм;

забезпечує нормативне врегулювання ведення квіткового господарства у сферах, що належать до компетенції Міністерства культури України;

сприяє централізованому комплектуванню і використанню бібліотечних фондів, здійснює координацію робіт щодо об'єднання бібліотек в єдину бібліотечно-інформаційну систему;

здійснює відповідно до законодавства координацію діяльності бібліотек, а також контролює діяльність бібліотек, що перебувають у державній та комунальній власності, збереження ними бібліотечного фонду України;

погоджує рішення органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо реорганізації та ліквідації бібліотек, що є в державній та комунальній власності;

здійснює координацію діяльності театрів;

організовує навчання та фахову перепідготовку артистичного і художнього персоналу театрів;

визначає порядок обліку театрів, створених у складі підприємств, установ, організацій, навчальних закладів;

погоджує зміну жанрового спрямування, мовного статусу театру тощо;

здійснює в межах своїх повноважень заходи щодо виявлення, обстеження, обліку і охорони осередків народних художніх промислів та заповідних територій народних художніх промислів;

подає Кабінету Міністрів України пропозиції щодо затвердження Переліку видів виробництв і груп виробів народних художніх промислів;

встановлює порядок обліку, зберігання та використання типових зразків виробів народних художніх промислів та унікальних виробів народних художніх промислів;

складає перелік нематеріальної культурної спадщини;

сприяє збереженню та розвитку культурної інфраструктури села, культурно-дозвільної діяльності в сільській місцевості, традиційної культури регіонів;

здійснює формування державної частини Музейного фонду України, контроль за станом обліку, зберіганням, охороною, реставрацією, використанням та переміщенням музейних предметів Музейного фонду України, сприяє формуванню сучасної інфраструктури музейної справи, розвитку музейної мережі, забезпечує поповнення експозицій музеїв;

формує та веде Державний реєстр національного культурного надбання та інше.

Для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції Міністерства культури України, обговорення найважливіших напрямів його діяльності у Міністерстві культури України утворюється колегія у складі Міністра (голова колегії), першого заступника та заступників Міністра за посадою. У разі потреби до складу колегії Міністерства можуть включатися керівники структурних підрозділів апарату Мінкультури України, а також у встановленому порядку інші особи.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 "Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики" при Міністерстві культури України затверджено склад ініціативної групи з підготовки установчих зборів по формуванню Громадської ради.

При Міністерстві культури діє постійно діючий орган - Державна художньо-експертна рада з народних художніх промислів.

Завданнями Ради є здійснення діяльності з віднесення виготовлених виробів до виробів народних художніх промислів, визначення художнього рівня виробів народних художніх промислів, їх відповідності традиціям художнього вирішення і технології художнього виготовлення.

Активним суб'єктом формування культурної політики в міжнародній сфері та культурного образу України є Міністерство закордонних справ України.

Ще одним суб'єктом публічного адміністрування є колишня Державна служба кінематографії - Державне агентство України з питань кіно, яке є центральним органом виконавчої влади України, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра культури України. Дане агентство України входить до системи органів виконавчої влади та забезпечує реалізацію державної політики у сфері кінематографії.

Наступним суб'єктом публічного адміністрування сферою культури є Державна архівна служба України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого забезпечує реалізацію державної політики у сфері архівної справи, діловодства та створення і функціонування державної системи страхового фонду документації, а також міжгалузеву координацію з питань, що належить до її компетенції. Вона узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до її компетенції і в установленому порядку подає Міністру юстиції України пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету

Міністрів України, нормативно-правових актів міністерств; розробляє цільові програми розвитку архівної справи, діловодства, СФД, у тому числі мобілізаційного та оборонного призначення, визначає заходи щодо їх виконання; здійснює контроль та методичне забезпечення архівної справи і діловодства в органах влади, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах та організаціях незалежно від форми власності

При Державній архівній службі працює Громадська рада згідно з Положенням про неї, затвердженим Головою Громадської ради на підставі Протоколу установчих зборів від 12 січня 2011 р. № 1 та погодженим з Головою Державної архівної служби України.

Громадську раду утворено з метою створення ефективних організаційних та правових умов для всебічної реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами, забезпечення відкритості діяльності органів виконавчої влади, врахування громадської думки у процесі підготовки та організації виконання їх рішень, підтримання постійного діалогу з усіма соціальними групами громадян, створення можливостей для вільного та об'єктивного висвітлення усіх процесів у цій сфері засобами масової інформації Державним комітетом архівів України.

Державний комітет телебачення і радіомовлення України як орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України, відіграє важливу роль у взаємодії між культурою і засобами масової інформації та виконанні державних програм із книговидавництва.

Система державних органів у сфері культури включає також 24 обласних і 2 міських (Київ та Севастополь) управління культури. Обласним і міським управлінням культури підпорядковані районні відділи культури, що є структурними підрозділами районних державних адміністрацій.

Відповідно до типових положень про управління культури і туризму обласної, Севастопольської міської, Головне управління культури, Головне управління охорони культурної спадщини, управління туризму і курортів Київської міської, відділ культури і туризму районної, районної у м. Севастополі, відділ культури, туризму та охорони культурної спадщини районної у м. Києві державної адміністрації¹ зазначені органи, що утворюється головою держадміністрації, підзвітні та підконтрольні голові держадміністрації та Міністерству культури України.

Основними завданнями управління є:

1) реалізація державної політики у сфері культури, туризму, охорони культурної спадщини, а також державної мовної політики;

2) забезпечення:

вільного розвитку культурно-мистецьких процесів; доступності всіх видів культурних послуг і культурної діяльності для кожного громадянина;

3) сприяння:

відродженню та розвитку традицій і культури української нації, етнічної, культурної і мовної самобутності корінних народів і національних меншин;

захисту прав професійних творчих працівників та їх спілок, соціальному захисту працівників підприємств, установ та організацій у сфері культури та охорони культурної спадщини;

загальнонаціональній культурній консолідації суспільства, формуванню цілісного культурно-інформаційного простору, захисту та просуванню високоякісного різноманітного культурного продукту;

4) участь у розробленні та виконанні державних і регіональних програм розвитку культури, охорони культурної спадщини, а також державної мовної політики.

У той самий час відділ культури районної, районної у м. Севастополі, відділ культури та охорони культурної спадщини районної у м. Києві держадміністрації є структурним підрозділом відповідної держадміністрації, що утворюється головою держадміністрації, підзвітний та підконтрольний голові держадміністрації та управлінню культури обласної, Севастопольської міської держадміністрації, Головному управлінню культури, Головному управлінню охорони культурної спадщини Київської міської держадміністрації.

Основними завданнями відділу є:

1) реалізація державної політики у сфері культури, охорони культурної спадщини, а також державної мовної політики;

2) забезпечення:

вільного розвитку культурно-мистецьких процесів; доступності всіх видів культурних послуг і культурної діяльності для кожного громадянина;

3) сприяння:

відродженню та розвитку традицій і культури української нації, етнічної, культурної і мовної самобутності корінних народів і національних меншин;

захисту прав професійних творчих працівників та їх спілок, соціальному захисту працівників підприємств, установ та організацій у сфері культури та охорони культурної спадщини;

загальнонаціональній культурній консолідації суспільства, формуванню цілісного культурно-інформаційного простору, захисту та просуванню високоякісного і різноманітного культурного продукту;

участь у розробленні та виконанні державних і регіональних програм розвитку культури та охорони культурної спадщини, а також державної мовної політики.

Наступним суб'єктом публічного адміністрування в сфері культури є органи місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування означає право і спроможність місцевих властей, в межах закону, здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою публічних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення. Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

Для реалізації функцій розвитку культури на підвідомчій території сільські, селищні та міські ради наділено комплексом повноважень, які закріплено в Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні".

Так, відповідно до ст. 26 вищезазначеного Закону виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються питання про:

затвердження програм культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування;

прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів щодо оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками природи, історії або культури, які охороняються законом;

Для реалізації рішень сільських, селищних та міських рад та здійснення їх виконавчих функцій і повноважень створюються виконавчі органи місцевого самоврядування.

В Україні виконавчими органами місцевого самоврядування є виконавчі комітети сільських, селищних і міських рад, які формують та очолюють відповідно сільські, селищні та міські голови.

До відання виконавчих органів сільських, селищних та міських рад у сфері культури відповідно до ст. 32 згаданого закону належать:

підготовка програм соціально-економічного та культурного розвитку сіл, селищ, міст, подання їх на затвердження ради, організація їх виконання; подання раді звітів про хід і результати виконання цих програм;

забезпечення складання балансів фінансових, трудових ресурсів, грошових доходів і видатків, необхідних для управління культурним розвитком відповідної території, а також визначення потреби у місцевих будівельних матеріалах, паливі;

подання до районних, обласних рад необхідних показників та внесення пропозицій до програм культурного розвитку відповідно районів і областей, а також до планів підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, розташованих на відповідній території, з питань, пов'язаних із культурним розвитком території, задоволенням потреб населення;

забезпечення соціально-культурних закладів, які належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, а також населення паливом, електроенергією, газом та іншими енергоносіями; вирішення питань водопостачання, відведення та очищення стічних вод; здійснення контролю за якістю питної води;

організація охорони, реставрації та використання пам'яток історії і культури, архітектури, природних заповідників.

Водночас частину своїх повноважень у сфері культури районні та обласні ради делегують відповідним місцевим державним адміністраціям. Згідно зі ст. 44 вищезазначеного Закону до таких повноважень належать:

підготовка і внесення на розгляд ради проектів програм культурного розвитку відповідно районів і областей, а в місцях компактного проживання національних меншин - також програм їх національно-культурного розвитку; забезпечення виконання рішень ради;

підготовка пропозицій до програм культурного розвитку областей та загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального та культурного розвитку України;

організація охорони, реставрації, використання пам'яток історії та культури, архітектури і містобудування, палацово-паркових, паркових та садибних комплексів, природних заповідників місцевого значення;

забезпечення відповідно до законодавства культури; сприяння відродженню осередків традиційної народної творчості, національно-культурних традицій населення, художніх промислів і ремесел, роботі творчих спілок, національно-культурних товариств, асоціацій, інших громадських та неприбуткових організацій, які діють у сфері культури;

підготовка і подання на затвердження ради пропозицій щодо організації територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів щодо оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками історії або культури, які охороняються законом.

Адміністративні послуги, що надаються у сфері культури

У правовому полі використовуються терміни "послуги" і "адміністративні послуги в сфері культури", які несуть різне змістовне навантаження.

Послуги в сфері культури - це дія (діяльність), яка спрямована на задоволення потреб особи і не втілюється у певному майновому (уречевленому) результаті; її результат є невіддільним від самої діяльності, його якість не може гарантуватися, він споживається безпосередньо у момент її здійснення¹.

Послуги можуть мати зміст нематеріальний (не речовий) та матеріальний.

Відмежування категорій "послуги" та "адміністративні послуги" ґрунтується на тому, що адміністративні послуги надаються публічною адміністрацією за зверненням фізичних або юридичних осіб і спрямовані на реалізацію їх прав, свобод та публічних інтересів.

У сфері культури визначено широкий перелік послуг. Вони мають свою специфіку, визначену особливістю самої сфери. За функціональними особливостями їх класифікують на послуги, що безпосередньо виконують культурну функцію (послуги, які надають актори, читці, музиканти, співаки під час концертів, шоу, спектаклів, лекцій, екскурсій, а також послуги, які надають диригенти, балетмейстери, хормейстери, режисери та ін.), і послуги, що виконують функцію "поширювального механізму" (видача книжок в бібліотеках, показ фільмів у кінотеатрах, прокат відеокaset, театральних костюмів і реквізиту, продаж предметів художнього мистецтва: картин, скульптур, антикваріату, виробів народних промислів і сувенірів, книг).

З огляду на функції організацій сфері культури, послуги можна класифікувати на такі групи:

а) у сфері культурно-освітньої діяльності (проведення вистав, театральних та музичних постановок, концертів, оперних і балетних спектаклів, інших постановок; діяльність артистичних груп, труп, оркестрів та окремих артистів; навчання у народних університетах (факультетах), лекторіях, на курсах; консультації з питань культури, літератури, музичного, театального та образотворчого мистецтва, кінофотомистецтва, архітектури, краєзнавства, історії та з бібліотечно-бібліографічних питань тощо; навчання у школах, студіях, заняття в літературно-музичних вітальнях, ігрових кімнатах для дітей, у гуртках гри на музичних інструментах, співу тощо);

б) у сфері міжнародного співробітництва (надання допомоги мистецьким колективам і виконавцям, які приїжджають в Україну чи виїжджають за її межі, в оформленні документів; прийняття та культурне обслуговування культурно-мистецьких і туристських колективів; проведення міжнародних симпозіумів, науково-практичних конференцій, концертів, фестивалів, виставок, вистав тощо);

в) у сфері побутових послуг (обладнання майстерень для побутової технічної творчості населення "Зроби сам" (з урахуванням можливості виконання столярних, слюсарних робіт, машинного в'язання тощо); ремонт побутових приладів та обладнання теле-, аудіо -, відеоапаратури; навчання основ слюсарних і столярних робіт, чоботарювання, обслуговування побутової техніки тощо);

г) інші послуги (оформлення Інтер'єрів, дизайнерського оздоблення виставочних стендів; реконструкція, оснащення та переоснащення атракціонних комплексів, об'єктів дозвілля, атракціонів великих і малих форм тощо).

Адміністративні послуги в сфері культури - це результат здійснення владних повноважень публічною адміністрацією, компетенція якої розповсюджується на сферу культури, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними, юридичними або іншими колективними особами прав, свобод і законних інтересів у даній сфері за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо).

Відповідно суб'єкти адміністративних послуг у сфері культури - це органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, які перебувають у їх управлінні.

Законодавцем запроваджено стандарти надання адміністративних послуг у сфері культури зі здійснення легалізації об'єднань громадян; здійснення державної реєстрації благодійних організацій; здійснення державної реєстрації друкованих засобів масової інформації тощо.

Адміністративні послуги в сфері культури можна поділити на групи, залежно від того, ким вони надаються:

1) Міністерством культури України;

2) центральними та місцевими органами виконавчої влади;

3) місцевими державними адміністраціями;

4) органами місцевого самоврядування. Міністерство культури України надає такі послуги¹: видає дозволи на:

переміщення (перенесення в Інше місце) пам'яток місцевого значення;

проведення робіт на пам'ятках національного значення у межах території, на якій вони розташовані, та в зонах їх охорони, на охоронюваних археологічних територіях, в історичних ареалах населених місць;

проведення археологічних розвідок, розкопок, інших земляних робіт у межах території, на якій розташовані пам'ятки, та в зонах їх охорони, на охоронюваних археологічних територіях, в історичних ареалах населених місць, а також дослідження решток життєдіяльності людини, що містяться під землею поверхнею, під водою;

відновлення земляних робіт, зупинених у зв'язку з виявленням знахідки археологічного або історичного характеру;

тимчасове вивезення пам'яток, що належать до державної частини Музейного фонду України, за межі України для експонування на виставках або реставрації;

у межах повноважень погоджує:

питання щодо відчуження або передачі пам'яток національного значення їх власниками чи уповноваженими ними органами іншим особам у володіння, користування або управління;

охоронні договори на пам'ятки національного значення;

науково-проектну документацію на виконання робіт із консервації, реставрації, реабілітації, музеєфікації, ремонту та пристосування пам'яток національного значення;

програми та проекти містобудівних, архітектурних та ландшафтних перетворень, будівельних, меліоративних, шляхових, земляних робіт у межах території, на якій розташовані пам'ятки національного значення, та в зонах їх охорони, на охоронюваних археологічних територіях, в історичних ареалах населених місць, а також програми та проекти, в результаті реалізації яких може змінитися стан об'єктів культурної спадщини;

розміщення реклами на пам'ятках національного значення та в зонах їх охорони, в історичних ареалах населених місць;

проекти відведення земельних ділянок, питання щодо зміни власника земельної ділянки (землекористувача) у межах території, на якій розташовані пам'ятки, та в їх охоронних зонах, на охоронюваних археологічних територіях, в історичних ареалах населених місць;

порядок подальшого використання музейних зібрань у разі ліквідації музеїв, що засновані на державній або комунальній формі власності;

разом з тим:

забезпечує проведення державної експертизи культурних цінностей, заявлених до вивезення (тимчасового вивезення) та при поверненні після тимчасового вивезення;

видає свідоцтва на право вивезення (тимчасового вивезення) культурних цінностей тощо.

здійснює ліцензування і реєстрацію кіно-, аудіо-, відеопродукції, що має обмеження глядацької аудиторії.

Державне агентство з питань кіно надає такі адміністративні послуги:

видає державні посвідчення на право розповсюдження і демонстрування фільмів;

відповідно до міжнародних договорів надає в Україні аудіовізуальним творам статус продукту спільного виробництва¹.

Державний комітет телебачення і радіомовлення України надає такі адміністративні послуги²:

вносить до Державного реєстру видавців, виготовників і розповсюджувачів видавничої продукції.

Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення надає такі адміністративні послуги:

видає телерадіоорганізаціям ліцензії на мовлення, кабельне мовлення, ретрансляцію, проводове (кабельне) мовлення та час мовлення.

Місцеві державні адміністрації надають такі адміністративні послуги в сфері культури:

погоджують розміщення реклами на пам'ятках місцевого значення, в межах зон охорони таких пам'яток;

надають акт щодо обстеження приймальних пунктів металобрухту на відповідність вимогам законодавства;

надають дозвіл на проведення робіт на пам'ятках місцевого значення (крім пам'яток археології), їх територіях та в зонах охорони, реєстрація дозволів на проведення археологічних розвідок, розкопок тощо.

Органи місцевого самоврядування надають наступні адміністративні послуги в сфері культури:

реєструють відповідно до законодавства статuti (положення) розташованих на відповідній території культурно-освітніх закладів, незалежно від форм власності;

здійснюють державну реєстрацію місцевих благодійних організацій і фондів, інших неприбуткових організацій, які діють у сфері культури;

здійснюють в установленому порядку державну реєстрацію підприємств та інших суб'єктів підприємницької діяльності діяльність яких розповсюджується на сферу культури, розташованих на відповідній території;

здійснюють в установленому порядку реєстрацію місцевих об'єднань громадян, органів територіальної самоорганізації населення інтереси яких реалізуються в межах сфери культури, які створюються і діють відповідно до законодавства.

Законодавством України передбачено, що адміністративні послуги можуть бути як платними, так і безплатними.

З цього приводу необхідно зауважити, що постановою Кабінету Міністрів України від 5 січня 2011 р. №33 про "Деякі питання надання платних адміністративних послуг" визначено: з 1 березня 2011 р. надання платних адміністративних послуг здійснюється виключно бюджетними установами, а також підприємствами, небюджетними установами та організаціями, на які законодавчими актами або міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, покладено повноваження щодо надання таких послуг, і державними підприємствами, що належать до сфери управління Державної служби технічного регулювання.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 639 "Про затвердження переліків платних адміністративних послуг, які надаються Міністерством юстиції, Державною реєстраційною службою та структурними підрозділами територіальних органів Міністерства юстиції, що забезпечують реалізацію повноважень Державної реєстраційної служби" затверджено перелік платних адміністративних послуг, що регулюють відносини в сфері культури, і надаються Міністерством юстиції, Державною реєстраційною службою та структурними підрозділами територіальних органів Міністерства юстиції, що забезпечують реалізацію повноважень Державної реєстраційної служби, А саме:

платні адміністративні послуги, які надаються Державною реєстраційною службою в сфері культури:

видача свідоцтва про реєстрацію громадських організацій, діяльність яких стосується сфери культури: міжнародних, всеукраїнських (видача дублікату про реєстрацію зазначеного свідоцтва);

видача свідоцтва про реєстрацію об'єднань громадян, діяльність яких стосується сфери культури: міжнародних, всеукраїнських (видача дублікату про реєстрації зазначеного свідоцтва);

видача свідоцтва про реєстрацію відділень, філій, та інших структурних осередків громадських (неурядових) організацій іноземних держав в Україні, діяльність яких стосується сфери культури (видача дублікату про реєстрацію зазначеного свідоцтва);

видача свідоцтва про державну реєстрацію благодійних організацій, діяльність яких стосується сфери культури: міжнародних, всеукраїнських (видача дублікату про реєстрацію зазначеного свідоцтва);

видача свідоцтва про державну реєстрацію всеукраїнських творчих спілок (видача дублікату про реєстрацію зазначеного свідоцтва);

видача свідоцтва про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації.

платні адміністративні послуги, які надаються структурними підрозділами територіальних органів Міністерства юстиції, що забезпечують реалізацію повноважень Державної реєстраційної служби в сфері культури:

видача свідоцтва про реєстрацію місцевих об'єднань громадян, а також місцевих осередків зареєстрованих всеукраїнських і міжнародних об'єднань громадян, діяльність яких стосується сфери культури: міжобласних, обласних, київських і севастопольських міських, міжнародних, районних (видача дублікату про реєстрацію зазначеного свідоцтва);

видача свідоцтва про державну реєстрацію місцевих благодійних організацій, також відділень, філій, представництв всеукраїнських, міжнародних благодійних організацій, діяльність яких стосується сфери культури (видача дубліката про реєстрацію зазначеного свідоцтва);

видача свідоцтва про державну реєстрацію територіальних осередків та територіальних (місцевих) творчих спілок (видача дубліката про реєстрацію зазначеного свідоцтва).

У той самий час на підставі розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 липня 2011 р. № 711-р "Про платну адміністративну послугу, що надається Державним комітетом телебачення і радіомовлення" Державним комітетом телебачення і радіомовлення надається платна адміністративна послуга із внесення суб'єкта видавничої справи до Державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції з видачею відповідного свідоцтва, за що справляється реєстраційний збір у розмірі, встановленому постановою Кабінету Міністрів України від 28 вересня 1998 р. № 1540 "Про Державний реєстр видавців, виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції"¹.

Надані адміністративні послуги в сфері культури заносяться до Реєстру адміністративних послуг.

Реєстр формується та ведеться на основі інформації, яку подають суб'єкти надання послуг Держателю Реєстру згідно з формою подання інформації до Реєстру адміністративних послуг.

Користувачами Реєстру є органи державної влади, органи місцевого самоврядування, громадяни України, підприємства, установи, організації усіх форм власності, об'єднання громадян, іноземні юридичні та фізичні особи.

Інформація до Реєстру за встановленою формою подається: органами виконавчої влади не пізніше одного місяця після прийняття відповідних нормативно-правових актів, які регулюють питання надання ними адміністративних послуг;

органами місцевого самоврядування відповідно до запиту Держателя Реєстру.

Адміністратор Реєстру упродовж 10 робочих днів з дати надходження інформації про надані адміністративні послуги в сфері культури зносить її до Реєстру.

Витяг із Реєстру про надані адміністративні послуги в сфері культури видається на безоплатній основі на письмовий запит користувачів до Держателя Реєстру і містить обсяг інформації відповідно до змісту запиту.

Строк надання користувачам витягу з Реєстру не повинен перевищувати 10 робочих днів з дати отримання запиту.

8. Публічне адміністрування у сфері охорони здоров'я

Охорона здоров'я відіграє надзвичайно важливу роль у забезпеченні життєдіяльності сучасного суспільства, і тому роль охорони здоров'я набуває особливої важливості.

Суттєвим чинником розбудови української правової держави є офіційне визнання прав і свобод людини, її честі та гідності як вищої цінності, а також закріплення основних прав і свобод людини в національному законодавстві.

Добробут та рівень будь-якого суспільства прямо та опосередковано залежить від стану здоров'я населення. Здоров'я є одним з найважливіших інтегрованих показників соціально-економічного, економічного стану суспільства. Право на здоров'я - невід'ємне право людини в сучасній, розвиненій, цивілізованій державі. Суспільство і держава відповідальні перед сучасним і майбутніми поколіннями за рівень здоров'я і збереження генофонду народу України, забезпечують пріоритетність охорони здоров'я в діяльності держави, поліпшення умов праці, навчання, побуту і відпочинку населення, розв'язання екологічних проблем, вдосконалення медичної допомоги і запровадження здорового способу життя.

Конституцією України визначено, що найвищою соціальною цінністю в державі є людина, її життя та здоров'я. Велике значення таких благ, як життя та здоров'я, зумовлює необхідність їх охорони. Забезпечення населення лікувально-профілактичною допомогою в достатньому обсязі та високої якості залежить від адекватності матеріально-технічної бази закладів охорони здоров'я, професіоналізму і кваліфікації лікарів, психологічної готовності населення піклуватися про стан свого здоров'я.

Історичний пріоритет у підходах до тлумачення сутності здоров'я належить грецьким філософам, які високо поцінювали тілесність, вважаючи її найвищим благом природи. Але античні філософи ще не мислили категоріями прав людини та її правами на здоров'я, як це вироблено сучасною цивілізацією. Так, Арістотель висловлював думку про те, що досконала тілесність є здоров'ям, а спосіб одержання користі від тіла не повинен обтяжуватись хворобами. На той час у повсякденному житті здоров'я розглядалось як відсутність хвороб. Антична концепція здоров'я мала, скоріше, аристократичний, ніж демократичний характер, оскільки поширювалась на вибраних і була більшою мірою спрямована на поліпшення здоров'я окремої людини (аристократа), ніж усієї держави щодо суспільного здоров'я.

З часом відбулося змістовне розширення концепції здоров'я. Римляни сприйняли її грецький варіант, зробивши акцент на гігієні та помірності в харчуванні. На відміну від Арістотеля, який зробив людину відповідальною за свою долю, уявлення римлян про здоров'я почало охоплювати душевне здоров'я та соціальне благополуччя. Саме в ті часи зміст соціальної проблематики здоров'я набув боротьби (з ідеологічним присмаком) між двома іпостасями - душею і тілом, заповонивши думки мудреців і вчених упродовж останніх двох тисячоліть у вирішенні цієї дилеми, розв'язання якої, можливо, залишиться такою ж гострою у III тисячолітті.

Уперше офіційне визначення здоров'я подав Річард Сігеріст (США). У XX ст. концепції й теоретичні уявлення про здоров'я поступово розширювались, і ця модель вже включала фізичне здоров'я такою ж мірою, як і душевне. Визначення поняття "здоров'я", яке на початку 1940 р. запропонував Р. Сігеріст, виявилось набагато ширшим від античних уявлень про фізичне і душевне здоров'я: "Здоров'я - це не просто відсутність хвороб, а це щось позитивне, радість життя, бадьоре сприйняття особистістю всієї відповідальності, покладеної на людину життям". Він зазначав, що ми повинні сприймати здоров'я не тільки як фізичний чи душевний стан людини, але й як соціальне явище. Це надихнуло експертів Всесвітньої організації охорони здоров'я (ВООЗ) на визначення поняття "здоров'я" в контексті

концепції Р. Сігеріста, що й було в 1946 р. прийнято як частину преамбули Статуту ВООЗ: "Здоров'я - це стан цілковитого фізичного, психічного та соціального благополуччя людини, а не лише відсутність хвороб".

14 листопада 1997 р. ВООЗ на розгорнутій дискусії прийняла рішення щодо поправки до поняття "здоров'я", погодившись на тому, що "здоров'я - це динамічний стан", залишивши решту змісту визначення практично без змін.

Створенню дієвої теорії здоров'я в пострадянській практиці тривалий час заважала відсутність системного підходу для розуміння сутності здоров'я. Навіть коли О. О. Богданов описав теорію систем (1928), вона не була прийнятою сталінськими філософами, і першість пізніше дісталася австрійцю Л. Бергаланффі. Фармакологізована медицина упродовж усього ХХ ст. залишалася недосконалою, бо базувалася на частково вивчених і неповних знаннях з антропології, морфології, генетики, фізіології та біохімії людини. У науковій медицині і досі відсутня фундаментальна теорія здоров'я. Існує лише міжнародна класифікація хвороб. Ті теорії здоров'я, що інколи з'являються у наукових виданнях (В. П. Петленко, А. Г. Щедрина та ін.), були приречені на провал, оскільки обґрунтовані на окремо взятих часткових знаннях. Основні категорії, які в них фігурують, це філогенез і онтогенез, соціальне та біологічне, норма і патологія. Але в основі повинно лежати філософське розуміння Всесвіту і людини (макрокосму і мікрокосму), як його невід'ємної частини. А оскільки в наш час ще не існує стрункої системи створення планети і Всесвіту, криза медицини багато в чому є наслідком кризи науки наук - філософії (В. Фролов, В. Коновалов, В. Кучеренко).

М. М. Амосов аналізував здоров'я з позицій максимальної продуктивності органів при збереженні якісних меж нормативних функцій (2002).

Здоров'я є своєрідним дзеркалом соціально-економічного, екологічного, демографічного і санітарно-гігієнічного благополуччя країни, одним із соціальних індикаторів суспільного прогресу, важливим чинником, який впливає на якість та ефективність трудових ресурсів.

До головних показників здоров'я відносять:

- а) рівень імунного захисту і стійкості;
- б) рівень і гармонійність фізичного розвитку;
- в) функціональний стан організму та його резервні можливості;
- г) нормативність статевого розвитку і сексуальної поведінки;
- г) наявність дефектів розвитку і захворювання;
- д) рівень морально-вольових і ціннісно-мотиваційних установок.

Як ми бачимо, протягом багатовікової історії людства на різних етапах розвитку суспільства вивченню проблем здоров'я завжди приділялася велика увага. Представники різних наук та фахів робили спроби проникнути в таємниці феномена здоров'я, визначити його сутність для того, щоб навчитися вміло керувати ним, економічно використовувати здоров'я протягом усього життя та знаходити засоби для його збереження.

Вивчення різних аспектів здоров'я як якісної цінності людини та суспільства, вивчення складних взаємозв'язків між чинниками навколишнього середовища та здоров'ям людей є важливим завданням суспільства.

Здоров'я людей належить до числа як локальних, так і глобальних проблем, тобто тих, що мають життєво важливе значення як для кожної людини, кожної держави, так і для всього людства в цілому.

Здоров'я часто розглядається як відсутність хвороби. Медична наука приділяє цьому велику увагу і розробила класифікацію хвороб, в яку включено тисячі найменувань і описів механізмів, їх розвитку, клінічних проявів, лікування і прогнозів кожної з цих хвороб.

Підбиваючи підсумки вищесказаного, здоров'я можна охарактеризувати такими ознаками:

- нормальна функція організму на всіх рівнях його організації - органів, організму в цілому, гістологічних, клітинних та генетичних структур, нормальна поточність типових фізіологічних і біохімічних процесів, які сприяють вираженню та відтворенню;
- здатність до повноцінного виконання основних соціальних функцій, участь у соціальній діяльності та суспільно-корисній праці;
- динамічна рівновага організму і його функцій та чинників навколишнього середовища;
- здатність організму пристосовуватися до умов існування в навколишньому середовищі, що постійно змінюється (адаптація), здатність підтримувати нормальну і різнобічну життєдіяльність та зберігання живої основи в організмі;
- відсутність хвороби, хворобливого стану або хворобливих змін, тобто оптимальне функціонування організму за відсутності ознак захворювання або будь-якого порушення;
- повне фізичне, духовне, розумове і соціальне благополуччя, гармонійний розвиток фізичних і духовних сил організму, принцип його єдності, саморегулювання і гармонійної взаємодії всіх органів.

У світі сучасних наукових уявлень здоров'я як соціальне явище, яке має біологічну основу, є складною багатофакторною проблемою і визначається комплексом різних за своїм характером чинників, надзвичайно складно переплетених.

Здоров'я - найбільший дар природи. Людина отримала від природи надзвичайно досконалий організм, прекрасної форми з універсальною стійкістю до труднощів життя - холоду і спеки, ран і отрут, страхів і нервових потрясінь, голоду та захворювань. З роками здоров'я все слабшає, а хвороб стає все більше. Кожна людина являє собою єдність двох протилежностей - здоров'я і захворювання. Стан здоров'я і стан хвороби можуть багаторазово переходити один в один, причому в одних випадках цей перехід очевидний, в інших - прихований, і його можна виявити лише шляхом всебічного і глибокого обстеження організму.

Сучасна наука свідчить, що здоров'я людини є складним феноменом глобального значення, який має розглядатися як філософська, соціальна, економічна, біологічна, медична категорії. Взагалі "здоров'я" - це природний стан організму, який характеризується його рівновагою з навколишнім середовищем і відсутністю будь-яких хворобливих змін.

Слід зазначити, що Закон України "Основи законодавства України про охорону здоров'я" визначає правові, організаційні, економічні та соціальні засади охорони здоров'я в Україні, регулює суспільні відносини у цій сфері з метою забезпечення гармонійного розвитку фізичних і духовних сил, високої працездатності і довголітнього активного життя громадян, усунення факторів, що шкідливо впливають на їх здоров'я, попередження і зниження захворюваності, інвалідності та смертності, поліпшення спадковості.

Зазначений закон передбачає право громадян на охорону здоров'я, а саме:

- життєвий рівень, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд та соціальне обслуговування і забезпечення, який є необхідним для підтримання здоров'я людини;
- безпечно для життя і здоров'я навколишнє природне середовище;
- санітарно-епідемічне благополуччя території та населеного пункту, де громадянин проживає;
- кваліфіковану медико-санітарну допомогу, включаючи вільний вибір лікаря і закладу охорони здоров'я;
- участь в обговоренні проектів законодавчих актів і внесення пропозицій щодо формування державної політики у сфері охорони здоров'я;
- правовий захист від будь-яких незаконних форм дискримінації, пов'язаних зі станом здоров'я;
- оскарження неправомірних рішень і дій працівників закладів та органів охорони здоров'я;
- можливість проведення незалежної медичної експертизи в разі незгоди громадянина з висновками державної медичної експертизи, застосування до нього заходів примусового лікування та в інших випадках, якщо діями працівників охорони здоров'я можуть бути ущемлені загально визнані права людини і громадянина тощо¹.

Слід зазначити, що здоров'я населення - показник добробуту¹ держави, тому його збереження є завданням державного рівня. Оскільки доведено, що приблизно 50% здоров'я людини визначає спосіб життя, то політика формування здорового способу життя є соціальною політикою за своїм змістом і вона повинна узгоджуватися із сучасними загально визначеними поглядами і вимогами світової спільноти щодо формування здорового способу життя. Такі положення викладені в Оттавській хартії і розглянуті в Аделаїдських рекомендаціях.

Ця політика вимагає:

- 1) цілеспрямованих зусиль всіх політиків і діячів причетних до управлінських рішень - прогнозування наслідків рішень, дій для суспільного і соціального здоров'я;
- 2) поєднання таких зусиль;
- 3) прагнення суспільства до формування суспільства за стан здоров'я;
- 4) використання законодавчих і фінансових заходів, оподаткування та організаційних змін в інтересах здоров'я;
- 5) виявлення перешкод для здорових політичних рішень і розробка засобів їх усунення.

Отже, охорона здоров'я - це система заходів публічної адміністрації, спрямованих на захист здоров'я, шляхом створення сприятливих умов, що спрямовується на попередження і лікування захворювань з метою забезпечення оптимальної працездатності та соціальної активності людини при максимально можливій індивідуальній тривалості життя.

Охорона здоров'я - один з пріоритетних напрямів державної діяльності. Держава формує політику охорони здоров'я в Україні та забезпечує її реалізацію.

Реалії сьогодення вимагають від керівництва країни звернути особливу увагу на питання державної політики з реформування соціальної сфери, зокрема сфери охорони здоров'я. Адже в сучасних умовах державна політика переважно спрямована на вдосконалення економічної і банківської галузей, соціальні ж питання залишаються лише на рівні передвиборчих програм. Така бездіяльність призвела до виникнення негативної ситуації щодо здоров'я населення України та кризової ситуації в системі охорони здоров'я.

Існуюча система охорони здоров'я не здатна задовольнити потреби населення у медичній допомозі, забезпечити доступність, якість та своєчасність медичних послуг.

Основними проявами такої ситуації є:

- скорочення очікуваної тривалості життя населення України, внаслідок чого розрив з середньоєвропейськими показниками становить понад 6 років, а з показниками країн Європейського Союзу (ЄС) - понад 10 років;
- високі показники загальної смертності населення, які вдвічі перевищують показники країн ЄС, а показники смертності населення у працездатному віці - у 2-4 рази;
- різке вираження феномена чоловічої "надсмертності", коли смертність чоловіків у середній віковій категорії (25-44 роки) майже в 4 рази перевищує таку серед жінок аналогічного віку;
- один з найвищих в Європейському регіоні рівень природного убутку населення, що веде до депопуляції населення швидкими темпами;
- стрімке старіння населення, яскраво регресивний характер відтворення населення, коли частка осіб старших вікових груп значно перевищує таку серед 0-15-річних;
- високий рівень загальної захворюваності населення на тлі значного поширення факторів ризику захворювань;
- яскраво виражена нерівність у питаннях надання медичної допомоги, що проявляється у різних відмінностях показників захворюваності забезпечених і малозабезпечених груп населення при високій питомій вазі бідного населення;
- надмірні особисті витрати населення на отримання медичних послуг (40% від загального обсягу фінансування);
- існування неформальних (тіньових) платежів населення за медичні послуги (10% від загального обсягу фінансування)¹.

Погіршення стану здоров'я населення призводить до об'єктивного зростання потреб у медичній допомозі, які існуюча система охорони здоров'я задовольнити не в змозі, що негативно позначається на трудових ресурсах потенціалі України.

І. М. Солоненко та Н. Д. Солоненко аналізують підходи зарубіжних країн до реформування охорони здоров'я і виділяють три групи заходів цього процесу:

- лібералізація попиту на медичні послуги шляхом розширення можливостей споживчого вибору і зміни ролі держави, споживачів, медичних закладів і лікарів, які взаємодіють і стають більш активними партнерами у сфері охорони здоров'я;

- диверсифікація пропозицій медичних послуг методом створення нового сприятливого середовища для недержавної та приватної діяльності шляхом перерозподілу власності, виробництва і фінансування охорони здоров'я;

- удосконалення стимулів для медичних закладів і медичних працівників за економію витрат і підвищення якості медичних послуг на новому конкретному ринку.

Сучасна державна політика у сфері охорони здоров'я в Україні-це організована та цілеспрямована діяльність публічної адміністрації, спрямована на створення сприятливих умов, що спрямовується на збереження та розвитку фізіологічних і психологічних функцій, оптимальної працездатності та соціальної активності людини при максимально можливій індивідуальній тривалості життя.

Державна політика у сфері охорони здоров'я передбачає:

- створення відповідних умов життя і праці громадян, їх відпочинку й оздоровлення, належного рівня матеріального забезпечення;

- здійснення державою заходів щодо оздоровлення довілля, забезпечення екологічного благополуччя;

- відповідальність держави за ефективну діяльність у сфері охорони здоров'я, її профілактичну спрямованість;

- структурну перебудову системи охорони здоров'я на засадах ринкових відносин;

- задоволення потреб громадян в одержанні гарантованого рівня безоплатної медико-санітарної допомоги;

- забезпечення фінансування охорони здоров'я в обсягах, що відповідають її науково обґрунтованим потребам;

- розвиток багатокладності форм охорони здоров'я. Державна політика у сфері охорони здоров'я базується на ряді принципів;

- визнання охорони здоров'я пріоритетним напрямом діяльності суспільства і держави, одним з головних чинників виживання та розвитку народу України;

- дотримання прав і свобод людини і громадянина у сфері охорони здоров'я та забезпечення пов'язаних з ними державних гарантій;

- гуманістична спрямованість, забезпечення пріоритету загальнолюдських цінностей над класовими, національними, груповими або індивідуальними інтересами, підвищений медико-соціальний захист найбільш вразливих верств населення;

- рівноправність громадян, демократизм і загальнодоступність медичної допомоги та інших послуг у сфері охорони здоров'я;

- відповідність завданням і рівню соціально-економічного та культурного розвитку суспільства, наукова обґрунтованість, матеріально-технічна і фінансова забезпеченість;

- орієнтація на сучасні стандарти здоров'я та медичної допомоги, поєднання вітчизняних традицій і досягнень із світовим досвідом у сфері охорони здоров'я;

- попереджувально-профілактичний характер, комплексний соціальний, екологічний та медичний підхід до охорони здоров'я;

- багатокладність економіки охорони здоров'я і багатоканальність її фінансування, поєднання державних гарантій з демонополізацією та заохоченням підприємництва і конкуренції;

- децентралізація державного управління, розвиток самоврядування закладів та самостійності працівників охорони здоров'я на правовій і договірній основі.

У перехідний період розбудови національної економіки стратегія державної політики у сфері охорони здоров'я передбачає забезпечення збалансованості та ефективності діяльності всіх секторів охорони здоров'я незалежно від форм власності. При цьому держава зберігає за собою надання громадянам необхідного рівня профілактичної, лікувально-діагностичної й реабілітаційної допомоги на основі економічно виправданого поєднання бюджетного, страхового та інших видів фінансування.

Державний сектор охорони здоров'я забезпечує населення необхідним обсягом медичних послуг і бере участь в обов'язковому медичному страхуванні. Комунальний сектор охорони здоров'я базується на комунальній формі власності, управляється органами місцевої влади на основі державних стандартів якості медичної допомоги, ліцензування медичної допомоги, ліцензування медичної діяльності, акредитації закладів охорони здоров'я. Приватна медична практика є складовою системи охорони здоров'я, набуває поширення за умов розвитку ринкових відносин в економіці країни і тісно пов'язана з добровільним медичним страхуванням. Держава регламентує частку платних медичних послуг у загальному обсязі медико-санітарної допомоги, враховуючи, що більшість населення ще тривалий час не буде спроможне сплачувати страхові внески.

У сфері охорони здоров'я держава визначає мету, головні завдання, напрями, принципи і пріоритети державної політики охорони здоров'я, встановлює нормативи й обсяги бюджетного фінансування, створює систему кредитно-фінансових, податкових, митних та інших регуляторів. Державні структури розробляють комплексні цільові програми охорони здоров'я.

Україна стоїть на порозі запровадження загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування, що вимагає удосконалення механізмів державного управління охороною здоров'я та її перебудовою в умовах обмежених ресурсів для забезпечення функціонування системи та розподілу ризиків. Для оптимізації суспільних потреб щодо медичної допомоги необхідні також зусилля соціального маркетингу, щоб впливати на поведінку пацієнтів для заохочення використання відповідної медичної допомоги й запобігання зловживанню нею як пацієнтів,

так і надавачів. Нова система загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування викличе зміни в методах оплати виробників медичних послуг, зумовлених зміною їх фінансових стимулів, зокрема на засадах фінансування лікувально-профілактичних закладів не на основі обліку показників потужності мережі за кількістю лікарняних ліжок, відвідувань та штатних одиниць, а у фінансуванні обсягів наданих населенню медичних послуг. Однак потреби перетворень у системі охорони здоров'я можуть використовувати такі взаємодії цілеспрямовано, тобто вплив одного механізму державного управління може бути змінено з метою посилення чи послаблення інших, що дозволить виробити додаткові або сильніші стимули для виробників медичних послуг, спрямовані на підвищення ефективності їх діяльності.

Досвід сусідніх держав (Росії, Польщі тощо) показав, що обов'язкове медичне страхування не зможе відразу поліпшити ситуацію в системі охорони здоров'я, потрібно враховувати загальну економічну ситуацію, провести попередню підготовчу роботу. Спеціалісти з обов'язкового медичного страхування вважають, що медичне страхування є елементом сформованих ринкових відносин, коли сформувався також ринок медичних послуг. Тому важливим є визнання вартості медичних послуг і це повинно бути закріплено законом. Тарифи і ціни слід визначати за кінцевим результатом лікування. Усе це здійснюється поступово¹.

Державні, громадські або інші органи, підприємства, установи, організації, посадові особи та громадяни зобов'язані забезпечити пріоритетність охорони здоров'я у власній діяльності, не завдавати шкоди здоров'ю населення і окремих осіб, у межах своєї компетенції подавати допомогу хворим, інвалідам та потерпілим від нещасних випадків, сприяти працівникам органів і закладів охорони здоров'я в їх діяльності, а також виконувати інші обов'язки, передбачені законодавством про охорону здоров'я.

Основу державної політики охорони здоров'я формує Верховна Рада України шляхом закріплення конституційних і законодавчих засад охорони здоров'я, визначення її мети, головних завдань, напрямів, принципів і пріоритетів, встановлення нормативів і обсягів бюджетного фінансування, створення системи відповідних кредитно-фінансових, податкових, митних та інших регуляторів, затвердження загальнодержавних програм охорони здоров'я. Для вирішення питань формування державної політики охорони здоров'я при Верховній Раді України можуть створюватися дорадчі та експертні органи з провідних фахівців у сфері охорони здоров'я та представників громадськості. Порядок створення та діяльності цих органів визначається Верховною Радою України.

Складовою частиною державної політики охорони здоров'я в Україні є політика охорони здоров'я в Автономній Республіці Крим, місцеві і регіональні комплексні та цільові програми, що формуються Верховною Радою Автономної Республіки Крим, органами місцевого і регіонального самоврядування та відображають специфічні потреби охорони здоров'я населення, яке проживає на відповідних територіях.

Реалізація державної політики охорони здоров'я покладається на органи публічної адміністрації. Особисту відповідальність за неї несе Президент України. Президент України у своїй щорічній доповіді Верховній Раді України передбачає звіт про стан реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я.

Президент України виступає гарантом права громадян на охорону здоров'я, забезпечує виконання законодавства про охорону здоров'я через систему органів виконавчої влади, проводить у життя державну політику охорони здоров'я та здійснює інші повноваження, передбачені Конституцією України.

Кабінет Міністрів України організує розробку та здійснення державних цільових програм, створює економічні, правові та організаційні механізми, що стимулюють ефективну діяльність у сфері охорони здоров'я, забезпечує розвиток мережі закладів охорони здоров'я, укладає міжурядові угоди і координує міжнародне співробітництво з питань охорони здоров'я, а також в межах своєї компетенції здійснює інші повноваження, покладені на органи державної виконавчої влади у сфері охорони здоров'я.

Міністерства та центральні органи виконавчої влади в межах своєї компетенції розробляють програми і прогнози у сфері охорони здоров'я, визначають єдині науково обґрунтовані державні стандарти, критерії та вимоги, що мають сприяти охороні здоров'я населення, формують і розміщують державні замовлення з метою матеріально-технічного забезпечення сфери, здійснюють державний контроль і нагляд та іншу виконавчо-розпорядчу діяльність у сфері охорони здоров'я.

Рада міністрів Автономної Республіки Крим, представники Президента України та підпорядковані їм органи місцевої державної адміністрації, а також виконавчі комітети сільських, селищних і міських рад народних депутатів реалізують державну політику охорони здоров'я в межах своїх повноважень, передбачених законодавством.

Отже, пріоритети державної політики у сфері охорони здоров'я визнаються:

- державними програмами економічного і соціального розвитку України та програмами діяльності Кабінету Міністрів України, в яких обов'язково враховуються аспекти розвитку охорони здоров'я;
- державними цільовими програмами у сфері охорони здоров'я, що розробляються і затверджуються згідно із законодавством.

Серед актів законодавства, розроблених і прийнятих на підставі відповідних норм Основ законодавства України про охорону здоров'я, слід також назвати закони України "Про лікарські засоби", "Про боротьбу із захворюванням на туберкульоз", "Про обіг в Україні наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів". "Про охорону дитинства", "Про курорти", "Про порядок проведення формування системи охорони здоров'я у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та місті Києві", Розпорядження Кабінету Міністрів України від 6 грудня 2010 р. "Про схвалення Концепції Державної цільової науково-технічної програми створення та проведення доклінічних випробувань вітчизняних лікарських засобів для забезпечення охорони здоров'я людини та задоволення потреб ветеринарної медицини на 2011-2015 роки". Розпорядження КМУ від 9 червня 2011 р. "Про затвердження переліку платних адміністративних послуг, які налягаються Міністерством охорони здоров'я". Наказ МОЗ України від 14 березня 2011 р. "Критерії державної акредитації закладів охорони здоров'я", наказ МОЗ від 15 липня 2011 р. "Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку потреби населення у медичній допомозі", наказ МОЗ від

29 червня 2011 р. "Про затвердження Про Центру первинної меди-ко-санітарної допомоги", наказ МОЗ від 20 травня 2011 р. "Про внесення зміни до Переліку закладів охорони здоров'я", наказ МОЗ від 30 серпня 2010 р. "Про затвердження Примірного статуту закладу охорони здоров'я - комунального некомерційного підприємства та Примірного договору про надання медичних послуг", наказ МОЗ від 30 серпня 2010 р. "Про затвердження примірних етапів реформування первинного та вторинного рівнів надання медичної допомоги" тощо.

Суб'єкти публічного адміністрування у сфері охорони здоров'я

Система охорони здоров'я належить до соціальної сфери, тому за наявності соціальної спрямованості держав вона посідає одне з центральних місць у суспільстві. Провідна роль охорони здоров'я визначається тим, що здоров'я опосередковано впливає на економічний та соціальний добробут суспільства, є важливим чинником національної безпеки держави.

Найважливішим суб'єктом реалізації політики охорони здоров'я є людина. Це навколо неї та її інтересів щодо охорони і зміцнення здоров'я здійснюється діяльність усієї системи охорони здоров'я.

Для успішної реалізації політики охорони здоров'я потрібно точно визначити цілі, на які вона спрямована, а також результати, яких необхідно досягнути. Тому вкрай актуальною і важливою для України є необхідність вдосконалення політики у сфері охорони здоров'я відповідно до сучасних суспільних потреб, яку здійснюють публічні органи управління.

Суб'єктами публічного управління в зазначеній сфері є Верховна Рада України, Президент України, вищі (Кабінет Міністрів України), центральні (Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство охорони здоров'я Автономної Республіки Крим, Державна санітарно-епідеміологічна служба, Державна служба України з лікарських засобів, Державна служба України з контролю за наркотиками та Державна служба України з питань протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та інших соціально небезпечних захворювань) і місцеві органи виконавчої влади (управління охорони здоров'я обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій, головні лікарі центральних районних лікарень) та органи місцевого самоврядування (управління охорони здоров'я міських рад).

Залежно від форми власності закладів охорони здоров'я, суб'єкти публічного управління використовують різноманітні методи: від оперативного управління до ліцензування медичної діяльності, акредитації медичних закладів і контролю за дотриманням ліцензійних умов та чинного законодавства про охорону здоров'я.

Сферою охорони здоров'я в широкому розумінні є вся сукупність органів і закладів охорони здоров'я країни, які об'єднані в системі Міністерства охорони здоров'я України та в інших галузевих (відомчих) системах (Міністерства оборони України, Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства інфраструктури України тощо). До сфери охорони здоров'я, крім медичних закладів державної форми власності, підпорядкованих Міністерству охорони здоров'я України, входять також медичні заклади комунальної власності, підпорядковані органам місцевого самоврядування, а також медичні заклади приватної форми власності.

Для вирішення проблеми збереження здоров'я та працездатності людини, продовження її життя в масштабах держави створена система охорони здоров'я (СОЗ), яка є сукупністю взаємопов'язаних підсистем:

- санітарно-профілактичних,
- лікувально-профілактичних,
- фізкультурно-оздоровчих,
- санітарно-курортних,
- аптечних,
- науково-медичних,
- санітарно-епідеміологічних.

Вважаємо за доцільне розглянути повноваження суб'єктів публічного адміністрування даної сфери.

Законодавче регулювання відносин у сфері охорони здоров'я здійснюється Верховною Радою України шляхом прийняття відповідних нормативно-правових актів.

Слід зазначити, що Парламент безпосередньо не здійснює публічне адміністрування сферою охорони здоров'я, а лише впливає на неї через реалізацію функцій держави в цілому, зокрема, згідно зі ст. 85 Конституції України Верховна Рада України приймає закони (у тому числі з питань охорони здоров'я, а саме: закони України "Основи законодавства України про охорону здоров'я", "Про лікарські засоби", "Про боротьбу із захворюванням на туберкульоз", "Про обіг в Україні наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів", "Про охорону дитинства", "Про курорти", "Про порядок проведення реформування системи охорони здоров'я у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та місті Києві"; затверджує Державний бюджет України та зміни до нього; визначає внутрішню та зовнішню політику; затверджує загальнодержавні програми щодо охорони здоров'я. Верховна Рада України має профільний Комітет з питань охорони здоров'я, створений у 2006 р., який є робочим органом Верховної ради України, формує відповідні проекти засад державної політики у сфері охорони здоров'я та розглядає концепції реформування системи охорони здоров'я, традиційно щорічно проводить парламентські слухання щодо стану охорони здоров'я в Україні з метою винесення відповідних резолюцій щодо покращення стану сфери, так, наприклад, у Верховній Раді України відбулися парламентські слухання 3 листопада 2010 р. "Про становище молоді в Україні: Молодь за здоровий спосіб життя", 9 лютого 2011 р. "Парламентські слухання з питань оздоровлення та відпочинку дітей і молоді", 3 березня 2011 р. "Про сучасний стан і перспективи розвитку фармацевтичної галузі України", 15 червня 2011 р. "Про сучасний стан та перспективи розвитку фармацевтичної галузі України" тощо.

Публічне адміністрування у сфері охорони здоров'я здійснює глава держави - Президент України.

Згідно зі ст. 102 Конституції України Президент України є главою держави, виступає гарантом права громадян на охорону здоров'я, забезпечує виконання законодавства про охорону здоров'я через систему органів виконавчої влади, проводить у життя державну політику охорони здоров'я та здійснює інші повноваження, передбачені

Конституцією України. Застосовуючи свої повноваження, згідно із Конституцією України та законами України видає укази й розпорядження, які є обов'язковими для виконання на всій території держави, присвоює почесні звання, нагороджує державними нагородами, встановлює президентські відзнаки та нагороджує ними тощо.

Президент України відіграє важливу роль у суспільно-політичному житті країни та впливає на процеси публічного адміністрування. Здійснюючи свої повноваження, глава держави своїми указами, розпорядженнями врегулює питання функціонування сфери охорони здоров'я, її окремих видів.

Президент України у своїй щорічній доповіді Верховній Раді України доводить до відома народних депутатів України стан реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я.

Багатогранна діяльність Президента здійснюється через прийняття ним відповідних правових актів у сфері охорони здоров'я. Так, зокрема, були прийняті укази Президента України від 27 січня 2010 р. "Про додаткові заходи щодо реформування системи охорони здоров'я населення", від 23 серпня 2011 р. "Про призначення стипендій Президента України видатним діячам галузі охорони здоров'я", 10 вересня 2011 р. "Про державні стипендії для видатних діячів науки, освіти, культури і мистецтва, охорони здоров'я, фізичної культури і спорту та інформаційної" тощо.

Здійснюючи загальне керівництво державою, Президент України разом з тим здійснює і загальне керівництво у сфері охорони здоров'я через такі повноваження:

1) несе особисту відповідальність за реалізацію державної політики в цілому, та, зокрема, у сфері охорони здоров'я, основу якої формує;

2) відповідно до ст. 14 Основ законодавства України про охорону здоров'я виступає гарантом права громадян на охорону здоров'я, забезпечує виконання законодавства про охорону здоров'я через систему органів виконавчої влади, проводить у життя державну політику охорони здоров'я та здійснює інші повноваження, передбачені Конституцією. Так, реалізуючи ці повноваження, Президент України Указом від 27 січня 2010 р. "Про додаткові заходи щодо реформування системи охорони здоров'я населення" та від 6 грудня 2005 р. "Про невідкладні заходи щодо реформування системи охорони здоров'я населення" доручив Кабінету Міністрів України розробити та подати в установленому порядку проект Плану дій з реформування системи охорони здоров'я населення, в якому передбачити, зокрема, заходи щодо підвищення якості та доступності медичного обслуговування населення, впровадження обґрунтованих державних гарантій надання населенню безоплатної медичної допомоги, ефективної та прозорої моделі фінансування галузі та інші заходи;

3) від імені України укладає міжнародні договори, зокрема й ті, які стосуються питань міжнародної співпраці у сфері охорони здоров'я. Це повноваження передбачене п. 3 ст. 106 Конституції України. Для того щоб такий договір набрав законної сили, він повинен бути ратифікований Верховною Радою України відповідно до п. 32 ст. 85 Конституції України;

4) здійснюючи свої правотворчі повноваження, указами врегулює певні питання організації охорони здоров'я громадян. Указом № 1455/2003 від 17 грудня 2003 р. "Про невідкладні заходи щодо забезпечення права громадян на охорону здоров'я і медичну допомогу", яким Міністерству охорони здоров'я України було доручено, зокрема, розробити до 1 липня 2004 р. механізм надання малозабезпеченим верствам населення соціальних дотацій для часткової компенсації витрат на придбання лікарських засобів і виробів медичного призначення.

Указами Президента України утворено спеціалізовані національні медичні заклади. Так, Указом від 7 квітня 1997 р. утворено Національний центр серця, а Указом від 3 листопада 1995 р. - Міжнародний дитячий медичний центр "Євпаторія".

Здійснюючи свої повноваження, Президент України своїми указами врегулював певні питання організації охорони здоров'я громадян.

Програмним документом, що визначав принципи роботи сфери охорони здоров'я, є затверджена Президентом України у 2000 р. Концепція розвитку охорони здоров'я населення України², яка спрямована на реалізацію положень Конституції України щодо забезпечення доступної кваліфікованої медичної допомоги кожному громадянину, запровадження нових "фіктивних механізмів фінансування та управління у сфері охорони здоров'я, створення умов для формування здорового способу життя.

Діяльність Президента здійснюється через прийняття ним Загальнодержавної програми "Питна вода" на 2006-2020 роки, Загальнодержавної програми забезпечення профілактики ВІЛ-інфікованих і хворих на СНІД на 2009-2013 роки, Загальнодержавної програми пожитку первинної медико-санітарної допомоги на засадах сімейної медицини на період до 2011 р., Міжгалузевої комплексної програми "Здоров'я нації" на 2003-2011 роки.

Наступним суб'єктом регулювання сфери охорони здоров'я " Кабінет Міністрів України, який згідно зі ст. 113 Конституції України є вищим органом у системі органів виконавчої влади, що забезпечує проведення державної політики у сферах охорони здоров'я, санітарно-епідемічного благополуччя, охорони материнства та дитинства, забезпечує розроблення та виконання комплексних і цільових загальнодержавних програм, створює економічні, правові та організаційні механізми, що стимулюють ефективну діяльність у сфері охорони здоров'я, забезпечує розпиток мережі закладів в охорони здоров'я, укладає міжурядові угоди й координує міжнародне співробітництво а питань охорони здоров'я, а також у межах своєї компетенції здійснює інші повноваження, покладені на органи виконавчої влади у сфері охорони здоров'я.

Кабінет Міністрів України на основі вимог чинного законодавства, у тому числі й документів програмного характеру, формує урядову політику (програму діяльності уряду), у тому числі й у сфері охорони здоров'я, розроблення якої здійснює Міністерство охорони здоров'я як головний (провідний) центральний орган виконавчої влади в цій сфері.

Надзвичайно важливе значення для розвитку національної охорони здоров'я мають такі нормативно-правові акти, як Концепція управління якістю клінічних лабораторних досліджень на період до 2015 року, Концепція розвитку

фармацевтичного сектору сфери охорони здоров'я України на 2011-2020 роки, Концепція управління якістю медичної допомоги у сфері охорони здоров'я в Україні на період до 2020 року, Концепція загальнодержавної цільової соціальної програми "Здорова нація" на 2009-2013 роки, Міжгалузєва комплексна програма "Здоров'я нації" на 2002-2011 роки, Проект Концепції державної програми "Боротьба з онкологічними захворюваннями" на 2007-2016 роки, Державна програма розвитку системи надання медичної допомоги хворим неврологічного профілю на 2006-2010 рр., Загальнодержавна програма боротьби з онкологічними захворюваннями на 2007-2016 роки, Програма подання громадянам гарантованої державою безоплатної медичної допомоги та значна кількість наказів Міністерства охорони здоров'я України (наказом Міністерства охорони здоров'я від 31 березня 2008 р. № 166 затверджено Концепцію управління якістю медичної допомоги населенню в Україні на період до 2010 року¹), що забезпечують виконання законів, указів Президента, урядових документів.

Постійно діючим органом Кабінету Міністрів України є Секретаріат Кабінету Міністрів України, який здійснює організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України.

При Кабінеті Міністрів України створена Національна рада з питань протидії туберкульозу та ВІЛ-інфекції/СНІДу, яка є постійно діючим консультативно-дорадчим органом.

Основними завданнями Ради є:

- підготовка пропозицій щодо визначення пріоритетів та забезпечення реалізації державної політики з питань протидії туберкульозу та ВІЛ-інфекції/СНІДу, консолідованого використання коштів, передбачених у державному та місцевих бюджетах, коштів міжнародних та громадських організацій, призначених для фінансування програм і заходів з протидії туберкульозу та ВІЛ-інфекції/СНІДу, з метою їх раціонального та ефективного витрачання;

- сприяння узгодженій діяльності міністерств, інших центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, міжнародних та громадських організацій, у тому числі тих, що об'єднують людей, які живуть з туберкульозом та ВІЛ-інфекцією/СНІДом, представників бізнесових кіл, об'єднань профспілок і роботодавців та релігійних організацій з метою реалізації на державному рівні проектів з протидії туберкульозу та ВІЛ-інфекції/СНІДу, зокрема проекту Світового банку "Контроль за туберкульозом та ВІЛ/СНІДом в Україні";

- проведення моніторингу виконання програм та здійснення заходів з протидії туберкульозу та ВІЛ-інфекції/СНІДу;

- участь у розробленні проектів нормативно-правових актів, програм та заходів з протидії туберкульозу та ВІЛ-інфекції/СНІДу;

- інформування Кабінету Міністрів України та громадськості про результати здійснення заходів з протидії туберкульозу та ВІЛ-інфекції/СНІДу¹.

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

Рада міністрів Автономної Республіки Крим є урядом Автономної Республіки Крим. Вона є вищим органом у системі органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим. Одним з основних завдань Ради Міністрів Автономної Республіки Крим є забезпечення реалізації на території Автономної Республіки Крим у сфері охорони здоров'я, охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки, природокористування та в Інших сферах, а також участь у розробленні та виконанні державних програм, а також відповідно до загальнодержавних програм розроблення та забезпечення виконання програм Автономної Республіки Крим з питань соціально-економічного та культурного розвитку, раціонального природокористування, охорони навколишнього природного середовища.

Рада міністрів Автономної Республіки Крим здійснює виконавчі функції та повноваження з таких питань, віднесених до самостійного відання Автономної Республіки Крим як: організації та розвитку охорони здоров'я¹. Так, складовою частиною державної політики охорони здоров'я в Україні є політика охорони здоров'я в Автономній Республіці Крим, місцеві й регіональні комплексні та цільові програми, що формуються Верховною Радою Автономної Республіки Крим, органами місцевого й регіонального самоврядування та відображають специфічні потреби охорони здоров'я населення, яке проживає на відповідних територіях.

Центральні органи виконавчої влади в межах своєї компетенції розробляють програми і прогнози у сфері охорони здоров'я, визначають єдині науково обґрунтовані державні стандарти, критерії та вимоги, що мають сприяти охороні здоров'я населення, формують і розміщують державні замовлення з метою матеріально-технічного забезпечення сфери, здійснюють державний контроль і нагляд та іншу виконавчо-розпорядчу діяльність у сфері охорони здоров'я.

Головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади у сфері охорони здоров'я є Міністерство охорони здоров'я України, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України.

Міністерство формує та забезпечує реалізацію державної політики у сфері охорони здоров'я, формує державну політику у сферах санітарного та епідемічного благополуччя населення, створення, виробництва, контролю якості та реалізації лікарських засобів, медичних імунобіологічних препаратів і медичних виробів, протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та іншим соціально небезпечним захворюванням.

Основними завданнями МОЗ України є:

- формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я;

- формування державної політики у сферах санітарною та епідемічного благополуччя населення, створення, виробництва, контролю якості та реалізації лікарських засобів, медичних імунобіологічних препаратів і медичних виробів, протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та іншим соціально небезпечним захворюванням.

МОЗ України відповідно до покладених на нього завдань:

1) визначає пріоритетні напрями розвитку сфер охорони здоров'я, санітарно-епідемічного благополуччя населення, створення, виробництва, контролю якості та реалізації лікарських засобів, медичних імунобіологічних препаратів і медичних виробів, протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та іншим соціально небезпечним захворюванням;

2) узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до компетенції МОЗ України, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України та п установленому порядку вносить їх на розгляд Президентів України та Кабінету Міністрів України;

3) бере відповідно до законодавства участь у підготовці проєктів міжнародних договорів України, готує щодо укладення і денонсації таких, укладає міжнародні, забезпечує виконання зобов'язань України за міжнародними договорами л питань, то належать до компетенції МОЗ України;

і) забезпечує нормами правове регулювання у сферах охорони здоров'я, санітарно-епідемічного благополуччя населення, протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та іншим соціально небезпечним захворюванням, створення, виробництва, контролю якості та реалізації лікарських засобів, медичних імунобіологічних препаратів" і медичних виробів";

5) інформує та надає роз'яснення щодо здійснення державної політики у сферах охорони здоров'я, благополуччя населення, протидії та іншим соціально небезпечним захворюванням, створення, виробництво, контролю якості та реалізації лікарських засобів, медичних імунобіологічних і медичних виробів;

б) у сфері охорони здоров'я: забезпечує в межах своєї компетенції додержання закладами охорони здоров'я, підприємствами, установами та організаціями права громадян на охорону здоров'я; готує пропозиції стосовно визначення пріоритетних напрямів розвитку охорони здоров'я, розробляє та організовує виконання державних комплексних та цільових програм охорони здоров'я; затверджує критерії та стандарти державної акредитації закладів охорони здоров'я, стандарти, клінічні протоколи надання медичної допомоги, проводить державну акредитацію державних і комунальних закладів охорони здоров'я для застосування трансплантації та діяльності, пов'язаної з нею, державну акредитацію закладів охорони здоров'я усіх форм власності тощо; розробляє статuti вищих медичних (фармацевтичних) навчальних закладів; здійснює контроль якості медичної допомоги; організовує разом з Національною академією наук України. Національною академією медичних наук України наукові дослідження з пріоритетних напрямів розвитку медичної науки; видає спеціальний дозвіл на медичну діяльність у галузі народної і нетрадиційної медицини; затверджує переліки: закладів охорони здоров'я; лікарських, провізорських посад і посад молодших фахівців із фармацевтичним фахом у закладах охорони здоров'я; здійснює організацію служби швидкої медичної допомоги; затверджує Положення про медико-педагогічний контроль за фізичним вихованням учнів у загальноосвітніх навчальних закладах; затверджує Положення про кваліфікаційні класи судових експертів бюро судово-медичної експертизи й положення про кваліфікаційні класи лікарів-судово-психіатричних експертів; затверджує різні форми медичної документації тощо.

Для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції Міністерства охорони здоров'я України, створюється Колегія Міністерства охорони здоров'я України для вирішення питань діяльності Міністерства охорони здоров'я України, колективного і вільного обговорення найважливіших напрямів діяльності. Рішення про утворення колегії Міністерства приймається Міністром охорони здоров'я України. До її складу входять Міністр (голова колегії), перший заступник Міністра, перший заступник Міністра - головний державний санітарний лікар України, заступники Міністра (за посадою), інші керівні працівники Міністерства, члени правління всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування. У разі потреби до складу колегії Міністерства входять керівники інших центральних органів виконавчої влади, підприємств, закладів, установ та організацій, що належать до сфери його управління, народні депутати України, представники інших органів державної влади (за згодою). У випадках, передбачених Положенням про Міністерство, до складу колегії можуть входити представники громадських організацій, творчих спілок, підприємств, наукових установ та інших організацій.

Міністерство охорони здоров'я Автономної Республіки Крим - центральний орган виконавчої влади Кримської автономії, що посідає проміжне становище між Міністерством охорони здоров'я України й органами управління охороною здоров'я районного рівня в Автономній Республіці Крим, якими є головні лікарі центральних районних лікарень. Воно має повноваження щодо здійснення управління закладами охорони здоров'я, розташованими на території автономії, які належать до республіканської (Автономної Республіки Крим) форми власності. За обсягом своїх повноважень Міністерство охорони здоров'я Автономної Республіки Крим нагадує, передусім, управління охорони здоров'я обласної державної адміністрації, але з урахуванням існування у складі України Автономної Республіки Крим, називається Міністерством. Так, вказаний орган забезпечує реалізацію державної політики у сфері охорони здоров'я; прогнозування розвитку мережі закладів охорони здоров'я для нормативного забезпечення населення медико-санітарною допомогою; здійснення заходів, спрямованих на запобігання інфекційним захворюванням, епідеміям і на їх ліквідацію; організовує надання медико-санітарної допомоги населенню, роботу органів медико-соціальної експертизи, закладів судово-медичної та судово-психіатричної експертизи; виконання актів законодавства у сфері охорони здоров'я, державних стандартів, критеріїв та вимог, спрямованих на збереження навколишнього природного середовища і санітарно-епідемічного благополуччя населення, а також додержання нормативів професійної діяльності у сфері охорони здоров'я, вимог Державної фармакопеї, стандартів медичного обслуговування, медичних матеріалів і технологій.

Структура Міністерства побудована відповідно до поставлених завдань і в загальних рисах нагадує структуру Міністерства охорони здоров'я України з урахуванням місцевих особливостей. Міністерство очолює міністр, який має першого заступника і декілька заступників міністра.

У сфері охорони здоров'я України діють центральні органи виконавчої влади, а саме: Державна служба України з лікарських засобів, Державна санітарно-епідеміологічна службу, Державна служба України з контролю за наркотиками та Державна служба України з питань протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та інших соціально небезпечних захворювань.

Так, у 2011 р. у складі Міністерства охорони здоров'я України утворено Державну службу України з лікарських засобів, яка є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра охорони здоров'я України. Державна служба України з лікарських засобів входить до системи органів виконавчої влади у сфері охорони здоров'я та утворюється для забезпечення реалізації державної політики у сферах контролю якості та безпеки лікарських засобів, у тому числі медичних імунобіологічних препаратів, медичної техніки і виробів медичного призначення, що перебувають в обігу та/або застосовуються у сфері охорони здоров'я, дозволені до реалізації в аптечних закладах і їх структурних підрозділах, а також ліцензування господарської діяльності з виробництва лікарських засобів, оптової та роздрібною торгівлі лікарськими засобами.

Основними завданнями Державної служби України з лікарських засобів в:

- внесення пропозицій щодо формування державної політики у сферах контролю якості та безпеки лікарських засобів, медичних виробів, а також ліцензування господарської діяльності з виробництва лікарських засобів, оптової та роздрібною торгівлі лікарськими засобами;
- реалізація державної політики у сфері державного контролю якості та безпеки лікарських засобів і медичних виробів;
- ліцензування господарської діяльності з виробництва лікарських засобів, оптової та роздрібною торгівлі лікарськими засобами.

Вона здійснює свої повноваження безпосередньо та через територіальні органи - державні служби з лікарських засобів в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі.

Ще одним центральним органом виконавчої влади є Державна санітарно-епідеміологічна служба, діяльність якої спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра охорони здоров'я України. Державна санітарно-епідеміологічна служба України входить до системи органів виконавчої влади у галузі охорони здоров'я та створюється для забезпечення реалізації державної політики у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення.

Основними завданнями Державної санітарно-епідеміологічної служби України є:

- внесення пропозицій щодо формування державної політики у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення;
- реалізація державної політики у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення.

Наступним центральним органом виконавчої влади є Державна служба України з контролю за наркотиками, діяльність якої спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Вона є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у сфері формування та забезпечення реалізації державної політики з питань обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, протидії їх незаконному обігу, а також координації діяльності органів виконавчої влади з цих питань.

Основними завданнями Державної служби України з контролю за наркотиками є:

- формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та протидії їх незаконному обігу в межах наданих повноважень;
- здійснення державного регулювання та контролю за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та заходів з протидії їх незаконному обігу в межах наданих повноважень;
- координація діяльності органів виконавчої влади у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та протидії їх незаконному обігу в межах наданих повноважень;
- забезпечення відповідно до міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, взаємодії та інформаційного обміну з міжнародними організаціями і компетентними органами іноземних держав у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, прекурсорів та протидії їх незаконному обігу, а також представлення інтересів України у зазначеній сфері в міжнародних організаціях тощо.

Наступним центральним органом виконавчої влади є Державна служба України з питань протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та інших соціально небезпечних захворювань (Держслужба України соцзахворювань), діяльність якої спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра охорони здоров'я України. Держслужба України соцзахворювань входить до системи органів виконавчої влади та утворюється для реалізації державної політики у сфері протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та інших соціально небезпечних захворювань.

Основними завданнями Державної служби України з питань протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та інших соціально небезпечних захворювань є:

- внесення пропозицій щодо формування державної політики у сфері протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та інших соціально небезпечних захворювань;
- реалізація державної політики у сфері протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та інших соціально небезпечних захворювань.

Державною науковою організацією з проблем медицини та охорони здоров'я є Національна академія медичних наук України¹, яка заснована на державній власності та діє відповідно до законодавства на самоврядній основі². Академія об'єднує у своєму складі дійсних членів (академіків), членів-кореспондентів та іноземних членів, що обираються загальними зборами Академії, та всіх наукових співробітників, що працюють у наукових установах Академії, для спільного проведення досліджень у галузі медичних наук та охорони здоров'я з метою поліпшення здоров'я та продовження життя населення. Національна академія медичних наук України¹ є самоврядною організацією, що діє на основі Статуту, може мати у своєму складі науково-дослідні інститути, науково-практичні центри, навчальні заклади, лабораторії, інші установи для організації та проведення досліджень у галузі медицини.

Основними завданнями Національної академії медичних наук України є:

- визначення пріоритетних напрямів розвитку медичної науки;

- комплексний розвиток медичної науки, проведення фундаментальних та прикладних досліджень у сфері охорони здоров'я і медицини;
- інтеграція академічної, вузівської та галузевої медичної науки з метою вироблення єдиної політики у цій сфері;
- підготовка наукових кадрів вищої кваліфікації;
- участь у розробці пропозицій і рекомендацій з питань розвитку медичної науки і охорони здоров'я, вищої медичної та фармацевтичної освіти;
- підтримка талановитих учених, сприяння науковій творчості молоді в галузі медицини.

Місцеві державні адміністрації здійснюють загальне керівництво закладами охорони здоров'я, які перебувають у сфері їх управління, їх матеріально-фінансовим забезпеченням, організують роботу медичних закладів щодо надання медичної допомоги населенню, здійснюють заходи щодо попередження інфекційних захворювань, епідемії, епізоотії та їх ліквідації тощо. Так, ст. 22 Закону України "Про місцеві державні адміністрації" від 9 квітня 1999 р. визначає повноваження в галузі охорони здоров'я, материнства і дитинства, сім'ї та молоді, а саме: місцева державна адміністрація реалізовує державну політику в галузі охорони здоров'я, материнства і дитинства, сім'ї та молоді; здійснює загальне керівництво закладами охорони здоров'я, що належать до сфери її управління; вживає заходів до збереження мережі закладів охорони здоров'я та розробляє прогнози її розвитку, враховує їх при розробці проектів програм соціально-економічного розвитку; вживає заходів щодо запобігання інфекційним захворюванням, епідеміям, епізоотіям та їх ліквідації; організовує роботу медичних закладів для надання допомоги населенню, надає у межах повноважень встановлені пільги і допомогу, пов'язані з охороною материнства і дитинства, поліпшенням умов життя багатодітних сімей; бере участь у вирішенні питань про визнання місцевості як курорту, встановлення зон санітарної охорони курортів і визначення їх режиму.

Державні, громадські або інші органи, підприємства, установи, організації, посадові особи та громадяни зобов'язані забезпечити пріоритетність охорони здоров'я у власній діяльності, не завдавати шкоди здоров'ю населення і окремих осіб, у межах своєї компетенції надавати допомогу хворим, інвалідам та потерпілим від нещасних випадків, сприяти працівникам органів і закладів охорони здоров'я в їх діяльності, а також виконувати інші обов'язки, передбачені законодавством про охорону здоров'я.

Так, ст. 32 Закону України "Про місцеве самоврядування" визначено перелік повноважень у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту. До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать: а) власні (самоврядні) повноваження: управління закладами охорони здоров'я, які належать територіальним громадам або передані їм, молодіжними підлітковими закладами за місцем проживання, організація їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення; організація медичного обслуговування та харчування у закладах освіти, культури, фізкультури і спорту, оздоровчих закладах, які належать територіальним громадам або передані їм; сприяння роботі творчих спілок, національно-культурних товариств, асоціацій, інших громадських та неприбуткових організацій, які діють у сфері охорони здоров'я; б) делеговані повноваження: забезпечення у межах наданих повноважень доступності і безоплатності медичного обслуговування на відповідній території; забезпечення відповідно до закону розвитку всіх видів медичного обслуговування, розвитку і вдосконалення мережі лікувальних закладів усіх форм власності, організація роботи щодо удосконалення кваліфікації кадрів; забезпечення відповідно до законодавства пільгових категорій населення лікарськими засобами та виробами медичного призначення; реєстрація відповідно до законодавства статутів (положень) розташованих на відповідній території закладів охорони здоров'я, навчально-виховних, культурно-освітніх, фізкультурно-оздоровчих закладів незалежно від форм власності; внесення пропозицій до відповідних органів про ліцензування індивідуальної підприємницької діяльності у сфері охорони здоров'я.

Держава через спеціально уповноважені органи виконавчої влади здійснює контроль і нагляд за дотриманням законодавства про охорону здоров'я, державних стандартів, критеріїв та вимог, спрямованих на забезпечення здорового навколишнього природного середовища і санітарно-епідемічного благополуччя населення, нормативів професійної діяльності у сфері охорони здоров'я, вимог Державної фармакопеї, стандартів медичного обслуговування, медичних матеріалів і технологій.

У визначенні змісту та шляхів виконання загальнодержавних та місцевих програм охорони здоров'я, здійсненні відповідних конкретних заходів, вирішенні кадрових, наукових та інших проблем організації державної діяльності в цій галузі можуть брати участь фахові громадські організації працівників охорони здоров'я та інші об'єднання громадян, у тому числі міжнародні.

Міністерство охорони здоров'я у межах своїх повноважень організовує виконання актів законодавства і здійснює систематичний контроль за їх реалізацією. Зокрема Міністерство охорони здоров'я виконує такі функції: розроблення, координація та контроль за виконанням державних програм розвитку охорони здоров'я, зокрема профілактики захворювань, надання медичної допомоги, розвитку медичної та мікробіологічної промисловості; контроль і нагляд за дотриманням санітарного законодавства, державних стандартів, критеріїв та вимог, спрямованих на забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення; контроль за усуненням причин і умов виникнення та поширення інфекційних хвороб, масових неінфекційних захворювань, отруєнь та радіаційних уражень людей.

Різноманітний характер охорони здоров'я, значний перелік напрямів медичної діяльності обумовлюють особливості підходу стосовно здійснення державного контролю та нагляду в зазначеній сфері. Життя і здоров'я людей є найважливішими соціальними цінностями, тому контрольно-наглядовій діяльності у сфері охорони здоров'я повинна приділятися належна увага. Доцільно визначити три ключових об'єкти контролю та нагляду у сфері охорони здоров'я:

- 1) контроль за наркотиками;
- 2) контроль за лікарськими засобами;

3) санітарно-епідеміологічний нагляд.

Контроль за наркотиками є важливим напрямом діяльності держави у сфері охорони здоров'я. На боротьбу з наркоманією спрямовують свою діяльність правоохоронні органи, громадські організації, медичні установи тощо. Одним із ключових державних органів у цій системі є Державна служба України з контролю за наркотиками, яка:

- формує та забезпечує реалізації державної політики у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та протидії їх незаконному обігу в межах наданих повноважень;

- здійснює державне регулювання та контроль за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та заходів з протидії їх незаконному обігу в межах наданих повноважень ("Положення про Державну службу України з контролю за наркотиками, затверджене Указом Президента України від 13 квітня 2011 р. Лф 457/2011).

Контроль за лікарськими засобами є важливою ланкою державного регулювання у сфері охорони здоров'я, оскільки значна частина ліків випускаються з порушенням діючих норм, є підробками, або такими, ефективність яких не відповідає заявленим виробниками показникам. Керуючись тим, що практична більшість пацієнтів для лікування використовують лікарські засоби, контроль за їх обігом має бути поставлений на належному рівні. З цією метою діє Державна служба з лікарських засобів¹, основними завданнями якої щодо контролю є:

- участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері виробництва, контролю за якістю та реалізацією лікарських засобів;

- здійснення державного контролю за дотриманням вимог законодавства щодо: забезпечення якості та безпеки лікарських засобів і медичних виробів, у тому числі тих, які закупаються за кошти державного і місцевих бюджетів, на всіх етапах обігу, зокрема під час їх виробництва, зберігання, транспортування, реалізації суб'єктами господарської діяльності, утилізації та знищення, в тому числі правил здійснення належних практик (виробничої, дистриб'юторської, зберігання, аптечної);

- здійснення контролю за дотриманням вимог технічних регламентів щодо медичних виробів;

- здійснення державного контролю ввозу на митну територію України лікарських засобів;

- здійснення державного контролю та нагляду за дотриманням вимог стандартів і технічних умов при транспортуванні, зберіганні та використанні лікарських засобів, у тому числі імунобіологічних препаратів та медичних виробів тощо (Указ Президента України від 8 квітня 2011 р. Лф 440/2011 "Про затвердження Положення про Державну службу України з лікарських засобів").

Державний санітарно-епідеміологічний нагляд - діяльність органів, установ і закладів державної санітарно-епідеміологічної служби з контролю за дотриманням юридичними та фізичними особами санітарного законодавства з метою попередження, виявлення, зменшення або усунення шкідливого впливу небезпечних факторів на здоров'я людей та із застосування заходів правового характеру щодо порушників.

Основними завданнями цієї діяльності в:

- здійснює державний санітарно-епідеміологічний нагляд та контроль за дотриманням вимог санітарного законодавства органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування, органами влади Автономної Республіки Крим, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності, фізичними особами та громадянами, реалізацією ними санітарних та протиепідемічних (профілактичних) заходів;

- здійснює нагляд за дотриманням вимог санітарних норм у стандартах;

- здійснює контроль за дотриманням показників вмісту шкідливих для здоров'я людини речовин і інгредієнтів у тютюнових виробах, які реалізуються на території України, та моніторингу ефективності вжитих заходів з попередження і зменшення вживання тютюнових виробів та їх шкідливого впливу на здоров'я населення;

- здійснює контроль і нагляд за дотриманням вимог стандартів і технічних умов при транспортуванні, зберіганні і використанні (експлуатації) нехарчової продукції;

- здійснює державний санітарно-епідеміологічний нагляд за застосуванням дезінфекційних засобів і проведенням дезінфекційних заходів;

- здійснює епідеміологічний нагляд за побічною дією імунобіологічних препаратів та їх епідеміологічною ефективністю.

Метою державного санітарно-епідеміологічного нагляду є запобігання, виявлення та недотримання санітарного законодавства.

Державний санітарно-епідеміологічний нагляд здійснюється вибірковими перевітками дотримання санітарного законодавства за планами органів, установ та закладів державної санітарно-епідеміологічної служби, а також позапланово залежно від санітарної, епідемічної ситуації та за заявами громадян. Результати перевірки оформлюються актом, форма і порядок складання якого визначаються головним державним санітарним лікарем України (Закон України від 24 лютого 1994р. М4004-ХІІ "Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення" (зі змінами від 17 лютого 2011 р.).

Отже, основною метою публічного адміністрування сфери охорони здоров'я є створити сприятливі умови розвитку цієї галузі, зупинити її руйнування, розпад, створити умови для реального доступу населення до якісних медичних послуг, перевести галузь на якісно новий рівень та впровадити ефективне медичне страхування.

Адміністративні послуги в сфері охорони здоров'я

У правовому полі використовуються терміни "послуги" і "адміністративні послуги в сфері охорони здоров'я", які несуть різне змістовне навантаження.

Адміністративні послуги в сфері охорони здоров'я - це результат здійснення владних повноважень адміністративним органом охорони здоров'я, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо).

Основними напрямками надання послуг у сфері охорони здоров'я є:

- індивідуально-орієнтовані клінічні послуги;
- орієнтовані на населення масові послуги (стандартні послуги, які передбачають контроль за розповсюдженням інфекційних захворювань, вакцинацію тощо);
- послуги, орієнтовані на сім'ю, громаду, які стимулюють самодопомогу.

Слід перерахувати послуги у сфері охорони здоров'я:

- послуги у сфері охорони здоров'я та з надання соціальної допомоги;
- послуги у сфері охорони здоров'я людини;
- послуги лікувальних закладів;
- послуги з лікарської практики;
- стоматологічні послуги;
- інші послуги з охорони здоров'я людини;
- акупунктура;
- апітерапія;
- фітотерапія;
- мануальна терапія;
- ветеринарні послуги;
- послуги з соціальної допомоги¹.

Відмежування категорії "послуги" та "адміністративні" послуги ґрунтується на тому, що адміністративні послуги надаються публічною адміністрацією за зверненням фізичних або юридичних осіб і спрямовані на реалізацію їх прав, свобод та публічних інтересів.

У сфері охорони здоров'я визначено широкий перелік послуг. Вони мають свою специфіку, визначену особливістю самої сфери.

У числі адміністративних послуг, згідно із постановою КМУ від 17 липня 2009р. № 737 "Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг, у сфері охорони здоров'я надаються такі адміністративні послуги:

- 1) ліцензування господарської діяльності з медичної практики;
- 2) ліцензування господарської діяльності з переробки донорської крові та її компонентів, виготовлення з них препаратів;
- 3) ліцензування на проведення дезінфекційних, дезінсекційних, дератизаційних робіт (крім робіт на об'єктах ветеринарного контролю);
- 4) державна акредитація закладів охорони здоров'я.

Надання адміністративних послуг у сфері охорони здоров'я є результатом здійснення владних повноважень публічною адміністрацією, компетенція якої розповсюджується на сферу охорони здоров'я, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними, юридичними або іншими колективними особами прав, свобод і законних інтересів в даній сфері за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо).

Відповідно суб'єкти адміністративних послуг у сфері охорони здоров'я - це органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, які перебувають у їх управлінні.

Адміністративні послуги у сфері охорони здоров'я можна поділити на групи, залежно від того, ким вони надаються:

- 1) Міністерством охорони здоров'я України;
- 2) центральними органами виконавчої влади;
- 3) місцевими державними адміністраціями;
- 4) органами місцевого самоврядування.

Міністерство охорони здоров'я України надає такі послуги

видає дозволи на:

- застосування методів профілактики, діагностики й лікування;
- зайняття народною медициною (цілительством), медико-соціальною експертизу з метою виявлення ступеня обмеження життєдіяльності особи;
- медичну діяльність у галузі народної і нетрадиційної медицини;
- застосування в Україні лікарських засобів, які відпускаються без рецептів з аптек та їх структурних підрозділів, лікарських засобів, що підлягають лабораторному аналізу;
- ввезення на митну територію України незареєстрованих лікарських засобів, стандартних зразків, реагентів, ввезення і вивезення зразків біологічного матеріалу та супутніх матеріалів, призначених для проведення доклінічних, клінічних випробувань і наукових досліджень;
- ввезення незареєстрованих в Україні лікарських засобів у встановленому законодавством порядку;
- видачу ліцензії суб'єктам господарювання незалежно від форм власності та відомчого підпорядкування на право провадження господарської діяльності з медичної практики;

видає сертифікати:

- закладам охорони здоров'я, крім фармацевтичних (аптечних) закладів, здійснює атестацію вимірювальних лабораторій у закладах охорони здоров'я, головних та базових організацій метрологічної служби МОЗ України;
- на виробництво лікарських засобів, лікарських засобів для міжнародної торгівлі, проведення сертифікації підприємств, які здійснюють оптову реалізацію (дистрибуцію) лікарських засобів тощо.

видає експертні висновки щодо:

- виявлення ступеня обмеження життєдіяльності особи;

- реєстраційних матеріалів (реєстраційного досьє) і здійснює контроль якості лікарських засобів; проводить державний реєстр:
 - лікарських засобів, допоміжних речовин, лікарської рослинної сировини, лікувальної косметики, імунобіологічних препаратів, біоматеріалів.
- В той самий час, Державна служба України з лікарських засобів надає такі послуги:
- ліцензування господарської діяльності з виробництва лікарських засобів, оптової та роздрібною торгівлі лікарськими засобами;
 - галузеву атестацію лабораторій з контролю якості лікарських засобів;
 - проводить атестацію провізорів і фармацевтів;
 - щодо державної реєстрації медичних виробів;
 - одноразові дозволи на ввезення на митну територію України незареєстрованих медичних виробів ТОО.
- Державна санітарно-епідеміологічна служба надає такі послуги:
- дозволи, висновки, гігієнічні сертифікати, інші документи дозвільного характеру тощо.
- Державна служба з питань протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та інших соціально небезпечних захворювань надає такі послуги:
- реєструє донорів крові та її компонентів;
 - видає ліцензії на право провадження діяльності з переробки донорської крові та її компонентів, виготовлення з них препаратів, діяльності банків пуповинної крові, інших тканин і клітин людини;
 - реєструє ліцензіатів з переробки донорської крові та її компонентів, виготовлення з них препаратів, діяльності банків пуповинної крові, інших тканин і клітин людини;
- Державна служба України з контролю за наркотиками надає такі послуги:
- ліцензує та переоформляє ліцензії на провадження діяльності, пов'язаної з обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів тощо.

9. Публічне адміністрування у сфері молоді та спорту

Сучасна ситуація у державі й суспільстві вимагає негайних заходів, спрямованих на формування стратегії соціально-економічного, політичного й культурного розвитку України, що припускає послідовну реалізацію заходів довгострокового характеру, спрямованих на подальше вдосконалення держави, підвищення рівня життя його населення. Досвід останніх десятиліть переконливо доводить, що політичних і економічних успіхів досягають саме ті держави, які приділяють посилену увагу молоді; що стійкий розвиток демонструють саме ті суспільства, які переглянули традиційні погляди на систему взаємин між поколіннями і на їх значення для політичного й соціально-економічного розвитку. Саме тому в новому тисячолітті стратегічні переваги будуть у тих держав і суспільств, які навчаться ефективно використовувати людський потенціал і, у першу чергу, той інноваційний потенціал розвитку, носієм якого є молодь.

В Україні проживають понад 11 млн молодих громадян, які складають 22,6 відсотка населення країни. Молодь як соціально-демографічна група характеризується не лише віковими ознаками, а й специфікою соціального становлення, особливим місцем у структурі суспільства.

Молодь, молоді громадяни - громадяни України віком від 14 до 35 років. Дане визначення зводиться до численних ознак цієї категорії, не наділяючи її змістовним забарвленням, від чого вона втрачає сутнісний зміст, особливість.

Молодь є потужним людським ресурсом та рушійною силою будь-якого суспільства. Глобалізаційні процеси сучасності зумовили нагальну необхідність розвитку та розкриття духовного, інтелектуального, професійного потенціалу молодих людей для розбудови демократичного суспільства в Україні. Підтримка молодих людей, їхнє залучення до творчої, активної участі в житті суспільства - це інвестиції в розвиток стратегічних ресурсів держави, оскільки саме молоде покоління українців виконує такі важливі соціальні функції, як: успадкування та розвиток досягнутого рівня піднесення суспільства та держави і несе функцію соціального відтворення, відповідаючи за збереження та спадкоємність розвитку суспільства.

Молодь - це той образ, у якому суспільство відображає своє уявлення про сьогоднішнє та про майбутнє.

Разом із тим, молодість як певна визначена фаза, етап життєвого циклу біологічно універсальна, але її конкретні вікові рамки, пов'язаний з нею соціальний статус і соціально-психологічні особливості мають соціально-історичну природу і залежать від суспільного ладу, культури та властивих даному суспільству закономірностей соціалізації.

Слід зазначити, що поняття "молодь" досить різнопланово трактується в багатьох галузях науки - філософії, соціології, політології, педагогіці, психології тощо.

Молодь - це суспільна диференційована соціально-демографічна спільнота, якій притаманні специфічні фізіологічні, психологічні, пізнавальні, культурно-освітні властивості, що характеризують її біосоціальне дозрівання як здійснення самовиразу її внутрішніх сутнісних сил і соціальних якостей².

Останнім часом нижньою межею молодіжного віку вважається 14 років, верхньою - 35 років. В основу цієї точки зору (14-35 років) покладено тезу про "продовження юності", збільшення часу входження у соціальне життя. Розширення загальноприйнятих у 60-70-ті роки ХХ ст. вікових меж молоді від 16-30 до 14-35 років відображає об'єктивні процеси в розвитку людства. З одного боку, життя дедалі наполегливіше висуває завдання більш ранньої соціальної зрілості молоді, залучення її до трудової практики на ранніх етапах життя, з іншого - розширюються межі середнього і старшого віку, тривалість життя загалом, подовжуються терміни навчання та соціально-політичної адаптації, стабілізації сімейно-побутового статусу.

Держава як потужний, впливовий та дієвий механізм сприяє правовому і соціальному захисту молоді, створює належні умови для всебічного розвитку молодого покоління.

В умовах соціально-економічних і політичних перетворень сучасної України особливого значення набувають питання зміцнення фізичного і духовного здоров'я молоді, формування здорового способу життя.

Світовий досвід показує, що засоби фізичної культури і спорту володіють універсальною здатністю в комплексі вирішувати проблеми підвищення рівня здоров'я населення і формування здорового морально-психологічного клімату в колективах і в суспільстві в цілому. Розуміння того, що майбутнє будь-якої країни обумовлюється здоров'ям членів суспільства, призвело до посилення ролі фізичної культури і спорту в діяльності зі зміцнення держави і суспільства, активного використання засобів фізичної культури і спорту в підтримці та зміцненні здоров'я населення.

Фізична культура - діяльність суб'єктів сфери фізичної культури і спорту, спрямована на забезпечення рухової активності людей з метою їх гармонійного, передусім фізичного, розвитку та ведення здорового способу життя.

Фізична культура має такі напрями: фізичне виховання різних груп населення, масовий спорт, фізкультурно-спортивна реабілітація.

Фізичне виховання різних груп населення - напрям фізичної культури, пов'язаний з процесом виховання особи, набуттям нею відповідних знань та умінь з використання рухової активності для всебічного розвитку, оздоровлення та забезпечення готовності до професійної діяльності та активної участі в суспільному житті.

Спорт - органічна частина фізичної культури, особлива сфера виявлення та уніфікованого порівняння досягнень людей в певних видах фізичних вправ, технічної, інтелектуальної та іншої підготовки шляхом змагальної діяльності.

Спорт має такі напрями: дитячий спорт, дитячо-юнацький спорт, резервний спорт, спорт вищих досягнень, професійний спорт, спорт ветеранів, олімпійський спорт, неолімпійський спорт, спорт інвалідів тощо.

Масовий спорт (спорт для всіх) - діяльність суб'єктів сфери фізичної культури і спорту, спрямована на забезпечення рухової активності людей під час їх дозвілля для зміцнення здоров'я.

Сучасний спорт вищих досягнень поділяється на:

а) любительський спорт, куди слід віднести спортсменів-школярів, студентів і умовно "військовослужбовців", які одержують винагороди тільки за час, витрачений на спорт, без відповідних соціальних гарантій, що встановлюються для професіоналів. Певна частина цих спортсменів згодом переходить в справжні професіонали;

б) професійний спорт, який має комерційний характер.

Професійний спорт - це діяльність суб'єктів сфери фізичної культури і спорту, спрямована на виявлення та уніфіковане порівняння досягнень людей у фізичній, інтелектуальній та іншій підготовленостях шляхом проведення спортивних змагань та відповідної підготовки до них.

Під неолімпійським спортом розуміється напрям спорту, пов'язаний з організацією та проведенням спортивних змагань з неолімпійських видів спорту та підготовкою спортсменів до цих змагань.

Олімпійський спорт - напрям спорту, пов'язаний з організацією та проведенням спортивних змагань з олімпійських видів спорту та підготовкою спортсменів до цих змагань.

Спорт інвалідів - напрям спорту, пов'язаний з організацією та проведенням спортивних змагань з видів спорту інвалідів та підготовкою спортсменів до цих змагань.

Загалом фізкультурно-оздоровча і спортивна діяльність охоплює різноманітні види діяльності, об'єднані загальною метою: підготовка спортсменів; проведення занять з фізичної культури і спорту; проведення спортивних турнірів, змагань і спортивно-видовищних заходів; організація спортивних заходів; показові виступи спортсменів; навчання населення навичкам спорту тощо.

Усі види цієї діяльності пов'язані між собою спільними ознаками. Зокрема можна виділити такі:

а) безпосередню спрямованість на забезпечення конституційних прав громадян на охорону здоров'я і відпочинок, а також на право громадян займатися фізичною культурою і спортом;

б) здійснення значного обсягу такої діяльності за рахунок державного або комунального бюджетів;

в) вживання однакових методів і засобів державного регулювання;

г) формування і надання послуг з відновлення фізичних і духовних сил людини;

г) матеріально-технічна база для їх здійснення представлена в основному виробництвом спортивної промисловості, велика частина якої має спеціальний правовий режим.

Наявність спільних характеристик дозволяє розглядати зазначені види діяльності разом, об'єднуючи їх під загальною назвою "фізкультурно-оздоровча і спортивна діяльність".

Розвитку фізкультурно-оздоровчої і спортивної діяльності надають увагу фахівці різних сфер життєдіяльності (юристи, спортсмени, економісти, медики та ін.).

Державна молодіжна політика поширюється на громадян України віком від 14 до 35 років незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової і національної належності, статі, освіти, мови, ставлення до релігії, роду і характеру занять і здійснюється через органи державної виконавчої влади, установи, соціальні інститути та об'єднання молодих громадян.

Державна політика стосовно окремих соціальних груп суспільства існує багато років, однак як цілісна система політико-правових основ, організаційно-кадрова система соціальної роботи із забезпечення практичної реалізації прав і свобод, запитів і потреб молоді в багатьох країнах починає формуватися лише у другій половині ХХ ст. Проблемами, що наприкінці ХХ-на початку ХХІ ст. зумовили потребу розробки й реалізації принципово нової державної молодіжної політики, зокрема й в Україні, були: ускладнення життя, вплив інтеграційних, глобалізаційних процесів на розвиток і взаємини між державами, загострення багатьох соціально-економічних, політичних і духовних процесів, криза духовних ідеалів і орієнтацій громадян у країнах перехідного періоду тощо.

Суть, особливості, практичне здійснення державної молодіжної політики в конкретній державі зумовлюються багатьма складовими, однак провідними є: характер держави, особливості її політичної системи, специфіка формування й реалізації соціальної політики тощо. Звідси визначають декілька основних моделей державної

молодіжної політики, з-поміж яких вирізняють дві домінуючі за кількістю країн, де вони присутні: неоконсервативну (приміром у США), коли держава найперше надає соціальну допомогу тим категоріям і групам молоді, що її потребують, і соціал-демократичну (в більшості європейських країн), де держава практично бере на себе відповідальність за розв'язання майже всіх проблем молоді. Характерною особливістю молодіжної політики в європейських країнах є те, що вона здебільшого реалізується у трьох напрямках. Тобто держава, її органи розв'язують актуальні проблеми молоді в соціально-економічній, культурно-духовній сфері та у сфері молодіжного руху. При цьому більшість розвинених країн (Німеччина, Австрія, Фінляндія, Франція) продовжують розробляти й удосконалювати специфічне ювенальне законодавство. У багатьох країнах молодіжна політика реалізується завдяки відповідним державним і регіональним програмам, ґрунтується на створенні певних гарантій, умов для розвитку й самореалізації молоді.

У більшості країн світу державна молодіжна політика найчастіше має трирівневу структуру та проводиться на державному (загальнонаціональному), регіональному й місцевому (муніципальному, районному) рівнях. Сама молодь при цьому повинна брати участь у розробці молодіжної політики, яка є основою її існування. Без реалізації на практиці цього фундаментального принципу вся молодіжна політика буде зведена нанівець¹.

До цього додамо й ту принципову обставину, що відмінність у моделях і практиці здійснення державної молодіжної політики значною мірою зумовлюється характером соціальної політики в конкретній країні. Серед різноманіття моделей соціальної політики виокремимо дві: соціально-демократичну та ліберальну.

Соціально-демократична модель досить мало вимог ставить до людини (особистості) в реалізації життєвих планів і програм, ґрунтується на так званих патерналістських засадах турботи про всіх, переважно апелює до держави, від якої очікують підтримки й турботи. Така модель, власне, й існувала в колишньому СРСР.

Ліберальна модель є протилежною соціально-демократичній, бо створює максимальні можливості для самореалізації людини. Ідеться про так звані рівні шанси й можливості та соціальну підтримку тих, хто без сторонньої допомоги, зокрема й з боку держави, неспроможний вирішити власні питання й проблеми².

Молодіжна державна політика незалежної України фактично почала формуватися ще в останнє десятиліття існування колишнього СРСР. Так, до розробки першого молодіжного Закону СРСР "Про загальні засади державної молодіжної політики в СРСР", який було прийнято у квітні 1991 р., мали стосунок українські юристи, науковці С. Головатий, М. Головатий, А. Матвієнко та ін.³

До прийняття цього документа в колишніх союзних республіках, зокрема в УРСР, уже велася велика підготовча робота з розробки молодіжного законодавства, бо навіть у згаданому законі була спеціальна ст. 2 "Компетенція Союзу РСР і республік у галузі державної молодіжної політики", згідно з якою союзні республіки мали подбати про створення молодіжного законодавства на місцях.

Головними державними структурами, котрі опікувалися розробкою перших нормативно-правових актів, що мали започаткувати в Україні принципово нову державну молодіжну політику, стали Комісія у справах молоді Верховної Ради УРСР дванадцятого скликання (голова - А. Матвієнко, заступник - Ю. Збітнев, секретар - А. Толстоухов) і Міністерство у справах сім'ї та спорту УРСР (міністр - В. Борзов).

На першому етапі розробки концептуальних засад і перших проектів законів, що мали обстоювати державну молодіжну політику, було сформовано Тимчасовий молодіжний творчий колектив наукового центру з проблем молоді ЦК ЛКСМУ (пізніше - Науково-дослідний інститут проблем молоді).

Перший концептуально-правовий документ нової державної молодіжної політики в новітній Україні прийнято 15 грудня 1992 р. шостою сесією Верховної Ради України дванадцятого скликання. Це була Декларація про загальні засади державної молодіжної політики в Україні. Принципово важливо, що в цьому документі молодіжна політика визначалася як "пріоритетний та специфічний" напрям у державній політиці взагалі.

У декларації дано визначення поняття "державної молодіжної політики" як "системної діяльності держави у відносинах з особистістю, молоддю, молодіжним рухом, що здійснюється в законодавчій, виконавчій, судовій сферах і ставить за мету створення соціально-економічних, політичних, організаційних, правових умов та гарантій для життєвого самовизначення, інтелектуального, морального, фізичного розвитку молоді, реалізації її творчого потенціалу як у власних інтересах, так і в інтересах України", визначено суб'єкти такої політики. Зазначимо, що проголошення державної незалежності України відбулося саме тоді, коли створення інститутів державної молодіжної політики було фактично розпочато. З літа 1991 р. вже існували Міністерство України у справах молоді та спорту і його відомчий Український науково-дослідний інститут проблем молоді, який надалі й став основним теоретико-методологічним центром з подальшої розробки законодавчої бази та організаційно-методичних засад практичної реалізації державної молодіжної політики.

На відміну від України, в більшості країн світу державна молодіжна політика розрахована передовсім на так звані вразливі категорії, а інша молодь лише стимулюється державою.

Як і в інших країнах, в Україні розробляється спеціальне ювенальне законодавство, але не так дієво, як у них, стимулюється розвиток молодіжного руху, підтримується рух волонтерський, діяльність спеціалізованих соціальних служб для молоді. Тож дедалі більшою є потреба формування й практичної реалізації такої молодіжної політики, суб'єктом якої разом із державою була б сама молодь. А реалізовуватися вона має за активної участі всього молодого покоління.

Державна молодіжна політика формується та реалізується шляхом:

- прийняття законодавчих актів, рішень державних органів, спрямованих на реалізацію державної молодіжної політики;

проведення у Верховній Раді України щорічних слухань про становище молоді та підготовки доповіді з цього питання Верховній Раді України, Президенту України;

- діяльності в органах державної влади та управління всіх рівнів структурних підрозділів, що займаються проблемами молоді;
- створення соціальних служб для молоді та підготовки соціальних працівників;
- розробки та реалізації державних цільових програм з питань молодіжної політики;
- виділення у державному та місцевих бюджетах цільових коштів на фінансування державної молодіжної політики, залучення матеріальних і фінансових ресурсів підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян, заінтересованих у роботі з молоддю;
- утворення спеціальних фондів.

Державна молодіжна політика в Україні є пріоритетним і специфічним напрямом діяльності держави і здійснюється:

- в інтересах молодої людини, суспільства, держави;
- з урахуванням можливостей України, її економічного, соціального, історичного, культурного розвитку і світового досвіду державної підтримки молоді.

Головними завданнями державної молодіжної політики є:

- вивчення становища молоді, створення необхідних умов для зміцнення правових та матеріальних гарантій щодо здійснення прав і свобод молодих громадян, діяльності молодіжних організацій для повноцінного соціального становлення та розвитку молоді;

- допомога молодим людям у реалізації її самореалізації їх творчих можливостей та ініціатив, широке залучення юнаків і дівчат до активної участі у національно-культурному відродженні українського народу, формуванні його свідомості, розвитку традицій та національно-етнічних особливостей;

- залучення молоді до активної участі в економічному розвитку України;
- надання державою кожній молодій людині соціальних послуг по навчанню, вихованню, духовному і фізичному розвитку, професійній підготовці;

- координація зусиль усіх організацій та соціальних інститутів, що працюють з молоддю.

Головними принципами державної молодіжної політики є:

- повага до поглядів молоді та її переконань;
- надання права і залучення молоді до безпосередньої участі у формуванні й реалізації політики та програм, що стосуються суспільства взагалі і молоді зокрема;

- правовий та соціальний захист молодих громадян, перш за все осіб, які не досягли 18 років, з метою створення необхідних стартових можливостей для їх повноцінного соціального становлення та розвитку;

- сприяння ініціативі та активності молоді в усіх сферах життєдіяльності суспільства.

Логічним продовженням державної молодіжної політики є публічне адміністрування саме у сфері фізичної культури та спорту.

Фізична культура - складова частина загальної культури суспільства, спрямована на зміцнення здоров'я, розвиток фізичних, морально-вольових та інтелектуальних здібностей людини з метою гармонійного формування її особистості. Фізична культура є важливим засобом підвищення соціальної і трудової активності людей, задоволення їх моральних, естетичних та творчих запитів, життєво важливої потреби взаємного спілкування, розвитку дружніх стосунків між народами.

Спорт є органічною частиною фізичної культури, особливою сферою виявлення та уніфікованого порівняння досягнень людей у певних видах фізичних вправ, технічної, інтелектуальної та іншої підготовки.

Державна політика у сфері фізичної культури і спорту спрямовується на створення необхідних умов для забезпечення оптимальної рухової активності кожної людини впродовж усього життя як важливого чинника здорового способу життя, профілактики захворювань, організації змістовного дозвілля; максимальної реалізації здібностей обдарованих осіб у спорті вищих досягнень, формування у громадян почуття гордості за свою країну, підвищення авторитету держави у світовому спортивному русі.

Аналіз рівня охоплення населення масовим спортом у світі засвідчує, що українці у декілька разів поступаються за цим показником провідним країнам. За даними державної статистики, 13% наших співгромадян залучено до занять фізичною культурою і спортом.

Відповідно до результатів спеціальних досліджень під керівництвом тренера або інструктора у спортивних клубах, фітнес-центрах із сплатою наданих послуг займається 4% населення. Лише кожен п'ятдесятій мешканець України бере участь у спортивних змаганнях. Гіподинамія характерна для більшості людей працездатного та похилого віку (відповідно 92-94% та 96-97%). Лише кожна десята дитина 6-18 років займається у системі дитячо-юнацьких спортивних закладів.

Результативність виступів вітчизняних спортсменів на міжнародних змаганнях характеризується відсутністю достатньої стабільності та стійкої тенденції до покращення. Особливе занепокоєння викликає результативність підготовки резерву для національних збірних команд України.

Низький рівень оздоровчої рухової активності населення стримує формування здорового способу життя, від якого на 60% залежить стан здоров'я людини. Роль медицини - 8-10%.

Загострення екологічного становища, вади соціального захисту, проблеми охорони здоров'я та низький рівень фізичної культури населення зумовлюють напружену демографічну ситуацію в Україні. Різниця у тривалості життя в Україні і країнах Західної Європи складає для чоловіків майже 13, для жінок - 8 років. Показники смертності від хвороб системи кровообігу в українців найвищі серед європейців.

Такий стан здоров'я нації обумовлює значні безпосередні та побічні втрати для вітчизняної економіки. Для довідки: канадські експерти вважають, що витрати на лікування захворювань, які пов'язані з недостатньою фізичною активністю канадців, складають приблизно 2,5 млрд канадських доларів на рік. Втрати від передчасної смерті

працездатного населення в США оцінюються в 25-30 млрд американських доларів на рік. Аналогічні тенденції характерні і для України.

Велика кількість дітей (до 80%) має відхилення у фізичному розвитку та стані здоров'я. Різко прогресують у молодого покоління хронічні хвороби серця, неврози, артрити, сколіози, ожиріння тощо. Ситуація загострюється через зростаючу популярність у дитячому та молодіжному середовищі привабливих видів нефізичної діяльності (ігрові автомати, комп'ютерні ігри тощо).

У зв'язку з відсутністю традицій здорового способу життя та активного дозвілля, виховання молоді на прикладах уславлених вітчизняних спортсменів для українського суспільства гострою проблемою залишається широке розповсюдження тютюнопаління, зловживання алкоголем, вживання наркотичних засобів. Як наслідок зростають антигромадські прояви та загострюється криміногенна ситуація, особливо у молодіжному середовищі.

Проблеми спорту вищих досягнень стримують утвердження позитивного міжнародного іміджу України як спортивної держави та не сприяють патріотичному вихованню населення.

Пріоритети державної політики у сфері фізичної культури і спорту.

1. Удосконалення нормативно-правового забезпечення сфери. Підготовка і подання на розгляд Верховної Ради України законопроектів про нову редакцію Закону України "Про фізичну культуру і спорт" та про державну спортивну лотерею. Підготовка та затвердження Державної програми розвитку фізичної культури і спорту в Україні на 2006- 2010 роки.

2. Забезпечення розвитку інфраструктури фізкультурно-оздоровчої та спортивно-масової роботи за місцем навчання, роботи, проживання та відпочинку населення.

3. Підвищення ефективності підготовки спортсменів національних збірних команд шляхом формування мережі національних, регіональних та інших центрів олімпійської підготовки та формування штатних спортивних команд фізкультурно-спортивних товариств, відомств та регіонів.

4. Удосконалення системи дитячо-юнацького та резервного спорту, яка об'єднує 1756 закладів спортивної спрямованості: дитячо-юнацькі спортивні школи, центри олімпійської підготовки, спеціалізовані навчальні заклади спортивного профілю; школи вищої спортивної майстерності.

5. Збільшення обсягів видатків з бюджетів усіх рівнів та позабюджетного фінансування сфери фізичної культури і спорту.

6. Удосконалення системи кадрового, матеріально-технічного, науково-методичного, медико-біологічного та інформаційного забезпечення розвитку фізичної культури і спорту.

Упродовж останнього десятиліття Українська держава чимало зробила для формування і реалізації принципово нової державної молодіжної політики. Цей період, незважаючи на суперечливість оцінок його результатів, залишив помітний слід у її реалізації, наблизив Україну до сучасних орієнтирів світового розвитку. Адже саме тоді було закладено базові цінності, які при визначенні шляхів соціального, політичного розвитку української молоді не можуть бути предметом компромісів чи політичних торгів.

Для правового забезпечення практичної реалізації державної молодіжної політики проведено значну роботу щодо створення законодавчо-нормативної бази.

Нормативно-правові акти, що регулюють державну молодіжну політику.

Декларація "Про загальні засади державної молодіжної політики в Україні*" від 15 грудня 1992р., яка визначає, що державна молодіжна політика - це системна діяльність держави у відносинах з особистістю, молоддю, молодіжним рухом, що здійснюється в законодавчій, виконавчій, судовій сферах і ставить за мету створення соціально-економічних, політичних, організаційних, правових умов та гарантій для життєвого самовизначення, інтелектуального, морального, фізичного розвитку молоді, реалізації її творчого потенціалу як у власних інтересах, так і в інтересах України.

Закон України "Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні" від 5 лютого 1993р., який визначає загальні засади створення організаційних, соціально-економічних, політико-правових умов соціального становлення та розвитку молодих громадян України в інтересах особистості, суспільства та держави, основні напрями реалізації державної молодіжної політики в Україні щодо соціального становлення та розвитку молоді.

Закон України "Про молодіжні та дитячі громадські організації" від 1 грудня 1998 р., який визначає особливості організаційних і правових засад утворення та діяльності молодіжних і дитячих громадських організацій та державні гарантії забезпечення їх діяльності.

Закон України "Про соціальну роботу з дітьми та молоддю" від 21 червня 2001 р., який визначає організаційні і правові засади соціальної роботи з сім'ями, дітьми та молоддю.

Постанова Кабінету Міністрів України "Про стан реалізації державної молодіжної політики" від 18 червня 1999р. № 1059, яка з метою більш активного залучення молоді до громадського життя, посилення роботи з реалізації державної молодіжної політики затверджує заходи щодо реалізації державної молодіжної політики.

Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Державної програми забезпечення молоді житлом на 2002-2012роки" від 29 липня 2002 р. № 1089, яка прийнята на виконання п. 1 Розпорядження Президента України від 6 жовтня 1999 р. №244 "Про сприяння розвитку молодіжного житлового будівництва".

Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Типового положення про молодіжний трудовий загін" від 3 липня 2006 р. № 899, в якій визначено, що молодіжний трудовий загін - це тимчасове формування, утворене з метою забезпечення вторинної зайнятості молоді у вільний від навчання час.

Фізична культура і спорт відіграють важливу роль у формуванні, зміцненні, збереженні здоров'я громадян, підвищенні працездатності та збільшенні тривалості активного життя, утвердженні міжнародного спортивного авторитету держави. В Україні склалася критична ситуація у сфері фізичної культури і спорту: за офіційними

даними лише 13% населення залучено до занять фізичною культурою і спортом. Недооцінка соціально-економічної, оздоровчої і виховної ролі фізичної культури і спорту, відсутність чітко скоординованих програм взаємодії різних державних структур і громадських організацій, які беруть участь у фізкультурно-спортивному русі, негативно позначається на здоров'ї населення, соціально-економічному розвитку держави. За інтегральним показником здоров'я населення - середньою очікуваною тривалістю життя людини Україна посідає одне з останніх місць в Європі.

Аналізуючи систему національного законодавства в галузі спорту слід констатувати, що на даний момент вона є досить громіздкою, розгалуженою та недостатньо ефективною.

Закон України від 14 вересня 2000р. "Про підтримку олімпійського, параолімпійського руху та спорту вищих досягнень в Україні, який забезпечує правове регулювання відносин, спрямованих на розвиток олімпійського та параолімпійського руху в Україні, гарантує державну підтримку його учасникам. Метою Закону є сприяння створенню передумов для успішної підготовки та участі членів збірних команд України в Олімпійських, Параолімпійських іграх, вихованню молоді засобами спорту в дусі олімпізму, залученню населення до здорового способу життя, зростанню міжнародного авторитету держави.

Закон України від 5 квітня 2001р. "Про антидопінговий контроль у спорті", який визначає правові та організаційні умови здійснення антидопінгового контролю в Україні, участі відповідних установ та організацій у профілактиці, попередженні застосування і розповсюдження допінгу в спорті, а також Закон України від 3 серпня 2006р. "Про ратифікацію Міжнародної конвенції про боротьбу з допінгом у спорті".

На рівні національного законодавства термін "спорт" визначено у Законі України від 24 грудня 1993р. "Про фізичну культуру і спорт". Відповідно до ст. 1 вказаного Закону спорт є "органічною частиною фізичної культури, особливою сферою виявлення та уніфікованого порівняння досягнень людей у певних видах фізичних вправ, технічної, інтелектуальної та іншої підготовки шляхом змагальної діяльності". Завданням спорту, відповідно до Закону, є постійне підвищення рівня здоров'я, фізичного та духовного розвитку населення, сприяння економічному і соціальному прогресу суспільства, а також утвердження міжнародного авторитету України у світовому співтоваристві. В Національній доктрині розвитку фізичної культури і спорту (у розділі I) зазначається, що "спорт сприяє досягненню фізичної та духовної досконалості людини, виявленню резервних можливостей організму, формування патріотичних почуттів у громадян та позитивного міжнародного іміджу держави". Закон України від 24 грудня 1993 р. "Про фізичну культуру і спорт" в ст. 2 окреслює завдання фізичної культури і спорту в Україні: постійне підвищення рівня здоров'я, фізичного та духовного розвитку населення, сприяння економічному і соціальному прогресу суспільства, а також утвердження міжнародного авторитету України у світовому співтоваристві.

Державна програма розвитку фізичної культури і спорту на 2007- 2011 роки, затверджена постановою Кабінету міністрів України від 15 листопада 2006 р. № 1594, формулює мету державного регулювання у галузі спорту як створення умов для розвитку фізичної культури і спорту, зокрема удосконалення відповідного організаційного та нормативно-правового механізму.

Зазначена програма основні завдання розвитку спортивної сфери вбачає в наступному: проведення фізкультурно-оздоровчої та спортивно-масової роботи в усіх навчальних закладах, за місцем проживання, роботи і у місцях масового відпочинку громадян, а також фізкультурно-оздоровчої та реабілітаційної роботи серед інвалідів; забезпечення розвитку олімпійських, параолімпійських, дефлімпійських та неолімпійських видів спорту шляхом підтримки дитячого, дитячо-юнацького, резервного спорту, спорту вищих досягнень, спорту інвалідів і спорту ветеранів; підвищення рівня нормативно-правового, кадрового, матеріально-технічного, фінансового, науково-методичного, медичного, інформаційного забезпечення; участь у міжнародній діяльності.

Національна доктрина розвитку фізичної культури і спорту, затверджена Указом Президента України від 28 вересня 2004 р. № 1148 на період до 2016 р. державну політику у сфері фізичної культури і спорту спрямовує на вирішення таких завдань: формування у населення сталих традицій та мотивацій щодо фізичного виховання і масового спорту як важливого чинника забезпечення здорового способу життя; удосконалення форм залучення різних груп населення до регулярних та повноцінних занять фізичною культурою і спортом; удосконалення на науково обґрунтованих засадах системи дитячо-юнацького спорту; підвищення якості відбору обдарованих осіб до системи резервного спорту, створення умов для розвитку індивідуальних здібностей спортсменів на етапах багаторічної підготовки; удосконалення системи формування та підготовки національних збірних команд, передусім з олімпійських видів спорту; переорієнтування системи керівництва у сфері фізичної культури і спорту на забезпечення поєднання зусиль організацій фізкультурно-спортивної спрямованості; сприяння поширенню клубної системи у сфері фізичної культури і спорту; будівництво за підтримки органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування сучасних спортивних споруд, належне їх обладнання та використання; удосконалення економічних засад у сфері фізичної культури і спорту, запровадження ефективних моделей її кадрового, фінансового, матеріально-технічного, наукового, медичного та інформаційного забезпечення.

Зазначена доктрина закріплює систему концептуальних ідей і поглядів на роль, організаційну структуру та завдання фізичної культури і спорту в Україні. Даним документом визначається, що метою розвитку фізичної культури і спорту в Україні є: створення умов для забезпечення оптимальної рухової активності кожної людини впродовж усього життя, досягнення нею достатнього рівня фізичної та функціональної підготовленості, сприяння соціальному, біологічному та психічному благополуччю, поліпшенню стану здоров'я, профілактиці захворювань і фізичній реабілітації; залучення до дитячо-юнацького та резервного спорту обдарованих осіб, створення умов для максимальної реалізації їхніх здібностей у спорті вищих досягнень, задоволення видовищних запитів населення, формування у громадян почуття гордості за свою країну, підвищення авторитету держави у світовому спортивному русі.

Суб'єкти публічного адміністрування у сфері молоді та спорту

Систему суб'єктів адміністративно-правового регулювання в галузі спорту доцільно поділити на класифікаційні групи за певними критеріями,

1. За територіальною поширеністю повноважень: загальнодержавні (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Міністерство України освіти, науки, молоді та спорту) та місцеві (республіканський комітет АРК, управління обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, відділи районних державних адміністрацій) суб'єкти адміністративно-правового регулювання у галузі спорту.

2. За обсягом та змістом повноважень: суб'єкти галузевої компетенції (Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України) та вузькоспеціалізовані (Міністерство фінансів України, Міністерство економіки України, Міністерство внутрішніх справ України);

3. За наявністю або відсутністю владних повноважень: державні органи та організації (Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України, республіканський комітет АРК, управління обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, відділи районних державних адміністрацій) та громадські організації (Національний олімпійський комітет України; Національний комітет спорту інвалідів, Спортивний комітет, добровільні спортивні товариства "Україна", "Колос", "Динамо", "ЦСК", "Гарт"; національні спортивні федерації, фізкультурно-спортивні товариства).

Верховна Рада України

Визначає державну молодіжну політику і здійснює законодавче регулювання у сфері фізичної культури та спорту і забезпечує (в межах своїх повноважень) контроль за реалізацією державної програми функціонування і розвитку цієї сфери. Верховною Радою України з цією метою прийнято низку документів: постанова Верховної Ради України "Про Рекомендації парламентських слухань про становище молоді в Україні "Формування здорового способу життя української молоді: стан, проблеми та перспективи"" від 3 лютого 2004 р. № 1425-ІУ; постанова Верховної Ради України "Про Рекомендації парламентських слухань "Забезпечення прав дітей в Україні. Охорона материнства та дитинства"" від 22 вересня 2005 р. № 2894-ІУ; постанова Верховної Ради України "Про Рекомендації парламентських слухань про становище молоді в Україні "Сільська молодь: стан, проблеми та шляхи їх вирішення"" від 20 грудня 2005 р. № 3238-ІУ; постанова Верховної Ради України "Про Рекомендації парламентських слухань про становище молоді в Україні (щодо підтримки молоді сім'ї, посилення соціального захисту Дітей та молоді у 2001-2006 роках)" від 22 березня 2007 р. № 816-У.

Президент України

Визначає загальні напрями розвитку даної сфери, а також координує діяльність органів виконавчої влади у даній сфері.

Зокрема Президентом прийнято низку нормативних актів, які спрямовані на реалізацію цих повноважень: Указ Президента України "Про першочергові заходи щодо реалізації державної молодіжної політики та підтримки молодіжних громадських організацій" від 6 жовтня 1999 р. № 1284/99; Указ Президента України "Про додаткові заходи щодо державної підтримки обдарованої молоді" від 24 квітня 2000 р. № 612/2000; Указ Президента України "Про додаткові заходи щодо реалізації державної молодіжної політики" від 29 березня 2001 р. № 221/2001; Розпорядження Президента України "Про сприяння розвитку молодіжного житлового будівництва" від 6 жовтня 1999 р. № 244/99-рп; Розпорядження Президента України "Про заходи щодо дальшого вдосконалення системи патріотичного виховання молоді" від 29 червня 2001 р. № 173/2001-рп.

Кабінет Міністрів України

Згідно зі ст. 113 Конституції України є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Здійснює виконавчу владу як безпосередньо, так і через центральні та місцеві органи виконавчої влади, спрямовуючи, координуючи та контролюючи їх діяльність; як суб'єкт державного регулювання в галузі спорту визначає напрями розвитку фізичної культури та спорту, спрямовує діяльність підпорядкованих йому органів виконавчої влади; розробляє на строк своїх повноважень програму діяльності, яка спрямована на відродження відповідної галузі, укладає міжурядові угоди і координує міжнародне співробітництво з питань розвитку фізичної культури і спорту в Україні.

Як суб'єкт адміністративно-правового регулювання у галузі фізичної культури і спорту Кабінет Міністрів України виконує такі функції: надає інформацію Верховній Раді України щодо діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з розвитку фізичної культури і спорту; визначає перелік закладів фізичної культури і спорту, яким надається статус бази олімпійської та параолімпійської підготовки, затверджує Меморандуми взаєморозуміння зі співробітництва у сфері фізичної культури і спорту; призначає стипендії Кабінету Міністрів України видатним спортсменам, тренерам та діячам фізичної культури і спорту; затверджує порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для розвитку фізичної культури і спорту серед працівників і військовослужбовців правоохоронних органів на певний бюджетний рік тощо.

Міністерство молоді та спорту України

(Молодьспорт України) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Молодьспорт України входить до системи органів виконавчої влади і є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері освіти і науки, інновацій та інформатизації, інтелектуальної власності, молоді, фізичної культури та спорту.

Основними завданнями МОНмолодьспорту України є формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері освіти і науки, інновацій та інформатизації, інтелектуальної власності, молоді, фізичної культури та спорту.

У сфері молоді та спорту МОНмолодьспорт України відповідно до покладених на нього завдань:

- розробляє і подає в установленому порядку на розгляд Президентів України та Кабінету Міністрів України проекти законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, що стосуються сфери фізичної культури і спорту;
 - визначає перспективи і пріоритетні напрями розвитку з питань молоді, фізичної культури та спорту;
 - забезпечує розвиток видів спорту та фізичного виховання різних груп населення;
 - здійснює нормативно-правове забезпечення у сферах, що належать до компетенції МОНмолодьспорту України;
 - створює належні умови за місцем проживання для виховання дітей, молоді, яка навчається, розвитку здібностей, задоволення їх інтересів;
 - встановлює порядок атестації спортивних тренерів та суддів;
 - визначає систему спортивних відзнак і нагород, нормативи матеріально-технічного та кадрового забезпечення сфери фізичної культури і спорту;
 - визначає порядок визнання видів спорту в Україні, включення їх до відповідного реєстру та порядок його ведення;
 - затверджує в установленому порядку Єдиний календарний план фізкультурно-оздоровчих і спортивних заходів України;
- Крім того, необхідно виділити основний суб'єкт даної сфери регулювання - це Державна служба молоді та спорту України.

Державна служба молоді та спорту України

(Держмолодьспорт України) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра освіти і науки, молоді та спорту України та який входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у молодіжній сфері, сфері фізичної культури та спорту.

Основними завданнями Держмолодьспорту України є:

- реалізація державної політики у молодіжній сфері, сфері фізичної культури та спорту;
 - внесення на розгляд Міністра пропозицій щодо формування державної політики у зазначених сферах.
- Відповідно до покладених завдань Держмолодьспорт здійснює свою діяльність за наступними напрямками:
- узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до її компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів міністерств та в установленому порядку подає їх Міністрові;
 - виконує затверджені цільові програми з питань розвитку фізичної культури і спорту, координує діяльність щодо виконання програм розвитку;
 - розробляє проекти прогнозних і програмних документів з питань, що належать до її компетенції;
 - забезпечує проведення профілактичних заходів з питань пропаганди та формування здорового способу життя молоді, проводить інформаційно-просвітницьку роботу з протидії поширенню у молодіжному середовищі соціально небезпечних хвороб;
 - бере участь у підготовці міжнародних договорів України з питань, що належать до її компетенції, забезпечує додержання і виконання зобов'язань України за такими договорами;
 - вживає разом із заінтересованими центральними та місцевими органами виконавчої влади заходів для розвитку мережі дитячо-юнацьких спортивних шкіл (комплексні дитячо-юнацькі спортивні школи, дитячо-юнацькі спортивні школи з різних видів спорту, дитячо-юнацькі спортивні школи для інвалідів, спеціалізовані дитячо-юнацькі школи олімпійського резерву, спеціалізовані дитячо-юнацькі спортивні школи для інвалідів марал і м пінського резерву), шкіл вищої спортивної майстерності, центрів олімпійської підготовки, спеціалізованих навчальних закладів спортивного профілю, забезпечує в межах своїх повноважень контроль за їх діяльністю, присвоює в установленому порядку дитячо-юнацьким спортивним школам вищу категорію та надає статус спеціалізованої;
 - надає в установленому порядку державну підтримку дитячим, молодіжним та іншим громадським організаціям, у тому числі фізкультурно-спортивної спрямованості, залучає їх до виконання державних програм і здійснення заходів, пов'язаних із розвитком освіти, науки, молоді, фізичної культури та спорту;
 - сприяє в установленому порядку працевлаштуванню різних категорій молоді;
 - забезпечує розвиток видів спорту та фізичного виховання різних груп населення;
 - координує заходи з розвитку дитячого, дитячо-юнацького спорту, спорту вищих досягнень, спорту інвалідів, спорту ветеранів;
 - сприяє:
- проведенню Національним комітетом спорту інвалідів України фізкультурно-реабілітаційної та спортивної роботи, надає організаційну допомогу щодо розвитку фізичної культури і спорту інвалідів, параолімпійського та дефлімпійського руху, підготовки і участі національних збірних команд у Параолімпійських та Дефлімпійських іграх і зміцнення матеріально-технічної бази фізичної культури і спорту інвалідів, забезпечує в межах своїх повноважень діяльність Українського центру з фізичної культури і спорту інвалідів "Інваспорт";
- розвитку різних форм фізкультурно-оздоровчої і спортивно-масової роботи за місцем навчання, роботи, проживання та відпочинку населення, забезпечує в межах своїх повноважень діяльність центрів фізичного здоров'я населення "Спорт для всіх";
- забезпеченню національними федераціями з видів спорту та фізкультурно-спортивними товариствами розвитку олімпійських, параолімпійських, дефлімпійських і неолімпійських видів спорту, поліпшенню їх матеріально-технічної бази, надає іншу підтримку;

розвитку матеріально-технічної бази Національного олімпійського комітету України, надає йому фінансову, організаційну допомогу у забезпеченні участі членів збірних команд в Олімпійських іграх, сприяє в установленні міжнародних зв'язків;

діяльності Спортивного комітету України щодо розвитку неолімпійських видів спорту, надає йому фінансову та організаційну допомогу з підготовки і участі національних збірних команд у Всесвітніх та Європейських іграх з неолімпійських видів спорту, інших міжнародних спортивних змаганнях;

- організовує підвищення кваліфікації тренерів та інших фахівців у сфері фізичної культури і спорту;
- розробляє порядок:

атестації спортивних тренерів і спортивних суддів; визнання видів спорту в Україні;

- розробляє та погоджує з Міністерством освіти і науки, молоді та спорту України Єдиний календарний план фізкультурно-оздоровчих і спортивних заходів України, контролює його виконання;

- делегує в установленому порядку всеукраїнським фізкультурно-спортивним товариствам повноваження щодо виконання державних завдань, програм розвитку фізичної культури і спорту, організації та проведення відповідних спортивних заходів згідно з укладеними договорами;

- надає або відмовляє в наданні спортивній федерації статусу національної;

- веде реєстр визнаних в Україні видів спорту;

- здійснює заходи з нагородження переможців змагань, працівників у сфері фізичної культури і спорту, вносить пропозиції щодо відзначення їх державними нагородами;

- подає Міністрові пропозиції щодо переліку центрів (баз) олімпійської та параолімпійської підготовки спортсменів, здійснює контроль за їх діяльністю;

- здійснює заходи з формування та утримання в установленому порядку штатних команд національних збірних команд України з олімпійських та неолімпійських видів спорту і штатної збірної команди України серед спортсменів-інвалідів, здійснює на конкурсній основі добір тренерських кадрів таких команд;

розробляє положення про національні збірні команди України, здійснює контроль за підготовкою та участю членів національних збірних команд України у спортивних змаганнях і навчально-тренувальних зборах;

проводить офіційні всеукраїнські фізкультурно-оздоровчі та спортивні заходи (чемпіонати, кубки, турніри, інші змагання, передбачені Єдиним календарним планом фізкультурно-оздоровчих та спортивних заходів України), встановлює вимоги до змісту положення та/або регламенту змагань з урахуванням рекомендацій міжнародних спортивних організацій;

- здійснює контроль за технічним станом та ефективним використанням спортивних споруд, центрів (баз) олімпійської, параолімпійської та деолімпійської підготовки, дотриманням екологічних вимог під час їх використання, норм та правил безпеки на підприємствах, в установах і організаціях, що належать до сфери управління Держмолодьспорту України;

- розробляє та впроваджує в межах своїх повноважень сучасні інформаційно-комунікаційні технології, забезпечує оперативне оприлюднення, в тому числі через засоби масової інформації і на власному веб-сайті, інформації про діяльність Держмолодьспорту України;

- організовує в установленому порядку виставкову та видавничу діяльність, семінари, конференції, конгреси тощо з питань, що належать до компетенції Держмолодьспорту України;

- здійснює в межах компетенції управління об'єктами державної власності; здійснює інші повноваження, визначені законами України та покладені на неї Президентом України.

Органи місцевого самоврядування

Сприяють розвитку самодіяльного масового спорту (основу його становлять різноманітні фізкультурно-спортивні секції), заохочують і стимулюють діяльність підприємств, установ, організацій і громадян у цій сфері. Місцеві ради запроваджують систему пільг і заохочень для підприємств, які спрямовують частину свого прибутку на розвиток фізичної культури і спорту, будівництво об'єктів фізкультури та спорту, організацію відпочинку.

Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" визначає систему та повноваження органів місцевого самоврядування в галузі фізичної культури та спорту. До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать власні (самоврядні) повноваження: управління закладами фізкультури і спорту, оздоровчими закладами, молодіжними, підлітковими закладами за місцем проживання, організація їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення. Вони вирішують питання організації медичного обслуговування і харчування у закладах фізичної культури і спорту, створюють умови для занять фізичною культурою і спортом за місцем проживання населення та в місцях масового відпочинку; відповідно до законодавства реєструють статuti (положення) фізкультурно-оздоровчих закладів незалежно від форм власності.

Не допускається використання коштів Державного бюджету України та бюджетів місцевого самоврядування, а також позабюджетних коштів, передбачених на фізичну культуру, спорт та туризм, не за призначенням. На розвиток фізичної культури і спорту підприємства, установи і організації спрямовують кошти в порядку, визначеному законодавством.

Місцеві ради запроваджують систему пільг і заохочень для підприємств, які спрямовують частину свого прибутку на розвиток фізичної культури і спорту, будівництво об'єктів фізкультури і спорту, організацію відпочинку. Відповідно до Закону України від 5 лютого 1993 р. "Про сприяння соціальному становленню і розвитку молоді України" і учні, студенти, всі неповнолітні мають право на безкоштовне і пільгове користування об'єктами фізкультури і спорту.

Вагому роль у публічному адмініструванні в сфері молоді та спорту відіграють спортивні товариства і спілки, які за своїм правовим становищем не є суб'єктами публічного адміністрування, проте виконують значний перелік завдань у цій сфері. Добровільні спортивні товариства є масовими громадськими об'єднаннями. У своїй діяльності

вони керуються законами України "Про фізичну культуру і спорт", "Про об'єднання громадян" та іншими законодавчими актами України. В Україні створені добровільні спортивні товариства "Україна", "Колос", "Динамо", ЦСКА, "Гарт", які діють відповідно до статутів та положень про них. Так, Положення про ДСТ "Гарт" затверджено Міносвіти та Держкомспортом України 22 листопада 1992 р.

Товариство "Україна" займається фізкультурно-оздоровчою роботою у виробничій та соціально-побутовій сферах, проводить масові спортивні змагання, а також бере участь у міжнародних спортивних змаганнях майже з усіх видів, які входять до програми Олімпійських ігор.

Добровільне спортивне товариство "Гарт" проводить свою роботу серед учнівської та студентської молоді, об'єднує професійні, навчально-виховні і вищі навчальні заклади, організує масові спортивні змагання, поєднуючи спорт з інтелектуальним, духовним та естетичним вихованням.

Спортивне товариство "Колос" охоплює сільське населення. Пріоритетним напрямом його роботи є реформування організаційних основ фізкультурно-спортивного руху, що передбачає створення в сільській місцевості територіальних фізкультурно-спортивних клубів, забезпечення їх адміністративної та господарської самостійності, впровадження ефективних форм, методів і засобів фізкультурно-спортивної діяльності та видів спорту з урахуванням регіональних особливостей, традицій і економічних чинників. Відповідно до Указу Президента України про цільову комплексну програму "Фізичне виховання - здоров'я нації" перед товариством ставиться завдання - засновником сільського кооперативно-профспілкового фізкультурно-спортивного товариства "Колос" реформувати його у Всеукраїнську державну фізкультурно-спортивну організацію "Колос" агропромислового комплексу України.

Відомчі спортивні товариства "Динамо" та ЦСКА здійснюють масову фізкультурно-спортивну роботу серед робітників органів внутрішніх справ, військовослужбовців, особливого складу правоохоронних органів, військових формувань та членів їх сімей. Ці товариства створюють регіональні центри, клуби та оборонно-спортивні табори з фізичної підготовки молоді до служби в Збройних Силах України; розробляють та впроваджують програмно-методичне і нормативно-організаційне забезпечення фізичної підготовки військовослужбовців, особливого складу правоохоронних органів та інших військових формувань з урахуванням специфіки їх службової діяльності.

Крім добровільних спортивних товариств, велику роль у розвитку фізичної культури і спорту відіграє Національний олімпійський комітет України (далі - НОК України), який є незалежною, неурядовою громадською організацією. У своїй діяльності НОК України керується законодавством України, Олімпійською хартією та власним Статутом. НОК України має виключне право представляти Україну на Олімпійських іграх, у Міжнародному олімпійському комітеті, міжнародних олімпійських організаціях. Держава сприяє розвитку матеріально-технічної бази НОК України, надає йому фінансову і організаційну допомогу щодо участі членів збірних команд в Олімпійських та Паралімпійських іграх, сприяє встановленню міжнародних зв'язків.

Розвиткові фізичної культури, спорту та туризму сприяють також національні спортивні федерації (громадські організації фізкультурно-спортивної спрямованості). Статусу національної спортивної федерації вони набувають з моменту реєстрації у Державному комітеті молодіжної політики, спорту і туризму України, який делегує таким федераціям окремі повноваження щодо розвитку видів спорту, надає допомогу у забезпеченні їх необхідними матеріальними ресурсами, відповідними фахівцями, забезпечує контроль за реалізацією цих повноважень, в тому числі в частині використання коштів, виділених їм з Державного бюджету України. Спортивні федерації мають виключне право представляти спорт України в міжнародних спортивних змаганнях та міжнародних спортивних організаціях, а також право на організацію і проведення відповідних національних спортивних змагань. Спортивні федерації створюються залежно від потреби у всіх обласних та міських спортивних комітетах.

Первинною ланкою самодіяльної організації фізкультурного руху в Україні є колективи фізкультури на підприємствах, в установах, організаціях, що об'єднують на засадах добровільності громадян за їх інтересами у фізкультурно-спортивному русі.

Адміністративні послуги, що надаються у сфері молоді та спорту

На сьогодні перелік адміністративних послуг Держмолодьспорту нормативно не визначений, проте, виходячи із завдань, які покладаються на цю службу, можливо виокремити такі адміністративні послуги, що надаються Держмолодьспортом:

- атестація спортивних тренерів і спортивних суддів;
- ведення реєстру визнаних в Україні видів спорту;
- Місцеві органи виконавчої влади у сфері молоді та спорту надають такі адміністративні послуги:
 - надають дозвіл на організацію роботи спортивних секцій;
 - надають дозвіл на проведення занять з підготовки учнів навчальних закладів до спортивних змагань та заходів;
 - надають дозвіл на проведення фізкультурно-оздоровчих занять для груп певних вікових категорій;
 - приймають рішення про організацію та проведення змагань та заходів.

Аналіз Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" свідчить про зв'язок та можливий вплив діяльності органів місцевого самоврядування на розвиток галузі фізичної культури та спорту. В цьому Законі містяться положення, які вказують на надання адміністративних послуг, що мають прямий або опосередкований вплив на діяльність у галузі фізичної культури та спорту. Так, до положень, які мають прямий вплив, можна зарахувати:

- реєстрацію статутів (положень) закладів (у тому числі фізкультурно-оздоровчих) незалежно від форм власності;
- державну реєстрацію місцевих благодійних організацій і фондів, інших неприбуткових організацій (в тому числі фізкультурних та спортивних);
- вирішення питань про проведення спортивних, видовищних та інших масових заходів.

До аспектів діяльності, які мають непрямий вплив на галузь, належить:

- надання дозволу на спорудження об'єктів містобудування незалежно від форм власності; надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення, а також про скасування такого дозволу;
- вирішення питань щодо використання нежилых приміщень, будинків і споруд, що належать до комунальної власності;
- розподіл та надання відповідно до законодавства житла, що належить до комунальної власності;
- надання дозволу в порядку, встановленому законодавством, на розміщення реклами;
- реєстрація об'єктів нерухомого майна незалежно від форм власності;
- видача документів, що посвідчують право власності і право користування землею;
- здійснення державної реєстрації підприємств та інших суб'єктів підприємницької діяльності, розташованих на відповідній території.

Крім повноважень, що описані в Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні", низка повноважень, що передбачають надання адміністративних послуг, регулюється постановою Кабінету Міністрів України № 993, прийнятою у листопаді 2008 р., яка регулює питання створення та діяльності спортивних шкіл. Згідно з цією постановою органам місцевого самоврядування делеговано право присвоювати спортивним школам другу категорію та за зверненнями засновників і власників спортивних шкіл подавати до державних органів відповідні документи на присвоєння першої категорії. Адміністративні послуги, які супроводжують проведення ліцензування фізкультурно-спортивної діяльності, проводять тільки центральні органи державної виконавчої влади та їх обласні представництва. Та, беручи до уваги наміри з реформування місцевого самоврядування як складової адміністративно-територіальної реформи, проведення ліцензійної діяльності на місцях буде делеговано органам місцевого самоврядування.

Запитання для самоконтролю.

Питання для обговорення

1. Формування підходів до соціальної політики.
2. Держава як гарант соціальної спрямованості ринкової економіки.
3. Публічне адміністрування в забезпеченні населення суспільними благами.
4. Основні види соціальної допомоги держави.
5. Зростання ролі позаекономічних факторів.

Перелік ключових термінів та понять теми

Соціальна політика, ринкова економіка, види соціальної допомоги держави, позаекономічні фактори.

Питання для самоконтролю:

1. Публічне адміністрування у сфері науки, культури та мистецтва.
2. Забезпечення державою соціальної безпеки людини, громадянина та населення.
3. Забезпечення державою безпеки прав та інтересів споживачів.
4. Принципи оцінювання ефективності реалізації соціальної політики

Додаткові джерела:

1. Державна політика: аналіз та впровадження в Україні: Конспект лекцій до навчального модуля. — К.: Вид-во УАДУ, 2008. — 80 с.
2. Державне управління та державна служба: Словник-довідник / Уклад. О. Ю. Оболенський. — К.: КНЕУ, 2009. — 280 с.
3. Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування: Моногр. / Ред. О. Ю. Оболенський. — Хмельницький: Поділля, 1999. — 170 с.

Тема 11. Публічне адміністрування та економіка

1. Основні напрями формування та розвитку сучасної економічної системи.

Заданими видання ЦРУ "The World Factbook", економіка України посідає 39 місце серед всіх економік світу за загальним розміром внутрішнього валового продукту (ВВП) - у 2010 р. він склав 305,2 млрд дол. США. Разом із тим, за цим самим показником, розрахованим на душу населення, Україна, у цьому самому дослідженні 2010 року, посіла 133 місце серед 227 економік світу (з показником 6700 дол. США). ВВП зріс порівняно з попереднім роком на 4,3%, а подушний ВВП склав 6,7 тис. дол. США (в 2007 р. - 7,1 тис. дол. США). За рівнем видатків на ведення домашнього господарства Україна посідає останнє місце серед країн Східної Європи.

Сучасна українська економічна політика спрямовується на створення сприятливих умов для розвитку науки, заохочення до провадження інноваційної діяльності, сприяння технологічній модернізації та забезпеченню конкурентоспроможності промислового та аграрного комплексу і формування потужного національного капіталу, впровадження європейських стандартів регулювання економічних відносин. Ці заходи сприяють подальшій побудові інноваційної моделі національної економіки здійснюються за безпосередньої участі публічної адміністрації.

У національному народному господарстві відбуваються глибокі соціально-економічні зміни, пов'язані із визнанням України країною з ринковою економікою, вступом її до Світової організації торгівлі, проведенні фінансової, податкової, соціальних та інших реформ.

Економіка - це система взаємопов'язаних галузей та комплексів народного господарства, що містить у собі ланки взаємозв'язані і взаємозалежні ланки, по-перше, суспільного виробництва, по-друге, розподілу і, по-третє, обміну виробленого продукту в масштабах усієї держави, з метою задоволення потреб суспільства.

Найбільшими складовими економічної системи України є: промисловість; енергетичний комплекс; агропромисловий комплекс; будівельний комплекс; транспорт і дорожнє господарство; зв'язок; торговельний комплекс; житлове господарство; побутове обслуговування населення; сфера використання й охорони природних ресурсів.

Усі перелічені галузі й комплекси перебувають у тісній взаємодії, кожна з них складається з кількох підгалузей. Підгалузі відрізняються, з одного боку, значною самостійністю, а з другого боку - взаємозалежністю й інтегрованістю з економічною системою в цілому. Наприклад, промисловість поділяється на машинобудівну, хімічну, металургійну, легку тощо. У кожній з перелічених галузей і підгалузей є специфічні матеріальні умови виробництва, технологічні процеси, структура і чисельність підприємств, інженерно-технічний та управлінський персонал тощо. Всі ці чинники визначають їх місце і призначення в економічній системі, а також особливості міжгалузевих зв'язків.

Стан економіки, рівень її розвитку, ефективність прямо залежать від спроможності державної влади управляти виробництвом і обігом виробленої продукції.

У публічному регулюванні економічних процесів задіяні майже всі представники публічної адміністрації, на що вказує назва глави 2 Господарського кодексу України - "Основні напрями та форми участі держави і місцевого самоврядування у сфері господарювання"¹. Ефективне функціонування економіки неможливе без розумної економічної політики, без реалізації публічною адміністрацією своїх регулятивних, правозастосовних та правоохоронних функцій у народному господарстві. Проте ступінь її втручання в економічні процеси напряму залежить від характеру та моделі економічної організації суспільства.

Статтею 7 Закону України "Про засади внутрішньої та зовнішньої політики" визначені такі основні засади в економічній сфері:

- забезпечення конкурентоспроможності національної економіки, досягнення високих темпів її зростання, забезпечення макроекономічної стабільності та низького рівня інфляції;
- розвиток внутрішнього ринку, підвищення ефективності його функціонування та вдосконалення механізмів державного регулювання, забезпечення збалансованості попиту та пропозиції на окремих ринках;
- проведення стабільної, раціональної та справедливої податкової політики, яка передбачає зниження податкового навантаження на економіку з розширенням бази оподаткування;
- проведення прозорої та виваженої бюджетної політики як дієвого інструменту соціально-економічного розвитку, захисту вразливих верств населення та інвестування в реальний сектор економіки для підтримки національного товаровиробника і збереження робочих місць;
- проведення ефективної політики управління державним боргом;
- підвищення результативності державних видатків, реалізація прозорої політики закупівель за державні кошти, яка гарантуватиме раціональне використання ресурсів;
- забезпечення економічної збалансованості розвитку регіонів, узгодженості напрямів їх розвитку із загальнонаціональними потребами;
- створення сприятливих умов для розвитку підприємництва, спрощення умов започаткування бізнесу та виходу з нього, зменшення втручання держави в економічну діяльність суб'єктів господарювання, спрощення системи отримання дозволу, зниження тиску на бізнес з боку контролюючих органів;
- перехід на європейську модель ринкового нагляду, якості та безпеки продукції;
- впровадження європейських підходів у сфері делегування функцій держави суб'єктам господарювання;
- розвиток конкуренції як основного чинника підвищення ефективності економіки, забезпечення дієвого регулювання діяльності природних монополій, недопущення проявів монополізму на державному та регіональному рівнях;
- запровадження економічних стимулів для заохочення модернізації національного виробництва, спрямування інвестицій у новітні технології, формування національної інноваційної інфраструктури та державних програм промислової модернізації.

Основними формами реалізації державою економічної політики є довгострокова (стратегічна) і поточна (тактична) економічна політика, спрямована на реалізацію та оптимальне узгодження інтересів суб'єктів господарювання і споживачів, різних суспільних верств і населення в цілому. Мета такої політики досягається за допомогою:

а) економічної стратегії. Це обраний державою курс економічної політики, розрахований на тривалу перспективу і спрямований на вирішення крупномасштабних економічних та соціальних завдань, завдань культурного розвитку, забезпечення економічної безпеки держави, збереження і примноження її економічного потенціалу і національного багатства, підвищення народного добробуту. Економічна стратегія включає визначення пріоритетних цілей народного господарства, засобів та способів їх реалізації, виходячи зі змісту об'єктивних процесів і тенденцій, що мають місце в національному та світовому господарстві, та враховуючи законні інтереси суб'єктів господарювання;

б) економічної тактики - сукупності найближчих цілей, завдань, засобів і способів їх досягнення для реалізації стратегічного курсу економічної політики в конкретних умовах, що складаються в поточному періоді розвитку народного господарства.

Здійснення державою економічної стратегії і тактики у сфері господарювання спрямовуються на створення економічних, організаційних та правових умов, за яких суб'єкти господарювання враховують у своїй діяльності показники прогнозних і програмних документів економічного та соціального розвитку. Так, лише законами визначаються принципи державного прогнозування і розробки програм економічного та соціального розвитку України, система прогнозних і програмних документів, вимоги до їх змісту, а також загальний порядок розробки,

затвердження та виконання прогностичних і програмних документів економічного й соціального розвитку, повноваження та відповідальність публічної адміністрації в цих питаннях.

Основними формами державного планування господарської діяльності є Державна програма економічного та соціального розвитку України, Державний бюджет України, а також інші державні програми з питань економічного і соціального розвитку, порядок розробки, завдання та реалізація яких визначаються законом про державні програми. На сьогоднішній день Указом Президента України від 27 квітня 2011 р. № 504/2011 затверджений Національний план дій на 2011 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава", а також розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 березня 2011 р. № 219-р затверджено Концепцію Державної програми економічного і соціального розвитку України на 2012 р.

Активну участь у розробці та реалізації програм економічного розвитку беруть також органи влади Автономної Республіки Крим, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування відповідно, які відповідно до статей 116, 138 та 143 Конституції України розробляють і затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць і здійснюють планування економічного та соціального розвитку цих територій. Так, рішенням Київської міської ради від 30 грудня 2010 р. № 574/5386 затверджено "Програму соціально-економічного розвитку м. Києва на 2011 рік", рішенням Одеської обласної ради рішення обласної ради від 30 грудня 2010 р. № 47-VI затверджено "Програму соціально-економічного розвитку Одеської області на 2011 рік" та ін.

Основними напрямками економічної політики, що визначаються державою, є:

1) структурно-галузева політика, спрямована на здійснення державою прогресивних змін у структурі народного господарства, удосконалення міжгалузевих та внутрішньогалузевих пропорцій, стимулювання розвитку галузей, які визначають науково-технічний прогрес, забезпечують конкурентоспроможність вітчизняної продукції та зростання рівня життя населення. Складовими цієї політики є промислова, аграрна, будівельна та інші сфери економічної політики, щодо яких держава здійснює відносно самостійний комплекс заходів стимулюючого впливу;

2) інвестиційна політика, спрямована на створення суб'єктам господарювання необхідних умов для залучення і концентрації коштів на потреби розширеного відтворення основних засобів виробництва, переважно у галузях, розвиток яких визначено як пріоритети структурно-галузевої політики, а також забезпечення ефективного і відповідального використання цих коштів та здійснення контролю за ним;

3) амортизаційна політика, спрямована на створення суб'єктам господарювання найбільш сприятливих та рівноцінних умов забезпечення процесу простого відтворення основних виробничих і невиробничих фондів переважно на якісно новій техніко-технологічній основі;

4) політика інституційних перетворень, спрямована на формування раціональної багатуокладної економічної системи шляхом трансформування відносин власності, здійснення роздержавлення економіки, приватизації та націоналізації виробничих фондів, забезпечення на власній основі розвитку різних форм власності і господарювання, еквівалентності відносин обміну між суб'єктами господарювання, державну підтримку і захист усіх форм ефективного господарювання та ліквідацію будь-яких протизаконних економічних структур;

5) цінова політика, спрямована на регулювання державою відносин обміну між суб'єктами ринку з метою забезпечення еквівалентності в процесі реалізації національного продукту, дотримання необхідної паритетності цін між галузями та видами господарської діяльності, а також забезпечення стабільності оптових та роздрібних цін;

6) антимонопольно-конкурентна політика, спрямована на створення оптимального конкурентного середовища діяльності суб'єктів господарювання, забезпечення їх взаємодії на умовах недопущення проявів дискримінації одних суб'єктів іншими, насамперед у сфері монопольного ціноутворення та за рахунок зниження якості продукції, послуг, сприяння зростанню ефективної соціально орієнтованої економіки;

7) бюджетна політика, спрямована на оптимізацію та раціоналізацію формування доходів і використання державних фінансових ресурсів, підвищення ефективності державних інвестицій у народне господарство, узгодження загальнодержавних і місцевих інтересів у сфері міжбюджетних відносин, регулювання державного боргу та забезпечення соціальної справедливості при перерозподілі національного доходу;

8) податкова політика, спрямована на забезпечення економічно обґрунтованого податкового навантаження на суб'єктів господарювання, стимулювання суспільно необхідної економічної діяльності суб'єктів, а також дотримання принципу соціальної справедливості та конституційних гарантій прав громадян при оподаткуванні їх доходів;

9) грошово-кредитна політика, спрямована на забезпечення народного господарства економічно необхідним обсягом грошової маси, досягнення ефективного готівкового обігу, залучення коштів суб'єктів господарювання та населення до банківської системи, стимулювання використання кредитних ресурсів на потреби функціонування і розвитку економіки;

10) валютна політика, спрямована на встановлення і підтримання паритетного курсу національної валюти щодо іноземних валют, стимулювання зростання державних валютних резервів та їх ефективне використання;

11) зовнішньоекономічна політика, спрямована на регулювання державою відносин суб'єктів господарювання з іноземними суб'єктами господарювання та захист національного ринку і вітчизняного товаровиробника.

Сьогоднішні завдання публічної адміністрації з цього приводу визначені у щорічному Посланні Президента України до Верховної Ради України "Модернізація України - наш стратегічний вибір" від 7 квітня 2011 р. Так, розділ 3.6. Послання присвячений стратегічним пріоритетам соціально-економічного розвитку, в якому, зокрема, зазначені стратегічні орієнтири реформ. "Фінансово-економічна криза відіграла для України роль каталізатора модернізації, спонукаючи до усвідомлення необхідності зміни моделі економічного розвитку в межах "нової хвилі" реформ. Втрата інерції традиційних чинників зростання змушує до розширення їх спектра через проведення системних

економічних реформ, спрямованих на суттєве збільшення ефективності використання ресурсного потенціалу країни, підвищення рівня його капіталізації, запровадження новітніх дієвих інструментів економічного регулювання.

Для України соціально-економічна модернізація означає:

- підвищення дієвості державної економічної політики в умовах зростаючих викликів для її суверенності з боку посткризового глобалізованого світу;

- зміцнення конкурентоспроможності економіки та підвищення продуктивності праці як підґрунтя забезпечення довгострокової стабільності та динамічності економічного зростання і поліпшення соціально-економічних показників;

- модернізацію системи соціального захисту населення, для надання їй ефективності з метою подолання бідності та забезпечення стабільного добробуту громадян.

Якісним результатом економічної модернізації має стати реальне скорочення економічного та соціального розривів між Україною та країнами з розвинутою ринковою економікою. Показником успішності такого процесу має стати скорочення відставання України за рівнем ВВП на душу населення від розвинених країн та зростання індексу людського розвитку.

Публічне регулювання економічних процесів повинне органічно поєднуватися з ринковими механізмами, не підмінюючи та не зменшуючи ролі останніх. Таке регулювання є складовою частиною сучасної ринкової економіки, що і визначає його зміст.

З урахуванням пріоритетності публічна адміністрація виконує такі основні функції в сфері економіки:

- 1) організаційна;
- 2) контрольна;
- 3) захисту ринкових основ господарювання;
- 4) регулятивна.

Організаційна функція включає нормотворчу діяльність, тобто створення правової основи здійснення господарської діяльності та організаційних структур публічної адміністрації, які будуть забезпечувати реалізацію цих норм.

До такої основи можна віднести Конституцію України, Господарський кодекс України, закони "Про засади внутрішньої та зовнішньої політики", "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України", про Державний бюджет на певний рік та інші закони та підзаконні акти.

Контрольна функція включає в себе контроль за дотриманням правових норм і законодавства в сфері господарювання. Така діяльність здійснюється відповідно до Закону України "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності", який визначає правові та організаційні засади, основні принципи і порядок здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, повноваження органів державного нагляду (контролю), їх посадових осіб і права, обов'язки та відповідальність суб'єктів господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю). Крім цього, контроль може здійснюватись за виконанням доходної та видаткової частини бюджету, розвитком зовнішньоекономічних зв'язків, контроль за суб'єктами владних повноважень при реалізації ними заходів державного регулювання та ін.

Функція захисту господарських відносин, перш за все, спрямована на:

- захист економічної конкуренції на засадах рівності суб'єктів господарювання перед законом та пріоритету прав споживачів, запобігання, виявлення і припинення порушень законодавства про захист економічної конкуренції;

- недопущення концентрації, узгоджених дій суб'єктів господарювання та регулювання цін (тарифів) на товари, що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій;

- здійснення контролю щодо створення конкурентного середовища та захисту конкуренції у сфері державних закупівель.

Зміст регулятивної функції полягає в тому, що публічна адміністрація для реалізації економічної політики, виконання цільових економічних та інших програм і програм економічного і соціального розвитку застосовує різноманітні засоби і механізми регулювання господарської діяльності, до яких, відповідно до ст. 12 Господарського кодексу України, належать:

- 1) ліцензування, патентування і квотування;
- 2) сертифікація та стандартизація;
- 3) застосування нормативів та лімітів;
- 4) регулювання цін і тарифів;
- 5) державне замовлення;
- 6) надання інвестиційних, податкових та інших пільг;
- 7) надання дотацій, компенсацій, цільових інновацій та субсидій.

Суб'єкти публічного адміністрування в сфері економіки

Повноваження публічної адміністрації в сфері публічного адміністрування економіки ґрунтуються на конституційних основах правового господарського порядку в Україні, якими є: право кожного громадянина користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону; забезпечення державою захисту прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальної спрямованості економіки, недопущення використання власності на шкоду людині і суспільству; право кожного володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності; визнання усіх суб'єктів права власності рівними перед законом, непорушності права приватної власності, недопущення протиправного позбавлення власності; економічна багатоманітність, право кожного на підприємницьку діяльність, не заборонену законом, визначення виключно законом правових засад і гарантій підприємництва; забезпечення державою захисту конкуренції у підприємницькій діяльності, недопущення зловживання монополюючим становищем на ринку,

неправомірного обмеження конкуренції та недобросовісної конкуренції, визначення правил конкуренції та норм антимонопольного регулювання виключно законом; забезпечення державою екологічної безпеки та підтримання екологічної рівноваги на території України; забезпечення державою належних, безпечних і здорових умов праці, захист прав споживачів; взаємовигідне співробітництво з іншими країнами; визнання і дія в Україні принципу верховенства права.

Верховна Рада України здійснює регулятивний вплив на економіку України за рахунок того, що до її повноважень належать:

- прийняття законів у сфері економіки;
- затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього; контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання;
- визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, частиною яких є економічна політика держави;
- затвердження загальнодержавних програм економічного розвитку, охорони довкілля;
- розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України;
- затвердження рішень про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, здійснення контролю за їх використанням;
- призначення на посади та звільнення з посад Голови та інших членів Рахункової палати, Голови Національного банку України та половини складу Ради Національного банку України;
- надання згоди на призначення на посади та звільнення з посад Президентом України Голови Антимонопольного комітету України, Голови Фонду державного майна України;
- затвердження переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації; визначення правових засад вилучення об'єктів права приватної власності та ін.

Президент України відповідно до покладених на нього обов'язків має наступні повноваження в сфері економіки:

- звертається з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України;
- призначає половину складу Ради Національного банку України;
- призначає на посади та звільняє з посад за згодою Верховної Ради України Голову Антимонопольного комітету України, Голову Фонду державного майна України, Голову Державного комітету телебачення і радіомовлення України;

утворює, реорганізовує та ліквідує за поданням Прем'єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, що діють в сфері економіки, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади;

підписує закони, прийняті Верховною Радою України;

має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів із наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України тощо.

Крім цього, Президент України створює у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби. Провідне місце серед таких органів посідає Адміністрація Президента України, яка є постійно діючим допоміжним органом та здійснює організаційне, правове, консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне та інше забезпечення здійснення Президентом України визначених Конституцією України повноважень. У сфері економіки Адміністрація здійснює аналіз економічних, соціальних, гуманітарних та інших процесів, що відбуваються в Україні і світі, готує за його результатами для подання на розгляд Президенту України пропозиції з питань формування та реалізації внутрішньої і зовнішньої політики держави; забезпечує підготовку проектів послань Президента України до народу, щорічних і позачергових послань Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України, оприлюднює такі послання та ін. Ці та інші повноваження в адміністрації Президента України реалізують Головне управління з питань реформування соціальної сфери, Головне управління з питань економічної політики та впровадження економічних реформ.

Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади, який в сфері економіки мав найширше коло повноважень щодо її реалізації, а саме:

- забезпечує проведення державної економічної політики, здійснює прогнозування та державне регулювання національної економіки;
- забезпечує розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного та соціального розвитку;
- визначає доцільність розроблення державних цільових програм з урахуванням загальнодержавних пріоритетів та забезпечує їх виконання;
- здійснює відповідно до закону управління об'єктами державної власності, у тому числі корпоративними правами, делегує в установленому законом порядку окремі повноваження щодо управління зазначеними об'єктами міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади, місцевим державним адміністраціям та відповідним суб'єктам господарювання; забезпечує розроблення і виконання державних програм приватизації; подає Верховній Раді України пропозиції стосовно визначення переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації;
- сприяє розвитку підприємництва на засадах рівності перед законом усіх форм власності та соціальній спрямованості національної економіки, здійснює заходи щодо демонополізації та антимонопольного регулювання економіки, розвитку конкуренції та ринкової інфраструктури;
- забезпечує здійснення державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності;

забезпечує розроблення і виконання програм структурної перебудови галузей національної економіки та інноваційного розвитку, здійснює заходи, пов'язані з реструктуризацією та санацією підприємств і організацій, забезпечує проведення державної промислової політики, визначає пріоритетні галузі промисловості, які потребують прискореного розвитку;

забезпечує захист та підтримку національного товаровиробника;

забезпечує захист прав споживачів та підвищення якості їх життя;

визначає обсяги продукції (робіт, послуг) для державних потреб, порядок формування та розміщення державного замовлення на її виробництво, вирішує відповідно до законодавства інші питання щодо задоволення державних потреб у продукції (роботах, послугах);

утворює згідно із законом державні резервні фонди фінансових і матеріально-технічних ресурсів та приймає рішення про їх використання;

забезпечує проведення державної аграрної політики та продовольчу безпеку держави;

організовує державне страхування;

забезпечує проведення державної політики цін та здійснює державне регулювання ціноутворення;

забезпечує проведення зовнішньоекономічної політики України, здійснює в межах, визначених законом, регулювання зовнішньоекономічної діяльності.

Реалізації урядом України повноважень в економічній сфері сприяють різноманітні консультативно-дорадчі органи. Зокрема постановою

Кабінету Міністрів України від 13 вересня 2010 р. № 851 затверджено "Положення про Координаційну раду з питань підвищення конкурентоспроможності національної економіки". Рада є постійно діючим консультативно-дорадчим органом Кабінету Міністрів України, утвореним з метою забезпечення підвищення якості і конкурентоспроможності товарів (робіт, послуг), підтримки вітчизняних товаровиробників, захисту прав споживачів та сприяння інтеграції національної економіки у світову.

Основними завданнями Координаційної ради є.

проведення оцінки стану реалізації державної політики та підготовка пропозицій щодо створення економічних та соціальних умов для підвищення конкурентоспроможності і модернізації національної економіки та реалізації політики імпортозаміщення;

сприяння забезпеченню координації дій органів виконавчої влади, до компетенції яких належать питання підвищення конкурентоспроможності і модернізації національної економіки.

Міністерство економічного розвитку і торгівлі України (Мінекономрозвитку України) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Міністерство діє на підставі Положення, затвердженого Указом Президента України від 31 травня 2011 р. № 634/2011.

Мінекономрозвитку України входить до системи органів виконавчої влади і є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики економічного і соціального розвитку, цінової, промислової, інвестиційної, зовнішньоекономічної політики, державної політики у сфері торгівлі, державної регіональної політики, державної політики з питань розвитку підприємництва, технічного регулювання та захисту прав споживачів, а також міжвідомчої координації з питань економічного і соціального співробітництва України з Європейським Союзом.

Мінекономрозвитку України є спеціально уповноваженим органом у сфері державних закупівель, метрології, з питань державно-приватного партнерства, державної регуляторної політики, ліцензування, дозвільної системи у сфері господарської діяльності, оборонного замовлення.

Основними завданнями Мінекономрозвитку України є:

1) формування та забезпечення реалізації:

- державної політики економічного і соціального розвитку;

- державної цінової політики;

- державної промислової політики, науково-технічної політики в промисловості;

- державної політики у сфері торгівлі;

- державної регіональної політики;

- державної політики у сфері розвитку підприємництва;

- державної політики у сфері технічного регулювання (стандартизації, метрології, сертифікації, оцінки (підтвердження) відповідності, акредитації органів з оцінки відповідності, управління якістю);

- державної політики у сфері державних закупівель, державного замовлення;

- політики у сфері державно-приватного партнерства;

- державної регуляторної політики, державної політики з питань ліцензування та дозвільної системи у сфері господарської діяльності;

- державної політики у сфері державного ринкового нагляду;

- державної політики у сфері торгівлі та побутових послуг;

- державної політики з питань економічного і соціального співробітництва України з ЄС;

- єдиної зовнішньоекономічної політики, політики інтеграції економіки України у світову економіку, співробітництва із СОТ;

- державної політики у сфері співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями та з питань залучення міжнародної технічної допомоги;

2) формування державної політики:

- у сфері захисту прав споживачів;

- у сфері статистики;

- з питань державного експортного контролю;
 - у сфері інвестиційної діяльності та управління національними проектами (стратегічно важливими проектами, що забезпечують технологічне оновлення та розвиток базових галузей реального сектору економіки України);
 - з питань ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів, енергозбереження, відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива;
 - у сфері державного матеріального резерву;
 - у сфері управління об'єктами державної власності, в тому числі корпоративними правами держави;
- 3) забезпечення нормативно-правового регулювання у вищезазначених сферах;
 - 4) забезпечення реалізації в межах своїх повноважень державної економічної політики у сфері оборони та безпеки;
 - 5) удосконалення в межах своїх повноважень інструментів, процедур та стандартів діяльності органів виконавчої влади.

Відповідно до покладених на Мінекономрозвитку України завдань воно:

- 1) аналізує стан та тенденції економічного і соціального розвитку України, секторів та галузей економіки, адміністративно-територіальних одиниць, розробляє пропозиції щодо пріоритетних напрямів розвитку та реформування економіки, ураховуючи принципи сталого розвитку, здійснює державне прогнозування економічного і соціального розвитку України та підготовку відповідних планів і програм, складає прогнозні зведені національні рахунки для економіки в цілому, в тому числі таблиці "витрати - випуск" (міжгалузеві баланси), забезпечує координацію роботи органів виконавчої влади із зазначених питань, розробляє структуру прогнозних та програмних документів економічного і соціального розвитку, методичні рекомендації щодо їх підготовки, відповідає за впровадження сучасних методологічних підходів до прогнозування та розроблення планів і програм економічного і соціального розвитку;
- 2) формує державну інвестиційну політику, розробляє пропозиції щодо обсягів державних капітальних вкладень для врахування їх під час розроблення проекту Державного бюджету України на відповідний рік, здійснює контроль за ефективним використанням державних капітальних вкладень;
- 3) визначає пріоритети розвитку промисловості, готує пропозиції щодо вдосконалення механізму державного регулювання функціонування промислового сектору економіки;
- 4) розробляє пропозиції щодо формування та реалізації державної цінової політики;
- 5) формує та реалізовує державну політику у сфері державних закупівель, зокрема розробляє та затверджує відповідні нормативно-правові акти;
- 6) забезпечує формування державної політики щодо створення, розміщення, зберігання, поповнення та використання запасів державного матеріального резерву і здійснює контроль за її реалізацією;
- 7) забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері управління державним сектором економіки;
- 8) аналізує стан розвитку підприємництва, здійснює заходи щодо реалізації державної політики у сфері підтримки та розвитку малого і середнього підприємництва, готує та подає в установленому порядку Кабінету Міністрів України пропозиції щодо її вдосконалення;
- 9) здійснює аналіз проектів регуляторних актів, що подаються для погодження, розглядає відповідні аналізи регуляторного впливу та приймає рішення про погодження таких проектів або про відмову в їх погодженні;
- 10) забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері технічного регулювання (стандартизації, метрології, сертифікації, оцінки (підтвердження) відповідності, акредитації органів з оцінки відповідності, управління якістю);
- 11) забезпечує формування державної політики у сфері державного ринкового нагляду та здійснює контроль за її реалізацією;
- 12) розробляє в установленому порядку пропозиції щодо гармонізації нормативно-правових актів та нормативних документів з міжнародними, в тому числі європейськими, правилами і стандартами, які визначають вимоги до торговельної діяльності та діяльності у сфері побутових послуг;
- 13) забезпечує і координує в межах своїх повноважень виконання українською стороною зобов'язань за міжнародними договорами України з ЄС, бере участь у переговорах, спрямованих на розвиток договірних відносин з ЄС;
- 14) проводить постійний моніторинг розвитку зовнішньоекономічних зв'язків, аналізує ефективність експорту та імпорту товарів (робіт, послуг), розробляє і забезпечує здійснення заходів щодо розвитку та вдосконалення структури експорту та імпорту товарів (робіт, послуг), розробляє рекомендації для відповідних галузей економіки з урахуванням кон'юнктурних змін на світовому ринку та ін.

Мінекономрозвитку України видає в разі потреби разом з іншими центральними органами виконавчої влади спільні акти.

Накази Мінекономрозвитку України, видані в межах його повноважень, є обов'язковими для виконання центральними органами виконавчої влади, їх територіальними органами та місцевими державними адміністраціями, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями всіх форм власності та громадянами.

Очолює міністерство міністр, який за посадою є одночасно Першим віце-прем'єр-міністром України.

Через Першого віце-прем'єр-міністра України - Міністра економічного розвитку і торгівлі України спрямовується та координується діяльність наступних центральних органів виконавчої влади:

- 1) Державна служба експортного контролю України, основними завданнями якої є: реалізація державної політики у галузі державного контролю за міжнародними передачами товарів військового призначення, подвійного використання та інших товарів, що не внесені до списків товарів, що підлягають

державному експортному контролю та щодо яких відповідно до законодавства можуть бути застосовані процедури державного експортного контролю (далі - товари), а також внесення пропозицій щодо її формування;

захист національних інтересів та зміцнення міжнародного авторитету України під час здійснення державного контролю за міжнародними передачами товарів шляхом забезпечення виконання міжнародних зобов'язань України, пов'язаних із нерозповсюдженням зброї масового знищення, засобів її доставки та обмеженням передач звичайних видів озброєння для недопущення їх застосування у терористичних та Інших протиправних цілях;

сприяння розвитку міжнародного співробітництва та взаємодії з відповідними органами іноземних держав і міжнародними організаціями з питань нерозповсюдження та експортного контролю¹;

2) Державна служба статистики України, основними завданнями якої є реалізація державної політики у сфері статистики та внесення пропозицій щодо її формування.

Служба відповідно до покладених на неї завдань:

розробляє за участю державних органів та інших заінтересованих юридичних осіб і подає Першому віце-прем'єр-міністру України - Міністру економічного розвитку і торгівлі України проекти довгострокових програм розвитку державної статистики та щорічних планів державних статистичних спостережень;

організовує реалізацію довгострокових програм розвитку державної статистики та щорічних планів державних статистичних спостережень і подає звіти про їх виконання Першому віце-прем'єр-міністру України - Міністру економічного розвитку і торгівлі України;

здійснює формування інформаційної бази для прогнозування та аналізу тенденцій і закономірностей соціально-економічного розвитку, складає національні рахунки;

забезпечує відповідність статистичної інформації критеріям якості, готує звіти для користувачів щодо якості статистичних даних тощо;

3) Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України, основними завданнями якого є:

реалізація державної політики у сферах ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів, енергозбереження, відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива;

здійснення державного контролю у сфері ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів;

забезпечення збільшення частки відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива в енергетичному балансі України³;

4) Державне агентство резерву України, яке забезпечує реалізацію державної політики у сфері державного матеріального резерву та внесення пропозицій щодо її формування.

Для цього Держрезерв України:

здійснює управління державним резервом;

здійснює методологічне, інформаційно-аналітичне, науково-методичне забезпечення роботи з формування, розміщення, зберігання, використання, поповнення та освіження (поновлення) запасів державного матеріального резерву;

організовує наукові дослідження з питань довготривалого зберігання матеріальних цінностей державного резерву;

організовує планування та організацію мобілізаційної підготовки єдиної системи державного резерву України, забезпечення переведення її з мирного на воєнний стан і сталого функціонування в особливий період;

5) Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів, основними завданнями якої є реалізація державної політики у сферах:

а) державного контролю за додержанням законодавства про захист прав споживачів і рекламу в цій сфері;

б) державного ринкового нагляду;

в) державного нагляду за додержанням технічних регламентів, стандартів, норм і правил;

2) внесення на розгляд Першого віце-прем'єр-міністра України - міністра економічного розвитку і торгівлі України пропозицій щодо формування державної політики у сферах діяльності Держспоживінспекції України.

Крім того, що міністр Мінекономрозвитку України спрямовує і координує діяльність цих центральних органів виконавчої влади, він:

формує державну політику у відповідних сферах та контролює її реалізацію центральними органами виконавчої влади України;

погоджує та подає на розгляд Кабінету Міністрів України розроблені центральними органами виконавчої влади проекти законів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України;

визначає пріоритетні напрями роботи центральних органів виконавчої влади та шляхи виконання покладених на них завдань, затверджує плани їх роботи;

приймає рішення щодо проведення перевірки діяльності центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів;

порушує перед Кабінетом Міністрів України питання щодо скасування актів центральних органів виконавчої влади повністю чи в окремій частині;

заслуховує звіти про виконання покладених на центральні органи виконавчої влади завдань та планів їх роботи;

видає обов'язкові до виконання центральними органами виконавчої влади накази і доручення з питань спрямування та координації їх діяльності;

доручає керівникам центральних органів виконавчої влади скасувати акти їх територіальних органів повністю чи в окремих частинах, а в разі відмови - скасовує акти територіальних органів центральних органів виконавчої влади повністю чи в окремих частинах;

визначає стратегічні напрями роботи Мінекономрозвитку України та шляхи виконання покладених на нього завдань, затверджує плани роботи Мінекономрозвитку України, звіти про їх виконання;

організовує та контролює виконання Конституції та законів України, актів і доручень Президента України, актів Кабінету Міністрів України в апараті Мінекономрозвитку України;

подає на розгляд Кабінету Міністрів України проекти законів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, розробником яких є Мінекономрозвитку України та центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується ним;

представляє в установленому порядку проекти законів України, розробником яких є Мінекономрозвитку України та центральні органи виконавчої влади, доповідає з інших питань, що належать до компетенції Мінекономрозвитку України, під час їх розгляду на пленарних засіданнях Верховної Ради України;

веде переговори і підписує міжнародні договори України в межах наданих йому повноважень;

представляє Мінекономрозвитку України у відносинах з іншими органами, підприємствами, установами і організаціями в Україні та за її межами;

здійснює інші повноваження, визначені законами України та пов'язані з виконанням покладених на нього Президентом України завдань.

Окрему ланку суб'єктів публічного адміністрування в сфері економіки утворюють такі центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, як:

Антимонопольний комітет, метою діяльності якого є забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності та у сфері державних закупівель. Правовий статус цього суб'єкта публічної адміністрації визначено Законом України "Про антимонопольний комітет" від 26 листопада 1993 р. № 3659-XI І.

Основним завданням Антимонопольного комітету України є участь у формуванні та реалізації конкурентної політики в частині:

здійснення державного контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції на засадах рівності суб'єктів господарювання перед законом та пріоритету прав споживачів, запобігання, виявлення і припинення порушень законодавства про захист економічної конкуренції;

контролю за концентрацією, узгодженими діями суб'єктів господарювання та регулюванням цін (тарифів) на товари, що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій;

сприяння розвитку добросовісної конкуренції;

методичного забезпечення застосування законодавства про захист економічної конкуренції;

здійснення контролю щодо створення конкурентного середовища та захисту конкуренції у сфері державних закупівель.

У сфері здійснення контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції Антимонопольний комітет України має такі повноваження:

розглядати заяви і справи про порушення законодавства про захист економічної конкуренції та проводити розслідування за цими заявами і справами;

приймати передбачені законодавством про захист економічної конкуренції розпорядження та рішення за заявами і справами, перевіряти та переглядати рішення у справах, надавати висновки щодо кваліфікації дій відповідно до законодавства про захист економічної конкуренції;

розглядати справи про адміністративні правопорушення, прийманні постанови та перевіряти їх законність та обґрунтованість;

перевіряти суб'єкти господарювання, об'єднання, органи влади, органи місцевого самоврядування, органи адміністративно-господарського управління та контролю щодо дотримання ними вимог законодавства про захист економічної конкуренції та під час проведення розслідувань за заявами і справами про порушення законодавства про захист економічної конкуренції;

при розгляді заяв і справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, проведенні перевірки та в інших передбачених законом випадках вимагати від суб'єктів господарювання, об'єднань, органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю, їх посадових осіб і працівників, інших фізичних та юридичних осіб інформацію, в тому числі з обмеженим доступом;

у випадках та порядку, передбачених законом, проводити огляд службових приміщень та транспортних засобів суб'єктів господарювання - юридичних осіб, вилучати або накладати арешт на предмети, документи чи інші носії інформації, які можуть бути доказами або джерелом доказів у справі незалежно від їх місцезнаходження;

залучати працівників органів внутрішніх справ, митних та інших правоохоронних органів для забезпечення проведення розгляду справи про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, зокрема в разі проведення розслідування;

вносити до органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування обов'язкові для розгляду подання щодо анулювання ліцензій, припинення операцій, пов'язаних із зовнішньоекономічною діяльністю суб'єктів господарювання, у разі порушення ними законодавства про захист економічної конкуренції;

надавати обов'язкові для розгляду рекомендації органам влади, органам місцевого самоврядування, органам адміністративно-господарського управління та контролю, суб'єктам господарювання, об'єднанням щодо припинення дій або бездіяльності, які містять ознаки порушень законодавства про захист економічної конкуренції, та усунення причин виникнення цих порушень і умов, що їм сприяють;

звертатися до суду з позовами, заявами і скаргами у зв'язку із застосуванням законодавства про захист економічної конкуренції, а також із запитом щодо надання інформації про судові справи, що розглядаються цими судами відповідно до законодавства про захист економічної конкуренції.

У сфері здійснення контролю за узгодженими діями, концентрацією Антимонопольний комітет України має такі повноваження:

розглядати заяви і справи про надання дозволу, надання висновків, попередніх висновків стосовно узгоджених дій, концентрації, проводити дослідження за цими заявами і справами;

приймати передбачені законодавством про захист економічної конкуренції розпорядження та рішення за заявами і справами про надання дозволу на узгоджені дії, концентрацію, надавати висновки, попередні висновки стосовно узгоджених дій, концентрації, висновки щодо кваліфікації дій відповідно до законодавства про захист економічної конкуренції;

переглядати, перевіряти рішення, прийняті органами Антимонопольного комітету України в межах компетенції; дозволяти або забороняти узгоджені дії, концентрацію;

при розгляді заяв і справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, проведенні перевірки та в інших передбачених законом випадках вимагати від суб'єктів господарювання, об'єднань, органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю, їх посадових осіб і працівників, інших фізичних та юридичних осіб інформацію, в тому числі з обмеженим доступом.

У сфері формування та реалізації конкурентної політики, сприяння розвитку конкуренції, нормативного і методичного забезпечення діяльності Антимонопольного комітету України та застосування законодавства про захист економічної конкуренції Антимонопольний комітет України має такі повноваження:

вимагати від суб'єктів господарювання, об'єднань, органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю, їх посадових осіб інформацію, у тому числі з обмеженим доступом, необхідну для дослідження ринків, а також інформацію про реалізацію конкурентної політики;

узагальнювати та аналізувати інформацію про реалізацію актів законодавства про захист економічної конкуренції щодо пріоритетів і напрямів конкурентної політики;

брати участь у розробленні та вносити в установленому порядку Президенту України та Кабінету Міністрів України пропозиції щодо законів та інших нормативно-правових актів, які регулюють питання розвитку конкуренції, конкурентної політики та демонополізації економіки, погоджувати проекти нормативно-правових актів Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю, що можуть вплинути на конкуренцію;

надавати обов'язкові для розгляду рекомендації та вносити до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, установ, організацій, суб'єктів господарювання, об'єднань пропозиції щодо здійснення заходів, спрямованих на обмеження монополізму, розвиток підприємництва і конкуренції, запобігання порушенням законодавства про захист економічної конкуренції, а також щодо припинення дій або бездіяльності, які можуть мати негативний вплив на конкуренцію;

взаємодіяти з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, органами адміністративно-господарського управління та контролю, підприємствами, установами та організаціями з питань розвитку, підтримки, захисту економічної конкуренції та демонополізації економіки;

брати участь у розробленні та внесенні Президенту України та Кабінету Міністрів України пропозицій щодо проектів нормативно-правових актів з питань конкурентної політики, розвитку і захисту конкуренції та демонополізації економіки;

розробляти та затверджувати разом з іншими заінтересованими органами державної влади міжвідомчі нормативно-правові акти з питань розвитку і захисту економічної конкуренції та демонополізації економіки;

приймати власні нормативно-правові акти у формі розпоряджень з питань, що належать до його компетенції, зокрема щодо контролю за узгодженими діями, концентрацією, підвідомчості та розгляду заяв і справ про узгоджені дії, концентрацію, порушення законодавства про захист економічної конкуренції, організації діяльності органів Антимонопольного комітету України;

брати участь у розробленні та реалізації міжнародних проектів і програм, а також здійснювати співробітництво з міжнародними організаціями, державними органами і неурядовими організаціями інших держав з питань, що належать до компетенції Антимонопольного комітету України та інші.

Фонд державного майна, який здійснює державну політику в сфері приватизації державного майна, виступає орендодавцем майнових комплексів, що є загальнодержавною власністю, та відповідно до законодавства:

1) щодо державних підприємств, установ і організацій:

виступає орендодавцем цілісних майнових комплексів державних підприємств, організацій, їх структурних підрозділів;

здійснює контроль за використанням орендованих цілісних майнових комплексів державних підприємств, організацій, їх структурних підрозділів, виконанням умов договорів оренди цілісних майнових комплексів державних підприємств, поверненням цілісних майнових комплексів державних підприємств до сфери управління уповноважених органів управління після закінчення строку дії договорів оренди;

виступає від імені держави засновником господарських організацій, до статутних капіталів яких передається державне майно, у тому числі холдингових компаній та підприємств, які підлягають корпоративізації відповідно до законодавства;

приймає рішення про створення, реорганізацію (реструктуризацію) та ліквідацію підприємств і організацій, заснованих на державній власності, що перебувають у його управлінні;

здійснює визначені законодавством повноваження під час провадження справ про банкрутство державних підприємств, що перебувають у його управлінні, та господарських організацій з корпоративними правами держави, у тому числі веде їх реєстри;

погоджує розмір плати за оренду (суборенду) державного майна (крім окремого індивідуально визначеного) за договорами оренди, укладеними підприємствами, військовими частинами Збройних Сил України та іншими військовими формуваннями;

бере участь у підготовці та укладанні міжнародних договорів щодо об'єктів державної власності України, оформлює відповідно до міжнародних договорів право державної власності на майно та приймає рішення щодо його подальшого ефективного використання;

забезпечує захист майнових прав держави на території України відповідно до законодавства, а за її межами - відповідно до чинних міжнародних договорів у межах своїх повноважень;

погоджує підприємствам, установам, організаціям, що належать до сфери його управління, а також господарським товариствам, у статутному капіталі яких частка держави перевищує 50 відсотків, повноваження з управління корпоративними правами держави яких він здійснює, договори про спільну діяльність;

2) щодо нерухомого та іншого окремого індивідуально визначеного державного майна:

виступає відповідно до законодавства орендодавцем державного майна;

розробляє методичні засади визначення орендної плати відповідно до ринкової вартості майна;

здійснює контроль за використанням майна, переданого в оренду, виконанням договорів оренди державного майна;

приймає рішення про передачу до статутного капіталу господарських організацій об'єктів державної власності;

забезпечує в межах повноважень функціонування єдиної державної інформаційної системи обліку, зберігання та оцінки майна, що реалізується за рішенням органів виконавчої влади;

здійснює в межах, визначених законодавством, формування і ведення Єдиного реєстру об'єктів державної власності;

забезпечує передачу нерухомого майна творчим спілкам та релігійним конфесіям у порядку, встановленому законодавством;

3) щодо корпоративних прав держави:

здійснює управління корпоративними правами держави в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України;

створює і веде реєстр корпоративних прав держави, який є складовою Єдиного реєстру об'єктів державної власності, відповідно до законодавства;

подає Кабінету Міністрів України пропозиції щодо закріплення в державній власності пакетів акцій відкритих акціонерних товариств, створених у процесі корпоратизації та приватизації, доцільності їх відчуження або придбання державою відповідних пакетів акцій (часток) в інших власників та акцій додаткової емісії в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України;

передає за рішенням Кабінету Міністрів України функції з управління об'єктами державної власності, що перебувають у його управлінні, уповноваженим органам управління, господарським структурам та уповноваженим особам, укладає з ними договори доручення і здійснює контроль за ефективністю управління цими об'єктами в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України;

виконує інші передбачені законодавством функції з управління корпоративними правами держави.

Нарівні області та району області, а також міст Києва, Севастополя та районів міст Києва і Севастополя, а також АРК адміністративно-правове регулювання здійснюється місцевими державними адміністраціями, які відповідно до покладених на них завдань:

розробляють проекти програм економічного розвитку і подають їх на затвердження відповідній раді, забезпечують їх виконання, звітують перед відповідною радою про їх виконання;

забезпечують ефективне використання природних, трудових і фінансових ресурсів;

складають необхідні для управління соціально-економічним розвитком відповідної території баланси трудових, матеріально-фінансових та інших ресурсів, місцевих будівельних матеріалів, палива; проводять розрахунок коштів та визначають обсяг послуг, необхідних для забезпечення передбаченого законодавством рівня мінімальних соціальних потреб;

подають раді висновки щодо доцільності розміщення на відповідній території нових підприємств та інших об'єктів незалежно від форм власності;

вносять за погодженням з відповідними органами місцевого самоврядування пропозиції про створення спеціальних (вільних) економічних зон, зміну статусу та території цих зон;

розглядають та приймають рішення за пропозиціями органів місцевого самоврядування щодо проектів планів та заходів підприємств, установ, організацій, розташованих на відповідній території;

розробляють пропозиції щодо фінансово-економічного обґрунтування обсягів продукції, що підлягає продажу для державних потреб за рахунок державного бюджету; на пропозиції органів місцевого самоврядування формують обсяги продукції, що поставляється для місцевих потреб за рахунок коштів бюджетів місцевого самоврядування та інших джерел фінансування;

розробляють та вносять пропозиції до проектів державних програм соціального та економічного розвитку України, а також довгострокових прогнозів та проектів індикативних планів розвитку відповідних галузей народного господарства, їх фінансово-економічного забезпечення.

У структурі державної адміністрації утворюються управління, відділи, служби, які забезпечують реалізацію державної політики у сфері економіки.

Публічне адміністрування на рівні міст, селищ, сіл здійснюється органами місцевого самоврядування. Тут необхідно розрізняти, по-перше, компетенцію представницьких органів місцевого самоврядування - рад, по-друге, компетенцію їх виконавчих органів - виконавчих комітетів, відділів, управлінь та інші створюваних радами

виконавчих органів, які є доволі широкими та визначаються Законом України "Про місцеве самоврядування" від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР.

До повноважень місцевих рад у сфері економіки необхідно віднести:

затвердження програм соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць;

затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього;

затвердження звіту про виконання відповідного бюджету;

встановлення місцевих податків і зборів відповідно до Податкового кодексу України;

утворення цільових фондів, затвердження положень про ці фонди;

прийняття рішень щодо здійснення місцевих запозичень;

прийняття рішень щодо передачі коштів з відповідного місцевого бюджету;

встановлення для підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, розміру частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету;

прийняття рішень щодо відчуження відповідно до закону комунального майна; затвердження місцевих програм приватизації, а також переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації; визначення доцільності, порядку та умов приватизації об'єктів права комунальної власності; вирішення питань про придбання в установленому законом порядку приватизованого майна, про включення до об'єктів комунальної власності майна, відчуженого у процесі приватизації, договір купівлі-продажу якого в установленому порядку розірвано або визнано недійсним, про надання у концесію об'єктів права комунальної власності, про створення, ліквідацію, реорганізацію та репрофілювання підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідної територіальної громади;

прийняття рішень про передачу іншим органам окремих повноважень щодо управління майном, яке належить до комунальної власності відповідної територіальної громади, визначення меж цих повноважень та умов їх здійснення;

створення у разі необхідності органів і служб для забезпечення здійснення з іншими суб'єктами комунальної власності спільних проектів або спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій, визначення повноважень цих органів (служб);

вирішення відповідно до законодавства питань про створення підприємствами комунальної власності спільних підприємств, у тому числі з іноземними інвестиціями;

вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин;

вирішення відповідно до закону питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення, а також про скасування такого дозволу;

затвердження в установленому порядку місцевих містобудівних програм, генеральних планів забудови відповідних населених пунктів, іншої містобудівної документації;

прийняття рішень, пов'язаних із створенням спеціальних вільних та інших зон, змінами в статусі цих зон, внесення до відповідних органів пропозицій з цих питань; надання згоди на створення таких зон за ініціативою Президента України або Кабінету Міністрів України;

надання згоди на передачу об'єктів з державної у комунальну власність та прийняття рішень про передачу об'єктів з комунальної у державну власність, а також щодо придбання об'єктів державної власності тощо.

До повноважень у сфері економіки, які реалізуються виконавчими органами місцевого самоврядування, належать:

а) власні (самоврядні) повноваження:

підготовка програм соціально-економічного розвитку сіл, селищ, міст, подання їх на затвердження ради, організація їх виконання; подання раді звітів про хід і результати виконання цих програм;

забезпечення збалансованого економічного та соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів;

розгляд проектів планів підприємств і організацій, які належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, внесення до них зауважень і пропозицій, здійснення контролю за їх виконанням;

попередній розгляд планів використання природних ресурсів місцевого значення на відповідній території, пропозицій щодо розміщення, спеціалізації та розвитку підприємств і організацій незалежно від форм власності, внесення у разі потреби до відповідних органів виконавчої влади пропозицій з цих питань;

подання до районних, обласних рад необхідних показників та внесення пропозицій до програм соціально-економічного розвитку відповідно районів і областей, а також до планів підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, розташованих на відповідній території, з питань, пов'язаних із соціально-економічним розвитком території, задоволенням потреб населення;

розміщення на договірних засадах замовлень на виробництво продукції, виконання робіт (послуг), необхідних для територіальної громади, на підприємствах, в установах та організаціях;

б) делеговані повноваження:

участь у здійсненні державної регуляторної політики в межах та у спосіб, встановлені Законом України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності";

розгляд і узгодження планів підприємств, установ та організацій, що не належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, здійснення яких може викликати негативні соціальні, екологічні та інші наслідки, підготовка до них висновків і внесення пропозицій до відповідних органів.

Адміністративні послуги в сфері економіки

Одним із пріоритетних завдань публічної адміністрації є діяльність щодо забезпечення прав фізичних та юридичних осіб шляхом надання адміністративних послуг в сфері економіки. Так Мінекономрозвитку України надає такі види адміністративних послуг:

державна реєстрація проектів (програм) міжнародної технічної допомоги;

Сунцова О.О. Публічне адміністрування

видача реєстраційної картки проекту міжнародної технічної допомоги (після проведення державної реєстрації проекту);

надання висновків щодо визначення операцій як таких, що належать до операцій з давальницькою сировиною у зовнішньоекономічних відносинах;

видача разового індивідуального дозволу на перевищення строків увезення товарів які імпортуються за бартерними договорами;

видача ліцензій юридичним особам та фізичним особам-підприємцям на право провадження таких видів господарської діяльності як: експорт та імпорт дисків для лазерних систем зчитування, матриць; імпорт, експорт спирту етилового, коньячного і плодового, спирту етилового ректифікованого виноградного, спирту етилового ректифікованого плодового, алкогольних напоїв; імпорт, експорт тютюнових виробів; заготівля, переробка, металургійна переробка металобрухту кольорових і чорних металів, розроблення, виготовлення, реалізація, ремонт, модернізація та утилізація озброєння, військової техніки, військової зброї і боєприпасів до неї;

облік (реєстрація) зовнішньоекономічних договорів (контрактів), передбачених законами України;

видача свідоцтв про акредитацію виконавця (юридичної особи-нерезидента) проекту міжнародної технічної допомоги;

видача разового індивідуального дозволу на перевищення строків увезення товарів (виконання робіт, надання послуг), які імпортуються за бартерними договорами;

видача разових (індивідуальних) ліцензій на зовнішньоекономічні операції суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, до яких (або до їх іноземних контрагентів) застосовано спеціальну санкцію - індивідуальний режим ліцензування та ін.

Державна служба експортного контролю надає адміністративні послуги з:

видачі посвідчення про реєстрацію суб'єкта підприємницької діяльності як суб'єкта здійснення міжнародних передач товарів;

видачі висновку про можливість проведення переговорів, пов'язаних з укладенням зовнішньоекономічних договорів (контрактів) про здійснення міжнародних передач товарів військового призначення та подвійного використання;

видачі дозволу на здійснення міжнародних передач товарів;

видачі висновку на здійснення міжнародних передач товарів;

видачі міжнародного імпортного сертифіката та інших документів, які містять державні гарантії щодо використання товарів у заявлених цілях;

видачі свідоцтва про атестацію системи внутрішньофірмового експортного контролю, створеної суб'єктом здійснення міжнародних передач товарів;

видачі свідоцтва про надання юридичним особам повноважень на проведення недержавної експертизи товарів в галузі державного експортного контролю.

Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України забезпечує надання наступних видів адміністративних послуг фізичним та юридичним особам:

видача бланків енергетичних паспортів, надання методичної допомоги щодо оформлення та заповнення форм енергетичних паспортів підприємств та проведення їх аналізу;

надання технічних вимог з ефективного використання природного газу для розробки проектної документації на будівництво об'єктів (підприємств), проведення навчань, конференцій;

надання послуг з розробки норм питомих витрат паливно-енергетичних ресурсів;

посередницька діяльність з забезпечення підприємств новітньою енергозберігаючою (енергоощадливою) технологією, приладами та обладнанням;

на прохання підприємств та організацій - обстеження з визначенням економічних та екологічних показників роботи тепловикористовувального обладнання;

на прохання підприємств та організацій здійснення контролю якості спалювання палива та його екологічних показників;

надання висновків та їх продовження щодо готовності налагоджувальних організацій до проведення пусконаладжувальних робіт об'єктів, що використовують паливо-енергетичні ресурси;

на замовлення підприємств і організацій проведення замірів вимірювальними приладами необхідних параметрів якості використання енергоносіїв та ін.

До послуг, що надаються Фондом державного майна належать:

ведення реєстру концесійних договорів;

видача Рішення про розпорядження активами, що належать господарським товариствам;

видача дозволу на відчуження державного майна;

проведення експертизи доцільності реструктуризації підприємств, які мають стратегічне значення для економіки й безпеки держави;

надання довідок з Державного реєстру суб'єктів оціночної діяльності;

видача сертифікатів суб'єктів оціночної діяльності;

реєстрація фізичних осіб (оцінювачів) у Державному реєстрі оцінювачів;

ведення Єдиного реєстру об'єктів державної власності та надання інформації (відомості або витяг) з нього.

2. Публічне адміністрування у сфері фінансів

Здійснення цілеспрямованої фінансової політики за допомогою фінансового механізму та ефективне функціонування фінансової системи держави залежить від організації публічного адміністрування фінансами в державі.

Публічне адміністрування фінансами відбувається через систему державних органів та інститутів за допомогою форм і методів організації управлінської діяльності. Така діяльність зумовлена історичними, економічними та політичними умовами розвитку держави, вона підпорядковується фінансовій політиці держави.

Розуміння призначення та сутності фінансів, а також особливостей їх функціонування пов'язано з природою та функціями держави, здійсненням розширеного відтворення, існуванням та розвитком товарно-грошових відносин. Основна маса грошових доходів формується у сфері матеріального виробництва, а потім певною мірою трансформується та перетворюється в межах різних правових режимів. У цих умовах створюється своєрідний об'єктивний двосторонній зв'язок фінансів і держави. З одного боку, природа фінансів, їхні форми, розміри фондів визначають можливості держави, завдання і напрями її діяльності, гарантують фінансово забезпечені перспективи державного розвитку. З другого боку, за допомогою фінансів держава активно впливає на всі сторони процесу відтворення. З їх допомогою відбувається розподіл результату відтворення - сукупного суспільного продукту, перерозподіл і доведення його складових частин до кінцевого споживача. За рахунок фінансових ресурсів організується стимулювання, розвиток виробництва, підтримка об'єктивних і раціональних пропорцій розвитку суспільного виробництва, держави в цілому.

Існування фінансів об'єктивно пов'язане з необхідністю вилучення, формування і розподілу державою частини сукупного суспільного продукту. Цим визначається і призначення фінансів - розподіл і перерозподіл сукупного суспільного продукту в грошовій формі. Саме цим характеризуються ознаки фінансів, їх місце і роль, особливості прояву, форми закріплення і регулювання державою.

Фінансам притаманні певні особливості:

- тісно пов'язані з природою і функціями держави, визначаються її формами і завданнями державного розвитку на конкретному етапі;
- представляють специфічні, однорідні відносини між державою, юридичними і фізичними особами з приводу формування, розподілу і використання централізованих і децентралізованих грошових фондів;
- нерозривно пов'язані з існуванням товарно-грошових відносин;
- пов'язані з розподілом і перерозподілом частини сукупного суспільного продукту.

Під фінансами також розуміють сукупність відносин, які регулюють утворення та витрачання фондів коштів, що необхідні для виконання завдань і функцій держави. Основу фінансів складають формування та рух грошових доходів держави, юридичних осіб і громадян.

Фінанси характеризуються декількома ознаками: 1) здебільшого мають грошовий характер; 2) виступають як певний механізм розподілу внутрішнього валового продукту; 3) пов'язані з формуванням грошових доходів та накопичень.

У науці фінансового права прийнято фінанси розподіляти на централізовані та децентралізовані.

Централізовані фінанси охоплюють відносини, що пов'язані з мобілізацією, розподілом, використанням державних грошових фондів на видатки та регулюються бюджетними відносинами, які забезпечують правові засади функціонування бюджетної системи.

Децентралізовані фінанси пов'язані з утворенням фондів коштів підприємств і організацій усіх форм власності за рахунок власного прибутку. В деяких випадках держава допускає асигнування у ці фонди з державного бюджету (наприклад у децентралізовані фонди аграрного сектору).

Змістом діяльності держави щодо управління фінансами виступають мобілізація, розподіл і використання централізованих та децентралізованих фондів коштів, контроль за їх рухом. Особливістю правової організації фінансової діяльності є те, що вона властива усім без винятку державним органам. Фінансова діяльність держави має міжгалузеве значення. Вона закріплена як Конституцією України, так і окремими законодавчими актами, наприклад Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" та ін.

Правова категорія фінансів виявляється в тих формах, що нині сприйняті і використовуються законодавством, тому необхідно розрізняти фінанси як систему відносин, що регулюють рух державних коштів, і як систему понять, категорій, закріплених і використовуваних законодавством (дохід, прибуток, собівартість, ціна тощо). У даному випадку доречно аналогія з філософськими категоріями "зміст" і "форма". Фінанси як система правових відносин визначають зміст явища. Законодавче ж закріплення їх показує, наскільки в даний момент ці відносини усвідомлені, зрозумілі, сприйняті, у якій формі їх закріпив законодавець.

Фінанси як правова категорія можуть використовуватися в двох аспектах:

- 1) у широкому (міжгалузевому);
- 2) у вузькому (фінансово-правовому).

У першому значенні фінанси (чи окремі їх аспекти, сторони) використовуються багатьма галузями права і мають загальногалузеве значення. Наприклад, поняття ціни, вартості, доходу тощо - це відносини, що регулюються і цивільним, і фінансовим, і адміністративним, і трудовим правом, іншими галузями.

У другому випадку йдеться про публічне значення фінансів, винятково грошові фонди держави і територіальних громад. У цій ситуації загально-галузеві поняття, категорії набувають спеціально-галузевого характеру і значення, виражають специфічні, однорідні фінансово-правові відносини. Загальногалузеві категорії доходу, вартості, ціни набувають фінансово-правового значення.

Фінанси, представляючи собою відносини між людьми з приводу формування, розподілу і використання грошових фондів, тісно пов'язані з грошима, коштами, проте це не дає змоги поставити між ними знак рівності. Фінансові відносини, будучи переважно грошовими відносинами, не адекватні їм, адже за межами їх залишаються

відносини, що регулюють сплату штрафів (адміністративне право), відносини купівлі-продажу (цивільне право), відносини з виплати заробітної плати, пенсій (трудова право) та інші відносини, пов'язані із рухом грошей, які не є фінансовими.

Найбільш важливі ознаки, що розкривають сутність фінансів, проявляються в їх функціях. Фінанси, функціонуючи як інструмент частини сукупного суспільного продукту, одночасно і контролюють поділ його на частини, співвідношення цих частин, канали витрачання фондів. Цим і обумовлена наявність двох функцій фінансів: розподільчої і контролюючої. У деяких підручниках, монографіях звертається увага на інші функції (перерозподільча, стимулююча, дестимулююча, накопичувальна і т. п.), однак це фактично окремі сторони реалізації розподільчої функції, деякі особливості її здійснення.

Розподільча функція фінансів гарантує забезпечення державою суб'єктів відносин необхідними грошовими ресурсами, підтримку суспільних пропорцій. Об'єктом регулювання виступає частина сукупного суспільного продукту, що надходить державі, суб'єктами відносин - держава, територіальні громади, юридичні й фізичні особи. При розподілі формуються і підтримуються пропорції між частинами сукупного суспільного продукту, національного доходу, забезпечується розвиток розширеного відтворення, зачіпаються інтереси держави, підприємства, громадян. Ця функція здійснюється в процесі первинного і вторинного розподілу. У першому випадку утворюється первинні фонди базового рівня (доходи фізичних осіб, прибуток підприємств і організацій і т. д.), сукупність яких і формує національний дохід держави. Однак на цьому етапі створюється лише передумова формування державних грошових фондів, розміри яких остаточно визначаються тільки після сплати податків, обов'язкових зборів і платежів, останні процеси і становлять зміст розподілу чи перерозподілу. Цьому етапу властиві певні особливості, пов'язані з формуванням так званих вторинних доходів держави. Якщо на стадії первинного розподілу прибуток державних підприємств відразу ж надходить власнику - державі, то на стадії вторинного розподілу кошти змінюють власника. Наприклад, одержавши на стадії первинного розподілу доходи, на стадії вторинного розподілу фізичні особи, сплачуючи податки, саме і забезпечують зміну власності на частину коштів, передаючи їх державі.

Розподільча функція фінансів реалізується на декількох рівнях:

а) внутрішньогосподарський - характеризує розподіл грошових ресурсів усередині підприємства (формування фондів матеріальних витрат, заробітної плати, прибутку);

б) внутрішньогалузевий - забезпечує розподіл коштів усередині галузі, між підгалузями. Насамперед йдеться про розподіл коштів основних галузей матеріального виробництва (промисловість, сільське господарство, транспорт, зв'язок, будівництво);

в) міжгалузевий - розподіл грошових ресурсів між основними галузями, у цих умовах формуються основні пропорції суспільного відтворення;

г) міжтериторіальний - гарантує надходження коштів окремим регіонам держави, залежить від адміністративно-територіального поділу держави і забезпечує утворення місцевих бюджетів.

Контролююча функція фінансів органічно пов'язана з розподільчою. Вони фактично існують як єдиний механізм. Здійснюючи розподіл грошових фондів, держава одночасно контролює їх розміри, співвідношення, пропорції. Контролюючою функцією фінансів відслідковується весь процес розподілу і руху грошових ресурсів. Диференціація контролю за стадіями дозволяє прийняти необхідне рішення, здійснити коригування на проміжних етапах руху грошових фондів і уточнити, поліпшити процес розподілу.

Фінанси як система відносин виявляються в сукупності категорій, понять. Однією з найбільш загальних, фундаментальних, системоутворюючих категорій є фінансове господарство, фінансова система. Певною мірою йдеться про схожі поняття. У сучасній юридичній літературі найчастіше характеризується фінансова система, фінансове господарство розглядається тезово, стосовно фінансової діяльності держави. На початку ХХ ст. у фінансово-правовій літературі вони переважно характеризувалися як синоніми, насамперед досліджувалося фінансове господарство.

Фінансова система включає певні складові: бюджетну систему; кредитну систему; обов'язкове державне страхування; фінанси підприємств.

Основними напрямками державної фінансової політики є:

- бюджетна;
- податкова;
- кредитна;
- інвестиційна;
- валютна;
- інші напрями фінансової політики (цінова, митна, амортизаційна та ін.).

Коротко зупинимося на сучасному стані ринків фінансових послуг як однієї зі складових фінансової сфери України. На сьогодні небанківські фінансові установи, які відчули значний негативний вплив фінансової кризи, починають відновлювати свою діяльність. Проте показники функціонування основних секторів ринку фінансових послуг іще не досягли докризового рівня.

Згідно з інформацією Держфінпослуг, до початку світової кризи небанківський фінансовий сектор України розвивався досить динамічно. Впевнено зростали кількість небанківських фінансових установ, вартість їхніх активів, попит на їхні послуги.

Однак зміни у зовнішньому середовищі, зокрема прояви світової кризи, спричинили негативний вплив на український небанківський фінансовий сектор, перш за все - через погіршення якості банківських активів, значну девальвацію гривні, негативні зміни у структурі платіжного балансу та експорту України, а також зниження рівня зовнішніх запозичень.

Серед основних чинників, які протягом 2010 р. негативно впливали на небанківський фінансовий сектор України, були заморожений депозитів учасників фінансового ринку в проблемних банках та зниження ринкової вартості фінансових інструментів, зокрема тих, які утримувалися страховими компаніями і недержавними пенсійними фондами, що в результаті вплинуло на прибутковість цих установ та рівень резервів, сформованих ними для покриття майбутніх виплат своїм клієнтам.

У цілому за результатами 2010 р. основні показники функціонування ринків фінансових послуг свідчать про поступову стабілізацію у цій сфері. За станом на кінець року в Державному реєстрі фінансових установ було 1980 таких установ, що на 28 менше, ніж на кінець 2009 р. (2008 установ). З них: 730 - кредитні установи, 456 - страхові компанії, 426 - ломбарди, 221 - фінансова компанія, 101 - недержавний пенсійний фонд, 43 - адміністратори НПФ. Загальні активи небанківських фінансових установ за минулий рік зросли на 11,1% - з 62,8 млрд грн до 69,9 млрд грн

Суб'єкти публічного адміністрування у сфері фінансів

Публічне адміністрування фінансами в Україні з переходом до ринкових відносин набуло нового змісту - від жорстких нормативних методів, притаманних командно-адміністративній системі, до застосування економічних важелів впливу шляхом здійснення фінансово-кредитної політики через систему уповноважених органів. Однак це не означає, що держава відмовляється від владних методів впливу. Публічне адміністрування фінансами поєднує методи прямого оперативного владно-розпорядчого управління з використанням стимулюючого впливу через економічні регулятори.

Ефективне функціонування фінансової системи держави, здійснення цілеспрямованої фінансової політики за допомогою фінансового механізму залежить від організації управління фінансами в державі

Жодна гілка влади, жоден державний орган не мають реальної влади без відповідного фінансового забезпечення своєї діяльності. Для нормального функціонування суспільства, для реального забезпечення створення дійсно правової, соціальної, демократичної держави потрібно, щоб кожен державний орган, що наділений повноваженнями у сфері фінансів, був підконтрольним з боку інших гілок влади. Тільки так можна запобігти використанню державних коштів у приватних інтересах певних політичних сил.

Управління фінансами відбувається через систему державних органів та інститутів за допомогою форм і методів організації управлінської діяльності. Така діяльність зумовлена історичними, економічними та політичними умовами розвитку держави, воно підпорядковується фінансовій політиці держави.

Основне завдання органів управління фінансовою системою в державі полягає в забезпеченні злагодженості функціонування окремих сфер і ланок фінансових відносин. Це досягається шляхом чіткого розподілу функцій і повноважень між фінансовими органами й інституціями.

В управлінні фінансами розрізняють декілька функціональних складових: планування, стратегічне й оперативне управління та контроль.

Планування посідає важливе місце в системі управління фінансами. Його об'єктом є фінансова діяльність держави та суб'єктів господарювання, а результатом - складання фінансових планів. У процесі планування держава та суб'єкти господарювання оцінюють стан своїх фінансів, виявляють можливість збільшення фінансових ресурсів, розробляють напрями їх ефективного використання.

У системі органів управління фінансами доцільно виокремлювати органи стратегічного й оперативного управління фінансами.

Стратегічне управління - це загальне управління фінансами, що включає дії, розраховані на довгострокову перспективу і вирішення глобальних завдань розвитку фінансової системи країни.

Стратегічне управління виявляється у визначенні фінансових ресурсів шляхом прогнозування на майбутнє, встановлення обсягів фінансових ресурсів на реалізацію цільових програм тощо; здійснення вищими органами державної влади та управління (Президентом України, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України). До сфери безпосереднього державного управління належать лише державні фінанси.

У сфері управління фінансами до повноважень Верховної Ради України належать: розгляд проекту та затвердження закону про Державний бюджет України, контроль за виконанням Державного бюджету, ухвалення рішення щодо звіту про його виконання, розгляд і затвердження усіх законодавчих актів, котрі стосуються фінансової системи та фінансової політики в країні, контроль за їх виконанням, використанням позик, одержаних Україною, утвердження усіх рішень, пов'язаних із фінансовою політикою держави.

У сфері управління фінансами головними повноваженнями Кабінету Міністрів України є: розробка та реалізація стратегічних напрямів єдиної державної фінансової політики, проекту закону про Державний бюджет України, забезпечення виконання затвердженого Верховною Радою Державного бюджету України та подання звіту про його виконання, забезпечення виконання усіх законів, що стосуються фінансової політики держави.

Оперативне управління фінансами - це управління фінансами, що становить сукупність заходів, розроблених на основі оперативного аналізу фінансової ситуації, фінансового планування, контролю та регулювання, складання й виконання фінансових планів. Оперативне управління фінансами - головна функція апарату фінансової системи держави.

Міністерство фінансів України (Мінфін України) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України.

Мінфін України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної фінансової, бюджетної, податкової, митної політики, політики у сфері державного фінансового контролю, казначейського обслуговування бюджетних коштів, бухгалтерського обліку, випуску і проведення лотерей, організації та контролю за виготовленням цінних паперів, документів суворой звітності, видобутку, виробництва, використання та зберігання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного

каміння органогенного утворення та напівдорогоцінного каміння, їх обігу та обліку, у сфері запобігання і протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму.

Основними завданнями Мінфіну України є:

формування та забезпечення реалізації державної фінансової, бюджетної, податкової і митної політики;

формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, бухгалтерського обліку, випуску та проведення лотерей, організації та контролю за виготовленням цінних паперів, документів суворої звітності, видобутку, виробництва, використання та зберігання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення та напівдорогоцінного каміння, їх обігу та обліку, у сфері запобігання і протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму;

формування і забезпечення у межах повноважень реалізації державної політики у сфері державного фінансового контролю, координації та спрямування діяльності органів виконавчої влади, уповноважених на проведення контролю за дотриманням бюджетного законодавства;

забезпечення концентрації фінансових ресурсів на пріоритетних напрямках соціально-економічного розвитку України;

здійснення заходів із підвищення ефективності управління державними фінансами;

проведення разом з іншими органами виконавчої влади аналізу фінансово-економічного стану держави, перспектив її дальшого розвитку;

розроблення разом з іншими центральними органами виконавчої влади проекту Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період;

розроблення в установленому порядку проекту закону про Державний бюджет України;

організація роботи, пов'язаної зі складанням та управлінням виконання Державного бюджету України, координація діяльності учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету;

розроблення в установленому порядку прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди;

удосконалення міжбюджетних відносин;

забезпечення управління державним та гарантованим державним боргом;

удосконалення методів фінансового і бюджетного планування;

здійснення державного регулювання бухгалтерського обліку та фінансової і бюджетної звітності в Україні, розроблення стратегії розвитку національної системи бухгалтерського обліку, визначення єдиних методологічних засад бухгалтерського обліку та складання фінансової і бюджетної звітності, обов'язкових для всіх юридичних осіб незалежно від організаційно-правової форми, форми власності та підпорядкування (крім банків), адаптація законодавства з питань бухгалтерського обліку в Україні до законодавства Європейського Союзу та запровадження міжнародних стандартів фінансової звітності;

забезпечення здійснення повноважень головного розпорядника бюджетних коштів в установах і організаціях, що належать до сфери управління Мінфіну України, центральних органах виконавчої влади;

інформування громадськості про економічні та фінансові цілі держави.

Мінфін України очолює Міністр, який призначається на посаду за поданням Прем'єр-міністра України і звільняється з посади Президентом України.

Міністр фінансів спрямовує та координує діяльність Державної казначейської служби України, Державної митної служби України, Державної податкової служби України, Державної пробірної служби України, Державної служби фінансового моніторингу України, Державної фінансової інспекції України, в тому числі:

формує державну політику у відповідній сфері та контролює її реалізацію службами;

погоджує та подає на розгляд Кабінету Міністрів України розроблені службами проекти законів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України;

визначає пріоритети роботи служб і шляхи виконання покладених на них завдань, затверджує плани їх роботи;

вносить пропозиції Прем'єр-міністру України щодо кандидатур на посади керівників служб і за пропозицією їх керівників - кандидатури на посади їх заступників;

погоджує структуру апаратів служб;

видає обов'язкові до виконання службами накази та доручення з питань спрямування та координації їх діяльності;

погоджує призначення на посади і звільнення з посад керівників та заступників керівників територіальних органів служб;

погоджує призначення на посади і звільнення з посад керівників та заступників керівників структурних підрозділів апаратів служб;

погоджує пропозиції керівників служб щодо утворення, реорганізації, ліквідації їх територіальних органів, вносить на розгляд Кабінету Міністрів України відповідне подання;

порушує перед Кабінетом Міністрів України питання щодо скасування актів служб повністю чи в окремій частині;

доручає керівникам служб скасовувати акти їх територіальних органів повністю чи в окремій частині, а в разі відмови скасовує такі акти повністю чи в окремій частині;

порушує перед Президентом України питання щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності керівників служб та їх заступників;

ініціює питання притягнення до дисциплінарної відповідальності керівників структурних підрозділів апаратів служб, територіальних органів служб та їх заступників, а також керівників підприємств, установ, організацій, що належать до сфери їх управління;

ініціює питання проведення службового розслідування стосовно керівників служб, їх заступників, інших державних службовців і працівників апаратів служб та їх територіальних органів, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери їх управління;

приймає рішення щодо проведення перевірки діяльності служб та їх територіальних органів;

заслуховує звіти про виконання покладених на служби завдань і планів їх роботи;

визначає структурний підрозділ апарату Мініфіну України, що відповідає за взаємодію зі службами;

визначає посадових осіб Мініфіну України, які включаються до складу колегій служб;

установлює порядок обміну інформацією між Мініфіном України та службами, періодичність її подання;

приймає рішення про надання повноважень щодо спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади першому заступнику Міністра;

вирішує інші питання, пов'язані зі спрямуванням і координацією діяльності служб.

Державна казначейська служба України (Казначейство України) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів України.

Казначейство України входить до системи органів виконавчої влади та утворюється для реалізації державної політики у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів.

Казначейство України є учасником системи електронних платежів Національного банку України. Казначейство України відповідно до покладених завдань:

1) здійснює через систему електронних платежів Національного банку України розрахунково-касове обслуговування розпорядників, одержувачів бюджетних коштів та інших клієнтів, операцій з коштами бюджетів, спільних із міжнародними фінансовими організаціями проектів;

2) управляє ліквідністю субрахунків єдиного казначейського рахунка;

3) за погодженням із Мініфіном України залучає на поворотній основі кошти єдиного казначейського рахунка для покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів, Пенсійного фонду України та для надання середньострокових позик місцевим бюджетам;

4) здійснює відкриття та закриття рахунків поточного бюджетного періоду, а також відкриття рахунків наступного бюджетного періоду;

5) здійснює безспірне списання коштів державного бюджету та місцевих бюджетів на підставі рішення суду;

6) здійснює безспірне вилучення коштів із місцевих бюджетів відповідно до Бюджетного кодексу України тощо.

До системи органів Державної податкової служби України (ДПС України) належать центральний апарат та територіальні органи державні податкові служби в Автономній Республіці Крим, містах Києві та Севастополі, областях, округах (на два і більше регіони), державні податкові інспекції у районах, містах (крім міст Києва та Севастополя), районах у містах, міжрайонні, об'єднані та спеціалізовані державні податкові інспекції.

ДПС України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів України.

ДПС України входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію єдиної державної податкової політики, а також державної політики у сфері контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів, здійснює міжгалузеву координацію у цій сфері.

Основними завданнями ДПС України в:

внесення пропозицій щодо формування державної податкової політики і державної політики у сфері контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів;

реалізація державної податкової політики та політики у сфері контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів;

здійснення контролю за додержанням податкового законодавства та іншого законодавства у випадках, коли здійснення такого контролю покладено на органи державної податкової служби, правильністю обчислення, повнотою і своєчасністю сплати до бюджетів, державних цільових фондів податків, зборів та інших платежів, установлених законодавством (далі - податки, інші платежі);

запобігання злочинам та іншим правопорушенням, віднесеним законом до компетенції податкової міліції, їх виявлення, розкриття, припинення та розслідування.

Державна служба фінансового моніторингу України (Держфінмоніторинг України) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів України.

Держфінмоніторинг України входить до системи органів виконавчої влади та утворюється для реалізації державної політики у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму.

Основними завданнями Держфінмоніторингу України є:

1) реалізація державної політики у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму, а також внесення пропозицій щодо її формування;

2) збирання, оброблення та аналіз інформації про фінансові операції, що підлягають фінансовому моніторингу, інші фінансові операції або інформацію, що може бути пов'язана з підозрою у легалізації (відмиванні) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванні тероризму;

3) створення та забезпечення функціонування єдиної державної інформаційної системи у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму.

Державна пробірна служба України (Пробірна служба України) є центральним органом виконавчої влади" діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів.

Пробірна служба України входить до системи органів виконавчої влади та утворюється для реалізації державної політики у сфері державного пробірного контролю.

Основними завданнями Пробірної служби України є реалізація державної політики у сфері державного пробірного контролю та внесення пропозицій щодо її формування.

Пробірна служба України відповідно до покладених на неї завдань:

1) узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до її компетенції, розробляє пропозиції щодо його вдосконалення, готує проекти законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України та в установленому порядку вносить їх на розгляд Міністра;

2) здійснює державний пробірний контроль за якістю дорогоцінних металів, дорогоцінного каміння та дорогоцінного каміння органогенного утворення, напівдорогоцінного каміння (далі - дорогоцінне каміння), виробів з них та матеріалів, що їх містять, проводить у межах своїх повноважень перевірки додержання вимог законодавства при виконанні операцій, здійсненні обігу та обліку зазначених цінностей;

3) проводить у межах своїх повноважень перевірки додержання суб'єктами господарювання, іншими установами та організаціями ліцензійних умов провадження господарської діяльності зі збирання, первинної обробки відходів і брухту дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння тощо.

Державна фінансова інспекція України (Держфінінспекція України) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів України, входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері державного фінансового контролю.

Основними завданнями Держфінінспекції України є реалізація державної політики у сфері державного фінансового контролю, а також внесення пропозицій щодо її формування.

Держфінінспекція України відповідно до покладених на неї завдань:

1) здійснює державний фінансовий контроль за:

використанням і збереженням державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, правильністю визначення потреби в бюджетних коштах та взяттям зобов'язань, ефективним використанням коштів і майна, станом і достовірністю бухгалтерського обліку і фінансової звітності у міністерствах та інших органах виконавчої влади, державних фондах, фондах загальнообов'язкового державного соціального страхування, бюджетних установах і суб'єктах господарювання державного сектору економіки, а також на підприємствах, в установах та організаціях, які отримують (отримували у періоді, який перевіряється) кошти з бюджетів усіх рівнів, державних фондів та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування або використовують (використовували у періоді, який перевіряється) державне чи комунальне майно (далі - підконтрольні установи), за дотриманням законодавства на всіх стадіях бюджетного процесу щодо державного і місцевих бюджетів;

дотриманням законодавства про державні закупівлі;

діяльністю суб'єктів господарської діяльності незалежно від форми власності, які не віднесені законодавством до підконтрольних установ, за рішенням суду, винесеним на підставі подання прокурора або слідчого для забезпечення розслідування кримінальної справи;

2) здійснює контроль за:

виконанням функцій з управління об'єктами державної власності; цільовим використанням коштів державного і місцевих бюджетів;

цільовим використанням і своєчасним поверненням кредитів (позик), одержаних під державні (місцеві) гарантії;

складанням бюджетної звітності, паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі), кошторисів та інших документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету;

станом внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту у розпорядників бюджетних коштів;

усуненням виявлених недоліків і порушень;

3) забезпечує участь представників Держфінінспекції України в ревізійних комісіях господарських організацій, у яких корпоративні права держави перевищують 50 відсотків статутного капіталу;

4) вживає в установленому порядку заходів до усунення виявлених під час здійснення державного фінансового контролю порушень законодавства та притягнення до відповідальності винних осіб.

Крім того, необхідно зазначити, що окремі функції у фінансовій сфері здійснює Національний банк України, який є центральним банком України, особливим центральним органом державного управління, юридичний статус, завдання, функції, повноваження і принципи організації якого визначаються Конституцією України, окремим Законом.

Відповідно до Конституції України основною функцією Національного банку є забезпечення стабільності грошової одиниці України.

При виконанні своєї основної функції Національний банк має виходити із пріоритетності досягнення та підтримки цінової стабільності в державі.

Національний банк у межах своїх повноважень сприяє стабільності банківської системи, додержанню стійких темпів економічного зростання та підтримує економічну політику Кабінету Міністрів України.

Національний банк виконує наступні функції:

1) відповідно до розроблених Радою Національного банку України Основних засад грошово-кредитної політики визначає та проводить грошово-кредитну політику;

2) монопольно здійснює емісію національної валюти України та організує її обіг;

3) виступає кредитором останньої інстанції для банків і організує систему рефінансування;

- 4) встановлює для банків правила проведення банківських операцій, бухгалтерського обліку і звітності, захисту інформації, коштів та майна;
- 5) організовує створення та методологічно забезпечує систему грошово-кредитної і банківської статистичної інформації та статистики платіжного балансу;
- 6) здійснює банківське регулювання та нагляд;
- 7) здійснює погодження статутів банків і змін до них, ліцензування банківської діяльності та операцій у передбачених законом випадках, веде Державний реєстр банків, Реєстр аудиторських фірм, які мають право на проведення аудиторських перевірок банків;
- 8) веде офіційний реєстр ідентифікаційних номерів емітентів платіжних карток внутрішньодержавних платіжних систем;
- 9) здійснює сертифікацію тимчасових адміністраторів і ліквідаторів банку;
- 10) складає платіжний баланс, здійснює його аналіз та прогнозування;
- 11) представляє інтереси України в центральних банках інших держав, міжнародних банках та інших кредитних установах, де співробітництво здійснюється на рівні центральних банків;
- 12) здійснює відповідно до визначених спеціальним законом повноважень валютне регулювання, визначає порядок здійснення операцій в іноземній валюті, організовує і здійснює валютний контроль за банками та іншими фінансовими установами, які отримали ліцензію Національного банку на здійснення валютних операцій;
- 13) забезпечує накопичення та зберігання золотовалютних резервів та здійснення операцій з ними та банківськими металами;
- 16) аналізує стан грошово-кредитних, фінансових, цінних та валютних відносин тощо.

Крім того, державне регулювання ринків фінансових послуг здійснюється:

щодо ринку банківських послуг - Національним банком України;

щодо ринків цінних паперів та похідних цінних паперів - Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку;

щодо інших ринків фінансових послуг - Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг.

Антимонопольний комітет України та інші державні органи здійснюють контроль за діяльністю учасників ринків фінансових послуг та отримують від них інформацію у межах повноважень, визначених законом.

На місцевому рівні управління у сфері фінансів здійснюють місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування.

Так, повноваження місцевої державної адміністрації в галузі бюджету та фінансів є такими:

1) складання і подання на затвердження ради проект відповідного бюджету та забезпечення його виконання; звітування перед відповідною радою про його виконання;

2) подання в установленому порядку до органів виконавчої влади вищого рівня фінансових показників і пропозицій до проекту Державного бюджету України, пропозицій щодо обсягу коштів Державного бюджету України для їх розподілу між територіальними громадами, розмірів дотацій і субсидій, даних про зміни складу об'єктів, що підлягають бюджетному фінансуванню, балансу фінансових ресурсів для врахування їх при визначенні розмірів субвенцій, а також для бюджетного вирівнювання виходячи із забезпеченості мінімальних соціальних потреб;

3) отримання від усіх суб'єктів підприємницької діяльності незалежно від форм власності інформації, передбаченої актами законодавства для складання і виконання бюджету;

4) здійснення фінансування підприємств, установ та організацій освіти, культури, науки, охорони здоров'я, фізичної культури і спорту, соціального захисту населення, переданих у встановленому законом порядку в управління місцевій державній адміністрації вищими органами державної та виконавчої влади або органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад, а також заходів, пов'язаних із розвитком житлово-комунального господарства, благоустроєм та шляховим будівництвом, охороною довкілля та громадського порядку, інших заходів, передбачених законодавством;

5) у спільних інтересах територіальних громад об'єднання на договірній основі бюджетних коштів з коштами підприємств, установ, організацій та населення для будівництва, розширення, реконструкції, ремонту та утримання виробничих підприємств, транспорту, мереж тепло-, водо-, газо-, енергозабезпечення, шляхів, зв'язку, служб з обслуговування населення, закладів охорони здоров'я, торгівлі, освіти, культури, соціального забезпечення житлово-комунальних об'єктів, у тому числі їх придбання для задоволення потреб населення та фінансує здійснення цих заходів;

6) здійснення в установленому порядку регулювання інвестиційної діяльності;

7) визначення і встановлення норм споживання у сфері житлово-комунальних послуг, здійснення контролю за їх дотриманням.

До основних власних (самоврядних) повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад зокрема, належать:

1) підготовка програм соціально-економічного та культурного розвитку сіл, селищ, міст, цільових програм з інших питань самоврядування, подання їх на затвердження ради, організація їх виконання; подання раді звітів про хід і результати виконання цих програм;

2) забезпечення збалансованого економічного та соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів;

3) забезпечення складання балансів фінансових, трудових ресурсів, грошових доходів і видатків, необхідних для управління соціально-економічним і культурним розвитком відповідної території, а також визначення потреби у місцевих будівельних матеріалах, паливі;

Адміністративні послуги у сфері фінансів

З метою забезпечення реалізації фізичними та юридичними особами наданих їм прав суб'єкти публічної адміністрації надають адміністративні послуги у сфері фінансів.

Так, наприклад, Міністерством фінансів України відповідно до положень постанови Кабінету Міністрів України від 6 квітня 2011 р. № 352 надаються такі платні адміністративні послуги.

1. Видача ліцензії на провадження господарської діяльності з виготовлення бланків цінних паперів, документів суворого звітності.

2. Видача копії ліцензії на провадження господарської діяльності з виготовлення бланків цінних паперів, документів суворого звітності.

3. Переоформлення ліцензії на провадження господарської діяльності з виготовлення бланків цінних паперів, документів суворого звітності.

4. Видача дублікату ліцензії на провадження господарської діяльності з виготовлення бланків цінних паперів, документів суворого звітності.

5. Видача ліцензії на збирання, первинну обробку відходів і брухту дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення, напівдорогоцінного каміння.

6. Видача копії ліцензії на збирання, первинну обробку відходів і брухту дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення, напівдорогоцінного каміння.

7. Видача дублікату ліцензії на збирання, первинну обробку відходів і брухту дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення, напівдорогоцінного каміння.

8. Переоформлення ліцензії на збирання, первинну обробку відходів і брухту дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення, напівдорогоцінного каміння.

9. Видача копії ліцензії на провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей.

10. Видача дублікату ліцензії на провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей.

11. Переоформлення ліцензії на провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2011 року № 870-р затверджено перелік платних адміністративних послуг, які надаються Державною податковою службою.

До цього переліку увійшли ліцензії, які видаються відповідно до вимог Закону України "Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів", а саме:

1. Видача ліцензії на виробництво спирту етилового і дублікату ліцензії.

2. Видача ліцензії на виробництво спирту коньячного і дублікату ліцензії.

3. Видача ліцензії на виробництво спирту плодового і дублікату ліцензії.

4. Видача ліцензії на виробництво спирту етилового ректифікованого виноградного і дублікату ліцензії.

5. Видача ліцензії на виробництво спирту етилового ректифікованого плодового і дублікату ліцензії.

6. Видача ліцензії на виробництво спирту-сирцю виноградного і дублікату ліцензії.

7. Видача ліцензії на виробництво спирту-сирцю плодового і дублікату ліцензії.

8. Видача ліцензії на виробництво алкогольних напоїв і дублікату ліцензії.

9. Видача ліцензії на виробництво тютюнових виробів і дублікату ліцензії.

10. Видача ліцензії на право оптової торгівлі спиртом етиловим, спиртом етиловим ректифікованим виноградним, спиртом етиловим ректифікованим плодовим.

11. Видача ліцензії на право оптової торгівлі алкогольними напоями, крім сидру та перрі (без додавання спирту) і дублікату ліцензії.

12. Видача ліцензії на право оптової торгівлі тютюновими виробами і дублікату ліцензії.

13. Видача ліцензії на право оптової торгівлі сидром та перрі (без додавання спирту) і дублікату ліцензії.

14. Видача ліцензії на право роздрібною торгівлі алкогольними напоями, крім сидру та перрі (без додавання спирту) і дублікату ліцензії.

15. Видача ліцензії на право роздрібною торгівлі тютюновими виробами і дублікату ліцензії.

16. Видача ліцензії на право роздрібною торгівлі сидром та перрі (без додавання спирту) і дублікату ліцензії.

Розпорядженням Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України від 27 серпня 2009 р. № 653 затверджено Стандарт надання адміністративних послуг Державною комісією з регулювання ринків фінансових послуг України, згідно з яким Держфінпослуг надає такі адміністративні послуги:

1) видачі, переоформлення Свідоцтва, видачі дублікату Свідоцтва:

про реєстрацію фінансової установи;

про внесення до реєстру аудиторів, які можуть проводити аудиторські перевірки фінансових установ;

про внесення до реєстру страхових та перестрахових брокерів;

2) переоформлення Свідоцтва, видачі Дозволу:

на право прийняття на себе комерційних ризиків при створенні фонду фінансування будівництва виду Б;

на право здійснення емісії сертифікатів фонду операцій з нерухомістю;

на здійснення емісії іпотечних сертифікатів;

3) видача Довідки про взяття на облік юридичної особи - суб'єкта господарювання, який за своїм правовим статусом не є фінансовою установою, але має визначене законами та нормативно-правовими актами Держфінпослуг право надавати послугу з фінансового лізингу;

4) переоформлення ліцензії, видачі ліцензії на провадження діяльності з надання небанківськими фінансовими установами фінансових послуг;

5) видача Сертифікату на право здійснення тимчасової адміністрації відповідного виду фінансових установ;

6) реєстрація документів недержавних пенсійних фондів: статуту, в тому числі пенсійних схем і змін до них; інвестиційної декларації і змін до неї.

Під зазначеними вище документами розуміється таке.

Свідоцтво про реєстрацію фінансової установи - документ установленого зразка, який засвідчує факт набуття юридичною особою статусу фінансової установи та внесення Держфінпослуг інформації про фінансову установу до Державного реєстру фінансових установ.

Ліцензія на провадження діяльності з надання небанківськими фінансовими установами фінансових послуг - документ установленого зразка, який видається відповідно до Закону України "Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг", інших законів з питань регулювання діяльності з надання окремих фінансових послуг та засвідчує право ліцензіата провадити діяльність з надання певної фінансової послуги протягом визначеного строку за умови виконання ліцензійних умов, затверджених Держфінпослуг відповідно до вимог законодавства.

Дозвіл на право прийняття на себе комерційних ризиків при створенні фонду фінансування будівництва виду Б - документ установленого зразка, який видається відповідно до Закону України "Про фінансово-кредитні механізми й управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю" та засвідчує набуття фінансовою установою права на створення фонду фінансування будівництва виду Б та управління таким фондом.

Дозвіл на право здійснення емісії сертифікатів фонду операцій з нерухомістю - документ установленого зразка, який видається відповідно до Закону України "Про фінансово-кредитні механізми й управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю" та засвідчує набуття фінансовою установою права на здійснення емісії сертифікатів фонду операцій з нерухомістю.

Дозвіл на здійснення емісії іпотечних сертифікатів - документ установленого зразка, який видається відповідно до Закону України "Про іпотечне кредитування операції з консолідованим іпотечним боргом та іпотечні сертифікати" та засвідчує набуття фінансовою установою права на здійснення емісії іпотечних сертифікатів.

Довідка про взяття на облік юридичної особи - документ установленого зразка, який засвідчує внесення інформації про юридичну особу до Переліку юридичних осіб, які мають право надавати фінансові послуги з фінансового лізингу та перебувають на обліку в Держфінпослуг.

Свідоцтво про внесення до реєстру аудиторів, які можуть проводити аудиторські перевірки фінансових установ - документ установленого зразка, який видається відповідно до Закону України "Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг" та засвідчує факт внесення до Реєстру аудиторів, які можуть проводити аудиторські перевірки фінансових установ, а також право аудитора на проведення аудиторських перевірок фінансових установ та підпис аудиторських висновків.

Свідоцтво про внесення до реєстру страхових та перестрахових брокерів - документ, який засвідчує факт реєстрації страхового (перестрахового) брокера і внесення інформації про нього до Державного реєстру страхових та перестрахових брокерів, а також підтверджує право здійснювати посередницьку діяльність у страхуванні та перестрахованні.

Сертифікат на право здійснення тимчасової адміністрації відповідного виду фінансових установ - офіційний документ, що видається відповідно до вимог законодавства та засвідчує компетентність спеціаліста і рівень професійних знань, необхідних для здійснення тимчасової адміністрації відповідного виду фінансових установ на території України.

3. Публічне адміністрування у сфері фінансового моніторингу

Категорія "фінансовий моніторинг" як позначення комплексу заходів щодо запобігання відмиванню коштів використовується порівняно недавно. У пострадянських країнах поняття "моніторинг" у минулому, як правило, асоціювалось з екологічним моніторингом, тобто із спостереженням за станом навколишнього середовища. Щодо економічної сфери "моніторинг" не набув поширення, і досить рідко зустрічався в економічній літературі.

За наслідками впливу термін "моніторинг" можна розглядати як пасивну форму контролю. Застосування моніторингу пов'язується з відстеженням ситуації чи процесу у сфері управлінської діяльності, аналізом впливу на суспільні відносини прийнятих управлінських рішень, правових актів. При цьому перевагу мають такі "безконтактні" способи і прийоми перевірок, як спостереження, аналіз, за допомогою яких суб'єкт доходить власних висновків, робить оцінки та прогнози щодо стану чи динаміки розвитку.

У другій половині 90-х років минулого сторіччя "фінансовий моніторинг" використовували як спеціальний термін, що стосується сфери процедур банкрутства та антимонопольних розслідувань. І лише порівняно недавно це словосполучення стало використовуватись переважно у своєму вихідному семантичному розумінні - як позначення певних систематизованих, регулярних спостережень і заснованих на них дій у сфері фінансів, поза залежністю від специфіки предмета їхньої спрямованості.

Лише за останні роки значення словосполучення "фінансовий моніторинг" остаточно змінилося у вітчизняному науковому та офіційному категоріальному обігу в зв'язку з прийняттям Указу Президента України від 10 грудня 2001 р. "Про заходи щодо запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом", яким передбачено створення урядового органу державного управління - Державного департаменту фінансового моніторингу (Держфінмоніторинг), назва якого містить в узагальненій формі зазначене словосполучення як предмет діяльності.

Нині термін "фінансовий моніторинг" використовується в Україні і більшості країн СНД для узагальненого визначення комплексу заходів щодо запобігання відмиванню коштів.

Водночас редакція прийнятого у 2002 р. Закону України "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом" (далі - Базовий Закон) не давала точного та повного визначення поняття "фінансовий моніторинг". Базовий Закон визначав лише перелік суб'єктів первинного та державного фінансового моніторингу, їх повноваження щодо проведення перевірок, надання інформації, забезпечення її збереження тощо. Тобто було сформульовано основні напрями діяльності відповідного державного органу.

У свою чергу, чинна редакція, у зв'язку з прийняттям змін і доповнень у травні 2010 р. до Базового Закону¹, містить чітке визначення фінансового моніторингу - сукупність заходів, які здійснюються суб'єктами фінансового моніторингу у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму, що включають проведення державного фінансового моніторингу та первинного фінансового моніторингу.

Таким чином, фінансовий моніторинг в Україні набув конкретної ознаки та характеристики, і зміст його та завдання чітко обмежуються проблемами та заходами щодо запобігання відмиванню коштів.

На створення системи фінансового моніторингу об'єктивно вплинули певні негативні процеси, що мали місце у нашому суспільстві. Через допущені прорахунки, насамперед низьку дієздатність держави, становлення ринкових відносин супроводжувалося глибокими деформаційними процесами. Набули поширення нецивілізовані форми нагромадження капіталу, істотні суперечності в практиці приватизації, зростали рівень тінізації економіки, корупції та економічної злочинності, обсяги позабанківського грошового обігу.

Зауважимо що, окрім зазначених об'єктивних внутрішніх чинників, на визначення протидії відмиванню коштів одним із пріоритетних напрямів державної політики, суттєво вплинули також інтеграційні процеси зі світовою спільнотою.

Зважаючи на це, у контексті деталізації економіки України важливе значення має налагодження чіткого механізму фінансового моніторингу, який не перешкодив би нормальному функціонуванню банківської та фінансової системи країни.

Правова природа фінансового моніторингу як сфери державного контролю проявляється в тому, що він проводиться визначеними державою органами та їх посадовими особами у межах і відповідно до правових норм. Це свідчить про те, що в основі його виникнення і в процесі здійснення лежать визначені правові засади. Вони характеризуються певними ознаками. Передусім, такою ознакою є те, що фінансовий моніторинг на вищому рівні здійснюється центральними органами виконавчої влади та Національним банком України. Держава наділяє такі органи відповідними повноваженнями.

Правову природу фінансового моніторингу визначає також детальна процедурна регламентація його здійснення: від визначення суб'єкта фінансового моніторингу, його завдань, сфери діяльності, місця в загальній структурі до опису проведення дій - проводити ідентифікацію особи, яка здійснює фінансову операцію, що підлягає фінансовому моніторингу, забезпечувати виявлення і реєстрацію фінансових операцій, які відповідно до Закону підлягають фінансовому моніторингу, надавати уповноваженому органу інформацію про фінансову операцію, що підлягає обов'язковому фінансовому моніторингу, сприяти суб'єктам державного фінансового моніторингу з питань проведення аналізу фінансових операцій, котрі підлягають фінансовому моніторингу, вживати заходів щодо запобігання розголошенню інформації з питань фінансового моніторингу, зберігати документи, що стосуються ідентифікації осіб, якими здійснено фінансову операцію, що згідно з чинним законодавством підлягає фінансовому моніторингу.

Система та суб'єкти фінансового моніторингу в Україні

Характеризуючи систему фінансового моніторингу, виходячи з його визначення, в основу покладають два основних підходи: через систему суб'єктів, розкриваючи їх повноваження та функції, або через комплекс заходів, які також чітко визначені.

В основу характеристики фінансового моніторингу через систему суб'єктів покладено розподіл на дві категорії суб'єктів фінансового моніторингу:

- суб'єкти первинного фінансового моніторингу;
- суб'єкти державного фінансового моніторингу.

В Україні коло суб'єктів первинного фінансового моніторингу має визначений склад¹:

- банки, страховики (перестраховики), кредитні спілки, ломбарди та інші фінансові установи;
- платіжні організації, члени платіжних систем, еквайрінгові та клірингові установи;
- товарні, фондові та інші біржі;
- професійні учасники ринку цінних паперів;
- компанії з управління активами;
- оператори поштового зв'язку, інші установи, які проводять фінансові операції з переказу коштів;
- філії або представництва іноземних суб'єктів господарської діяльності, які надають фінансові послуги на території України;
- спеціально визначені суб'єкти первинного фінансового моніторингу:
 - а) суб'єкти підприємницької діяльності, які надають посередницькі послуги під час здійснення операцій з купівлі-продажу нерухомого майна;
 - б) суб'єкти господарювання, які здійснюють торгівлю за готівку дорогоцінними металами і дорогоцінним камінням та виробами з них;
 - в) суб'єкти господарювання, які проводять лотереї та азартні ігри, у тому числі казино, електронне (віртуальне) казино;

г) нотаріуси, адвокати, аудиторів, аудиторські фірми, фізичні особи - підприємці, які надають послуги з бухгалтерського обліку, суб'єкти господарювання, що надають юридичні послуги (за винятком осіб, які надають послуги у рамках трудових правовідносин);

г) фізичні особи-підприємці та юридичні особи, які проводять фінансові операції з товарами (виконують роботи, надають послуги) за готівку, за умови, що сума такої фінансової операції дорівнює чи перевищує 150 тис. гривень;

- інші юридичні особи, які за своїм правовим статусом не є фінансовими установами, але надають окремі фінансові послуги.

З наведеного переліку суб'єктів первинного фінансового моніторингу превалюють суб'єкти фінансового сектору. Поряд із цим, введення до кола суб'єктів первинного моніторингу таких осіб, котрі не є учасниками фінансового сектору економіки, але які доволі уразливі для використання з метою відмивання коштів, відповідає останнім тенденціям у зазначеній сфері, відображеним Директивою Ради Європи та останньою редакцією Сорока Рекомендацій FATF.

Окреме і важливе місце в інституційній системі посідають органи, які здійснюють контроль за діяльністю суб'єктів первинного фінансового моніторингу. Саме тому державний рівень системи фінансового моніторингу (суб'єкти державного фінансового моніторингу) складають центральні органи виконавчої влади та Національний банк України, які відповідно до законодавства виконують функції регулювання та нагляду за діяльністю юридичних осіб, що забезпечують здійснення фінансових операцій і, відповідно, спеціально уповноважений орган виконавчої влади з питань фінансового моніторингу - центральний орган виконавчої влади із спеціальним статусом (Державний комітет (служба) фінансового моніторингу України; далі - Держфінмоніторинг).

Основними завданнями Держфінмоніторингу є: участь у реалізації державної політики у сфері протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом; збирання, обробка та аналіз інформації щодо фінансових операцій, що підлягають обов'язковому фінансовому контролю, та інших операцій, пов'язаних із легалізацією (відмиванням) таких доходів; створення єдиної інформаційної системи та ведення бази даних у сфері протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом; налагодження співробітництва, взаємодії й інформаційного обміну з органами державної влади, компетентними органами іноземних держав і міжнародними організаціями в зазначеній сфері; забезпечення представництва України у встановленому порядку в міжнародних організаціях з питань протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом.

Правовий статус вказаних органів влади в сфері запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, визначається їх місцем у системі фінансового моніторингу та комплексом повноважень, прав, обов'язків і завдань, що покладені на них нормативно-правовими актами.

На зазначені центральні органи виконавчої влади покладено безпосередній контроль за виконанням суб'єктами первинного фінансового моніторингу завдань та обов'язків, передбачених законодавством у сфері запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом; здійснюють регуляторну політику щодо окремої специфічної сфери фінансових відносин і виконують особливу роль в інституційному забезпеченні діяльності механізмів запобігання відмиванню коштів.

Суб'єктами державного фінансового моніторингу є:

- Національний банк України щодо банків, платіжних організацій та членів платіжних систем, що є банківськими установами;

- Міністерство фінансів України щодо суб'єктів господарювання, які проводять лотереї або будь-які інші азартні ігри, суб'єктів господарювання, які здійснюють торгівлю дорогоцінними металами і дорогоцінним камінням та виробами з них, аудиторів, аудиторських фірм, фізичних осіб-підприємців, які надають послуги з бухгалтерського обліку, Державного казначейства України, Головного контрольно-ревізійного управління України;

- Міністерство юстиції України щодо нотаріусів, адвокатів та інших осіб, які надають юридичні послуги;

- Міністерство транспорту та зв'язку України щодо операторів поштового зв'язку (в частині здійснення ними переказу грошей);

- Міністерство економіки України щодо товарних та інших бірж, що проводять фінансові операції з товарами;

- Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку щодо фондових бірж, компаній з управління активами та інших професійних учасників ринку цінних паперів (крім банків);

- Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України щодо страховиків (перестраховиків), ломбардів та інших фінансових установ, а також юридичних осіб, що відповідно до законодавства надають фінансові послуги (крім фінансових установ та інших юридичних осіб, щодо яких державне регулювання і нагляд у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму здійснюються іншими суб'єктами державного фінансового моніторингу), платіжних організацій та членів платіжних систем, що є небанківськими установами;

- Спеціально уповноважений орган (Держфінмоніторинг) щодо інших суб'єктів первинного фінансового моніторингу, для яких Базовим Законом не визначено органи державної влади, що здійснюють регулювання та нагляд за їх діяльністю.

Суб'єкти державного фінансового моніторингу зобов'язані:

- здійснювати нагляд у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму за діяльністю відповідних суб'єктів первинного фінансового моніторингу, зокрема шляхом проведення планових та позапланових перевірок, у тому числі виїзних;

- забезпечувати надання методологічної, методичної та іншої допомоги суб'єктам первинного фінансового моніторингу у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму;

- здійснювати регулювання та нагляд з урахуванням політики, процедур та систем контролю, оцінки ризиків у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму з метою визначення відповідності заходів, що здійснюються суб'єктами первинного фінансового моніторингу, та зменшення ризиків під час діяльності таких суб'єктів у цій сфері;

- вимагати від суб'єктів первинного фінансового моніторингу виконання вимог законодавства, що регулює відносини у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму, а в разі виявлення порушень вимог законодавства вживати заходів, передбачених законом;

- проводити перевірку організації професійної підготовки працівників та керівників підрозділів, відповідальних за проведення фінансового моніторингу;

- інформувати Спеціально уповноважений орган з метою виконання покладених на нього завдань про виявлені порушення законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму суб'єктами первинного фінансового моніторингу та заходи, вжиті для їх усунення;

- щорічно, але не пізніше січня наступного року, надавати Спеціально уповноваженому органу узагальнену інформацію про дотримання суб'єктами первинного фінансового моніторингу, за якими вони здійснюють функції регулювання і нагляду, вимог законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму, у тому числі про виявлені порушення та заходи, вжиті для їх усунення;

- забезпечувати зберігання інформації, що надійшла від суб'єктів первинного та державного фінансового моніторингу і правоохоронних органів;

- погоджувати із Спеціально уповноваженим органом проекти будь-яких нормативно-правових актів з питань, пов'язаних з виконанням вимог цього Закону;

- подавати Спеціально уповноваженому органу інформацію, зокрема документи, необхідні для виконання покладених на нього завдань (за винятком інформації про особисте життя громадян), у порядку, визначеному законодавством;

- вживати відповідно до законодавства заходів щодо перевірки бездоганної ділової репутації осіб, які здійснюють управління та контроль суб'єктів первинного фінансового моніторингу;

- вживати відповідно до законодавства заходів для недопущення до управління суб'єктами первинного фінансового моніторингу, прямої чи опосередкованої істотної участі у таких суб'єктах осіб, які мають не погашену або не зняту в установленому законом порядку судимість за корисливі злочини або тероризм;

- у випадках, установлених законодавством, вживати заходів для недопущення формування статутних фондів відповідних суб'єктів первинного фінансового моніторингу за рахунок коштів, джерела походження яких неможливо підтвердити;

- використовувати інформацію Спеціально уповноваженого органу щодо ознак порушення суб'єктами первинного фінансового моніторингу вимог законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму для встановлення наявності відповідних порушень.

Суб'єкти державного фінансового моніторингу здійснюють міжнародне співробітництво з відповідними державними органами іноземних держав щодо обміну досвідом та інформацією з питань регулювання та нагляду за діяльністю фінансових установ у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму відповідно до міжнародних договорів України чи з власної ініціативи.

Фінансовий моніторинг залежно від суб'єкта його здійснення поділяється на:

- обов'язковий фінансовий моніторинг - сукупність заходів, які здійснюються суб'єктами первинного фінансового моніторингу, з виявлення фінансових операцій, що підлягають обов'язковому фінансовому моніторингу відповідно, ідентифікації учасників таких операцій та вивчення їх діяльності, ведення обліку цих операцій та відомостей про їх учасників, обов'язкового звітування про них Спеціально уповноваженому органу, а також подання додаткової інформації про фінансові операції та їх учасників, що стали об'єктом фінансового моніторингу з боку Спеціально уповноваженого органу;

- внутрішній фінансовий моніторинг - сукупність заходів, які здійснюються суб'єктами первинного фінансового моніторингу, з виявлення фінансових операцій, що підлягають внутрішньому фінансовому моніторингу, із застосуванням підходу, що ґрунтується на проведенні оцінки ризиків легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму; ведення обліку таких операцій та відомостей про їх учасників; подання інформації Спеціально уповноваженому органу про операції, що мають високий ступінь ризику легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму, а також додаткової інформації про фінансові операції та їх учасників, що стали об'єктом фінансового моніторингу з боку Спеціально уповноваженого органу.

Саме з цих визначень випливає інша характеристика системи фінансового моніторингу, де основними складовими механізми запобігання відмиванню коштів, згідно з міжнародними стандартами, є:

- ідентифікація клієнтів;

- дослідження та звітування про трансакції.

Наріжним каменем сучасних стратегій із запобігання відмиванню коштів є принцип "знай свого клієнта" (відомий англійською мовою як "know your customer"). Даний принцип проголошений FATF у рекомендаціях 10 і 11. Зокрема, в рекомендації 10 йдеться про таке: "Фінансові інститути не повинні тримати анонімні рахунки чи рахунки, що відкриваються явно на фіктивні імена: необхідно вимагати від них (у законодавчому порядку нормативні документи, за допомогою домовленостей між контролюючими органами і фінансовими установами чи шляхом внутрішніх угод

між фінансовими інститутами) ідентифікувати (на основі офіційних чи інших надійних документів, що підтверджують особистість), і вести записи з ідентифікації своїх клієнтів, як постійних, так і тимчасових, при здійсненні ними ділових відносин чи здійсненні трансакцій (зокрема при відкритті рахунків чи ощадних вкладів, здійсненні довірчих трансакцій, при оренді депозитних сейфів, знятті великих сум готівки)".

У рекомендації 11 зазначається, що "фінансові інститути повинні розпочинати розумні дії щодо одержання достовірної інформації про осіб, на чие ім'я відкриваються рахунки чи відбуваються трансакції, якщо виникають найменші сумніви, що дані особи діють не від свого імені. Наприклад, у випадках з установами, корпораціями, фондами чи трастами, що не здійснюють ніякої комерційної чи виробничої діяльності або будь-якої іншої форми комерційної діяльності в країні, де знаходиться їхня юридична адреса".

На сьогодні законодавство України не тільки не передбачає можливості створення та функціонування анонімних рахунків, а й запроваджує пряму норму щодо заборони їх відкриття (ч. 1 ст. 64 Закону України Про банки і банківську діяльність).

Відповідно до принципу "знай свого клієнта" ідентифікація і перевірка особистості клієнта повинна виконуватися на початку будь-яких ділових відносин незалежно від того, чи хоче клієнт одержати кредит чи лише орендувати скриньку. При цьому даний принцип є проявом загальноприйнятої і надійної практики ведення бізнесу. Там, де він правильно використовується, може забезпечити фінансовим інститутам вигоди додатково до тієї допомоги, що спрямована на запобігання зловживанню фінансовими послугами. По-перше, фінансові інститути можуть збільшити обсяг інформації про своїх клієнтів, що дозволить поліпшити і скоригувати надані фінансові послуги для конкретного клієнта. По-друге, інформація, що збирається, при правильному використанні й аналізі може допомогти уникнути потенційних юридичних помилок. По-третє, підозрілі види діяльності можуть бути виявлені вчасно, що допоможе фінансовим інститутам уникнути виконання підозрілих трансакцій, що неминуче призведуть до фінансових утрат. Більш того, існують нематеріальні вигоди, що пов'язані із суспільною думкою.

Для того щоб принцип "знай свого клієнта" діяв ефективно, слід виконати щонайменше чотири вимоги. По-перше, коли фінансова установа вступає у відносини з новим клієнтом, необхідно вчинити певні дії щодо ідентифікації і підтвердження особистості протилежної сторони. Наприклад, якщо до банку звертається адвокат із проханням про відкриття рахунку для офшорної компанії, то банк повинен розпочати відповідні кроки для з'ясування питання, хто є дійсним власником компанії і причини створення компанії. Водночас фінансові інститути мають відслідковувати трансакції на предмет відсутності ознак підозрілої діяльності. Наприклад, банк може мати тривалі відносини з власником імпортно-експортної компанії, що пропускає через свої рахунки щомісяця сотні тисяч доларів; якщо оборот значно збільшується, то банку необхідно зробити відповідні запити.

Для ідентифікації клієнта мінімальні дані, які слід запросити, - це паспорт, фотографія й ідентифікаційний номер суб'єкта. Якщо клієнтом є компанія, то фінансова установа повинна запросити підтвердження легального статусу компанії і рекомендації. Також буде корисна інформація про найбільш часто використовувані рахунки компанії (якщо вони є) і бізнес-плани для наступного збереження в інформаційному файлі базових даних. БАТР рекомендує вести облік хоча б таких даних: ПІ Б, адреса і номер рахунку особи, що виконує перший платіж; ПІ Б, адреса і номер рахунку бенефіціарія; ідентифікаційні дані перших банків, що приймають розпорядження на оплату від небанківських джерел. На всіх етапах для фінансової установи важливо зберігати інформацію не тільки про всі кроки, а й про те, чому не були розпочаті визначені кроки і чому дана вимога діє не тільки щодо відкриття рахунку, але також належить до будь-яких трансакцій, що здійснюються в ході бізнес-відносин. При цьому слід додати, що зазначені документи можна легко підробити, а відповіді на запити будуть помилковими. Більш того, люди, котрі найбільше зацікавлені в підробці документів і наданні неправдивої інформації не тільки це ті, хто надає послуги з відмивання коштів. При цьому, як наголошувалося, існує небезпека, що чим ретельніше фінансові інститути виконують вимогу "знай свого клієнта", тим більше інформації вони одержують про клієнта і тим вище імовірність обвинувачення в навмисному сприянні. Дані вимоги не є панацеєю. Установі не слід зупинятися на зборі інформації про клієнта і документах, вона повинна запроваджувати профілактичні заходи, включаючи моніторинг діяльності клієнта, а також збір, аналіз, перевірку відповідної інформації для виявлення підозрілої діяльності.

Відповідно до Базового Закону в Україні ідентифікація не є обов'язковою у разі:

- проведення фінансової операції особами, які раніше були ідентифіковані;
- укладення правочинів між банками, зареєстрованими в Україні.

Перше положення є прямим продовженням вимоги щодо здійснення ідентифікації при встановленні ділових відносин. Наступне спрямоване на уникнення надмірного навантаження на осіб, які здійснюють ідентифікацію, про що наголошувалося.

Одним із ключових інструментів фінансового моніторингу слід уважати і механізм дослідження підозрілих трансакцій щодо подальшого звітування про них. Вимога, яка встановлює механізм дослідження підозрілих трансакцій, чітко сформульована в рекомендації 11 Сорока Рекомендацій FATF: фінансові установи мають звертати особливу увагу на всі складні, незвично великі трансакції, та всі незвичайні види трансакцій, які не мають явних економічних або очевидних правомірних цілей. Підґрунтя та цілі таких трансакцій мають бути досліджені якомога скоріше, встановлені дані - зафіксовані письмово та бути доступними, щоб допомогти компетентним органам влади та аудиторам.

Зазвичай при визначенні ознак, які свідчать про можливість відмивання коштів, наводять такі загальновідомі ознаки¹:

- великі платежі готівкою (акумуляція великої кількості купюр невеликого номіналу від торгівлі незаконними товарами);

- нетипові та такі, що не мають економічної мети, трансакції фондів з або до іноземних юрисдикцій (при відмиванні коштів здійснюється передача фондів за кордон без належного пояснення цих операцій з точки зору підприємництва);

- нетипова ділова діяльність або трансакція (діяльність більше пов'язана із переміщенням фондів через фінансову систему, а не з отриманням прибутку при здійсненні фінансових операцій, наслідком яких є втрати або нижчий рівень рентабельності, без будь-якої видимої компенсації);

- велике або різке переміщення фондів (для будь-якого бізнесу економічно обґрунтованою є мінімізація витрат на бюрократичні процедури та за банківські послуги, а для злочинця етап нашаровування активів супроводжується зайвими трансакціями через інші установи та юрисдикції, намагаючись ускладнити відстеження);

- невідповідність суспільного становища клієнта з розмірами фондів, якими від оперує (управління активами від злочинної діяльності (підставними) особами, що не мають постійного місця проживання, постійного працевлаштування);

- захисна позиція при опитуванні (легальний бізнес завжди спроможний відповісти на будь-яке питання щодо трансакції, прихована операція за характером вимагає створення певної легенди, яка не завжди спрацьовує).

На суб'єктів первинного фінансового моніторингу покладено обов'язок звітування за власною ініціативою про операції, які підлягають обов'язковому моніторингу, і за вимогою уповноваженого органу надавати додаткову інформацію, пов'язану з фінансовими операціями, що стали об'єктом фінансового моніторингу.

Виходячи з того, що в основі механізму звітування закладено обов'язковість звітування щодо окремих операцій з переліку тих, які досліджувались в межах внутрішнього фінансового моніторингу, у базовому законі щодо запобігання відмиванню коштів нормативно закріплено два відокремлені переліки операцій, що підлягають обов'язковому та внутрішньому фінансовому моніторингу:

- фінансова операція підлягає внутрішньому фінансовому моніторингу, якщо вона має одну або більше ознак або містить інші ризики, аналіз яких та ініціативне їх виявлення, в свою чергу, покладається на суб'єкта первинного фінансового моніторингу;

- фінансова операція підлягає обов'язковому фінансовому моніторингу за двома критеріями: розмірами угоди і її характером. З огляду на це Базовий Закон регламентує обов'язково контролювати фінансову операції, якщо сума, на яку вона відбувається, дорівнює або перевищує 150000 грн, а за своїм характером є чітко визначені операції.

Окремо звертає на себе увагу певною мірою новий підхід у комплексі заходів фінансового моніторингу, що базується на управлінні ризиками відмивання коштів з урахуванням результатів ідентифікації та вивчення фінансової діяльності клієнта, послуг, що надаються клієнту, аналізу операцій, проведених ним, та їх відповідності фінансовому стану і змісту діяльності клієнта.

Оцінювання ризиків суб'єктом первинного фінансового моніторингу здійснюється за відповідними критеріями, зокрема за типом клієнта, географічним розташуванням країни реєстрації клієнта або установи, через яку він здійснює передачу (отримання) активів, і видом товарів та послуг. Для зменшення виявлених ризиків суб'єкт первинного фінансового моніторингу вживає заходів, що зокрема включають: здійснення поглибленої ідентифікації клієнта та перевірку особи клієнта протягом певного періоду, включаючи його власників; додаткові вимоги до клієнта при відкритті рахунка чи встановленні відносин з ним; збільшення частоти проведення перевірок особи клієнта, включаючи його власників; збір інформації з метою формування уявлення про діяльність клієнта, природу та рівень операцій, що проводяться ним; посилений моніторинг операцій, що проводяться клієнтом.

Таким чином, з метою визначення операцій, які підлягають внутрішньому фінансовому моніторингу, у базовому законі застосовано підхід із визначенням якісних ознак, а з метою визначення операцій, які підлягають обов'язковому фінансовому моніторингу - чіткі формальні визначення операцій. Водночас положення про надання звітів на основі як обов'язкового, так і внутрішнього фінансового моніторингу завжди стосуються конкретних операцій.

У запровадженій системі фінансового моніторингу в Україні істотною перевагою є надання значної уваги змістовній чіткості вимог про взяття на облік та звітування про трансакції. Така чіткість є наслідком того, що обов'язкове звітування за власною ініціативою суб'єктів первинного фінансового моніторингу поширюється лише на формально визначені типи операцій. Водночас норма Базового Закону чітко встановлює ознаки підозрілості фінансових операцій.

Адміністративні послуги, що надаються у сфері фінансового моніторингу

Адміністративні послуги в сфері фінансового моніторингу - це результат здійснення владних повноважень публічною адміністрацією, компетенція якої розповсюджується на сферу фінансового моніторингу, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними або юридичними особами прав і свобод у даній сфері за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), проведення реєстрації тощо).

Відповідно суб'єкти адміністративних послуг у сфері фінансового моніторингу (суб'єкти державного фінансового моніторингу) - це органи державної влади, а також підприємства, установи, організації, інші суб'єкти підприємницької діяльності (суб'єкти первинного фінансового моніторингу) щодо діяльності яких здійснюється публічне регулювання.

Відповідно до ст. 9 Закону України "Про ліцензування певних видів господарської діяльності"¹ визначено види господарської діяльності суб'єктів первинного фінансового моніторингу, що підлягають ліцензуванню:

- 1) банківська діяльність;
- 2) професійна діяльність на ринку цінних паперів;
- 3) із надання фінансових послуг;

Національний банк України надає адміністративні послуги наступним суб'єктам первинного фінансового моніторингу: банкам, платіжним організаціям та членам платіжних систем, що є банківськими установами.

Відповідно до ст. 2 Закону України "Про банки і банківську діяльність" банк - це юридична особа, яка на підставі банківської ліцензії має виключне право надавати банківські послуги, відомості про яку внесені до Державного реєстру банків.

Відповідно до зазначеної статті банківська ліцензія - це документ, який видається Національним банком України в порядку і на умовах, визначених у Законі, на підставі якого банки та філії іноземних банків мають право здійснювати банківську діяльність.

Стаття 19 Закону України "Про банки і банківську діяльність" визначає порядок отримання банківської ліцензії.

Норми Закону України "Про платіжні системи та переказ грошей в Україні"² визначають загальні засади функціонування платіжних систем в Україні, поняття та загальний порядок проведення переказу грошей в межах України, а також відповідальність суб'єктів переказу.

При цьому термін "платіжна система", відповідно до п. 1.29 ст. 1 цього Закону, використовується у такому значенні: платіжна система - платіжна організація, члени платіжної системи та сукупність відносин, що виникають між ними при проведенні переказу коштів. Проведення переказу коштів є обов'язковою функцією, що має виконувати платіжна система.

Відповідно до ст. 1 Закону:

платіжна організація - юридична особа, яка є власником або одержала право на використання товарного та інших знаків, що ідентифікують належність платіжних карток та інших платіжних інструментів до платіжної системи, і яка визначає правила роботи платіжної системи, а також виконує інші функції щодо забезпечення діяльності платіжної системи та несе відповідальність відповідно до закону та договору;

член платіжної системи - юридична особа, що на підставі належним чином оформленого права (отриманої ліцензії платіжної системи, укладеного з платіжною організацією платіжної системи договору тощо) надає послуги учасникам платіжної системи щодо проведення переказу за допомогою цієї платіжної системи та відповідно до законодавства України має право надавати такі послуги в межах України.

Відповідно до п. 10.3 ст. Закону України "Про платіжні системи та переказ коштів в Україні" членом внутрішньодержавних небанківських платіжних систем може бути банк, що має банківську ліцензію Національного банку України, а також небанківська фінансова установа, яка має ліцензію національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, на здійснення переказу коштів, і які уклали договір з платіжною організацією відповідної платіжної системи.

Платіжні організації внутрішньодержавних платіжних систем та інші організації, засновниками (учасниками) яких є банки, а також небанківські фінансові установи, які мають ліцензію національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, що укладають договори з платіжними організаціями міжнародних платіжних систем про колективну участь їх членів у цих системах, зобов'язані зареєструвати такі договори в Національному банку України в порядку, встановленому Національним банком України.

Відповідно до положень ст. 23 Закону банк зобов'язаний повідомити Національний банк України про відкриття відокремленого підрозділу (філії банку).

Національний банк України включає відомості про відокремлені підрозділи банку до Державного реєстру банків на підставі письмового повідомлення банку.

Відокремлений підрозділ банку має право розпочати свою діяльність через 10 днів після повідомлення банком Національного банку України про відкриття такого відокремленого підрозділу.

Національний банк України має право прийняти рішення про припинення здійснення відокремленим підрозділом банку операцій на користь або за дорученням клієнтів, якщо інформація про відкриття банком свого відокремленого підрозділу містить неправдиві відомості чи діяльність такого відокремленого підрозділу не відповідає вимогам Закону та нормативно-правовим актам Національного банку України.

Банк зобов'язаний повідомити Національний банк України про прийняття уповноваженим органом банку рішення про закриття відокремленого підрозділу в семиденний строк після прийняття такого рішення та про фактичне припинення його діяльності - у триденний строк.

Стаття 24 Закону України "Про банки і банківську діяльність" визначає порядок відкриття філій та представництв іноземних банків на території України.

Відповідно до ст. 24 цього Закону іноземний банк має право на відкриття філії в Україні за умови, якщо до держави, в якій зареєстровано іноземний банк, відсутні суттєві застереження з боку відповідних міжнародних органів щодо виконання нею міжнародних стандартів у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму.

Міністерство юстиції України надає адміністративні послуги таким суб'єктам первинного фінансового моніторингу: нотаріусам, адвокатам та іншим особам, які надають юридичні послуги.

Відповідно до підпункту "г" п. 8 ч. 2 ст. 5 Закону України "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму" (далі - Закон) нотаріуси, разом із адвокатами, аудиторами, аудиторськими фірмами, фізичними особами - підприємцями, які надають послуги з бухгалтерського обліку, суб'єктами господарювання, що надають юридичні послуги (за винятком осіб, які надають послуги у рамках трудових правовідносин) у випадках, передбачених статтями 6 і 8 цього Закону, віднесені до категорії спеціально визначених суб'єктів первинного фінансового моніторингу.

Такий статус нотаріусів обумовлений специфікою їхньої діяльності, як представників нефінансової професії та безумовно відображається на їх правах та обов'язках у сфері фінансового моніторингу.

Ліцензування діяльності спеціально визначених суб'єктів первинного фінансового моніторингу

Нотаріуси.

Відповідно до ст. 21 Закону України "Про нотаріат"¹ контроль за організацією нотаріату України, перевірки організації нотаріальної діяльності приватних нотаріусів та виконання ними правил нотаріального діловодства здійснюються Міністерством юстиції України, Головним управлінням юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, головними управліннями юстиції в областях, містах Києві та Севастополі.

Відповідно до ст. 10 цього Закону для визначення рівня професійної підготовленості осіб, які мають намір займатися нотаріальною діяльністю, та вирішення питання про анулювання свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю при Міністерстві юстиції України утворюється Вища кваліфікаційна комісія нотаріату. Персональний склад Вищої кваліфікаційної комісії нотаріату затверджується наказом Міністерства юстиції України.

Порядок допуску до складання кваліфікаційних іспитів та їх проведення встановлюється Міністерством юстиції України.

На підставі результатів складеного іспиту Вища кваліфікаційна комісія нотаріату приймає рішення про видачу (або відмову у видачі) Міністерством юстиції України свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю.

Відповідно до ст. 10 Закону свідоцтво про право на зайняття нотаріальною діяльністю видається Міністерством юстиції України на підставі рішення Вищої кваліфікаційної комісії нотаріату.

Адвокати.

Відповідно до ст. 2 Закону України "Про адвокатуру" адвокатом може бути особа, яка має вищу юридичну освіту, підтверджену дипломом України або відповідно до міжнародних договорів України дипломом іншої країни, стаж роботи у галузі права не менше двох років, володіє державною мовою, склала кваліфікаційні іспити, одержала в Україні свідоцтво про право на зайняття адвокатською діяльністю та прийняла Присягу адвоката України.

Відповідно до ст. 13 цього Закону рішення про видачу свідоцтва про право на зайняття адвокатською діяльністю або про відмову у видачі свідоцтва приймається відкритим голосуванням більшістю голосів від загальної кількості членів атестаційної палати.

Атестаційна палата утворюється у складі 11 членів, до неї входять 4 адвокати, 4 судді та по одному представнику від Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласної, Київської і Севастопольської міських Рад народних депутатів, управління юстиції Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласної, Київської і Севастопольської міської державної адміністрації, відділення Спілки адвокатів України.

Міністерство фінансів України надає адміністративні послуги наступним суб'єктам первинного фінансового моніторингу: суб'єктам господарювання, які проводять лотереї або будь-які інші азартні ігри, суб'єктам господарювання, які здійснюють торгівлю дорогоцінними металами і дорогоцінним камінням та виробами з них, аудиторам, аудиторським фірмам, фізичним особам - підприємцям, які надають послуги з бухгалтерського обліку.

Ліцензування діяльності суб'єктів первинного фінансового моніторингу

Суб'єкти господарювання, які проводять лотереї.

Відповідно до підпункту 61 п. 4 Положення про Міністерство фінансів України, затвердженого Указом Президента 8 квітня 2011 р. № 446, Мінфін України відповідно до покладених на нього завдань здійснює ліцензування діяльності суб'єктів господарювання у випадках, передбачених законодавством.

Відповідно до п. 14.1.101 ст. 14 розділу 1 Податкового кодексу України¹ лотерея - масова гра незалежно від її назви, умовами проведення якої передбачається розіграш призового (виграшного) фонду між її гравцями, приз (виграш) в якій має випадковий характер і територія проведення якої не обмежується одним приміщенням (будівлею). Діяльність із проведення лотерей регулюється спеціальним законом. Не вважаються лотереєю ігри, що проводяться на безоплатних засадах юридичними особами та фізичними особами-підприємцями і мають на меті рекламування їх товару (платної послуги), сприяння їх продажу (наданню) за умови, що організатори цих ігор витрачають на їх проведення свій прибуток (дохід).

Відповідно до п. 24 ч. 3 ст. 9 Закону України "Про ліцензування певних видів господарської діяльності" випуск та проведення лотерей, як вид господарської діяльності, підлягає ліцензуванню.

Водночас зазначене положення набирає чинності з дня скасування мораторію на видачу ліцензій на провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей згідно із Законом України від 19 жовтня 2010 р. № 2608-VI "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обмеження державного регулювання господарської діяльності".

Суб'єкти господарювання, які проводять будь-які азартні ігри.

Законом України "Про заборону грального бізнесу в Україні"² встановлено обмеження щодо здійснення грального бізнесу в Україні, виходячи з конституційних принципів пріоритету прав і свобод людини і громадянина, захисту моральності та здоров'я населення, заборони використання власності на шкоду людині і суспільству. Водночас відповідно до п. 2 ст. 2 зазначеного Закону азартна гра - це будь-яка гра, обов'язковою умовою участі в якій є сплата гравцем грошей, у тому числі через систему електронних платежів, що дає змогу учаснику як отримати виграш (приз) у будь-якому вигляді, так і не отримати його залежно від випадковості.

Суб'єкти господарювання, які здійснюють торгівлю дорогоцінними металами і дорогоцінним камінням та виробами з них.

Законом України "Про державне регулювання видобутку, виробництва і використання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння та контроль за операціями з ними"¹ визначено правові основи і принципи державного регулювання видобутку, виробництва, використання, зберігання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння та контролю за операціями з ними.

Відповідно до ч. 1 ст. 4 зазначеного Закону ліцензуванню підлягає лише видобуток дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення та напівдорогоцінного каміння.

Суб'єкти підприємницької діяльності, незалежно від форми власності, та фізичні особи в установленому порядку набувають у власність дорогоцінні метали в зливках та виробках, дорогоцінне каміння, дорогоцінне каміння органогенного утворення та напівдорогоцінне каміння на ринках дорогоцінних металів та дорогоцінного каміння за договорами купівлі-продажу, дарування, іншими цивільно-правовими договорами, а також за правом спадкоємства (ч. 5 ст. 5 Закону).

Аудитори, аудиторські фірми.

Відповідно до ч. 1 ст. 3 Закону України "Про аудиторську діяльність" аудиторська діяльність - це підприємницька діяльність, яка включає в себе організаційне і методичне забезпечення аудиту, практичне виконання аудиторських перевірок (аудит) та надання інших аудиторських послуг.

Відповідно до ст. 4 цього Закону аудитором може бути фізична особа, яка має сертифікат, що визначає її кваліфікаційну придатність на зайняття аудиторською діяльністю на території України.

Аудитор має право займатися аудиторською діяльністю як фізична особа-підприємець або у складі аудиторської фірми з дотриманням вимог цього Закону та інших нормативно-правових актів.

Аудитор має право займатися аудиторською діяльністю як фізична особа-підприємець лише після включення його до Реєстру аудиторських фірм та аудиторів.

Відповідно до ст. 5 Закону аудиторська фірма - це юридична особа, створена відповідно до законодавства, яка здійснює виключно аудиторську діяльність. Право на здійснення аудиторської діяльності мають аудиторські фірми, включені до Реєстру аудиторських фірм та аудиторів.

Загальний розмір частки засновників (учасників) аудиторської фірми, які не є аудиторами, у статутному капіталі не може перевищувати 30 відсотків. Керівником аудиторської фірми може бути тільки аудитор.

Відповідно до ст. 10 Закону сертифікація (визначення кваліфікаційної придатності на зайняття аудиторською діяльністю) аудиторів здійснюється Аудиторською палатою України.

Порядок сертифікації аудиторів, які здійснюватимуть аудит банків, затверджується Аудиторською палатою України за погодженням з Національним банком України.

Термін чинності сертифіката не може перевищувати п'яти років.

Фізичні особи-підприємці, які надають послуги з бухгалтерського обліку.

Відповідно до ст. 1 Закону України "Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні" бухгалтерський облік - це процес виявлення, вимірювання, реєстрації, накопичення, узагальнення, зберігання та передачі інформації про діяльність підприємства зовнішнім та внутрішнім користувачам для прийняття рішень. Цей Закон поширюється на всіх юридичних осіб, створених відповідно до законодавства України, незалежно від їх організаційно-правових форм і форм власності, а також на представництва іноземних суб'єктів господарської діяльності (далі - підприємства), які зобов'язані вести бухгалтерський облік та подавати фінансову звітність згідно з законодавством.

Відповідно до ч. 1 ст. 4 Закону України "Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців"2 державна реєстрація юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців - це засвідчення факту створення або припинення юридичної особи, засвідчення факту набуття або позбавлення статусу підприємця фізичною особою, а також вчинення інших реєстраційних дій, які передбачені цим Законом, шляхом внесення відповідних записів до Єдиного державного реєстру.

Відповідно до ст. 5 зазначеного Закону державна реєстрація юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців проводиться державним реєстратором виключно у виконавчому комітеті міської ради міста обласного значення або у районній, районній у містах Києві та Севастополі державній адміністрації за місцезнаходженням юридичної особи або за місцем проживання фізичної особи-підприємця.

4. Митна справа як об'єкт публічного адміністрування

Після проголошення незалежності України, проведення демократичних і економічних ринкових реформ зникла державна монополія зовнішньої торгівлі. У результаті держава та її органи не мають права керувати зовнішньоторговельними відносинами, а можуть лише здійснювати їх регулювання за допомогою методів, визначених нормативно-правовими актами. Основні питання державного регулювання зовнішньоекономічних відносин визначаються за допомогою митної справи і митної політики.

Митна справа - це комплекс заходів, спрямованих на реалізацію митної політики України. Митна справа є складовою зовнішньополітичної і зовнішньоекономічної діяльності України. У митній справі Україна додержується визнаних у міжнародних відносинах систем класифікації та кодування товарів, єдиної форми декларування експорту та імпорту товарів, митної інформації, інших міжнародних норм і стандартів. Засади митної справи, у тому числі розміри податків і зборів та умови митного обкладення, спеціальні митні зони і митні режими на території України, перелік товарів, експорт, імпорт та транзит яких через територію України забороняється, визначаються виключно Митним кодексом та законами України.

Кабінет Міністрів України організовує та забезпечує здійснення митної справи відповідно до законів України, а також міжнародних договорів, укладених в установленому законом порядку, координує діяльність спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади в галузі митної справи, інших органів виконавчої влади при вирішенні питань, що стосуються митної справи. Безпосереднє керівництво митною справою покладається на спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади в галузі митної справи.

Митна політика - це система принципів та напрямів діяльності держави у сфері забезпечення своїх економічних інтересів та безпеки за допомогою митно-тарифних та нетарифних заходів регулювання зовнішньої торгівлі.

Митна політика та митна діяльність завжди були нерозривно пов'язані, в першу чергу, з зовнішньоекономічною діяльністю держави, оскільки причиною їх виникнення є наявність міждержавних економічних (торговельних) зв'язків у якості об'єкта державного впливу та контролю. Цей факт зумовлює переважання економічного характеру функцій митної політики.

Наша держава самостійно визначає митну політику, створює власну митну систему, здійснює митне регулювання на своїй території. Митне регулювання здійснюється відповідно до вимог Митного кодексу (МКУ), законів України та міжнародних договорів України.

Згідно з Митним кодексом України, прийнятим 11 липня 2002 р., митна справа включає: порядок переміщення через митний кордон товарів та інших предметів; митне регулювання, пов'язане із встановленням мит і митних зборів, процедури митного контролю та інші засоби проведення в життя митної політики. До складових частин митної справи належать митна статистика й ведення товарної номенклатури зовнішньоекономічної діяльності, боротьба з контрабандою та порушеннями митних правил, розгляд справ про порушення митних правил.

МКУ становить основу митного законодавства України. За своїм характером він є комплексним законом, що регулює різноманітні відносини, які зачіпають різні галузі права - адміністративне, цивільне, фінансове, кримінальне та, у визначеній частині, міжнародне. У МКУ визначено: функції митних органів; служба в митних органах; принципи переміщення товарів і транспортних засобів (право на ввезення та вивезення, заборона на ввезення та вивезення, обмеження на ввезення та вивезення; митні режими; митні платежі; митне оформлення; митний контроль; митні пільги; митна статистика; ведення Української класифікації товарів зовнішньоекономічної діяльності; відповідальність за порушення митних правил, а також правила провадження в справах про такі порушення та їх виконання).

Закони України з питань митної справи набирають чинності через десять днів з дня їх офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня їх офіційного опублікування.

Інші нормативно-правові акти з питань митної справи набирають чинності через 45 днів з дня їх офіційного опублікування, якщо інше не передбачено самим актом, але не раніше дня їх офіційного опублікування. У разі якщо такі нормативно-правові акти не будуть офіційно опубліковані, вони не набирають чинності.

Суб'єкти публічної адміністрації в митній справі

Відповідно до МКУ держава є монополістом у галузі митної справи. Вона визначає систему правового регулювання митної справи, розробляє митну політику, організовує та безпосередньо здійснює митну справу.

Тому, вивчаючи питання про управління митною справою, необхідно виходити, перш за все, із значення її законодавчого забезпечення.

В цьому напрямі визначальною є роль Верховної Ради України, яка приймає основні нормативні акти, розглядає відповідність міжнародних актів з митних питань Конституції України та приймає рішення про їх імплементацію в митне законодавство України. Верховна Рада України приймає також окремі закони, що регулюють митні пільги та порядок їх впровадження, митні тарифи на окремі товари, митні режими тощо.

Суттєвий вплив на управління митною справою має Президент України. Укази Президента України мають вирішальне значення при визначенні структури, штатного розпису, чисельності, а також призначенні на посади вищого керівництва митних органів.

Правові норми, які регламентують діяльність Президента України в галузі митної справи містяться у Конституції України та інших законодавчих актах. Президент України має значні повноваження в сфері адміністративно-правового регулювання митної справи. Президент України відповідно до ст. 102 Конституції є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина.

Відповідно до Рішення Конституційного Суду України у справі № 1-451 було відмінено Конституційну реформу 2004 року². Президент України знову отримав значну частину повноважень, якими був наділений у сфері виконавчої влади, а саме, повноваження щодо формування структур органів виконавчої влади. У зв'язку з цим можна казати про збільшення управлінського впливу Президента і на галузь митної справи.

Відповідно до ст. 106 Конституції України Президент виконує наступні функції, пов'язані з митною справою: забезпечує державну незалежність, національну безпеку; представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України; призначає за згодою Верховної Ради України Прем'єр-міністра України; припиняє повноваження Прем'єр-міністра України та приймає рішення про його відставку; утворює, реорганізовує та ліквідує за поданням Прем'єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, призначає за поданням Прем'єр-міністра України членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади (в тому числі Міністра фінансів, Міністра економічного розвитку і торгівлі, Голову Державної митної служби України).

Президент також здійснює керівництво у сфері національної безпеки, очолює Раду національної безпеки і оборони України. Відповідно до ст. 107 Конституції України Рада національної безпеки і оборони України є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України. Рада національної безпеки і оборони України координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони¹.

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

Серед основних функцій, що мають безпосередній вплив на галузь митної справи, слід відмітити координацію та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони у мирний час,

яка пов'язана з діяльністю Державної митної служби України як спеціального органу виконавчої влади в галузі митної справи.

Повноваження Президента України в галузі митної справи визначає також Митний кодекс України. Відповідно до ч. 3 ст. 11 МКУ "органи державної влади, Президент України в межах своїх повноважень, визначених Конституцією України та Законами України, здійснюють керівництво митною справою та контроль за діяльністю митних органів України".

Також Президент України визначений як суб'єкт державного регулювання зовнішньоекономічною діяльністю у ст. 9 Закону України "Про зовнішньоекономічну діяльність".

Загальне керівництво Президента України в галузі митної справи включає такі складові, як видання нормативно-правових актів з митних питань, здійснення контрольних заходів за виконанням указів та розпоряджень Президента. Так, наприклад, Указом Президента було затверджене Положення Про Державну митну службу України⁵.

Контрольні заходи передбачають дії Голови Адміністрації Президента України, його заступників та співробітників Адміністрації, апарату Ради національної безпеки по перевірці виконання указів та розпоряджень Президента України.

Здійснення примусових заходів Президентом України в галузі митної справи полягає у звільненні з посади Голови Державної митної служби України та його заступників.

Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади організовує втілення митної політики в конкретні організаційні заходи. Як визначено в ст. 116 Конституції України, Кабінет Міністрів забезпечує здійснення митної справи. Відповідно до п. 1 ч. і ст. 20 Закону "Про Кабінет Міністрів України"¹ він організовує та забезпечує здійснення митної справи. Частина 4 ст. 3 МКУ встановлює, що Кабінет Міністрів України організовує та забезпечує здійснення митної справи відповідно до МКУ та інших законів України, а також міжнародних договорів, укладених в установленому законом порядку, координує діяльність спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади в галузі митної справи, інших органів виконавчої влади при вирішенні питань, що стосуються митної справи.

Відповідно до Указу Президента від 9 грудня 2010 р. № 10852 діяльність ДМСУ спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів України.

Указом Президента від 8 квітня 2011 р. № 446 затверджено Положення про Міністерство фінансів України, в якому визначено: "Мінфін України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної фінансової, бюджетної, податкової, митної політики". До цього митна служба підпорядковувалася безпосередньо Кабінету Міністрів.

Мінфіну надано повноваження з розгляду звітів про виконання покладених на митну службу завдань і планів їх роботи.

Згідно з положенням Мінфін здійснює нормативно-правове регулювання в митній сфері.

Міністру фінансів надані повноваження з:

- 1) координації, спрямування та визначення пріоритетів у діяльності митної служби;
- 2) внесення пропозиції Прем'єр-міністру щодо кандидатури на посаду Голови ДМСУ;
- 3) погодження призначення керівників та заступників структурних підрозділів ДМСУ.

Безпосереднє здійснення митної справи покладається на митні органи України. До митних органів належать:

- 1) спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади в галузі митної справи;
- 2) регіональні митниці;
- 3) митниці.

Спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади в галузі митної справи є Державна митна служба України, яка створена Указом Президента України "Про державну митну службу України" від 29 листопада 1996 р. Держмитслужба стала правонаступником ліквідованого Державного митного комітету України.

Відповідно до Положення "Про Державну митну службу України", затвердженого Указом Президента України від 12 травня 2011 р. № 582, Державна митна служба України є центральним органом виконавчої влади в галузі митної справи, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів України (далі - Міністр). ДМСУ входить до системи органів виконавчої влади та утворюється для реалізації державної політики у сфері державної митної справи.

ДМСУ у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, актами Президента України та Кабінету Міністрів України, наказами Міністра, іншими актами законодавства України, а також дорученнями Президента України та Міністра.

Основними завданнями ДМСУ в:

- 1) внесення пропозицій щодо формування державної політики у сфері державної митної справи;
- 2) реалізація державної політики у сфері державної митної справи;
- 3) забезпечення захисту економічних інтересів України. ДМСУ відповідно до покладених на неї завдань:

1) організовує та контролює діяльність регіональних митниць, митниць, спеціалізованих митних установ та організацій;

2) організовує та забезпечує здійснення регіональними митницями, митницями контролю за дотриманням суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності та громадянами установленого законом порядку переміщення товарів, транспортних засобів через митний кордон України, застосування відповідно до закону заходів тарифного та нетарифного регулювання при переміщенні товарів через митний кордон України, у тому числі й після завершення операцій митного контролю та митного оформлення;

- 3) здійснює контроль за:

своєчасністю, достовірністю, повнотою нарахування та сплати у повному обсязі платниками податків до бюджету митних та інших платежів, контроль за справлянням яких законом покладено на митні органи;

класифікацією за товарною номенклатурою Митного тарифу України товарів, поданих до митного оформлення;

правильністю визначення митної вартості товарів відповідно до закону та загальноприйнятої міжнародної практики;

правильністю визначення країни походження товарів, що переміщуються через митний кордон України;

4) забезпечує застосування митних режимів, здійснення митного контролю та митного оформлення товарів, поміщених у відповідні митні режими;

5) відповідно до законодавства вживає разом з іншими органами виконавчої влади заходів до:

недопущення незаконного переміщення через митний кордон України культурних цінностей;

захисту інтересів споживачів товарів, недопущення переміщення через митний кордон України товарів, які не відповідають установленим законодавством вимогам якості та безпеки;

6) вживає заходів щодо захисту прав інтелектуальної власності у процесі зовнішньоекономічної діяльності, недопущення переміщення через митний кордон України контрафактних товарів;

7) вживає заходів, спрямованих на профілактику, виявлення, припинення, розкриття контрабанди та порушень митних правил;

8) здійснює дізнання у кримінальних справах про контрабанду, а також провадження у справах про порушення митних правил та контролює здійснення цієї діяльності регіональними митницями, митницями;

9) веде митну статистику;

10) здійснює ведення Української класифікації товарів зовнішньоекономічної діяльності;

11) проводить верифікацію (встановлення достовірності) сертифікатів про походження товарів з України та здійснює у випадках, встановлених чинними міжнародними договорами, видачу сертифікатів походження;

12) вживає встановлених законом заходів до погашення нарахованих митними органами грошових зобов'язань платників податків;

13) розробляє та впроваджує сучасні технології здійснення митного контролю і митного оформлення, нові види митного забезпечення, засобів ідентифікації товарів і транспортних засобів, здійснює контроль за їх застосуванням митними органами;

14) здійснює у межах своїх повноважень заходи щодо запобігання та протидії корупції та іншим службовим зловживанням у митній службі, впроваджує правила етики поведінки посадових осіб митної служби України та здійснює контроль за їх виконанням;

15) вносить пропозиції щодо підготовки проектів програм розвитку митної справи, соціального захисту працівників митної служби;

ДМСУ здійснює свої повноваження безпосередньо та через регіональні митниці, митниці і спеціалізовані митні установи та організації.

ДМСУ у процесі виконання покладених на неї завдань взаємодіє в установленому порядку з іншими органами виконавчої влади, допоміжними органами і службами, утвореними Президентом України, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, профспілками та організаціями роботодавців, відповідними органами іноземних держав і міжнародних організацій, підприємствами, установами, організаціями.

ДМСУ у межах своїх повноважень, на основі і на виконання Конституції та законів України, актів і доручень Президента України, актів Кабінету Міністрів України, наказів Міністерства фінансів України та доручень Міністра видає накази організаційно-розпорядчого характеру, які підписуються Головою ДМСУ.

ДМСУ очолює Голова, якого призначає на посаду за поданням Прем'єр-міністра України, внесеним на підставі пропозицій Міністра, та звільняє з посади Президент України.

Голова ДМСУ має двох заступників, у тому числі одного першого. Першого заступника та заступника Голови ДМСУ призначає на посаду Президент України за поданням Прем'єр-міністра України відповідно до пропозицій, внесених Головою ДМСУ та погоджених Міністром. Першого заступника, заступника Голови ДМСУ звільняє з посад Президент України.

Для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції ДМСУ, обговорення найважливіших напрямів її діяльності в Держмит-службі України утворюється колегія у складі Голови ДМСУ (голова колегії), першого заступника та заступників Голови, посадових осіб Мінфіну України, визначених посадових осіб ДМСУ¹. У разі потреби до складу колегії можуть входити керівники структурних підрозділів ДМСУ, а також у встановленому порядку інші особи. Рішення колегії можуть бути реалізовані шляхом видання відповідного наказу ДМСУ.

Для розгляду наукових рекомендацій та проведення фахових консультацій з основних питань діяльності в Держмитслужбі України можуть утворюватися постійні або тимчасові консультативні, дорадчі органи. Так, наприклад, 24 березня 2011 р. було затверджено новий склад "Громадської ради при Державній митній службі України", який нараховує 67 представників різних громадських організацій, асоціацій українських товаровиробників, представників ЗМП¹.

Рішення про утворення чи ліквідацію колегії, постійних або тимчасових консультативних, дорадчих органів, їх кількісний та персональний склад, положення про них затверджуються Головою ДМСУ.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 7 вересня 2011 р. № 937 "Про затвердження граничної чисельності працівників апарату центральних органів виконавчої влади"² гранична чисельність центрального апарату ДМСУ становить 316 працівників, територіальних органів -17759.

Структура апарату ДМСУ затверджується Головою ДМСУ за погодженням із Міністром³.

Структура центрального апарату Державної митної служби України:

1. Керівництво.

2. Управління забезпечення діяльності Голови Служби: Організаційний відділ, Відділ інформаційно-аналітичного забезпечення.
3. Організаційно-розпорядчий департамент: Управління справами, Управління з питань організаційного забезпечення, Сектор з питань взаємодії зі ЗМІ та громадськістю.
4. Департамент організації митного контролю та оформлення: Управління організації та технологій митного контролю, Управління декларування та митних режимів, Відділ контролю за переміщенням товарів.
5. Департамент митних платежів: Управління адміністрування митних платежів, Управління митної вартості.
6. Департамент класифікації товарів та заходів регулювання ЗЕД: Управління митно-тарифного регулювання, Управління класифікації товарів, Відділ нетарифного регулювання, Сектор експортного контролю, Сектор захисту прав інтелектуальної власності.
7. Департамент кадрової роботи.
8. Управління фінансів, бухгалтерського обліку та звітності.
9. Управління правового забезпечення.
10. Контрольно-ревізійний відділ.
11. Головний інспектор із мобілізаційної роботи.
12. Головний інспектор із захисту державної таємниці та спеціального документального зв'язку.

Штатний розпис, кошторис ДМСУ затверджуються Головою ДМСУ за погодженням із Мінфіном України.

ДМСУ є юридичною особою публічного права, головним розпорядником бюджетних коштів, має печатку із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням, власні бланки, рахунки в органах Державної казначейської служби України.

Як було уже зазначено, до системи митних органів входять регіональні митниці та митниці. Система регіональних митниць та митниць була створена в 1996 р. під час реорганізації всієї системи митних органів. У Митному кодексі цим митницям присвячено всього дві статті - 14 та 15, в яких визначено їх статус¹.

Розвиток митної справи в Україні характеризується постійними змінами в системі митних органів. Особливо це стосується регіональних митниць. Їх кількість постійно змінювалась і коливалась від 9 до 1. Саме зараз у системі митних органів існує тільки 1 регіональна митниця - Київська².

Правовий статус кожної із зазначених регіональних митниць визначається окремим положенням.

Регіональна митниця є спеціально уповноваженим органом виконавчої влади в галузі митної справи, який на території закріпленого за ним регіону здійснює в межах своєї компетенції митну справу та забезпечує комплексний контроль за додержанням законодавства України з питань митної справи, координацію діяльності підпорядкованих їй митниць, спеціалізованих митних установ і організацій.

Регіональна митниця у своїй діяльності керується Конституцією України, Митним кодексом України, іншими законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, рішеннями колегії та наказами Державної митної служби України.

Регіональна митниця підпорядковується Державній митній службі України. Положення про регіональну митницю розробляється на підставі Митного кодексу України, Положення про Державну митну службу України, Примірного положення, погоджується начальниками відповідних управлінь Державної митної служби України й затверджується наказом Державної митної служби України.

Положення про структурні підрозділи регіональної митниці, а також посадові інструкції їх працівників затверджуються начальником регіональної митниці на підставі типових положень та інструкцій, розроблених Державною митною службою України.

Створення, реорганізація та ліквідація регіональної митниці здійснюються згідно з чинним законодавством. Структура, штатний розпис та кошторис регіональної митниці затверджуються Головою Державної митної служби України. Гранична чисельність працівників регіональної митниці затверджується наказом Державної митної служби України. Місце розташування та зона діяльності регіональної митниці визначаються Державною митною службою України.

Регіональній митниці підпорядковуються розташовані на території закріпленого за нею регіону митниці та спеціалізовані митні установи й організації, за винятком митниць та спеціалізованих митних установ і організацій, підпорядкованих безпосередньо Державній митній службі України. Регіональна митниця координує та контролює їх діяльність у межах повноважень, визначених Положенням про регіональну митницю.

Регіональна митниця є юридичною особою, має самостійний баланс, печатку із зображенням Державного Герба України й своїм найменуванням та інші печатки, штампи, бланки, відповідні рахунки в територіальному відділенні Державного казначейства та банку.

Митниця є митним органом, який безпосередньо забезпечує виконання законодавства України з питань митної справи, справляння податків і зборів та виконання інших завдань, покладених на митну службу України. Митниці були створені згідно з наказом Державного митного комітету України від 8 квітня 1992 р. № 73 на базі митних постів, які залишилися з часів СРСР. Після проведення реорганізації і скорочення митних органів у 2011 р. залишилось 26 митниць.

Основними завданнями митниці в:

- 1) безпосереднє здійснення митної справи, контроль за додержанням юридичними та фізичними особами законодавства України з питань митної справи;
- 2) захист економічних інтересів України;

3) забезпечення виконання зобов'язань, передбачених міжнародними договорами України з питань митної справи, укладеними в установленому законом порядку;

4) застосування відповідно до закону заходів тарифного й нетарифного регулювання при переміщенні товарів, предметів і транспортних засобів через митний кордон України;

5) здійснення митного контролю та митного оформлення товарів, предметів і транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон України, удосконалення форм і методів здійснення митного контролю й митного оформлення;

6) здійснення спільно з іншими уповноваженими органами державної влади заходів щодо захисту інтересів споживачів товарів, забезпечення додержання учасниками зовнішньоекономічних зв'язків державних інтересів на зовнішньому ринку;

7) створення в зоні своєї діяльності сприятливих умов для прискорення товарообігу та збільшення обсягів пасажиропотоку через митний кордон України;

8) боротьба з контрабандою та порушеннями митних правил;

9) розвиток міжнародного співробітництва в галузі митної справи;

10) ведення митної статистики;

11) здійснення верифікації (підтвердження достовірності) сертифікатів про походження товару з України;

12) контроль за дотриманням правил переміщення валютних цінностей через митний кордон України;

13) контроль за раціональним використанням матеріальних і фінансових ресурсів відповідно до нормативів та кошторисів, збереженням державної власності;

14) своєчасне й повне перерахування податків, зборів та інших платежів, справляння яких відповідно до законодавства України покладено на митні органи, на рахунки відповідних бюджетів згідно з чинним порядком розрахунків з урахуванням положень Закону України про Державний бюджет України на відповідний рік.

Митниця відповідно до покладених на неї завдань здійснює в зоні своєї діяльності митний контроль та митне оформлення товарів, предметів і транспортних засобів юридичних та фізичних осіб відповідно до всіх митних режимів. У межах компетенції, визначеної ДМСУ, приймає рішення щодо продовження строку тимчасового ввезення (вивезення) товарів і транспортних засобів, тимчасово ввезених на митну територію України (тимчасово вивезених з митної території України) під зобов'язання про зворотнє вивезення (ввезення).

Митниця:

1) розробляє та реалізує плани заходів щодо запобігання контрабанді й порушенням митних правил; заводить справи про порушення митних правил, здійснює провадження в них; порушує кримінальні справи про контрабанду та проводить дізнання в них;

2) вживає спільно з правоохоронними органами заходів, спрямованих на відвернення незаконного вивезення за кордон предметів, що становлять національне, історичне чи культурне надбання держави;

3) проводить силами підрозділів митної варті (у тому числі спільно з правоохоронними та іншими державними органами поза зоною митного контролю) оперативні заходи щодо виявлення, попередження та припинення контрабанди, порушень митних правил, забезпечує контроль за проходженням, охороною й супроводженням підакцизних товарів, у тому числі тих, що переміщуються через територію України транзитом. Здійснює охорону територій, будівель, споруд і приміщень митних органів, забезпечує охорону зон митного контролю від будь-яких протиправних посягань;

4) здійснює контроль за доставленням товарів, предметів і транспортних засобів, що перебувають під митним контролем, до митниці призначення. У разі недоставляння товарів, предметів і транспортних засобів до митниці призначення вживає спільно з правоохоронними органами заходів для їх розшуку та притягнення до відповідальності винних осіб.

Митниця веде облік суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, розташованих у зоні її діяльності. Контролює дотримання юридичними особами та громадянами встановленого законодавством України порядку переміщення товарів, предметів і транспортних засобів через митний кордон України. Регулярно інформує відповідну регіональну митницю, Державну митну службу України про зовнішньоекономічні операції суб'єктів господарювання, розташованих у зоні її діяльності.

Вона здійснює контроль за переміщенням валютних цінностей через митний кордон України, здійснює контроль за переміщенням товарів, що містять об'єкти права інтелектуальної власності, внесені до реєстру Державної митної служби України.

Митниця забезпечує в зоні своєї діяльності ритмічну та безперервну роботу пунктів пропуску через державний кордон України.

Керівництво митницею здійснює начальник, що призначається на посаду та звільняється з посади наказом Державної митної служби України.

Для забезпечення виконання регіональними митницями та митницями завдань, визначених Митним кодексом та іншими законами України, можуть створюватися митні пости.

Митний пост є структурним підрозділом регіональної митниці, митниці, який безпосередньо здійснює митний контроль та оформлення товарів і транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон України. Митний пост не віднесено до митних органів.

Митні пости створюються в міру необхідності у населених пунктах, на залізничних станціях, в аеропортах, морських та річкових портах та інших об'єктах, розташованих у зоні діяльності регіональної митниці, митниці. Станом на жовтень 2011 р. функціонують 126 митних постів¹.

Типове положення про митний пост затверджене наказом Держмит-служби від 6 травня 2003 р. № 2892.

Створення, реорганізація та ліквідація митних постів здійснюються ДМСУ за поданням відповідної регіональної митниці, митниці. Керівник митного поста призначається на посаду і звільняється з посади керівником ДМСУ.

Постановою Кабінету Міністрів України від 29 червня 1996 р. № 698 в системі митних органів були створені підрозділи митної варти і затверджено положення про митну варту³. В статтях 19-23 Митного кодексу визначається правовий статус митної варти, її завдання та права.

Митна варта - спеціальні підрозділи митних органів, призначені для боротьби з порушеннями митних правил, охорони територій, будівель, споруд та приміщень митних органів, охорони та супроводження товарів і транспортних засобів, забезпечення охорони зон митного контролю.

Митна варта діє на основі Митного кодексу, інших нормативно-правових актів.

Керівництво підрозділами митної варти здійснює керівник ДМСУ, а в регіональних митницях і митницях - відповідно керівники цих митних органів.

Особовий склад митної варти може забезпечуватися зброєю та спеціальними засобами, транспортом, радіо - і телефонним зв'язком, а також спорядженням відповідно до МКУ, законів України та інших нормативно-правових актів.

Завданнями митної варти є:

- 1) здійснення заходів, пов'язаних із виявленням, розкриттям, припиненням, профілактикою порушень митних правил, запобігання таким порушенням;
- 2) охорона будинків, споруд, приміщень митних органів та інших об'єктів митної інфраструктури, зон митного контролю від будь-яких протиправних посягань;
- 3) фізичний захист співробітників митних органів, інших осіб, а також товарів, які перебувають у зоні митного контролю, від протиправних дій;
- 4) локалізація разом з іншими органами конфліктних ситуацій у зоні діяльності митних органів;
- 5) участь у ліквідації наслідків катастроф, аварій, стихійного лиха та екологічного забруднення в зоні діяльності митних органів.

Для здійснення визначених Митним кодексом завдань підрозділи митної варти мають право:

- 1) розташовувати тимчасові пости, пересуватися будь-якими ділянками місцевості і водного простору в межах митної території України, а в межах контрольованого прикордонного району - за погодженням з відповідними органами охорони державного кордону України. Для виконання покладених на неї завдань у структурі митної варти можуть бути створені спеціальні наряди таких видів: група охорони і супроводження товарів та інших предметів, що перебувають під митним контролем, тимчасовий пересувний пост (автомобільний, вертолітний тощо), контрольний пост, розшукова група, група захоплення тощо;
- 2) затримувати та проводити в установленому Митним кодексом порядку огляд товарів, транспортних засобів і громадян, які перетинають митний кордон України у пунктах пропуску;
- 3) проводити за рішенням керівника спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади в галузі митної справи або його заступника, керівника регіональної митниці (митниці) або його заступника у встановленому Митним кодексом порядку огляд та переогляд оформлених митними органами транспортних засобів і товарів, у тому числі тих, що переміщуються транзитом через територію України;
- 4) супроводжувати та охороняти товари, які перебувають під митним контролем, у тому числі ті, що переміщуються через територію України транзитом;
- 5) запрошувати осіб до митних органів для з'ясування обставин порушення митних правил. У невідкладних випадках з'ясування обставин і первинне документування такого порушення можуть здійснюватися в інших придатних для цього місцях;
- 6) використовувати необхідні технічні засоби митного контролю з метою виявлення фактів незаконної діяльності фізичних і юридичних осіб у справах про митні порушення;
- 7) відповідно до законодавства зберігати, носити та застосовувати спеціальні засоби і зброю та використовувати службових собак;
- 8) застосовувати спеціальні засоби, зброю та використовувати службових собак лише в межах, необхідних для припинення протиправних дій особи (групи осіб).

Підрозділи митної варти розміщуються, як правило, в місцях розташування регіональних митниць і митниць.

За рішенням керівника ДМСУ особовий склад, транспорт, озброєння та спеціальні засоби підрозділів митної варти у разі оперативної необхідності можуть бути тимчасово переміщені до інших регіонів України поза місцем основного розміщення.

У ст. 17 Митного кодексу зазначено, що у межах бюджетних коштів, передбачених для утримання митної служби України, виключно для забезпечення виконання завдань, покладених на митні органи, відповідно до Митного кодексу та законів України в митній службі України можуть створюватися:

- 1) експлуатаційні;
- 2) транспортні;
- 3) інформаційно-аналітичні;
- 4) кінологічні спеціалізовані установи;
- 5) освітні організації.

Створення, реорганізація та ліквідація спеціалізованих митних установ та організацій здійснюється ДМСУ в межах повноважень, визначених Митним кодексом та законами України.

У митній службі України створюються Центральна митна лабораторія, яка є спеціалізованою митною установою, і митні лабораторії, які є структурними підрозділами регіональних митниць, митниць (ст. 18 МКУ).

Центральна митна лабораторія здійснює науково-методичне керівництво митними лабораторіями.

Центральній митній лабораторії, митним лабораторіям надається право на здійснення експертної діяльності в межах питань, віднесених до компетенції митної служби.

Наказом ДМСУ від 29 березня 2004 р. № 220 було затверджене Положення¹, в якому зазначено, що Центральне митне управління лабораторних досліджень та експертної роботи є регіональною митницею з питань лабораторних досліджень та експертиз, входить до системи митних органів України й в установленому порядку здійснює митну справу. Управління безпосередньо підпорядковується Голові Державної митної служби України. Управління здійснює експертно-дослідну, класифікаційну та науково-методичну діяльність з покладених на нього завдань у митних цілях.

Класифікатор митних органів та їх структурних підрозділів, спеціалізованих митних установ та організацій, затверджений наказом ДМСУ від 26 квітня 2006 р. № 335, містить перелік спеціалізованих митних установ та організацій². До нього входять:

1. Департамент ресурсного забезпечення, капітального будівництва та експлуатації об'єктів митної інфраструктури.
2. Автотранспортне митне господарство.
3. Центральне митне управління лабораторних досліджень та експертної роботи.
4. Академія митної служби України.
5. Центр підвищення кваліфікації, перепідготовки працівників та кінології Держмитслужби.
6. Кінологічний центр.
7. Державний науково-дослідний інститут митної справи. Статус спеціалізованих митних установ та організацій визначається окремими положеннями.

Адміністративні послуги в сфері митної справи

Одним із суб'єктів надання адміністративних послуг є Державна митна служба України. Відповідно до Реєстру адміністративних послуг ДМСУ надає послуги з видачі ліцензії на право здійснення митної брокерської діяльності і ліцензії на право відкриття та експлуатації митного ліцензійного складу.

Порядок надання адміністративної послуги з видачі ліцензії на право здійснення митної брокерської діяльності затверджений наказом Державної митної служби України від 13 жовтня 2009 р. № 949. Він розроблений на виконання Указу Президента України від 3 липня 2009 р. № 508 "Про заходи із забезпечення додержання прав фізичних та юридичних осіб щодо одержання адміністративних (державних) послуг", постанови Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 р. № 737 "Про заходи щодо упорядкування державних, у тому числі адміністративних послуг" і впорядковує порядок надання Державною митною службою України адміністративної послуги з видачі ліцензії на право здійснення митної брокерської діяльності.

Від імені ДМСУ послугу надає Департамент організації митного контролю. Одержувачем адміністративної послуги є зареєстрована в установленому законодавством порядку юридична особа незалежно від її організаційно-правової форми та форми власності, яка провадить господарську діяльність, крім органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також фізична особа - суб'єкт підприємницької діяльності.

Для одержання адміністративної послуги до ДМСУ, відповідно до ст. 10 Закону України від 1 червня 2000 р. № 1775 "Про ліцензування певних видів господарської діяльності", подаються такі документи:

- 1) заява встановленого зразка про видачу ліцензії;
- 2) копія свідоцтва про державну реєстрацію суб'єкта підприємницької діяльності або копія довідки про внесення до Єдиного державного реєстру підприємств та організацій України, посвідчена нотаріально або органом, який видав оригінал документа;
- 3) посвідчена в установленому порядку копія договору страхування власної діяльності на суму не менш як 2000 неоподатковуваних мінімумів.

Видача ліцензії

Послідовність дій одержувача адміністративної послуги:

- 1) подання до ДМСУ повного пакета документів, визначених розділом 3 Стандарту;
- 2) здійснення оплати за надання адміністративної послуги (у разі прийняття Держмитслужбою позитивного рішення);
- 3) отримання ліцензії або листа з обґрунтуванням причин відмови. Послідовність дій адміністративного органу:
 - 1) розгляд пакета документів, поданого одержувачем адміністративної послуги;
 - 2) прийняття рішення про видачу ліцензії або відмову в її видачі;
 - 3) видача ліцензії або надсилання листа з обґрунтуванням причин відмови.

Встановлені такі строки надання адміністративної послуги: Прийняття рішення про видачу або відмову у видачі ліцензії - не пізніше ніж десять робочих днів з дати надходження заяви про видачу ліцензії та документів, що додаються до заяви.

Повідомлення про прийняття рішення про видачу ліцензії або про відмову у видачі ліцензії (надсилається (видається) заявникові в письмовій формі) - протягом трьох робочих днів з дати прийняття відповідного рішення.

Видача ліцензії - не пізніше ніж за три робочих дні з дня надходження документа, що підтверджує внесення плати за видачу ліцензії.

Видача копії ліцензії - не пізніше ніж за три робочих дні з дня надходження документа, що підтверджує внесення плати за видачу копії ліцензії.

Заява про видачу ліцензії залишається без розгляду, якщо:

- 1) заява подана (підписана) особою, яка не має на це повноважень;

2) документи оформлені з порушенням вимог ст. 10 Закону України "Про ліцензування певних видів господарської діяльності".

Підставами для прийняття рішення про відмову у видачі ліцензії є:

1) недостовірність даних у документах, поданих заявником для отримання ліцензії;
2) невідповідність заявника згідно з поданими документами ліцензійним умовам, встановленим для виду господарської діяльності, зазначеного в заяві про видачу ліцензії.

За результатами розгляду заяв про видачу ліцензії, видачу копії ліцензії, переоформлення ліцензії, видачу дубліката ліцензії та заяви про анулювання ліцензії, одержувач адміністративної послуги отримує:

1) ліцензію на провадження певного виду господарської діяльності;
2) переоформлену на новому бланку ліцензію з урахуванням змін, зазначених у заяві про переоформлення ліцензії;
3) дублікат ліцензії замість втраченої або пошкодженої;
4) копію рішення про анулювання ліцензії.

За надання адміністративних послуг стягується плата у визначених розмірах та підставах:

Видача ліцензії - одна мінімальна заробітна плата. Постанова Кабінету Міністрів України від 29 листопада 2000 р. № 1755 "Про термін дії ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності, розміри і порядок зарахування плати за її видачу".

Порядок надання адміністративної послуги з видачі ліцензії на право відкриття та експлуатації митного ліцензійного складу затверджений наказом Державної митної служби України від 13 жовтня 2009 р. № 949. Він розроблений на виконання Указу Президента України від 3 липня

2009 р. № 508 "Про заходи із забезпечення додержання прав фізичних та юридичних осіб щодо одержання адміністративних (державних) послуг", постанови Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 р. № 737 "Про заходи щодо упорядкування державних, у тому числі адміністративних послуг" і впорядковує порядок надання Державною митною службою України адміністративної послуги з видачі ліцензії на право відкриття та експлуатації митного ліцензійного складу.

Від імені ДМСУ послугу надає Департамент організації митного контролю.

Одержувачем адміністративної послуги є зареєстрована в установленому законодавством порядку юридична особа незалежно від її організаційно-правової форми та форми власності, яка провадить господарську діяльність, крім органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також фізична особа - суб'єкт підприємницької діяльності.

Для одержання адміністративної послуги до митниці, в зоні діяльності якої розміщено склад, подаються такі документи:

1) заява встановленого зразка про видачу ліцензії;
2) копії установчих і реєстраційних документів особи, яка подає заяву про отримання ліцензії (статут, установчий договір, свідоцтво про реєстрацію тощо);
3) документи, що підтверджують право володіння або користування приміщенням;
4) економічне обґрунтування доцільності відкриття митного ліцензійного складу;
5) плани приміщення, призначеного для митного ліцензійного складу, з позначенням приміщень для працівників митниці;
6) плани (схеми) охоронної та протипожежної сигналізації, узгоджені уповноваженими службами;
7) копія договору охорони з органами МВС, або з підприємством, що має ліцензію на охоронну діяльність від МВС, завірена в установленому законодавством порядку;
8) дозволи органів санітарного та екологічного контролю (для складів, що призначені для зберігання товарів, підконтрольних цим органам);
9) технологічна схема із зазначенням засобів контролю та обліку (для складів, що призначені для зберігання наливних та насипних товарів);
10) перелік товарів, які будуть зберігатися на складі - для митних ліцензійних складів закритого типу.

Склад і послідовність дій одержувача та адміністративного органу, опис етапів надання послуги.

Послідовність дій одержувача адміністративної послуги:

1) подання до митниці, в зоні діяльності якої розташовано склад, повного пакета документів, визначених розділом 3 Стандарту;
2) здійснення оплати за надання адміністративної послуги (у разі прийняття митницею позитивного рішення);
3) отримання ліцензії або листа з обґрунтуванням причин відмови. Послідовність дій митниці:
1) розгляд пакета документів, поданого одержувачем адміністративної послуги;
2) перевірка стану складських приміщень на відповідність викладеним у Положенні про відкриття та експлуатацію митних ліцензійних складів, затвердженому наказом ДМСУ від 31 грудня 1996 р. № 592, вимогам до митного ліцензійного складу;
3) прийняття рішення про можливість відкриття митного ліцензійного складу та встановлення "Процедури організації митного режиму - митний склад" (далі - Процедура);
4) затвердження процедури начальником митниці за письмовим погодженням власника складу;
5) у разі відмови від погодження - повідомлення заявника письмово, із зазначенням причин відмови;
6) надіслання листа-погодження про доцільність надання ліцензії з пакетом документів до ДМСУ.

До листа-погодження додаються:

1) заява про отримання ліцензії;

- 2) документи, визначені в розділі 3 Стандарту;
- 3) процедура організації митного режиму - митний склад;
- 4) копія платіжного доручення на сплату збору за надання ліцензії на право відкриття та експлуатації митного ліцензійного складу з відміткою митниці.

Послідовність дій адміністративного органу:

- 1) розгляд пакета документів, поданого одержувачем адміністративної послуги, та листа-погодження митниці;
- 2) перевірка фактичного надходження коштів за видачу ліцензії на відповідні рахунки;
- 3) прийняття рішення про видачу ліцензії або відмову в її видачі;
- 4) видача ліцензії або надсилання листа з обґрунтуванням причин відмови.

Запитання для самоконтролю.

Питання для обговорення

1. Основні напрями формування та розвитку сучасної економічної системи.
2. Основні ознаки ринкової соціально орієнтованої економіки.
3. Від економіки індустріального типу до постіндустріальної економіки.
4. Основні характеристики сучасної економічної системи.
5. Основні напрями державного регулювання економікою.
6. Керуюча система в період криз і спадів.

Перелік ключових термінів та понять теми

Сучасна економічна система, ринкова економіка, державне регулювання, індустріальна економіка.

Питання для самоконтролю:

1. Державне регулювання та суб'єкти зовнішньоекономічної діяльності.
2. Господарсько-правові заходи захисту прав споживачів. Адміністративно-господарські санкції, які застосовуються до суб'єктів господарювання за порушення прав споживачів.
3. Господарсько-правове забезпечення науково-технічної та інноваційної діяльності.
4. Правові засади стандартизації та підтвердження відповідності.

Додаткові джерела:

1. Ребкало В. А. Культура державного управління: організаційний аспект: Моногр. — К.: Вид-во УАДУ, 1998.
2. Аналіз державної політики в Україні: навчальна дисципліна, сфера професійної діяльності, галузь прикладних досліджень: Зб. документів і матеріалів / Національна академія держ. управління при Президентові України; Центр дослідження адміністративної реформи / О. І. Кілієвич, В. В. Тертичка (уклад.). — К.: К.І.С., 2009. — 210 с.21
3. Аналітичні записки з розробки напрямків державної політики / Українська академія держ. управління при Президентові України; Центр дослідження адміністративної реформи / В. Є. Романов, О. І. Кілієвич (уклад.). — К.: В
4. Режим доступу : <http://www.management.com.ua/>

Тема 12. Відповідальність у публічному адмініструванні

1. Правопорушення та відповідальність.

У теорії публічного адміністрування будь-який адміністративний делікт має велику кількість фактичних ознак. Одна їх частина відповідає ознакам, вказаним у адміністративному законі, і має адміністративно-правове значення. Інша - такого відношення до закріплених законом ознак адміністративного делікту не має.

У своїй сукупності весь перелік фактичних ознак становить собою юридичний склад. У той же час адміністративно-правові норми передбачають ознаки, іманентні для певного виду деліктів - юридичний склад. У процесі адміністративно-правової кваліфікації юридичні ознаки діяння та ознаки проступку, що містяться у адміністративно-правовій нормі, зіставляються саме через склад адміністративного делікту - сукупність ознак, що становлять собою законодавчу модель всіх деліктів даного виду.

1. Поняття адміністративного правопорушення (проступку)

Нормативне розуміння адміністративного проступку дає КУпАП, який був прийнятий у 1984 р. Саме він закріплює, як ми уже зазначали, У своїх статтях його поняття (ст. 9), визначає критерії, за якими розмежовується вчинення адміністративного правопорушення умисно (ст. 10) і вчинення адміністративного правопорушення з необережності (ст. 11), описує діяння, які визнаються адміністративними проступками (статті 41-212).

Отже, адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність (ст. 9 КУпАП).

Адміністративному правопорушенню властиві такі загально-правові

- передусім, це дія чи бездіяльність, тобто - діяння, а не думки, бажання чи інші подібні прояви психічної діяльності людей;
- суспільна шкідливість (цю ознаку дехто ототожнює з антигромадською спрямованістю або суспільною небезпекою);
- протиправність (подібне діяння завжди посягає на загальнообов'язкові правила, встановлені тим чи іншим нормативним актом);

- винуватість (таке діяння, як прояв волі і свідомості особи, повинно бути завжди винним, тобто вчиненим умисно або з необережності);

- адміністративна карність (подібне протиправне, винне діяння буде визнане адміністративним проступком тільки тоді, коли за його вчинення законодавством передбачено адміністративну відповідальність).

Крім цього, адміністративним правопорушенням властивий ще цілий ряд характерних ознак, які утворюють їх юридичні склади. Слід зауважити, що залежно від юридичних властивостей розрізняють ознаки як такі, що мають юридичне значення, і які такого значення не мають. В свою чергу, юридично значущі ознаки можуть входити до юридичного складу правопорушення (так звані конструктивні ознаки), інші ж з них до такого складу не входять (наприклад обставини, що пом'якшують чи обтяжують відповідальність, тощо).

Слід зазначити, що у КУпАП виділені такі групи адміністративних правопорушень (проступків):

- у галузі охорони праці і здоров'я населення (глава 5);
- що посягають на власність (глава 6);
- у сфері охорони природи, використання природних ресурсів, охорони культурної спадщини (глава 7);
- у промисловості, будівництві та у сфері використання паливно-енергетичних ресурсів (глава 8);
- у сільському господарстві (глава 9);
- на транспорті, галузі шляхового господарства і зв'язку (глава 10);
- у галузі житлових прав громадян, житлово-комунального господарства та благоустрою (глава 11);
- в галузі торгівлі, громадського харчування, сфері послуг, у галузі фінансів і підприємницької діяльності (глава 12);
- у галузі стандартизації, якості продукції, метрології та сертифікації (глава 13);
- адміністративні корупційні правопорушення (глава 13-а);
- що посягають на громадський порядок і громадську безпеку (глава 14);
- що посягають на встановлений порядок управління (глава 15);
- що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення (глава 15-а).

Поняття складу адміністративного проступку

Вчення про склад правопорушення посідає одне з центральних місць в адміністративно-правовій науці та має велике практичне значення.

По-перше, воно сприяє виявленню найістотніших ознак антигромадських діянь, їх розмежуванню і встановленню справедливих санкцій;

по-друге, допомагає правозастосовчим органам правильно кваліфікувати правопорушення та вживати адекватних їм заходів впливу;

по-третє, дає можливість зрозуміти закон, допомагає навчання юристів і правовому вихованню громадян.

Склад - це опис діяння у законі. Опис ще не вчиненого, а тільки передбачуваного чи можливого діяння. Для такого опису використовуються лише юридично значущі ознаки, які характеризують діяння, як правопорушення. Вони отримали назву конструктивних ознак.

Так, склад адміністративного правопорушення становить сукупність головних, визначальних ознак, які виділені законодавцем як типові, необхідні і водночас достатні для притягнення особи до юридичної відповідальності.

При описі складів досить широко використовуються оцінні ознаки. Зміст таких ознак у нормативному порядку чітко не визначається і питання про їх наявність або відсутність вирішується правозастосувачем з урахуванням конкретних обставин.

Тому значну роль у розкритті їхнього змісту відіграють теоретичні дослідження. Це такі ознаки, як "грубе порушення" (статті 85, 108 КУпАП), "істотна шкода" (ст. 186 КУпАП), "аварійна обстановка" (ст. 128і КУпАП), "забезпечення необхідних умов життя, навчання та виховання" (ст. 184 КУпАП), "безгосподарне утримання" (ст. 150 КУпАП), "об'єкти, що сприяють масовому скупченню птахів, небезпечних для польотів повітряних суден" (ст. 111 КУпАП), "образливе чіпляння до громадян" (ст. 173 КУпАП), стан, "що ображає людську гідність і громадську мораль" (ст. 178 КУпАП), "злісна непокора" (ст. 185 КУпАП), "злісне ухилення" (статті 1853, 1854 КУпАП), "поважні причини" (ст. 210 КУпАП) тощо.

Ознаки можна розрізнити за ступенем узагальнення. У такому разі йдеться про ознаки:

- а) загальні;
- б) родові або видові;
- в) конкретні, або одиничні.

Загальні властиві всім складам (вина, діяння тощо).

Родові (видові) характерні для групи складів. Наприклад, для складів, що описують правопорушення у галузі стандартизації, якості продукції, метрології і сертифікації, специфічним буде об'єкт зазіхань - суспільні відносини, що складаються в цій сфері.

Конкретні (одиничні) характеризують окремі конкретні склади. Наприклад, "безпека польотів" (ст. 111 КУпАП), "безквитковий проїзд пасажирів" (ст. 135 КУпАП), "ворожіння" (ст. 181 КУпАП), "виклик спеціальних служб" (ст. 183 КУпАП), "неповага до суду" (ст. 1853 КУпАП).

Структура складу адміністративного проступку

Для того щоб виникли правовідносини відповідальності, одних фактичних підстав недостатньо, тому що необхідні ще й правові підстави, якими є конкретні юридичні факти (юридичні підстави), тобто наявність у діях особи складу адміністративного проступку.

Якщо поняття правопорушення (проступку) офіційно визначено в адміністративному законодавстві України, то визначення його юридичного складу існує лише в теорії права. Ці два поняття близькі за своїм змістом, але не

тотожні. Термін "правопорушення" містить у собі як елементи складу, так і ознаки, які не мають значення для вирішення питання про можливість притягнення до юридичної відповідальності. Склад правопорушення завжди конкретний і становить сукупність головних, визначальних ознак, які виділені законодавцем як типові, необхідні і водночас достатні для притягнення особи до юридичної відповідальності. Відсутність хоча б одного з елементів складу виключає правову відповідальність.

Під юридичним складом розуміють передбачену нормами адміністративного права сукупність ознак, за наявності яких те чи інше протиправне діяння можна кваліфікувати як правопорушення.

До цих ознак належать:

- а) об'єкт;
- б) об'єктивна сторона;
- в) суб'єкт;

г) суб'єктивна сторона проступку. Розглянемо більш детально ознаки цих елементів. Залежно від рівня узагальнення виділяють:

- загальний об'єкт, яким є суспільні відносини, що 1) регулюються різними галузями права і 2) охороняються адміністративними санкціями. Такий об'єкт є спільним для усіх видів адміністративних правопорушень.

Так, ст. 14 КЗпП щодо укладення колективного договору передбачає попереднє обговорення умов договору. Порушення цієї норми тягне за собою відповідальність за ст. 41і "Ухилення від участі в переговорах щодо укладення, зміни або доповнення колективного договору, угоди" КУпАП;

- родовий об'єкт - однорідні групи суспільних відносин, які в сукупності складають загальний об'єкт. Розподіл цього цілого (загального об'єкта) на частини (родові об'єкти) може проводитися за різними критеріями.

По-перше, усю сукупність суспільних відносин, що охороняються адміністративними санкціями, можна поділити на частини залежно від того, якою галуззю права вони регулюються. Отже, можна говорити про адміністративні, земельні, трудові, цивільні та інші правовідносини як родові об'єкти проступків.

По-друге, як критерій класифікації можна використовувати структуру соціально-господарського комплексу. За цією ознакою можна виділити такі родові об'єкти, як відносини в сільському господарстві, промисловості, на транспорті тощо.

По-третє, як критерій класифікації можна використовувати зміст суспільних відносин, що охороняються. З урахуванням цього критерію розрізняють такі родові об'єкти, як власність, громадський порядок, громадська безпека, здоров'я населення, порядок управління;

- видовий об'єкт - самостійний складовий різновид родового об'єкта, відокремлена група суспільних відносин, загальних для ряду проступків. Вони виступають відокремленою і досить самостійною частиною родового об'єкта.

Наприклад, якщо взяти такий родовий об'єкт, як власність, то її види-це власність приватна, комунальна та державна.

Видовий об'єкт широко використовується законодавцем, який спеціальними актами встановив адміністративну відповідальність за порушення правил дорожнього руху, військового обліку, прав споживачів тощо;

- безпосередній об'єкт - одне або декілька суспільних відносин, яким спричиняється шкода певним правопорушенням. Наприклад, при перевищенні швидкості - громадська безпека на дорозі тощо.

Для складів деяких адміністративних проступків обов'язковим є предмет посягання. Так, законодавець виділяє предмет посягання у вигляді майна у ст. 51 КУпАП, заборонених предметів у ст. 188 КУпАП, товарів, транспортних засобів, на що прямо вказується у п. 3 ст. 322 МК.

Об'єктивна сторона складу порушення - це система передбачених адміністративно-правовою нормою ознак, що характеризують зовнішню сторону проступку. Вона включає в себе передусім такі ознаки, як:

- саме протиправне діяння - дія чи бездіяльність (значна більшість порушення чинного законодавства, що вчиняється шляхом протиправних дій (наприклад дрібне викрадення чужого майна (ст. 51 КУпАП), виробництво, зберігання, транспортування або реалізація продуктів харчування чи продовольчої сировини, забруднених мікроорганізмами та іншими біологічними агентами понад гранично допустимі рівні (ст. 423 КУпАП), псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель (ст. 52 КУпАП), решта у формі бездіяльності - коли особа для того, щоб не допустити протиправної поведінки, повинна вчинити позитивні дії, але вона з якихось причин їх не вчиняє. Це, наприклад, неявка громадянина на виклик до військового комісаріату без поважних причин (ст. 21 іі КУпАП). Необхідними умовами бездіяльності є обов'язковість і можливість особи діяти в конкретній обстановці;

- шкідливі наслідки діяння;

- причинний зв'язок між протиправним діянням та шкідливими наслідками, що настали;

- час, місце, умови, способи та засоби вчинення правопорушення. Протиправне діяння є обов'язковою ознакою об'єктивної сторони,

всі ж інші ознаки є факультативними.

Протиправне діяння може характеризуватись як просте та складне.

Просте діяння являє собою єдину однократну (одноактну) дію чи бездіяльність (наприклад, відправлення без дозволу митного органу транспортного засобу, що перебуває під митним контролем, тощо).

Складне протиправне діяння утворює різні склади адміністративних правопорушень, у тому числі:

- тих, що складаються з альтернативних дій (наприклад, ст. 189' КУпАП встановлює відповідальність за порушення порядку видобутку, виробництва, використання та реалізації дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органічного утворення та напівдорогоцінного каміння). Кожна з альтернативних дій в таких випадках вже сама по собі є достатньою підставою для притягнення до адміністративної відповідальності. Однак особа не скоює нового складу правопорушення, якщо вона послідовно здійснює всі зазначені в диспозиції норми права заборонені дії;

- тривалих правопорушень, тобто таких, які, почавшись з якої-не-будь протиправної дії чи бездіяльності, продовжуються потім безперервно шляхом невиконання (порушення) обов'язків (це, наприклад, порушення порядку виробництва, зберігання, перевезення, торгівлі та використання піротехнічних засобів (ст. 1956 КУпАП);

- продовжуваних правопорушень, тобто таких, які складаються з декількох тотожних протиправних дій, зв'язаних між собою і спрямованих для досягнення загальної мети, і які в сукупності своїй утворюють єдине правопорушення. Таке правопорушення скоюється не безперервно, а окремими епізодами, внутрішньо тісно пов'язаними, але відокремленими в часі, які виступають ніби ланками одного ланцюга. Прикладами подібних правопорушень може виступати багаторазовий випуск (направлення) річкового судна в плавання без документів, що посвідчують належність судна, придатність його до плавання, з неуккомплектованим екіпажем, при невідповідності технічного стану судна наявним документам, з порушенням установлених правил завантаження, норм пасажиро-місткості, обмежень по району та умовах плавання, а також допуск до керування судном або його механізмами і обладнанням осіб, які не мають відповідного диплома (посвідчення, свідоцтва) (ст. 116і КУпАП). Залежно від наявності шкідливих наслідків виділяють:

- матеріальні склади адміністративних правопорушень (коли такі наслідки у нормі права передбачаються - наприклад, пошкодження лісу стічними водами, хімічними речовинами, нафтою і нафтопродуктами, промисловими і комунально-побутовими викидами, відходами і покидьками, що спричиняє його усихання чи захворювання (ст. 72 КУпАП), знищення лісу в результаті підпалу (ст. 77 КУпАП); а також, коли описується дія, що обов'язково спричиняє шкідливі наслідки, хоч останні законом і не названі: самовільне користування надрами (ст. 47 КУпАП); перевищення лімітів та нормативів використання природних ресурсів (ст. 912 КУпАП); марнотратне витрачання паливно-енергетичних ресурсів (ст. 98 КУпАП) тощо);

- формальні склади правопорушень (коли такі наслідки у нормі права не передбачаються - наприклад проживання за недійсним паспортом (ст. 197 КУпАП), неявка за викликом до військового комісаріату (ст. 210 КУпАП, ст. 211і КУпАП), порушення прикордонного режиму або режиму у пунктах пропуску через державний кордон України (ст. 202 КУпАП), прийняття паспорта в заставу (ст. 201 КУпАП) тощо).

Більшості правопорушень властиві формальні склади.

При кваліфікації матеріальних складів повинен чітко простежуватись причинний зв'язок між протиправним діянням та наявними шкідливими наслідками. В окремих випадках їх розмір слугує критерієм для кваліфікації того чи іншого протиправного діяння або як злочину.

Інколи окремі правові ознаки об'єктивної сторони включаються законодавцем безпосередньо в конструкцію тієї чи іншої правової норми і набувають кваліфікуючого значення. Це ознаки, які стосуються:

- часу вчинення правопорушення (наприклад, заборонений час (статті 85,187 КУпАП), час судового засідання (ст. 1853 КУпАП) тощо);

- місця його вчинення, а саме: а) територій, де діють особливі правила поведінки: громадське місце (ст. 173 КУпАП), заборонене місце (ст. 85), невідведене місце (ст. 174 КУпАП), б) споруд: автомобільний шлях (ст. 141 КУпАП), автомобільна дорога (ст. 132' КУпАП), проїзна частина шляху, автомагістраль (ст. 122 КУпАП), залізничні колії (ст. 109 КУпАП), залізничний переїзд (ст. 128і КУпАП), порт, пристань, вантажний двір, контейнерний пункт (площадка) (ст. 136 КУпАП), аеродром (ст. 111 КУпАП) тощо; в) установ: військовий комісаріат (ст. 2116 КУпАП), суд (ст. 1855); г) транспортних засобів: річкові і маломірні судна (ст. 117 КУпАП), трамвай, тролейбус, автобус, маршрутне таксі (ст. 119 КУпАП), повітряне судно (ст. 112 КУпАП), вантажний поїзд, гужовий транспорт, підніжки і дах вагонів (ст. 109 КУпАП), приміський поїзд, поїзди дальнього та місцевого сполучення, метрополітен (ст. 110 КУпАП) тощо);

- способів (наприклад, господарська діяльність без державної реєстрації або без одержання ліцензії на провадження певного виду господарської діяльності тягне за собою адміністративну відповідальність за ст. 164 КУпАП; для демонстрування фільмів або розповсюдження фільмів шляхом продажу чи передачі в прокат фільмокопій без необхідно отримати державне посвідчення на право розповсюдження і демонстрування фільмів (ст. 1646 КУпАП); керівництво об'єднанням громадян, яке не легалізувалося (одержало офіційне визнання), у встановленому порядку тягне за собою відповідальність за ст. 1865 КУпАП; для пуску газу на установки, що використовують газ, необхідно одержати дозвіл органів державного газового нагляду (ст. 101 КУпАП); самовільне проведення гідротехнічних робіт тягне за собою адміністративну відповідальність (ст. 61 КУпАП) тощо). Для характеристики способу вчинення окремих правопорушень законодавець може використовувати такі оцінні поняття, як "злісне" (статті 185,1853,1854 КУпАП), "грубе" (статті 85,86,108 КУпАП), "безгосподарне" (ст. 150 КУпАП) тощо;

- засобів вчинення правопорушення (наприклад, порушення правил користування засобами автомобільного транспорту та електротранспорту - ст. 119 КУпАП); експлуатація водіями транспортних засобів, ідентифікаційні номери складових частин яких не відповідають записам у реєстраційних документах (ст. 211і КУпАП), використання засобів зв'язку з метою порушення громадського порядку (ст. 1483 КУпАП); застосування засобів вимірювання, що мають відхилення від граничнодопустимих значень, для використання результатів вимірювань у сферах, що підлягають державному метрологічному наглядові (ст. 171 КУпАП); самовільне використання з корисливою метою електричної, теплової енергії або газу без приладів обліку (ст. 103і КУпАП) тощо).

У чинному законодавстві України про адміністративну відповідальність нічого спеціально не вказується щодо замаху на адміністративне правопорушення. На практиці ж до відповідальності за окремі правопорушення винні особи нерідко притягуються уже на стадії замаху (наприклад, при вчиненні дій, спрямованих на незаконну реєстрацію іноземців та осіб без громадянства, оформлення документів на проживання (ст. 204 КУпАП) тощо).

Суб'єктами адміністративної відповідальності можуть бути фізичні (осудні особи, які на момент вчинення адміністративного проступку досягли шістнадцятирічного віку (ст. 12 КУпАП) та юридичні особи.

Серед загальних суб'єктів виділяють і так звані спеціальні суб'єкти (ті, яким властиві певні особливості щодо вчинення тих чи інших правопорушень або, які не несуть адміністративну відповідальність на загальних підставах). До них належать, наприклад:

- за ознаками трудової та службової діяльності: посадові (службові) особи; капітани кораблів; працівники підприємств торгівлі та громадського харчування; водії; підприємці; військовослужбовці та працівники ОВС;
- за ознаками протиправної поведінки в минулому: особи, які раніше притягалися до адміністративної відповідальності; перебували під адміністративним наглядом органів внутрішніх справ; хворі на наркоманію;
- за ознакою знаходження на спеціальному обліку у військкоматі: призовник; військовозобов'язаний; резервіст; особа, яка знаходиться на військових зборах.

У названих випадках йдеться про специфічний правовий статус; тих чи інших осіб, що обумовлює закріплення за суб'єктом проступку наступних спеціальних ознак:

- 1) притаманні лише окремим групам громадян;
- 2) виникають на підставі індивідуально-правових актів або інших нормативних актів;
- 3) відображають специфіку правового статусу цих суб'єктів;
- 4) закріплені у КУпАП;
- 5) закріплюються з метою диференціювати відповідальність різних категорій громадян.

У законодавстві про адміністративні правопорушення не розкривається поняття осудності, воно впливає з визначення неосудності. Як зазначено в ст. 20 КУпАП, під неосудністю розуміється стан, в якому особа не могла усвідомлювати свої дії або керувати ними внаслідок хронічної душевної хвороби, тимчасового розладу душевної діяльності, слабоумства чи Іншого хворобливого стану. Виходячи і цього, можна зробити висновок, що осудність - це здатність особи усвідомлювати свої дії або керувати ними, а отже, і нести за них відповідальність.

Для неповнолітніх вік, з якого може настати адміністративна відповідальність, визначається не в день народження особи, а з нуля годин наступної за днем народження доби. Якщо точну дату дня народження встановити неможливо, то проводиться судово-медична експертиза, яка і визначає рік народження. У цьому випадку днем народження винного вважається останній день року. Якщо вік визначений мінімальною та максимальною кількістю років, слід виходити з мінімального віку, який визначається експертизою.

Суб'єктом адміністративного проступку є і юридична особа. Слід зазначити, що згідно із положеннями КУпАП суб'єктом визнається лише фізична особа, однак з урахуванням реалій часу в окремих нормативно-правових актах визначаються засади адміністративної відповідальності юридичних осіб. У перспективному законодавстві юридична особа визнається самостійним суб'єктом адміністративної відповідальності, її засади визначаються в окремому структурному підрозділі проекту КУпАП.

Притягнення до адміністративної відповідальності іноземних громадян, які користуються імунітетом від адміністративної юрисдикції України, вирішуються дипломатичним шляхом.

Суб'єктивна сторона характеризується виною у формі умислу або необережності.

Згідно зі ст. 10 КУпАП проступок визнається умисним, якщо особа, яка його вчинила: а) усвідомлювала протиправний характер свого діяння; передбачала його шкідливі наслідки; бажала настання цих наслідків; б) усвідомлювала протиправний характер свого діяння; передбачала його шкідливі наслідки; свідомо допускала настання цих наслідків.

Таким чином, закон називає два види умислу:

- прямиї умисел (*dolus directus*), коли особа усвідомлює протиправність свого діяння, передбачає і бажає настання шкідливих наслідків;
- непрямий умисел (*dolus indirectus*), коли особа усвідомлює протиправність свого діяння, передбачає шкідливі наслідки і при цьому прямо не бажає, але свідомо допускає їх настання.

У цьому зв'язку необхідно підкреслити, що багато складів адміністративних правопорушень є формальними і в них не описується така ознака адміністративних проступків, як настання шкідливих наслідків чи заподіяння правопорушником збитку.

Зазначений підхід законодавця у кожному випадку вмотивований однією з трьох обставин:

- а) шкідливі наслідки очевидні (незаконна порубка, пошкодження та знищення лісових культур та молодняка - ст. 65 КУпАП; знищення зелених насаджень або інших об'єктів озеленення населених пунктів -ст. 153 КУпАП);
- б) шкідливі наслідки складно визначити (обчислити), і законодавець не вважає за потрібне обтяжувати правозастосувачів установленням ще однієї ознаки складу (марнотратне витрачання паливно-енергетичних ресурсів - ст. 98 КУпАП);
- в) існування шкідливих наслідків конкретного діяння взагалі проблематично, хоч шкода від маси аналогічних правопорушень очевидна (проживання без паспорта або за недійсним паспортом - ст. 197 КУпАП).

Вищенаведене вимагає мати на увазі наступне: у формальних складах обсяг об'єктивної сторони вичерпується переліком ознак діяння й обставин його здійснення. З цього випливає, що і від винного можна вимагати усвідомлення, розуміння лише тих обставин, які названі у складі, але не передбачення шкідливих наслідків і, тим більше, бажання їх настання.

При виконанні формальних складів умисел полягає в усвідомленні протиправності дій і бажанні їх вчинити (у намісності протиправного поводження).

Лише у деяких статтях КУпАП (41і, 46і, 116,121,1643,198,211)умисел прямо зазначається як ознака складу проступку. У багатьох же інших статтях умисел як необхідна ознака складу мається на увазі, хоч у тексті цього слова немає.

При вчиненні такого правопорушення, як дрібне викрадення чужого майна (ст. 51 КУпАП), питання про форму вини вирішується шляхом тлумачення цих статей (теорія і практика тлумачить їх однозначно: у названих випадках вина може бути тільки умисною).

З урахуванням зазначеного, можна стверджувати, що кількість адміністративних проступків, що вчиняються тільки навмисно, досить велика. Крім того, значна кількість проступків може вчинятися навмисно або необережно (порушення санітарно-гігієнічних правил), а деякі - найчастіше навмисно (безквитковий проїзд).

Правопорушення визнається вчиненим з необережності (ст. 11 КУпАП), коли особа, яка його вчинила, передбачала можливість настання шкідливих наслідків своєї дії чи бездіяльності, але легковажно розраховувала на їх відвернення (самовпевненість) або не передбачала можливості настання таких наслідків, хоч повинна була і могла їх передбачити (недбалість).

Мотив як кваліфікуюча ознака проступку в чинному адміністративно-деліктному законодавстві відсутній.

Конструктивною ознакою складу в ряді випадків є і підлягає встановленню мета правопорушення. Кваліфікуюче значення вона має у ст. 422 (заготівля, переробка з метою збуту або збут продуктів харчування чи іншої продукції), ст. 103і (самовільне використання з корисливою метою електричної та теплової енергії без приладів обліку (якщо використання приладів обліку обов'язкове) або внаслідок умисного пошкодження приладів обліку чи у будь-який інший спосіб), ст. 1602 (незаконна торговельна діяльність, тобто здійснення угод купівлі-продажу товарів чи інших предметів з ухиленням від реєстрації в установленому порядку з метою одержання неконтрольованого державою прибутку).

Отже, склад адміністративного проступку - це логічна конструкція, правове поняття про проступок. Як і будь-яке поняття, воно відображає лише істотні ознаки реальних явищ, тобто конкретних протиправних діянь.

Логічна конструкція складу проступку закріплюється в праві та стає правовою категорією, обов'язковою і такою, що забезпечується примусовою силою держави. Перелік ознак, закріплених у складі проступку, є достатньою та необхідною умовою для кваліфікації діяння. Це означає, що діяння тільки тоді визнається адміністративним проступком, коли воно містить всі ознаки його складу, відсутність хоча б однієї з них означає відсутність складу взагалі. З іншого боку, для кваліфікації діяння як адміністративного проступку достатньо, коли в ньому мають місце всі ознаки, що входять до його складу, інші ознаки на кваліфікацію не мають впливу.

Забезпечення законності і дисципліни в публічному адмініструванні

Як зазначається в юридичній літературі, законність і дисципліна - основні умови існування будь-якої демократичної держави, її обов'язкові риси. Вони невід'ємні одна від одної і необхідні для забезпечення свободи і реалізації прав громадян, здійснення демократії, створення та функціонування громадянського суспільства, а також науково обгрунтованої побудови і раціональної діяльності публічної адміністрації. Загалом законність і дисципліна роблять можливим функціонування держави, здійснення публічного адміністрування, забезпечення комфортних умов проживання громадян, реалізації ними своїх прав, свобод і законних інтересів.

Законність - фундаментальна юридична категорія, яка є критерієм правового життя суспільства і громадян. Це комплексне політико-правове явище, що відображає правовий характер організації суспільного життя, органічний зв'язок права і влади, права і держави.

Законність є багатограним поняттям і може розглядатися у кількох аспектах.

Законність як принцип здійснення публічною адміністрацією владних повноважень означає:

- вимогу законодавчого закріплення компетенції владних структур;
- ухвалення рішень у межах компетенції та на підставі закону;
- дотримання у діяльності суб'єктів владних повноважень конституційних прав і свобод людини.

Законність як принцип поведінки фізичних осіб у сфері права

- реальна можливість здійснення суб'єктом права наданих йому прав за умови неухильного виконання покладених на нього обов'язків;

- конституційне закріплення правового статусу особи;

- можливість звернутися за судовим захистом власних прав та наявність ефективних засобів юридичної відповідальності.

Законність як принцип побудови системи нормативних актів

- ієрархічність цієї системи;

- відповідність законів і підзаконних актів конституції держави. Законність як режим соціально-політичного життя:

- вимога точного і неухильного виконання законів та заснованих на них підзаконних актів усіма суб'єктами права, що визначає реальність писаного права та ступінь його втілення.

Отже, законність - це правовий режим у державі, за якого діяльність суб'єктів публічної адміністрації, юридичних і фізичних осіб здійснюється відповідно до вимог закону.

Цьому сприяють:

наявність розгалуженої системи законодавства, яке відображає волю та інтереси переважної більшості населення, спрямоване на забезпечення прав людини і передбачає як однаковість нормативно-правового регулювання на всій території країни, так і однакове застосування правових норм до всіх суб'єктів права;

високий рівень правової культури населення, тобто поважання права суб'єктів правовідносин та їхня згода діяти у визначених ним межах, зіставляти власні вчинки з вимогами норм законодавства, наявність державних гарантій, за допомогою яких у суспільстві впроваджується, а в разі порушення - відновлюється законність.

Важливе значення для визначення змісту законності мають її принципи, тобто вихідні засади:

- верховенства права;

- верховенства закону;
- рівності всіх суб'єктів перед законом;
- стабільності правопорядку;
- нормативної обґрунтованості правових рішень;
- охорони прав громадянина;
- єдності розуміння і застосування права;
- нагляду, контролю за виконанням закону та невідворотності відповідальності;
- єдності;
- реальності і доцільності законності.

Дотримання законності гарантується передбаченою законодавством системою спеціальних засобів, тобто гарантій - обумовлених чинним законодавством і розвитком суспільного життя факторів, що забезпечують дотримання законності.

За змістом ці гарантії поділяють на:

- вимоги розвиненості правової системи;
- ефективність системи нагляду за законністю;
- наявність засобів примусу, спрямованих на відновлення порушеного права;
- застосування до порушників закону державних засобів впливу. За статусом розрізняють гарантії:
- превентивні (запобігають порушенню закону),
- охоронні (є засобами примусового характеру)
- каральні (реальне застосування до правопорушників передбачених нормою закону мір покарання).

В Україні законність - конституційний принцип. Як проголошено вст. 8 Основного Закону, закони та інші нормативно-правові акти ухвалюються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України (ст. 6); кожен громадянин зобов'язаний неухильно додержуватися Конституції та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей (ст. 68).

Поряд із законністю ще одним фактором керованості суспільними процесами та основою правопорядку в суспільстві є дисципліна. Дисципліна - точне, своєчасне і неухильне додержання встановлених правовими та іншими соціальними нормами правил поведінки у державному і суспільному житті. Розрізняється державна, фінансова, трудова, військова та інші види дисципліни. Встановлюється законами і підзаконними актами, статутами, положеннями та правилами внутрішнього розпорядку, нормами моралі й суспільного співжиття¹.

Необхідно зазначити, що дисципліна, на відміну від законності, більш наближена до людини. Остання може не знати чинного законодавства, не володіти інформацією щодо того, як норми права регулюють ті чи інші суспільні відносини, водночас про дисципліну людина знає. Для дисципліни є характерними такі основні риси:

- наявність певної системи норм, правил поведінки людей;
- вказана система сформована набагато раніше, ніж система законодавства;
- існування певних різновидів дисципліни залежно від варіантів людських колективів;
- нерідко норми дисципліни не закріплені в чинному законодавстві.

Говорячи про проблеми законності та дисципліни у сфері публічного адміністрування треба вказати, що вони мають як спільні риси, що їх об'єднують, так і деякі відмінності.

Спільними рисами законності та дисципліни є:

- загальна мета;
- законність не повинна суперечити правилам дисципліни і, навпаки, правила поведінки не повинні виходити за межі правового поля;
- законність забезпечується дотриманням дисципліни;
- законність є одним із способів захисту дисципліни (оскільки основні вимоги дисципліни містяться у правових нормах);
- єдині способи забезпечення (контроль, нагляд, звернення громадян).

Що стосується відмінностей, то основні з них такі:

- дисципліна забезпечується за рахунок дотримання не тільки правових, а й моральних та інших норм;
- законність є формально визначеною, тоді як дисципліна нерідко проявляється у суб'єктивних уявленнях тих чи інших людей (груп людей) про те, якою вона повинна бути;
- публічна адміністрація має змогу впливати на стан законності (прийняття нових нормативно-правових актів, протидія правопорушенням тощо), тоді як на дисципліну вона впливає меншою мірою;
- якщо законність тісно пов'язана з державою, то дисципліна - значною мірою з громадянським суспільством;
- розрізняють спеціальні види дисципліни (військова, трудова, службова тощо), тоді як поняття законності досить однорідне.

Дотримання законності і дисципліни в публічному адмініструванні забезпечується за рахунок дієвості правового механізму, що складається з організаційно-структурних формувань та організаційно-правових методів. Під організаційно-структурними формуваннями слід розуміти систему суб'єктів владних повноважень, які здійснюють їх на підставі законодавства або делегованих повноважень, а також інших фізичних та юридичних осіб, які наділені правами та обов'язками щодо підтримання режиму законності. Організаційно-правові методи - це види діяльності організаційно-структурних формувань, практичні прийоми, форми роботи, операції, які ними використовуються для забезпечення законності¹. Такі організаційно-правові методи в теорії правової науки прийнято називати способами забезпечення законності, серед яких вирізняють:

- контроль;

- нагляд;
- звернення громадян.

Контроль - це організаційно-правовий спосіб забезпечення законності й дисципліни, що характеризується спостереженням і перевіркою правомірності діяльності об'єкта контролю та фактичної відповідності тих чи інших дій вимогам чинного законодавства з можливістю втручатися в оперативно-господарську діяльність для усунення виявлених недоліків з можливістю притягнення порушників до відповідальності.

Нагляд - це організаційно-правовий спосіб забезпечення законності й дисципліни, що характеризується виявленням і попередженням правопорушень стосовно організаційно не підпорядкованих об'єктів.

Звернення громадян - це організаційно-правовий спосіб забезпечення законності й дисципліни, який характеризується правом громадяни України звернутися до органів публічної адміністрації об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їхніх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами і пропозиціями, що стосуються їхньої діяльності.

Необхідно зазначити, що, незважаючи на те, що інститут контролю і нагляду в українській адміністративно-правовій науці є одним із найбільш досліджуваних, серед науковців не припиняються численні дискусії щодо змісту цих понять. Різниця в підходах прослідковуються в тому, що згідно з одними позиціями контроль і нагляд - різнопланові поняття; відповідно до інших - нагляд є варіантом контролю; іноді їх об'єднують у рамках контрольно-наглядової діяльності тощо. Не додає визначеності і законодавець. Так, наприклад, Закон України від 2 грудня 2010 р. "Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції" один і той самий вид діяльності іменує і "контролем" і "наглядом", розмежовуючи їх виключно за суб'єктами діяльності. А в Законі України від 5 квітня 2007 р. "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності" відповідна діяльність ототожнюється. Водночас є реальні підстави вважати, що нагляд - це окремий спосіб забезпечення законності й дисципліни в публічному адмініструванні.

Між контролем і наглядом є певна кількість відмінностей, основні з яких:

- відомча підлеглисть при нагляді відсутня;
- можливість втручатися в оперативно-господарську діяльність для усунення виявлених вад (за контролю є, за наглядом немає);
- контроль здійснюється з погляду відповідності прийнятих актів чи вчинених дій законності й доцільності, нагляд - лише законності;
- застосування заходів адміністративного примусу (під час контрольних заходів є досить ймовірним, у здійсненні нагляду практично немає).

У науковій літературі останнім часом серед чинників, які впливають на забезпечення законності й дисципліни, вирізняють моніторинг і аудит. Їх необхідно сприймати як допоміжні категорії в системі публічного адміністрування. "Застосування моніторингу пов'язується з відстеженням ситуації чи процесу у сфері управлінської діяльності, аналізом впливу на суспільні відносини прийнятих управлінських рішень, правових актів. При цьому перевагу мають такі "безконтактні" способи перевірок, як спостереження та аналіз, за допомоги яких суб'єкт робить власні висновки, оцінки і прогнози стану чи динаміки розвитку". Аудит же являє собою перевірку фінансово-господарської діяльності підприємств, установ та організацій.

Контроль та його види

В адміністративному праві України контроль розглядається в широкому розумінні як один із способів забезпечення законності дисципліни в публічному адмініструванні, а саме як процес спостереження за дотриманням нормативно-правових актів різними суб'єктами адміністративного права. Слід вказати, що у більшості зарубіжних країн контролюється передусім діяльність самих суб'єктів владних повноважень. Адже у зв'язку з широким колом останніх, якими наділені органи публічної адміністрації, якраз і зростають можливості для зловживання цими повноваженнями. Значний інтерес до контролю викликаний тим, що останнім часом на всіх рівнях державної влади спостерігаються зниження виконавської дисципліни, нехтування вимогами законодавства і навіть прямі порушення закону. Необхідність та доцільність дієвого контролю в сфері публічного управління можна передати словами одного з розробників американської Конституції Джеймса Едісона, який писав: "Якщо б люди були ангелами, тоді б не було жодної підстави для існування уряду (адміністрації). Якщо б ангели керували людьми, тоді б не існувало потреби ні у внутрішньому, ні в зовнішньому контролі дій уряду". Як бачимо, без організації та здійснення контролю неможлива належна робота органів публічної адміністрації. Крім того, контроль також є одним з основних дисциплінуючих чинників поведінки громадян.

Сама контрольна діяльність здійснюється шляхом перевірок, планових і позапланових ревізій, обстежень, витребування звітів, проведення рейдів, оглядів та ін. і включає в себе низку послідовних дій, яку можна розділити на три стадії: підготовчу, центральну та підсумкову. В свою чергу, вони самі наповнюються конкретними етапами-діями. На підготовчій стадії: 1) обирається об'єкт контролю; 2) визначається предмет контролю встановлюється, що саме слід перевірити; 3) встановлюються засоби здійснення контролю; 4) підбираються (призначаються) особи, які здійснюватимуть контроль; 5) складаються плани його проведення. На центральній стадії здійснюються збирання і оброблення інформації Зібрана інформація (часто одержана від різних джерел) аналізується, порівнюється з реальним станом справ на об'єкті, який перевіряється, оскільки інформація, одержана від керівництва такого об'єкта та з інших джерел, часто не збігається. До підсумкової стадії належать такі дії: 1) прийняття рішення за результатами контролю; 2) доведення його до адресата (а в необхідних випадках і до відома громадськості, правоохоронних органів інших осіб, зацікавлених у результатах контролю); 3) надання допомоги підконтрольній структурі в наведенні порядку на об'єкті; 4) контроль за виконанням рішень, прийнятих за підсумками контролю.

Контролю, як і будь-якому іншому виду діяльності, притаманні свої принципи. До них належать:

1) універсальність (це означає, що контроль має охоплювати всі ділянки державного, господарського та соціально-культурного будівництва);

2) систематичність (проводиться неодноразово, час від часу, а за певною схемою, постійно);

3) безсторонність (досягається шляхом покладення завдань контролю на осіб, які не зацікавлені в його результатах);

4) реальність (забезпечується наявністю необхідних кваліфікованих кадрів контролерів);

5) дієвість, оперативність, результативність (припускають швидке проведення контрольних дій контролюючим органом у разі одержання повідомлень про порушення, запобігання правопорушенням і причинам, що їм сприяли, своєчасне вжиття заходів щодо їх усунення, притягнення винних до відповідальності);

6) гласність (дає можливість, а у деяких випадках і стає обов'язком доведення результатів контролю до відома громадськості або правоохоронних органів, інших осіб, зацікавлених у результатах контролю).

Існують різноманітні класифікації видів контролю за різними критеріями, проте ми зупинимось лише на основних.

Залежно від характеру організаційних зв'язків контролюючого та підконтрольного суб'єктів виділяють внутрішній контроль та зовнішній. Внутрішній контроль здійснюється в межах організаційної підпорядкованості суб'єктів, які здійснюють контроль, та суб'єктів, чия діяльність перевіряється. Внутрішній контроль здійснюється самими органами публічної адміністрації і відіграє важливу роль у зміцненні законності виконавської дисципліни, підвищенні рівня організованості і порядку в сфері публічного управління.

Основними об'єктами такого контролю слід вважати діяльність щодо забезпечення;

- реалізації прав і свобод громадян;

- надання управлінських послуг органами виконавчої влади, їх посадовими особами;

- відповідності фактичної діяльності органів публічної адміністрації нормативно визначеному обсягу їх повноважень;

- дотримання в діяльності згаданих органів вимог норм чинного законодавства.

При зовнішньому контролі така підпорядкованість суб'єктів відсутня. Здійснення зовнішнього контролю забезпечується за допомогою таких видів контролю з боку публічної адміністрації, як парламентський контроль; президентський контроль (хоча даний вид контролю може бути як зовнішнім, так і внутрішнім: наприклад у випадку президентської республіки); судовий контроль та контроль з боку громадськості.

Залежно від місця суб'єкта (який здійснює контроль) у системі органів публічної адміністрації виділяють контроль:

1) з боку законодавчої влади (парламентський контроль);

2) з боку Президента України та його апарату (президентський контроль);

3) з боку Кабінету Міністрів України (урядовий контроль);

4) з боку центральних органів виконавчої влади;

5) з боку місцевих органів виконавчої влади;

6) з боку органів судової влади;

7) з боку органів місцевого самоврядування;

8) з боку громадськості (громадський контроль);

Залежно від належності суб'єкта до державних або громадських структур виділяють: державний контроль та громадський контроль. Державний контроль - це одна з функцій державного управління, що полягає в оцінюванні правомірності діяльності об'єкта контролю та здійснюється відповідними державними органами (посадовими особами).

Залежно від управлінської стадії, на якій здійснюється контроль, виділяють: 1) попередній контроль, що має на меті не допустити прийняття незаконних рішень органами публічної адміністрації; 2) поточний (оперативний) контроль - спрямований на перевірку виконання суб'єктами владних повноважень, поставлених перед ними завдань і виконання ними своїх функцій; 3) наступний контроль - стосується перевірки вже прийнятих рішень органів публічної адміністрації. Залежно від призначення контролю виділяють:

1) загальний, що охоплює всі сторони діяльності контролюваного суб'єкта;

2) цільовий контроль окремого напрямку роботи.

Більш детально розглянемо види контролю відповідно до класифікації за місцем суб'єкта в системі органів публічної адміністрації.

Особливе місце серед видів зовнішнього контролю посідає контроль з боку органу законодавчої влади - парламентський контроль, що здійснюється Верховною Радою України. Аналіз діяльності парламентів різних країн (не є виключенням і Україна) дозволяє виділити наступні форми контролю:

а) регулярні обговорення в парламенті звітів уряду про його діяльність за певний період (ст. 85 Конституції України);

б) постановка питання про довіру уряду, яка після відповідного голосування як наслідок може мати його відставку (ст. 87 Конституції України);

в) інтерпеляція - сформульована депутатом або групою депутатів і подана в письмовій формі вимога до окремого міністра чи глави уряду з приводу конкретних дій або питань загальної політики (ст. 86 Конституції України).

г) діяльність омбудсмена (ст. 101 Конституції України визначає, що парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України і в межах її юрисдикції на постійній основі здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, який у своїй діяльності керується Конституцією України, законами України (Закон України від 23 грудня 1997 р. № 776/97-ВР

"Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини"), чинними міжнародними договорами, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України). Метою контролю, що його здійснює Уповноважений, є:

- 1) захист прав і свобод людини і громадянина, проголошених Конституцією України, законами України та міжнародними договорами України;
- 2) додержання та повага до прав і свобод людини і громадян и на;
- 3) запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина або сприяння їх поновленню;
- 4) сприяння приведенню законодавства України про права і свободи людини і громадянина у відповідність до Конституції України, міжнародних стандартів у цій галузі;
- 5) поліпшення і подальший розвиток міжнародної співпраці в галузі захисту прав і свобод людини і громадянина;
- 6) запобігання будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною своїх прав і свобод;
- 7) сприяння правовій інформованості населення та захист конфіденційної інформації про особу.

Серед проблем, які мають місце в діяльності та організаційно-правовому статусі Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, необхідно зазначити такі:

- акти реагування Уповноваженого не мають юридично-владного характеру. Тобто для зміни ситуації, де порушуються права, свободи та законні інтереси людей, Уповноважений повинен інформувати про виявлені порушення парламент, Кабінет Міністрів України та центральні органи виконавчої влади" громадськість через засоби масової інформації;

- відсутність права законодавчої ініціативи;

- відсутність повноважень стосовно забезпечення прав військовослужбовців та деяких інших категорій громадян

г) створення та діяльність постійних комісій (комітетів) парламенту та тимчасових слідчих комісій (ст. 89 Конституції України). Регламент Верховної Ради України визначає, що Верховна Рада може створювати, коли визнає за необхідне, тимчасові контрольні, ревізійні, слідчі комісії з будь-якого питання своєї компетенції. Завдання і коло повноважень таких комісій визначаються Верховною Радою при їх створенні. Повноваження тимчасової контрольної, ревізійної чи слідчої комісії Верховної Ради припиняються автоматично з прийняттям Верховною Радою остаточного рішення щодо результатів роботи цієї комісії, а також у разі припинення повноважень Верховної Ради, яка створила цю комісію. Верховна Рада України у межах своїх повноважень створює тимчасові слідчі комісії, якщо за це проголосувала не менш як одна третина від конституційного складу Верховної Ради України. Висновки і пропозиції тимчасових слідчих комісій не є вирішальними для слідства і суду.

Контрольна функція комітетів Верховної ради України полягає в:

1) аналізі практики застосування законодавчих актів у діяльності державних органів, їхніх посадових осіб із питань, віднесених до предметів відання комітетів, підготуванні й поданні відповідних висновків і рекомендацій на розгляд Верховної Ради України;

2) контролі за виконанням Державного бюджету України в частині, що віднесена до предметів їх відання, для забезпечення доцільності, економності та ефективності використання державних коштів у порядку, встановленому законом;

3) організації та підготуванні за дорученням Верховної Ради України парламентських слухань;

4) взаємодії з Рахунковою палатою;

5) взаємодії з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини;

б) направленні матеріалів для відповідного реагування в межах, установлених законом, органам Верховної Ради України, державним органам, їхнім посадовим особам тощо (Закон України від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР "Про комітети Верховної Ради України");

д) створення та діяльність інших спеціальних контролюючих органів, здебільшого у фінансовій сфері контролю (рахункових палат; спеціальних фінансових ревізорів тощо). Стаття 98 Конституції України визначає, що Рахункова палата здійснює від імені Верховної Ради України контроль за використанням коштів Державного бюджету України. До видів та методів контрольної діяльності рахункової палати належать: перевірка, ревізія, аналіз, експертиза та обслідування. Основними завданнями Рахункової палати є:

- організація і здійснення контролю за своєчасним виконанням видаткової частини Державного бюджету України, витрачанням бюджетних коштів, зокрема коштів загальнодержавних цільових фондів, за обсягами, структурою та їх цільовим призначенням;

- здійснення контролю за утворенням і погашенням внутрішнього і зовнішнього боргу України, визначення ефективності й доцільності видатків державних коштів, валютних і кредитно-фінансових ресурсів;

- контроль за фінансуванням загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і національно-культурного розвитку, охорони довкілля;

- контроль за законністю і своєчасністю руху коштів Державного бюджету України та коштів позабюджетних фондів в установах Національного банку України та уповноважених банках (Закон України від 11 липня 1996 р. № 315/96-ВР "Про Рахункову палату").

Рахункова палата має право контролювати також місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, банки, кредитні установи, господарські товариства, страхові компанії, інші фінансові установи та їхні спілки, асоціації та інші об'єднання незалежно від форм власності, об'єднання громадян, недержавні фонди та інші недержавні некомерційні громадські організації у тій частині їхньої діяльності, яка стосується використання коштів Державного бюджету України.

Президентський контроль

Необхідно зазначити, що норми Конституції України не містять прямої вказівки щодо здійснення Президентом України контролю за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації. Однак статус Президента України як глави держави, гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, прав і свобод людини і громадянина,

гарантує йому такі права. Контрольні повноваження Президента України стосуються як формування організаційних засад органів публічного адміністрування, так і змісту їх функціонування, і здійснюються або ж безпосередньо главою держави, або структурами Адміністрації Президента України. Відповідно до даного положення виділяють прямий і непрямий президентський контроль. Прямий президентський контроль застосовується виходячи з повноважень глави держави, що містяться у ст. 106 Конституції України. Йдеться про те, що Президент України:

- призначає за згодою Верховної Ради України Прем'єр-міністра України; припиняє його повноваження та приймає рішення про його відставку;
- призначає за поданням Прем'єр-міністра України членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій та припиняє їх повноваження на цих посадах;
- призначає за згодою Верховної Ради України на посаду Генерального прокурора України та звільняє його з посади;
- призначає половину складу Ради Національного банку України;
- призначає на посади половину складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення;
- призначає на посади та звільняє з посад за згодою Верховної Ради України Голову Антимонопольного комітету України, Голову Фонду державного майна України, Голову Державного комітету телебачення і радіомовлення України;
- утворює, реорганізовує та ліквідує за поданням Прем'єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади;
- скасовує акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим;
- є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України; призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань; здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави;
- очолює Раду національної безпеки і оборони;
- приймає рішення про прийняття до громадянства України та припинення громадянства України, про надання притулку в Україні тощо.

Непрямий президентський контроль зводиться до використання повноважень відповідних структур Адміністрації Президента України-допоміжного органу щодо забезпечення здійснення Президентом України його повноважень. Адміністрація Президента України за своїм статусом є постійно діючим органом, що утворюється главою держави відповідно до Конституції України для забезпечення здійснення ним своїх повноважень. Адміністрація не є органом державної влади, оскільки не має власних владних повноважень; це - адміністративний апарат Президента, який вступає у правовідносини з іншими органами тільки за дорученням глави держави. Основними завданнями Адміністрації є організаційне, правове, консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне та інше забезпечення діяльності глави держави.

Контроль за виконанням указів, розпоряджень і доручень Президента України передбачає постійний моніторинг, отримання від виконавців відповідної інформації, аналіз цієї інформації та результатів моніторингу, Інформування Президента України, глави Адміністрації Президента України про хід реалізації акта чи доручення.

Контроль з боку органів виконавчої влади

Є різновидом внутрішнього адміністративного контролю, що здійснюється самими органами виконавчої влади та їх посадовими особами. Таким чином, внутрішній адміністративний контроль істотно відрізняється від зовнішнього, що проводиться незалежними від адміністрації структурами, і відповідно до цього має свої недоліки та переваги. До недоліків внутрішнього контролю можна віднести його "відомчість", тобто діяльність, що здійснюється в межах однієї системи адміністративних органів не завжди може бути об'єктивною. А серед переваг такого виду контролю варто відзначити:

- професіоналізм;
- більшу оперативність;
- ширший обсяг контролю.

Крім того, внутрішній адміністративний контроль можна поділити на два основні види:

- контроль, що здійснюється з ініціативи органів публічної адміністрації (відомчий та надвідомчий контроль);
- контроль, що здійснюється з ініціативи приватних осіб (контроль, що здійснюється внаслідок адміністративного оскарження)¹.

Провідне місце в системі внутрішнього адміністративного контролю посідає урядовий контроль - контроль з боку Кабінету Міністрів України. Кабінет Міністрів України (Уряд України) є вищим органом у системі органів виконавчої влади, який здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує та координує роботу цих органів. Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених у статтях 85, 87 Конституції України. Аналіз ст. 116 Конституції України та Закону України "Про Кабінет Міністрів України" свідчить про те, що Кабінет Міністрів України реалізує свої контрольні повноваження в процесі:

- 1) реалізації програм економічного, соціального, культурного розвитку України в цілому та окремих її регіонах;
- 2) вжиття необхідних заходів щодо забезпечення безпеки й обороноздатності України;
- 3) проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування;

4) забезпечення рівних умов розвитку всіх форм власності; здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до закону;

5) розробляє проект Закону про Державний бюджет України і забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про його виконання;

6) забезпечення зовнішньоекономічної діяльності України і митної справи;

б) керівництва роботою центральних та інших органів виконавчої влади тощо.

Механізм здійснення контролю за організацією роботи з виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади, завдань, визначених законами України, постановами Верховної Ради України, актами та дорученнями Президента України і Кабінету Міністрів України визначається постановою Кабінету Міністрів України від 15 вересня 2010 р. "Про затвердження Порядку проведення перевірки стану виконавської дисципліни в органах виконавчої влади"¹. Метою перевірки стану виконавської дисципліни в органах виконавчої влади Кабінетом Міністрів України є забезпечення високої ефективності та дотримання строків виконання завдань, визначених актами законодавства та дорученнями, а також надання необхідної допомоги керівникам органів виконавчої влади і підготовки рекомендацій для поліпшення стану виконавської дисципліни. Така перевірка проводиться спеціально створеною робочою групою або комісією, за дорученнями Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України, Міністра Кабінету Міністрів України відповідно до їх повноважень у строк не більше 10 робочих днів (у передбачених законодавством випадках термін може бути подовжений, але не більше ніж на 10 днів). За результатами перевірки орган виконавчої влади, в якому вона проводилась, протягом місяця після її закінчення інформує Кабінет Міністрів України про проведену роботу з усунення виявлених недоліків та вжиті заходи для притягнення до відповідальності працівників, винних у допущених порушеннях.

Говорячи про наступний рівень органів виконавчої влади - центральний, необхідно зазначити, що це - найбільш поширений варіант здійснення контролю у сфері публічного адміністрування. На відміну від урядового контролю, що має загальний інформаційно-аналітичний характер, контроль з боку центральних органів виконавчої влади відіграє важливу роль у зміцненні законності та службової дисципліни¹. Закон "Про центральні органи виконавчої влади" від 17 березня 2011 р. визначає організацію, повноваження та порядок діяльності центральних органів виконавчої влади України, систему яких складають міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади.

Основними завданнями міністерства як органу, що забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох сферах, є:

1) забезпечення нормативно-правового регулювання;

2) визначення пріоритетних напрямів розвитку;

3) інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики;

4) узагальнення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення та внесення в установленому порядку проектів законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України на розгляд Президентів України та Кабінету Міністрів України;

5) здійснення інших завдань, визначених законами України та покладених на нього актами Президента України.

Міністерство в межах своїх повноважень на основі та на виконання актів законодавства видають накази, організовують і контролюють їх виконання. Наприклад, Міністерство охорони здоров'я України, відповідно до Положення про нього, здійснює контроль за виконанням державних програм розвитку охорони здоров'я, зокрема профілактики захворювань, надання медичної допомоги, розвитку медичної та мікробіологічної промисловості. Інші центральні органи виконавчої влади утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики як державні служби, агентства, інспекції, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів згідно із законодавством.

Основними завданнями центральних органів виконавчої влади є:

1) надання адміністративних послуг;

2) здійснення державного нагляду (контролю);

3) управління об'єктами державної власності;

4) внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують та координують їх діяльність;

5) здійснення інших завдань, визначених законами України та покладених на них Президентом України.

Контроль, який здійснюється місцевими органами виконавчої влади - місцевими державними адміністраціями та територіальними органами ЦОВВ, хоча має і значно менший обсяг, але є найбільш наближеним до контрольованих об'єктів. Зазначені суб'єкти здійснюють різноманітні контрольні повноваження у сфері публічного адміністрування на відповідних територіях. Це стосується контролю за:

1) збереженням і раціональним використанням державного майна;

2) станом фінансової дисципліни, обліку та звітності, виконанням державних контрактів і зобов'язань перед бюджетом, належним і своєчасним відшкодуванням шкоди, заподіяної державі;

3) використанням та охороною земель, лісів, надр, води, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та інших природних ресурсів;

4) охороною пам'яток історії та культури, збереженням житлового фонду;

5) додержанням виробниками продукції стандартів, технічних умов та інших вимог, пов'язаних з її якістю та сертифікацією;

6) додержанням санітарних і ветеринарних правил, збиранням, утилізацією і захороненням промислових, побутових та інших відходів, додержанням правил благоустрою;

7) додержанням архітектурно-будівельних норм, правил і стандартів;

8) додержанням правил торгівлі, побутового, транспортного, комунального обслуговування, законодавства про захист прав споживачів;

9) додержанням законодавства з питань науки, мови, реклами, освіти, культури, охорони здоров'я, материнства та дитинства, сім'ї, молоді та неповнолітніх, соціального захисту населення, фізичної культури і спорту,

10) охороною праці та своєчасною і не нижче визначеного державою мінімального розміру оплатою праці;

11) додержанням громадського порядку, правил технічної експлуатації транспорту і дорожнього руху;

12) додержанням законодавства про державну таємницю та інформацію;

13) додержанням законодавства про Національний архівний фонд та архівні установи.

Судовий контроль як спосіб забезпечення законності в публічному адмініструванні посідає чільне місце серед способів забезпечення ефективного функціонування органів публічної адміністрації. Даний різновид державного контролю реалізується через діяльність судів. Треба усвідомлювати, що судова влада займається не лише судочинством. Значною мірою система судів України виконує контрольні функції у сфері публічного адміністрування. Це досягається за рахунок:

1) діяльності Конституційного Суду України у вирішенні справ і наданні висновків у справах щодо:

- конституційності законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

- відповідності Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість;

- додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту в межах, визначених Конституцією України;

- офіційного тлумачення Конституції та законів України (Закон України від 16 жовтня 1996 р. № 422/96-ВР "Про Конституційний Суд України").

2) діяльності судів загальної юрисдикції у процесі розгляду кримінальних і цивільних справ:

- установлення відповідності закону дій органів публічного адміністрування;

- порушення питання щодо усунення недоліків у роботі органів виконавчої влади, які сприяли вчиненню правопорушення;

- визнання правових актів публічного адміністрування незаконними тощо.

3) діяльності господарських судів із:

- перевірки відповідності актів і дій органів виконавчої влади (посадових осіб) вимогам чинного законодавства;

- направлення окремих ухвал керівникам органів виконавчої влади та посадовим особам про вжиття необхідних заходів, які впливають на вчинення правопорушень тощо;

4) діяльності адміністративних судів із вирішення справ щодо: спорів фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності;

- спорів із приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби;

- спорів між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень;

- спорів, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів;

- спорів за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених Конституцією та законами України;

- спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму (Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747-ІУ).

Контроль з боку органів місцевого самоврядування

Важлива роль у здійсненні контролю в публічному адмініструванні належить сільським, селищним, міським радам, які є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах за допомогою своїх виконавчих органів функції і повноваження місцевого самоврядування. Всебічні контрольні повноваження зазначених органів обумовлені широким колом делегованих їм державою повноважень і питань, вирішення яких покладено на останніх.

Відповідно до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 р. сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи:

- ведуть статистичний облік громадян, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території;

- здійснюють контроль за виконанням зобов'язань щодо платежів до місцевого бюджету на підприємствах і в організаціях, незалежно від форм власності, за використанням прибутків підприємств і організацій відповідних територіальних громад; контролюють організацію і діяльність підприємств транспорту, зв'язку, побуту;

- забезпечують належне медичне обслуговування та організацію освітньої роботи, додержання природоохоронного законодавства; видають іншими питаннями громадського та соціально-культурного будівництва.

До того ж, ради мають виключну компетенцію на встановлення відповідно до законодавства правил з питань благоустрою території населеного пункту, забезпечення в ньому чистоти і порядку, торгівлі на ринках, додержання тиші в громадських місцях, на прийняття у межах, визначених законом, рішень з питань боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність. Ради можуть створювати тимчасові контрольні комісії з різних питань.

Контрольні повноваження органів місцевого самоврядування реалізуються ними під час:

- внесення подання до відповідних органів про притягнення до відповідальності посадових осіб, якщо вони ігнорують вимоги та рішення рад, їх виконавчих органів;

- звернення до суду про визнання незаконними актів підприємств, установ і організацій, які обмежують права територіальної громади;

- розгляду справ про адміністративні правопорушення, віднесені законом до їх відання.

Крім того, місцеві державні адміністрації підзвітні відповідним районним і обласним радам у виконанні програм соціально-економічного і культурного розвитку, районних, обласних бюджетів. Вони також підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих адміністраціям відповідними радами, а також у виконанні рішень з цих питань.

Громадський контроль - це різновид контролю, за якого останній здійснюється громадськими організаціями чи окремими громадянами.

Однією із ключових ознак демократичної країни є ступінь контролю громадянського суспільства за державою. Це - нормальна світова практика розвинених країн, коли громадянське суспільство має реальні важелі впливу на прийняття державних управлінських рішень та контроль за діяльністю органів публічної адміністрації. Головною особливістю громадського контролю є те, що останній не наділений можливістю застосування засобів примусового характеру. Однак даний вид контролю може істотно впливати на діяльність суб'єктів владних повноважень, у результаті чого останні змушені підвищувати ефективність своєї діяльності.

Однією з форм, завдяки якій громадськість може контролювати публічну адміністрацію, є гарантований законодавством доступ до публічної інформації. Порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до публічної інформації в Україні визначаються Законом України від 13 січня 2011 р. "Про доступ до публічної інформації". Відповідно до ст. 1 зазначеного Закону, публічна інформація - це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом.

Оприлюдненню підлягає така інформація:

1) про організаційну структуру, місію, функції, повноваження, основні завдання, напрями діяльності та фінансові ресурси (структуру та обсяг бюджетних коштів, порядок та механізм їх витрачання тощо);

2) нормативно-правові акти, акти індивідуальної дії (крім внутрішньо-організаційних), прийняті розпорядником, проекти рішень, що підлягають обговоренню, інформація про нормативно-правові засади діяльності;

3) перелік та умови отримання послуг, що надаються цими органами, форми і зразки документів, правила їх заповнення;

4) порядок складання, подання запиту на інформацію, оскарження рішень розпорядників інформації, дій чи бездіяльності;

5) про систему обліку, види інформації, яку зберігає розпорядник;

6) про механізми чи процедури, за допомогою яких громадськість може представляти свої інтереси або в інший спосіб впливати на реалізацію повноважень розпорядника інформації;

7) плани проведення та порядок денний своїх відкритих засідань;

8) розташування місць, де надаються необхідні запитувачам форми і бланки установи;

9) загальні правила роботи установи, правила внутрішнього трудового розпорядку;

10) звіти, в тому числі щодо задоволення запитів на інформацію;

11) про діяльність суб'єктів владних повноважень, а саме про:

- їхнє місцезнаходження, поштову адресу, номери засобів зв'язку, адреси офіційного веб-сайту та електронної пошти;

- прізвище, ім'я та по батькові, службові номери засобів зв'язку, адреси електронної пошти керівника органу та його заступників, а також керівників структурних та регіональних підрозділів, основні функції структурних та регіональних підрозділів, крім випадків, коли ці відомості належать до інформації з обмеженим доступом;

- розклад роботи та графік прийому громадян;

- вакансії, порядок та умови проходження конкурсу на заміщення вакантних посад;

- перелік та умови надання послуг, форми і зразки документів, необхідних для надання послуг, правила їх оформлення;

- перелік і службові номери засобів зв'язку підприємств, установ та організацій, що належать до сфери їх управління, та їх керівників, крім підприємств, установ та організацій, створених з метою конспірації, оперативно-розшукової або контррозвідувальної діяльності;

- порядок складання, подання запиту на інформацію, оскарження рішень суб'єктів владних повноважень, їх дій чи бездіяльності;

- систему обліку, види інформації, якою володіє суб'єкт владних повноважень;

12) іншу інформацію про діяльність суб'єктів владних повноважень, порядок обов'язкового оприлюднення якої встановлений законом.

Зазначена інформація підлягає обов'язковому оприлюдненню невідкладно, але не пізніше п'яти робочих днів з дня затвердження документа. У разі наявності у розпорядника інформації офіційного веб-сайту така інформація оприлюднюється на веб-сайті із зазначенням дати оприлюднення документа і дати оновлення інформації. Проекти нормативно-правових актів, рішень органів місцевого самоврядування, розроблені відповідними розпорядниками, оприлюднюються ними не пізніше як за 20 робочих днів до дати їх розгляду з метою прийняття. Невідкладному оприлюдненню підлягає будь-яка інформація про факти, що загрожують життю, здоров'ю та/або майну осіб, і про заходи, які застосовуються у зв'язку з цим.

Згідно зі ст. 17 Закону забезпечення доступу до публічної інформації здійснюється за рахунок контролю з боку Верховної Ради України; депутатів місцевих рад, громадських організацій, громадських рад, громадян особисто

шляхом проведення відповідних громадських слухань, громадської експертизи тощо. Відповідно до постанови Кабінету міністрів України від 5 листопада 2008 р. "Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади" громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади (далі - громадська експертиза) є складовою механізмом демократичного управління державою, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх урахування органами виконавчої влади у своїй роботі.

Окремо слід зупинитися на такому виді контролю, як контроль з боку засобів масової інформації (далі - ЗМІ). Невипадково останніх називають "четвертою владою". Це пов'язано з тим впливом, який вони можуть реалізовувати щодо суспільства та окремих громадян, у переважній більшості саме недержавні ЗМІ здатні виступати як інструмент контролю за владою. Фактично ЗМІ виконують роль передавача інформації каналами "держава - суспільство" та навпаки. У першому випадку це досягається через публікацію нормативно-правових актів, інтерв'ю з чиновниками, у другому - оприлюдненням результатів соціологічних опитувань, публікації листів громадян із приводу діяльності органів виконавчої влади тощо.

Опосередковано ЗМІ діють у спосіб ініціювання (в разі оприлюднення інформації про порушення законодавства з боку посадових осіб) відповідних дій з боку інших державних органів. Наприклад, після відповідних публікацій у пресі, які свідчили про можливість правопорушень серед високопосадовців, Верховна Рада України прийняла постанову від 20 вересня 2005 р. № 2883-IV "Про утворення Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України з питань перевірки оприлюднених через засоби масової інформації фактів корупційних дій, зловживання службовим становищем з боку окремих посадових осіб".

Відповідно до вимог чинного законодавства журналіст має певні права, які свідчать про його право здійснювати контроль у сфері публічного адміністрування. Йдеться про право:

- 1) на вільне одержання, використання, поширення (публікацію) та зберігання відкритої за режимом доступу інформації;
- 2) відвідувати державні органи влади, органи місцевого і регіонального самоврядування, а також підприємства, установи і організації та бути прийнятим їх посадовими особами;
- 3) на вільний доступ до статистичних даних, архівних, бібліотечних і музейних фондів; обмеження цього доступу зумовлюються лише специфікою цінностей та особливими умовами їх збереження, що визначаються чинним законодавством України;
- 4) з пред'явленням редакційного посвідчення чи іншого документа, що засвідчує його належність до друкованого засобу масової інформації, перебувати в районі стихійного лиха, катастроф, у місцях аварій, масових безпорядків, на мітингах і демонстраціях, на територіях, де оголошено надзвичайний стан;
- 5) поширювати підготовлені повідомлення і матеріали за власним підписом, під умовним ім'ям (псевдонімом) чи без підпису (анонімно)'.

Нагляд

У теорії адміністративного права виділяють два види нагляду: адміністративний та прокурорський.

Адміністративний нагляд - це спосіб забезпечення законності і дисципліни в публічному адмініструванні, який здійснюється спеціальними суб'єктами публічної адміністрації щодо організаційно не підпорядкованих об'єктів.

Особливості адміністративного нагляду:

1. Відсутність організаційної підпорядкованості між суб'єктом та об'єктом нагляду.
2. Спеціалізований характер, який проявляється в нагляді за дотриманням спеціальних правил.
3. Можливість у ході нагляду оцінювати лише законність тієї чи іншої діяльності.

Суб'єктами адміністративного нагляду є спеціально створені з цією метою структури:

- а) інспекції;
- б) міліція.

Усі інспекції залежно від компетенції можна поділити на дві групи:

- ті, що мають повноваження міжвідомчого характеру (ДАІ);
- ті, що не мають таких повноважень, тобто здійснюють свої функції тільки в межах того чи іншого об'єкта (інспекція особового складу (департамент)).

Повноваження державних інспекцій можна умовно розділити на три групи:

- розроблення норм і правил, виконання яких контролює інспекція. Повноваження даного виду, як правило" полягають у наявності в інспекцій прав готувати різні проекти норм, правил і виносити їх на розгляд відповідного органу управління;
- організація і здійснення нагляду (одержання та витребування матеріалів, проведення певного обслідування, дозвільні повноваження, надання експертних висновків, розслідування аварій тощо);
- застосування заходів державного примусу. Названа група повноважень, як правило, закріплюється у відповідних статтях Кодексу про адміністративні правопорушення.

Необхідно зазначити, що діяльність інспекцій та міліції щодо забезпечення законності і дисципліни у частині застосування ними заходів адміністративного примусу, належить до контрольної (а не до наглядової) діяльності останніх. Тому вірогідніше буде вести мову про контрольну-наглядову діяльність з боку зазначених суб'єктів владних повноважень.

Адміністративний нагляд міліції - це систематичний нагляд за точним і неухильним дотриманням посадовими особами та громадянами правил, що регулюють громадський порядок і громадську безпеку з метою попередження і припинення порушень цих правил, а також виявлення порушників і притягнення їх до встановленої законом відповідальності або вжиття до них заходів громадського впливу.

При здійсненні адміністративного нагляду міліцією застосовуються такі методи, як:

а) безпосереднє спостереження в громадських місцях за виконанням громадянами та посадовими особами загальнообов'язкових правил;

б) періодичні перевірки виконання органами, посадовими особами, громадянами встановлених правил;

в) виявлення порушень у ході перевірки скарг, заяв, пропозицій та іншої інформації про правопорушників.

Адміністративний нагляд міліції поділяється на загальний та спеціальний. Загальний адміністративний нагляд - містить нагляд за дотриманням загальнообов'язкових та інших правил. Спеціальний адміністративний нагляд міліції - це нагляд за поведінкою певної категорії осіб. Даний вид нагляду є примусовим заходом і встановлюється за звільненими з місць позбавлення волі відповідно до Закону "Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі" від 1 грудня 1994 р. з внесеними до нього змінами та доповненнями. Закон формулює поняття цього виду адміністративного нагляду як системи "тимчасових примусових профілактичних заходів спостереження і контролю за поведінкою окремих осіб, звільнених з місць позбавлення волі, що здійснюються органами внутрішніх справ". Визначає його завдання: "Адміністративний нагляд встановлюється з метою запобігання вчиненню злочинів окремими особами, звільненими з місць позбавлення волі, і здійснення виховного впливу на них". Цей вид адміністративного нагляду встановлюється лише щодо повнолітніх осіб:

а) засуджених до позбавлення волі за тяжкі, особливо тяжкі злочини або засуджених два і більше разів до позбавлення волі за умисні злочини, якщо під час відбування покарання їх поведінка свідчила, що вони вперто не бажають стати на шлях виправлення і залишаються небезпечними для суспільства;

б) засуджених до позбавлення волі за тяжкі, особливо тяжкі злочини або засуджених два і більше разів до позбавлення волі за умисні злочини, якщо вони після відбування покарання або умовно-дострокового звільнення від відбування покарання, незважаючи на попередження органів внутрішніх справ, систематично порушують громадський порядок і права інших громадян, вчиняють інші правопорушення;

в) засуджених до позбавлення волі за один із злочинів, пов'язаних з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів.

У всіх випадках адміністративний нагляд встановлюється в судовому засіданні одноосібно суддею місцевого суду загальної юрисдикції або за місцем дислокації виправно-трудова установа, або за місцем проживання особи, щодо якої встановлюється адміністративний нагляд та має свою процедуру встановлення.

Необхідно зазначити, що в теорії адміністративного права не існує єдиної думки щодо нагляду як способу забезпечення законності. Так, наприклад, професор Ю. П. Битяк, розглядає адміністративний нагляд інспекцій та міліції як контроль з боку спеціалізованих контролюючих органів, а органом, який здійснює нагляд, є тільки прокуратура.

Прокурорський нагляд - це спосіб забезпечення законності і дисципліни в публічному адмініструванні, який здійснюється під час виконання функцій прокурора та за рахунок застосування актів реагування прокурора.

Стаття 121 Конституції України покладає на органи прокуратури такі завдання:

1) підтримання державного обвинувачення в суді;

2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом;

3) нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство;

4) нагляд за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних із обмеженням особистої свободи громадян;

5) нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів із цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими і службовими особами.

Якщо прокурор під час здійснення нагляду виявив порушення чинного законодавства, то він має право видання актів прокурорського реагування. До них відносять такі.

Протест прокурора

Протест на акт, що суперечить законіві, приноситься прокурором, його заступником до органу, який його видав, або до вищого органу. У такому ж порядку приноситься протест на незаконні рішення чи дії посадової особи.

У протесті прокурор порушує питання про скасування акта або приведення його у відповідність до закону, а також припинення незаконної дії посадової особи, поновлення порушеного права. Протест прокурора зупиняє дію опротестованого акта і підлягає обов'язковому розглядові відповідним органом або посадовою особою у десятиденний строк після його надходження. Про наслідки розгляду протесту в цей самий строк повідомляється прокуророві.

У разі відхилення протесту або ухилення від його розгляду прокурор може звернутися з заявою до суду про визнання акта незаконним. Заява до суду може бути подана протягом п'ятнадцяти днів з моменту одержання повідомлення про відхилення протесту або закінчення передбаченого законом строку для його розгляду. Подання такої заяви зупиняє дію правового акта.

Припис прокурора

Письмовий припис про усунення порушень закону вноситься прокурором, його заступником органіві чи посадовій особі, які допустили порушення, або вищому в порядку підпорядкованості органіві чи посадовій особі, які правомочні усунути порушення.

Письмовий припис вноситься у випадках, коли порушення закону має очевидний характер і може завдати істотної шкоди інтересам держави, підприємства, установи, організації, а також громадянам, якщо не буде негайно усунуто. Припис підлягає негайному виконанню, про що повідомляється прокуророві.

Подання прокурора

Подання з вимогами усунення порушень закону, причин цих порушень і умов, що їм сприяють, вносяться прокурором, його заступником у державний орган, громадську організацію або посадовій особі, які наділені повноваженнями усунути порушення закону, і підлягає невідкладному розглядові. Не пізніше як у місячний строк має бути вжито відповідних заходів до усунення порушень закону, причин та умов, що їм сприяють, і про наслідки повідомлено прокуророві. Колегіальний орган, якому внесено подання, повідомляє про день засідання прокуророві, який вправі особисто взяти участь у його розгляді.

Постанова прокурора

У разі порушення закону посадовою особою або громадянином прокурор, його заступник, залежно від характеру порушення закону, виносить мотивовану постанову про дисциплінарне провадження, провадження про адміністративне правопорушення або про порушення кримінальної справи щодо цих осіб.

Постанова про порушення дисциплінарного провадження або провадження про адміністративне правопорушення підлягає розглядові повноважною посадовою особою або відповідним органом у десятиденний строк після її надходження, якщо інше не встановлено законом (Закон України від 5 листопада 1991 р. № 1789-ХІІ "Про прокуратуру").

Сьогоднішній стан державотворення та правотворення в Україні свідчить про те, що прокурорський нагляд не втратив свого значення як суттєва складова державного нагляду у сфері публічного адміністрування. За рахунок використання актів прокурорського реагування існує реальна можливість поновити права, свободи та законні інтереси громадян, котрі були порушені діями (правовими актами) суб'єктів владних повноважень.

Звернення громадян

Як підсумковий спосіб забезпечення законності й дисципліни у публічному адмініструванні розглядається звернення громадян. Віднесення цього способу до таких, за допомогою яких можливо впливати на стан законності та дисципліни у державі, є вкрай важливим. Річ у тім, що звернення громадян повинні сприйматись як:

- а) засіб захисту від порушень своїх прав, свобод і законних інтересів з боку органів виконавчої влади;
- б) можливість реального впливу на діяльність органів виконавчої влади та посадових осіб;
- в) можливість отримати позитивний для громадянина результат без застосування спеціальних юридичних знань для оформлення певних документів;
- г) показник становлення громадянського суспільства.

Стаття 40 Конституції України свідчить, що всі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк. Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР "Про звернення громадян" дає визначення, згідно з яким під зверненнями громадян слід розуміти викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги.

Пропозиція (зауваження) - звернення громадян, де висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства

Заява (клопотання) - звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їхніх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їхньої діяльності. Клопотання - письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо.

Скарга - звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб.

До рішень, дій (бездіяльності), які можуть бути оскаржені, у сфері публічного адміністрування належать такі, внаслідок яких:

- порушено права і законні інтереси чи свободи громадянина (групи громадян);
- створено перешкоди для здійснення громадянином його прав і законних інтересів чи свобод;
- незаконно покладено на громадянина які-небудь обов'язки або його незаконно притягнуто до відповідальності.

Вимоги до звернень.

1. Адресуються органам та організаціям, об'єднанням громадян або посадовим особам, до повноважень яких належить вирішення порушених у зверненнях питань.

2. Необхідність зазначення прізвища, імені, по батькові, місця проживання громадянина, викладення суті порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви чи скарги, прохання чи вимоги.

3. Усне звернення викладається громадянином і записується посадовою особою на особистому прийнятті, а письмове - надсилається поштою чи передається громадянином до відповідного органу, установи особисто або через уповноважену ним особу.

Недотримання зазначених вимог дозволяє суб'єктам владних повноважень не розглядати такі звернення. Крім того, відповідно до ст. 8 Закону України "Про звернення громадян" також не підлягають розгляду:

~ повторні звернення одним і тим самим органом від одного і того самого громадянина з одного і того самого питання, якщо перше вирішено по суті;

~ скарга на рішення, що оскаржувалось, якщо вона подана до органу або посадовій особі вищого рівня по закінченню річного терміну з моменту його прийняття, але не пізніше одного місяця з часу ознайомлення громадянина з прийнятим рішенням;

- звернення осіб, визнаних судом недездатними.

Важливий фактор, на який необхідно звернути увагу - це термін розгляду звернень. Згідно з вимогами чинного законодавства, звернення розглядаються і вирішуються у термін не більше одного місяця від дня їх надходження, а ті, які не потребують додаткового вивчення - невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів від дня їх отримання. Якщо в місячний термін вирішити порушені у зверненні питання неможливо, керівник відповідного органу, підприємства, установи, організації або його заступник встановлюють необхідний термін для його розгляду, про що повідомляється особі, яка подала звернення. Загальний термін вирішення питань, порушених у зверненні, не може перевищувати 45 днів.

Слід також зазначити, що, крім вищеперелічених видів звернень громадян, Закон України "Про доступ до публічної інформації" виділяє ще один вид звернення - запит на інформацію.

Відповідно до ст. 19 Закону, запит на інформацію - це прохання особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, що знаходиться у його володінні. Окрім того, особа може звернутися із відповідним запитом за інформацією незалежно від того, стосується ця інформація її особисто чи ні, без пояснення причини подання запиту.

Як й інші види звернень громадян, запит на інформацію може бути індивідуальним або колективним; подаватися в усній, письмовій чи іншій формі (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою).

Запит на інформацію подається в довільній формі і має містити:

1) ім'я (найменування) запитувача, поштову адресу або адресу електронної пошти, а також номер засобу зв'язку, якщо такий є;

2) загальний опис інформації або вид, назву, реквізити чи зміст документа, щодо якого зроблено запит, якщо запитувачу це відомо;

3) підпис і дату за умови подання запиту в письмовій формі.

Законом чітко регламентовано, що відповідь на запит на інформацію має бути надана не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту. У разі якщо запит на інформацію стосується інформації, необхідної для захисту життя чи свободи особи, щодо стану довкілля, якості харчових продуктів і предметів побуту, аварій, катастроф, небезпечних природних явищ та інших надзвичайних подій, що сталися або можуть статись і загрожують безпеці громадян, відповідь має бути надана не пізніше 48 годин з дня отримання запиту. А якщо запит стосується надання великого обсягу інформації або потребує пошуку інформації серед значної кількості даних, то строк розгляду запиту може бути подовжений до 20 робочих днів з обов'язковим повідомленням запитувача в письмовій формі не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту.

У задоволенні запиту на інформацію суб'єктом владних повноважень може бути відмовлено або ж відстрочено в його задоволенні. Відмовити особі у наданні інформації можна у разі якщо:

- розпорядник інформації не володіє і не зобов'язаний відповідно до його компетенції, передбаченої законодавством, володіти інформацією, щодо якої зроблено запит;

- інформація, що запитується, належить до категорії інформації з обмеженим доступом відповідно до ч. 2 ст. 6 цього Закону;

- особа, яка подала запит на інформацію, не оплатила передбачені законодавством фактичні витрати, пов'язані з копіюванням або друком;

- не дотримано вимог до запиту на інформацію.

Відстрочка в задоволенні запиту на інформацію допускається в разі, якщо запитувана інформація не може бути надана для ознайомлення в передбачені цим Законом строки у разі настання обставин непереборної сили. Рішення про відстрочку доводиться до відома запитувача у письмовій формі з роз'ясненням порядку оскарження прийнятого рішення.

Публічне адміністрування як комплексне явище, завдяки якому здійснюється регулюючий вплив публічної адміністрації на різноманітні сфери суспільного життя, може бути змістовним лише за умови реально діючих механізмів, завдяки яким суб'єкти владних повноважень отримують інформацію щодо ефективності своєї діяльності в системі публічного адміністрування за допомогою таких способів як контроль, нагляд і звернення громадян, які на сьогодні об'єднуються як способи забезпечення законності та дисципліни.

Контроль - це організаційно-правовий спосіб забезпечення законності й дисципліни, що характеризується спостереженням і перевіркою правомірності діяльності об'єкта контролю та фактичної відповідності тих чи інших дій вимогам чинного законодавства можливістю втручатися в оперативно-господарську діяльність для усунення виявлених недоліків.

Нагляд - це організаційно-правовий спосіб забезпечення законності й дисципліни, що характеризується виявленням і попередженням правопорушень стосовно до організаційно не підпорядкованих об'єктів.

Звернення громадян - це організаційно-правовий спосіб забезпечення законності й дисципліни, який характеризується правом громадян України звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їхніх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами і пропозиціями, що стосуються діяльності останніх.

2. Відповідальність органів державної влади та місцевого самоврядування, державних і комунальних підприємств, установ і організацій, посадових осіб за правопорушення у сфері публічного адміністрування.

Інститут адміністративної відповідальності є визначним інститутом адміністративного права, важливим засобом охорони громадського порядку, якому притаманні усі ознаки юридичної відповідальності. За допомогою цього інституту здійснюється захист не тільки адміністративно-правових відносин, а й відносин, врегульованих нормами фінансового, екологічного, трудового, митного права, а в деяких випадках - цивільного права та процесуальних галузей права.

Важливе завдання адміністративної відповідальності викликано, перш за все, необхідністю посилення та укріплення законності та правопорядку у суспільстві.

Роль і місце адміністративної відповідальності на адміністративно-правовому просторі визначається тим, що відносини адміністративної відповідальності, разом із відносинами публічного управління, адміністративних послуг і адміністративного судочинства утворюють предмет адміністративного права. А також суттєва особливість адміністративної відповідальності полягає у прагматичності її теоретичних концепцій, домінуюча спрямованість яких окреслена проблематикою Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Крім того, особливістю адміністративної відповідальності є генетичні зв'язки з кримінальною відповідальністю, а адміністративного проступку - зі злочином. Саме цим обумовлено її тяжіння до галузевої самостійності, на що постійно звертається увага у наукових дослідженнях.

Поняття адміністративної відповідальності, її зміст і обсяг до сьогоднішнього часу залишаються одним із найбільш суперечливих питань української адміністративно-правової науки.

Чинне законодавство України не дає визначення поняття адміністративної відповідальності, і тому в теорії адміністративного права існує численна кількість точок зору стосовно цього соціально-правового явища.

Так, чинний КУпАП містить розділ 2 під назвою "Адміністративне правопорушення і адміністративна відповідальність", де у ст. 9 законодавець сформулював визначення адміністративного правопорушення, а щодо адміністративної відповідальності обмежився вказівкою на те, що її мірою є адміністративне стягнення (ст. 23 "Мета адміністративного стягнення")¹.

Українська юридична енциклопедія у статті "Адміністративна відповідальність", в унісон з КУпАП, обмежилась з цього приводу лише констатацією того, що адміністративна відповідальність - це вид юридичної відповідальності громадян і службових осіб за вчинені ними адміністративні правопорушення.

Таким чином, всі дефініції адміністративної відповідальності мають лише дослідницький характер.

Поняття адміністративної відповідальності науковцями розглядається як один з інститутів адміністративного права, як форма забезпечення одного із заходів примусу (стягнення), як різновид юридичної (правової) відповідальності, як ефективний засіб запобігання правопорушенням та забезпечення правопорядку, як певний стан суспільних відносин, який виникає внаслідок порушення законодавства.

У ст. 92 Конституції України адміністративну відповідальність визначено як один з основних видів юридичної відповідальності в Україні. Вона є наслідком невиконання чи неналежного виконання особою норм адміністративного законодавства, що тягне невідворотне реагування держави на адміністративні правопорушення (проступки), та встановлюється виключно законами тощо.

Частіш за все в теоретичних працях зустрічається кілька визначень.

В. Б. Авер'янов характеризував адміністративну відповідальність як різновид юридичної відповідальності, що являє собою сукупність адміністративних правовідносин, які виникають у зв'язку із застосуванням уповноваженими органами (посадовими особами) до осіб, що вчинили адміністративний проступок, передбачених нормами адміністративного права особливих санкцій - адміністративних стягнень.

Т. О. Коломєць формулює адміністративну відповідальність як різновид юридичної відповідальності, специфічну форму негативного реагування з боку держави в особі уповноважених органів на відповідну категорію протиправних діянь (насамперед адміністративних проступків), а особи, які вчинили зазначені правопорушення, повинні відповісти перед уповноваженим державним органом за свої неправомірні дії і понести адміністративне стягнення в установлених законом формах і порядку¹.

А. Т. Комзюк розкриває адміністративну відповідальність як застосування до осіб, які вчинили адміністративні проступки, адміністративних стягнень, що тягнуть для цих осіб обтяжливі наслідки майнового, морального, особистісного чи іншого характеру і накладаються уповноваженими на те органами чи посадовими особами на підставах і у порядку, встановлених нормами адміністративного права.

Л. В. Коваль, Ю. П. Битяк, В. В. Зуй та інші формулюють поняття адміністративної відповідальності як застосування до правопорушника заходів примусу.

Є. В. Додін встановлює адміністративну відповідальність як визначення обмежень майнових, а також особистих благ і інтересів за здійснення адміністративних правопорушень.

І. П. Голосніченко розкриває адміністративну відповідальність як сукупність адміністративних правовідносин, які виникають у зв'язку із застосуванням до суб'єкта проступку адміністративних стягнень.

С. Т. Гончарук характеризує зміст адміністративної відповідальності як специфічної форми реагування держави в особі її компетентних органів на вчинення адміністративних проступків, згідно з якою особи, що скоїли ці проступки, повинні відповісти перед уповноваженими державними органами за свої неправомірні дії і понести за це адміністративні стягнення в установлених законом формах і порядку.

Найбільш повною, на наш погляд, є дефініція, яку запропоновано В. К. Колпаковим, котру ми візьмемо за теоретичну основу і будемо базувати на ній викладання наступного матеріалу щодо змісту та особливостей інституту адміністративної відповідальності.

Отже, адміністративна відповідальність - це примусове, з додержанням встановленої процедури, застосування правомочним суб'єктом передбачених законодавством за вчинення адміністративного проступку заходів впливу, які виконані правопорушником.

Слід зазначити, що в теорії адміністративного права відсутня єдина думка щодо проблеми визначення підстав адміністративної відповідальності. Одні фахівці під підставами правової відповідальності розуміють наявність у діях особи складу правопорушення, інші підставами вважають протиправне діяння, вчинення адміністративного проступку - суспільно небезпечної, протиправної, винної дії або бездіяльності, що порушує норми відповідного закону.

Загальновизнаною є думка тих вчених-адміністративістів, які підставами адміністративної відповідальності визнають, як правило, адміністративне правопорушення (проступок).

Теорія адміністративного права виділяє наступні види підстав адміністративної відповідальності:

- фактичні (вчинення особою особливого виду правопорушення-адміністративного (тобто наявність ознак такого правопорушення);

- юридичні (наявність в діях особи юридичного складу правопорушення - суб'єкта, суб'єктивної сторони, об'єкта, об'єктивної сторони);

- процесуальні (наявність процесуальних норм, які забезпечують притягнення винної особи до адміністративної відповідальності).

Тобто можливість притягнення до адміністративної відповідальності виникає за наявності усіх трьох перелічених підстав, якщо хоча б одна з підстав є відсутньою, то притягнути до адміністративної відповідальності суб'єкта, який вчинив протиправне діяння неможливо.

Треба зазначити, що законодавець передбачає обставини, що виключають адміністративну відповідальність (ст. 17 КУпАП). Встановлюється, що особа, яка діяла в стані крайньої необхідності, необхідної оборони, а також в стані неосудності, не підлягає адміністративній відповідальності.

Стан крайньої необхідності (ст. 18 КУпАП) - це вчинення дій з ознаками адміністративного проступку для усунення небезпеки, яка загрожувала державному або громадському порядку, власності, правам і свободам громадян, установленому порядку управління, якщо ця небезпека за даних обставин не могла бути усунута іншими засобами і якщо заподіяна шкода є менш значною, ніж відвернена шкода.

Стан необхідної оборони (ст. 19 КУпАП) - це вчинення дій з ознаками адміністративного проступку при захисті державного або громадського порядку, власності, прав і свобод громадян, установленого порядку управління від протиправного посягання шляхом заподіяння посягаючому шкоди, якщо при цьому не було допущено перевищення меж необхідної оборони. Перевищенням меж необхідної оборони закон визнає явну невідповідність захисту характерові і суспільній шкідливості посягання.

Стан неосудності (ст. 20 КУпАП) - це вчинення дій з ознаками адміністративного проступку особою, яка не могла усвідомлювати свої дії або керувати ними внаслідок хронічної душевної хвороби, тимчасового розладу душевної діяльності, слабумства чи іншого хворобливого стану.

У той самий час законодавець передбачає можливість звільнення від адміністративної відповідальності за таких підстав:

1) коли характер вчиненого проступку і особи правопорушника свідчить про доцільність застосування до нього заходів громадського впливу (ст. 21 КУпАП);

2) коли визнано малозначність проступку (ст. 22 КУпАП);

3) коли наявний дипломатичний імунітет від адміністративної юрисдикції (ст. 16 КУпАП).

У першому випадку особа, яка вчинила адміністративне правопорушення, звільняється від адміністративної відповідальності з передачею матеріалів на розгляд громадської організації або трудового колективу. Про заходи громадського впливу, застосовані до осіб, які вчинили правопорушення, передбачені ст. 51 КУпАП (дрібне викрадення чужого майна), ч. 1 ст. 129 КУпАП (допуск до керування транспортними засобами або суднами водіїв чи судноводіїв, які перебувають у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції, або осіб, які не мають права керування транспортним засобом), ч. 1 та 2 ст. 130 КУпАП (керування транспортними засобами або суднами особами, які перебувають у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції та повторно протягом року вчинення будь-якого із зазначеного правопорушення), ст. 156 КУпАП (порушення правил торгівлі пивом, алкогольними, слабоалкогольними напоями і тютюновими виробами), ст. 173 КУпАП (дрібне хуліганство), ст. 176 КУпАП (виготовлення, зберігання самогону та апаратів для його вироблення), ст. 177 КУпАП (придбання самогону та інших міцних спиртних напоїв домашнього вироблення), ст. 178 КУпАП (розпивання пива, алкогольних, слабоалкогольних напоїв у заборонених місцях або поява у громадських місцях у п'яному вигляді), ст. 179 КУпАП (розпивання пива, алкогольних, слабоалкогольних напоїв на виробництві), ст. 180 КУпАП (доведення неповнолітнього до стану сп'яніння), власник підприємства, установи, організації або уповноважений ним орган, або громадська організація повинні не пізніше як у десятиденний строк з дня одержання матеріалів повідомити орган (посадову особу), який надіслав матеріали.

У другому випадку, при малозначності вчиненого адміністративного правопорушення орган (посадова особа), уповноважений вирішувати справу, може звільнити порушника від адміністративної відповідальності і обмежитись усним зауваженням (ст. 22 КУпАП).

Адміністративна відповідальність як інститут адміністративного права має такі особливості.

1. Адміністративна відповідальність має публічно-правовий характер, що дістає вияв у тому, що проступок за будь-яких умов, навіть коли він спрямований проти особи (фізичної чи юридичної), є порушенням правового порядку, охорона якого - мета і функція держави.

2. Це самостійний вид правової відповідальності, що настає за адміністративні проступки в різних сферах публічного адміністрування. Законодавство про адміністративну відповідальність охороняє митні, податкові, лісові, земельні, фінансові, водні, природоохоронні відносини, які регулюються нормами відповідних галузей права. Як зазначає Л. Коваль, норми адміністративної відповідальності немов "обслуговують" норми інших галузей своїм правоохоронним, заборонювальним, каральним впливом.

3. Вона є специфічною формою правового реагування з боку публічної адміністрації на певну категорію протиправних проявів і є наслідком винного суспільно шкідливого (антигромадського) діяння. В адміністративній відповідальності дістають вияв обидва аспекти правової відповідальності: позитивний та ретроспективний. Позитивним є обов'язок (правовий, соціальний) виконувати норми права, їх приписи, нести відповідальність за їх порушення. Ретроспективний аспект вказує на те, що є відповідальністю за вчинений проступок, тобто вчинене діяння.

4. Адміністративна відповідальність реалізується як у судовому, так і в позасудовому порядку.

5. Вона є одним із видів адміністративного примусу у вигляді застосування встановлених законодавством адміністративних стягнень.

6. Реалізується в умовах неслужбової підлеглості.

7. Вона зобов'язує правопорушника дати відповідь перед повноважним органом публічної адміністрації щодо своїх неправомірних дій і понести за це стягнення з негативними для правопорушника наслідками (морального, матеріального або фізичного характеру).

8. Нормативною підставою адміністративної відповідальності, крім КУпАП, є інші законодавчі акти, зокрема Водний кодекс України від 6 червня 1995 р. (статті 110-111), Митний кодекс України від 11 липня 2002 р. (статті 319-406), закони України "Про засади запобігання і протидії корупції" від 7 квітня 2011 р., "Про рекламу" від 3 липня 1996 р. (зі змінами та доповненнями від 19 квітня 2011 р.), "Про об'єднання громадян" від 16 червня 1992 р. (зі змінами та доповненнями від 23 вересня 2010 р.) тощо.

9. Правами щодо притягнення особи до адміністративної відповідальності наділене широке коло суб'єктів владних повноважень, визначених у третьому розділі КУпАП (суди, міліція тощо).

10. Суб'єктами адміністративної відповідальності виступають як фізичні (осудна особа, яка на момент вчинення адміністративного проступку досягла 16-річного віку (ст. 12. КУпАП), так і юридичні особи.

11. Адміністративна відповідальність реалізується у відповідних процесуальних формах. Встановлено особливий порядок притягнення до відповідальності, який створює умови для оперативності і економічності застосування стягнень, дає необхідні гарантії здійснення права на захист. Також передбачає можливість притягнення особи до відповідальності без складання протоколу, стягнення штрафу на місці вчинення правопорушення (ч. 2 ст. 258 КУпАП).

12. Адміністративна відповідальність встановлюється не лише Верховною Радою України, а й іншими органами публічної адміністрації (наприклад органами місцевого самоврядування (ст. 5 КУпАП)).

13. Засобом реалізації адміністративної відповідальності є адміністративні стягнення та заходи виховного впливу, передбачені ст. 24і КУпАП.

14. Метою адміністративного стягнення, в першу чергу, є покарання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, виховання її в дусі додержання законів України, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами, відновлення порушених суспільних відносин, відшкодування шкоди.

15. У разі повторюваності порушень більше одного разу протягом року передбачено застосування більш суворих адміністративних стягнень.

16. Більшість адміністративних порушень характеризується недодержанням загальнообов'язкових правил, коли діяння становить формальний склад проступку незалежно від настання шкідливих наслідків матеріального характеру.

17. Крім того, адміністративна відповідальність має: свій механізм запровадження адміністративних загальнообов'язкових правил (заборон); власний об'єкт правоохорони; власний метод правоохорони (адміністративний та адміністративно-судовий); свої матеріальні, процесуальні норми, систему адміністративних покарань; особливості нормативного врегулювання адміністративної відповідальності.

Суспільні відносини, що врегульовуються інститутом адміністративної відповідальності, різні за своїм обсягом та змістом. Вона реалізується як у матеріальних нормах (які передбачають конкретні права та обов'язки), так і в процесуальних.

Матеріальні норми визначають та закріплюють:

- завдання, мету адміністративної відповідальності та її роль у профілактиці адміністративних проступків;
- принципи адміністративної відповідальності та її головні функції;
- нормативні акти, якими адміністративна відповідальність передбачається, ступінь адміністративної протиправності, тобто які з адміністративних проступків є протиправними;
- загальні підстави адміністративної відповідальності; види адміністративної відповідальності та коло її суб'єктів;
- адміністративні стягнення - конкретні види адміністративного покарання;
- строки, протягом яких можна притягнути особу до адміністративної відповідальності;
- обставини, які виключають або звільняють від адміністративної відповідальності;
- конкретні склади адміністративних проступків.

На підставі матеріальних норм адміністративної відповідальності виникають відповідні адміністративно-правові відносини щодо притягнення винних до відповідальності.

Складовою частиною інституту адміністративної відповідальності є адміністративно-процесуальні норми, які врегульовують весь комплекс відносин, що складаються при провадженні у справах про адміністративні проступки. Якщо матеріальні норми встановлюють конкретні права та обов'язки, які охороняються державою, то процесуальні забезпечують процедуру реалізації адміністративних норм. Зокрема: головні завдання провадження; принципи провадження; процесуальне становище сторін у провадженні; підвідомчість розгляду та ведення справ; докази в провадженні; заходи процесуального примусу в провадженні; порядок, строки порушення справ; порядок і строки оскарження та опротестування рішень у справах; порядок перегляду рішень; порядок виконання рішень.

Матеріальні норми адміністративної відповідальності мають однакову структуру з нормами інших галузей права і, як правило, мають усі 3 елементи: гіпотезу, диспозицію, санкцію.

Слід враховувати, що поняття "норма права" (правова норма) і "стаття закону" не тотожні, бо правова норма - це теоретична конструкція норми, а стаття закону - це форма і спосіб фактичного викладу правової норми. Тому норма права може бути викладена у різних статтях закону або навіть у різних правових актах.

У гіпотезі визначаються умови застосування норми, тобто коли адміністративна відповідальність може настати. У диспозиції описуються конкретні правила поведінки особи, які охороняються державою і за порушення яких передбачена адміністративна відповідальність. Санкція - це ті примусові заходи або несприятливі наслідки особистого, майнового або фізичного характеру, які публічна адміністрація може застосувати за порушення конкретного правила поведінки, яке визначене у диспозиції норми.

Залежно від того, як окремі елементи адміністративно-правової норми викладені у статтях закону (КУпАП), розрізняють прямий та бланкетний способи їх викладу.

За прямого способу викладу всі елементи адміністративно-правової норми (гіпотеза, диспозиція, санкція) сформульовані в одній статті закону. Таке буває рідко. Наприклад, згідно з ч. 1 ст. 2113 КУпАП прийняття керівниками або іншими посадовими особами підприємств, установ, організацій, колективних сільськогосподарських підприємств і навчальних закладів на роботу (навчання) військовозобов'язаних І призовників, які не перебувають на військовому обліку за місцем проживання, тягне накладення штрафу від одного до трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

У цьому випадку гіпотезою є умови неперешкоди на військовому обліку, диспозицією - заборона приймати на роботу (навчання) таких осіб, а санкцією - накладення адміністративного стягнення - штрафу.

За бланкетного способу викладу окремі елементи правової норми (як правило, гіпотеза і санкція) викладає в статті одного, а Інші (як правило, диспозиція) - у статтях іншого нормативного акта. Наприклад, ч. 1 ст. 155 "Порушення правил торгівлі і надання послуг працівниками торгівлі, громадського харчування та сфери послуг, громадянами, які займаються підприємницькою діяльністю" КУпАП самих цих правил не називає, а відсилає до тих нормативних актів, якими вони передбачені або де вони викладені. Перелічені 3 елементи має переважна більшість норм адміністративної відповідальності, але з цього правила є винятки, оскільки існують норми-дефініції (визначення), норми-принципи та інші, які мають специфічну конструкцію, яка виключає, як правило, санкцію або гіпотезу.

Адміністративно-правові норми про відповідальність, як і більшість інших норм цієї галузі права, недостатньо систематизовані. Деякі з них суперечать положенням Конституції та законам. Наприклад, наявність у КУпАП бланкетного викладу (посилання на окремі правила, які приймаються, місцевими радами) не відповідає положенням п. 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України, де зазначено, що діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них визначаються виключно законами України, які приймаються Верховною Радою України.

Як свого часу зазначали окремі фахівці-адміністративісти, непорозуміння, розпливчастість диспозицій будь-яких норм, які встановлюють адміністративну відповідальність - це прямий шлях до порушення законності, до суб'єктивізму та невизначеності при прийнятті рішень про притягнення осіб до адміністративної відповідальності.

Принципи адміністративної відповідальності

Принцип (від лат.- початок, основа) - це основне вихідне положення будь-якого вчення, науки, світогляду тощо.

Принципи адміністративної відповідальності - це основні положення, закріплені в Конституції та інших законах України, на яких базується порядок притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності.

До принципів адміністративної відповідальності належать:

- верховенство права;
- законності;
- доцільності;
- обґрунтованості;
- невідворотності;
- своєчасності;
- справедливості;
- гуманізму;
- індивідуалізації покарання;
- відповідності провини та покарання тощо.

Верховенство права - є пріоритетним у правовій державі. Цей принцип полягає в тому, що адміністративна відповідальність в Україні та процедура притягнення до адміністративної відповідальності ґрунтується на конституційних принципах та правових презумпціях, які зумовлені виконанням і дією саме принципу верховенства права в Україні. Конституція України має найвищу юридичну силу, закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (ч. 2 ст. 8 КУ).

Принцип верховенства права є, за своєю суттю, принципом природного права як сукупності ідеальних, духовних і справедливих понять про право. Визнання конституційним принципом верховенства права означає, що закони держави, як і їх застосування, повинні відповідати праву як мірі загальної та рівної для всіх свободи та справедливості. Крім того, в законах має обмежуватись свавілля як фізичних, юридичних осіб, так і держави задля загального добра.

Принцип верховенства права означає, що свобода громадян має забезпечуватись таким правовим порядком, коли ніхто не змушує робити чогось, не передбаченого законом, а людина, її права і свободи визнаються найвищою цінністю. Принцип верховенства права означає також, що не держава утворює право, а право є основою життєдіяльності та існування держави в особі її органів, посадових осіб і інших організацій.

Принцип законності полягає, по-перше, в тому, що адміністративна відповідальність настає лише за ті діяння, які передбачені законом, по-друге, притягати до адміністративної відповідальності мають право тільки передбачені законом компетентні органи, по-третє, органи публічної адміністрації при вирішенні питання про притягнення винної особи до адміністративної відповідальності повинні керуватись законом і здійснювати свої повноваження в рамках передбаченої законодавством компетенції. Принцип законності адміністративної відповідальності закріплюється у ст. 7 КУпАП.

Принцип доцільності. Зміст конкретизуючого рішення, прийнятого на основі адміністративного розсуду, не в усіх випадках випливає прямо з нормативного припису. Це об'єктивно зумовлює існування принципу, що полегшує пошук уповноваженим суб'єктом потрібного рішення. Так, ст. 21 КУпАП закріплює, що особа, яка вчинила адміністративний проступок, може бути звільнена від адміністративної відповідальності з передачею матеріалів на розгляд громадської організації або трудового колективу, якщо з урахуванням характеру вчиненого правопорушення та особи правопорушника до нього доцільно застосувати захід громадського впливу. Згідно зі ст. 22 КУпАП орган (посадова особа), уповноважений вирішувати справу, може звільнити правопорушника від адміністративної відповідальності і обмежитись усним зауваженням при малозначності адміністративного проступку. У доцільності звільнення правопорушника від адміністративної відповідальності за мотивами малозначності його проступку можуть переконувати різноманітні обставини, що пом'якшують відповідальність, у тому числі й умови, що дозволяють досягти виховних і попереджувальних цілей без застосування заходів адміністративного впливу, зокрема факт відсутності у порушника стійких антигромадських установок.

Принцип обґрунтованості полягає в тому, що довільне притягнення особи до адміністративної відповідальності не допускається. Правозастосовні органи повинні встановити сам факт вчинення адміністративного проступку, а також встановити інші обставини справи, які мають значення для кваліфікації адміністративного проступку та індивідуалізації адміністративної відповідальності. Також вибір конкретної міри адміністративного стягнення повинен бути обґрунтований на ретельному вивченні матеріалів справи та при врахуванні пом'якшуючих та обтяжуючих обставин справи. Принцип обґрунтованості безпосередньо не закріплений у КУпАП, однак впливає з його положень. Так, ст. 251 КУпАП встановлює, що доказами у справі про адміністративне правопорушення є будь-які фактичні дані, на основі яких у визначеному законом порядку орган (посадова особа) встановлює наявність або відсутність адміністративного проступку, винність даної особи в його вчиненні та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи.

Принцип невідворотності передбачає неминучість настання адміністративної відповідальності для особи, яка вчинила адміністративний проступок. Невідворотність адміністративної відповідальності залежить більшою мірою від налагодженості роботи правоохоронних органів, від професіоналізму працівників, уповноважених притягати до відповідальності і застосовувати санкції. Адміністративний проступок, на який не відреагувала держава, заподіює правопорядку серйозної шкоди. Безкарність правопорушника заохочує їх на вчинення нових проступків і подає негативний приклад іншим нестійким особам.

Принцип своєчасності адміністративної відповідальності означає можливість притягнення правопорушника до відповідальності протягом строку давності, тобто періоду часу, не занадто віддаленого від факт правопорушення. Строки давності застосування до особи адміністративних стягнень регулюються ст. 38 КУпАП, яка закріплює, що адміністративне стягнення може бути накладено не пізніше як через два місяці з дня його виявлення, за винятком випадків, коли справи про адміністративні правопорушення відповідно до КУпАП підвідомчі суду (судді). Якщо справи про адміністративні правопорушення відповідно до КУпАП чи інших законів підвідомчі суду (судді), стягнення може бути накладено не пізніше як через три місяці з дня вчинення правопорушення, а при триваючому правопорушенні - не пізніше як через три місяці з дня його виявлення. Адміністративні стягнення за вчинення корупційного правопорушення може бути накладено протягом трьох місяців з дня виявлення, але не пізніше одного року з дня його вчинення. У разі відмови в порушенні кримінальної справи або закриття кримінальної справи, але за наявності в діях порушника ознак адміністративного правопорушення адміністративне стягнення може бути накладено не пізніше як через місяць з дня прийняття рішення про відмову в порушенні кримінальної справи або її закриття.

Після закінчення термінів давності можливість накладення адміністративного стягнення виключається. Також необхідно зазначити той факт, що строки давності, передбачені ст. 38 КУпАП, є абсолютними, тобто вони ніким не можуть бути продовжені, а їх пропуск, незалежно від причин, однозначно виключає накладення адміністративного стягнення. Однак практика свідчить про інше - строки давності притягнення до адміністративної відповідальності порушуються. І причина тут не тільки в некомпетентності, халатності, недбалості органу (посадової особи), що приймає рішення у справі, що порушує принцип законності ті своєчасності адміністративної відповідальності, а й у незнанні законодавства про адміністративну відповідальність самим правопорушником і відсутності відповідного контролю з боку громадськості за діяльністю органів адміністративної юрисдикції, які вправі притягати винних до адміністративної відповідальності.

Принцип справедливості проявляється в тому, що законодавець, передбачаючи санкцію за адміністративне правопорушення, повинен виходити зі ступеня суспільної небезпеки даного протиправного діяння. Так, якби за викидання сміття та інших предметів з вікон і дверей вагонів поїздів, за прохід по залізничних коліях у невстановлених місцях (ч. 3 ст. 109 КУпАП) законодавство встановлювало адміністративні стягнення у вигляді виправних робіт або адміністративного арешту, то можна було б стверджувати, що в даному випадку порушується принцип справедливості, оскільки ступінь суспільної небезпечності діяння не відповідає мірі адміністративної відповідальності за його вчинення. Принцип справедливості адміністративної відповідальності проявляється і в тому, що передбачені у ст. 24 КУпАП заходи адміністративного стягнення і в ст. 24і КУпАП заходи впливу, що застосовуються до неповнолітніх, не спрямовані на приниження людської гідності. Крім цього, справедливість адміністративної відповідальності проявляється в тому, що, за загальним правилом, закон зворотної сили не має, проте у випадках скасування або пом'якшення адміністративної відповідальності закон має зворотню силу. Також справедливість проявляється і в тому, що притягнути особу до адміністративної відповідальності двічі за одне й те саме правопорушення не можна (ст. 61 Конституції України).

Принцип гуманізму. Його суть полягає у повазі до гідності і прав особи. Виходячи із принципу гуманізму, чиновникам забороняється, прикриваючись формальними процесуальними приписами, принижувати гідність особи, ущемляти її найменші потреби та інтереси. Правозастосування існує лише для того, щоб реалізувати права та обов'язки громадян. А засоби, як відомо, повинні відповідати меті - безпечному існуванню та розвитку особи у суспільстві. Вибір процедурних форм, що не відповідають цій меті, гальмує або взагалі заважає реалізації ідей гуманізму. Крім того, гуманізм є критерієм правильності рішення, а також проявляється в обставинах, що виключають провадження в справі про адміністративне правопорушення (наприклад неосудність особи, стан крайньої необхідності). Достеменно визначена істина у справі має оцінюватись згідно з моральними принципами.

Принцип індивідуалізації покарання вимагає відповідності між заходом впливу до правопорушника, що обирається, і ступенем суспільної небезпеки адміністративного проступку. Застосування цього принципу тісно пов'язано з індивідуалізацією адміністративної відповідальності залежно від ступеня суспільної небезпеки проступку і властивостей правопорушника. Цей принцип безпосередньо не закріплений у КУпАП, однак впливає з його положень. Наприклад, ч. 2 ст. 33 КУпАП закріплює, що при накладенні адміністративного стягнення враховуються характер вчиненого проступку, особу порушника, ступінь його вини, майновий стан, обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність.

Відповідність провини та покарання вимагає, щоб при виборі конкретного заходу адміністративного стягнення враховувались всі обставини вчиненого правопорушення і особа порушника. Реалізації зазначеного принципу сприяє закріплення в законодавстві можливості вибору адміністративного стягнення із кількох можливих (альтернативні санкції) або конкретного розміру стягнення в межах передбачених мінімуму і максимуму (відносно визначені санкції), виходячи із характеру правопорушення і особи винного.

Розглянутий принцип пояснюється так: що шкідливішим є правопорушення, то більш суттєвий вид адміністративного стягнення має застосовуватися компетентними органами (посадовими особами). Для прикладу реалізації на практиці цього принципу слід указати, що порушення правил поведінки на повітряному судні, а саме, невиконання особами, які перебувають на повітряному судні, розпоряджень командира судна тягне за собою попередження або накладення штрафу від одного до п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (ч. 1 ст. 112 КУпАП). Водночас злісна непокора законному розпорядженню або вимозі працівника міліції, члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, військовослужбовця через їхню участь в охороні громадського порядку тягне за собою накладення штрафу від восьми до п'ятнадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або громадські роботи на строк від сорока до шістдесяти годин, або виправні роботи на строк від одного до двох місяців з відрахуванням двадцяти процентів заробітку, а в разі, якщо за обставинами справи, з урахуванням особи порушника, застосування цих заходів буде визнано недостатнім, - адміністративний арешт на строк до п'ятнадцяти діб (ч. 1 ст. 185 КУпАП).

Відмежування адміністративної відповідальності від інших видів юридичної відповідальності

Адміністративну відповідальність не можна сприймати інакше, ніж у контексті з іншими видами відповідальності, бо синтезуючим началом тут є необхідність відповідати за власні дії, протиправні вчинки, брати на себе вину за їх наслідки. Незважаючи на наявність спільних рис, що притаманні будь-якому виду юридичної відповідальності, адміністративна відповідальність, у той самий час, відрізняється від інших видів юридичної відповідальності. До критеріїв розмежування можна віднести:

- а) підстави притягнення до адміністративної відповідальності;
- б) коло суб'єктів, які наділені правом порушення та розгляду справ про адміністративні правопорушення; встановлення адміністративної відповідальності;
- в) правові наслідки;
- г) процесуальна процедура; г) санкції.

Адміністративна відповідальність відмежується від кримінальної за наступними ознаками:

- адміністративна відповідальність настає за вчинення адміністративного правопорушення, склад якого визначається як законами (КУпАП, Митний кодекс України, Закон України "Про об'єднання громадян"), так і підзаконними актами (рішення органів місцевого самоврядування). Кримінальна відповідальність настає за вчинення злочину, склад яких визначається виключно нормами Кримінального кодексу України;

- правом порушення справ про адміністративні правопорушення, як і правом розгляду таких справ наділене широке коло суб'єктів публічної адміністрації. Правом порушення кримінальних справ, наділені виключно органи дізнання і попереднього слідства, визначені КПК України, та органи прокуратури, а правом розгляду - виключно суди. Що стосується суб'єктів, які встановлюють юридичну відповідальність, то, на відміну від кримінальної

відповідальності, яка встановлюється виключно Верховною Радою України, адміністративна - встановлюється й іншими суб'єктами публічної адміністрації (органами місцевого самоврядування);

- до кримінальної відповідальності притягуються лише фізичні особи, а до адміністративної - як фізичні особи так і юридичні особи;

- притягнення особи до адміністративної відповідальності і застосування до неї адміністративних санкцій не призводить до таких наслідків, як судимість, що в подальшому проявляється в певних обмеженнях її правосуб'єктності (наприклад вільний виїзд за межі України);

- адміністративна відповідальність реалізується як у позасудовому, так і в судовому порядку, кримінальна - тільки в судовому;

- притягнення особи до адміністративної відповідальності відбувається в коротші строки та за спрощеною процедурою (можливість накладення адміністративного стягнення на місці вчинення протиправного діяння, без складання протоколу про адміністративне правопорушення-ст. 258 КУпАП).

Слід також зазначити, що кримінальна відповідальність має пріоритет перед відповідальністю адміністративною. У ч. 2 ст. 9 Кодексу України про адміністративні правопорушення зазначається, що адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені КУпАП, настає, якщо ці порушення за своїм характером не тягнуть відповідно до закону кримінальної відповідальності.

В основу відмежування адміністративної відповідальності від цивільно-правової можна покласти усі зазначені ознаки, за винятком тієї, яка дає характеристику кола суб'єктів відповідальності - в адміністративній та цивільній відповідальності вони співпадають.

Адміністративна відповідальність відмежується від цивільно-правової за такими ознаками:

- в інституті адміністративної відповідальності діє презумпція невинності, а в цивільній - презумпція вини;

- метою притягнення до адміністративної відповідальності є виховання особи і запобігання вчинення правопорушень в подальшому та іншими особами, цивільної - в першу чергу, відшкодування шкоди;

- адміністративна відповідальність належить до компетенції органів публічної адміністрації та їх посадових осіб, а цивільно-правова-до компетенції судів;

- заходами цивільної відповідальності суспільні відносини, як правило, захищаються за рахунок майна винного з метою відновити попередній майновий стан потерпілої сторони, а заходи адміністративної відповідальності, як і кримінальної, спрямовані також проти особи порушника;

- нормативні підстави адміністративної та цивільно-правової відповідальності регулюються різним законодавством - адміністративним та цивільним. Відмінності за фактичними підставами полягають у специфіці конкретних складів адміністративного та цивільного проступків - об'єкта протиправного посягання, правових наслідків їх вчинення.

Об'єктом цивільних протиправних дій є майнові відносини, які захищаються у судовому порядку. Об'єкт адміністративних протиправних дій інший - суспільні відносини в сфері публічного адміністрування, які захищаються як у судовому, так і у позасудовому порядку владою відповідних органів та посадових осіб.

Адміністративна відповідальність відрізняється від цивільної і наслідками протиправного діяння. Якщо для адміністративних правопорушень такий елемент, як протиправний наслідок (матеріальна шкода) не завжди є обов'язковим, то склад цивільного правопорушення, як правило, його передбачає;

- адміністративна відповідальність настає переважно у позасудовому порядку в короткі строки або навіть на місці вчинення проступку, натомість цивільно-правова не може мати місця без відповідного звернення заінтересованої сторони до суду з позовом. Строки притягнення до цивільно-правової відповідальності, на відміну від адміністративної, - до 3 років, вони можуть перериватися, подовжуватися, поновлюватися тощо.

Значна схожість спостерігається між адміністративною та дисциплінарною відповідальністю. Вони мають приблизно однакову ступінь суспільної небезпеки. Характеризуються такими рисами, як винність, протиправність, караність.

Свідченням про їх близькість є позиція законодавця, який у ст. 15 КУпАП встановлює, що особи, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів, за адміністративні правопорушення несуть дисциплінарну відповідальність.

Вона підкріплюється роз'ясненнями Пленуму Верховного Суду України "Про практику розгляду судами скарг на постанови у справах про адміністративні правопорушення", де зазначено, що притягнення посадових осіб і громадян до дисциплінарної відповідальності за вчинені ними правопорушення не виключає застосування до них заходів адміністративного стягнення за ці самі порушення і не звільняє від обов'язку відшкодувати заподіяну ними шкоду.

Разом із тим, актуальною потребою є визначення ознак, за якими адміністративна відповідальність відрізняється від дисциплінарної, а саме:

- головною ознакою, яка обумовлює всі інші відмінності між адміністративною та дисциплінарною відповідальністю, є їх різна правова природа. Свій вираз вона знаходить у тому, що обов'язок додержуватись правил, за порушення яких передбачена адміністративна відповідальність, на відповідних суб'єктів покладається владно. Обов'язок додержуватись правил, за порушення яких передбачена дисциплінарна відповідальність, відповідними суб'єктами приймається на себе добровільно.

Так, природа адміністративної відповідальності - публічно -правова. Вона настає при порушенні загальнообов'язкових правил, які встановлюються публічною адміністрацією. Такі правила є юридичним виразом узагальнень про соціально-корисну поведінку суб'єктів суспільних відносин. Вони містяться у законах і діють у межах всієї країни, незалежно від територіальних, інституціональних, етнічних, майнових, демографічних, виробничих та інших особливостей регіонів і їх населення. За допомогою цих правил здійснюється зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного і неухильного додержання

Конституції і законів України, поваги до прав, честі і гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством. А також охорона і захист прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановленого правопорядку.

Загальнообов'язкові правила підлягають виконанню усіма суб'єктами, незалежно від особистих уявлень про доречність тих чи інших вчинків, їх порушення передбачає юридичну відповідальність (адміністративну відповідальність).

Природа дисциплінарної відповідальності - цивільно-правова. Вона виникає за умови, що сторони уклали трудовий договір і дійшли згоди щодо взаємних прав і обов'язків, які будуть добровільно виконуватись. Невід'ємною складовою таких узгоджень є зобов'язання дотримуватись внутрішнього трудового розпорядку (встановлених у межах організації правил дисципліни) і нести за її порушення відповідальність. Слід визначити, що дисциплінарний проступок - це порушення дисципліни, яка діє у межах конкретної організаційної структури. У цьому контексті дисципліна - це сукупність нормативних приписів, які регулюють обов'язки сторін трудових правовідносин. Юридична енциклопедія дає таке визначення дисциплінарному проступку: протиправне невиконання або неналежне виконання працівником своїх трудових обов'язків, за що до нього може бути застосовано дисциплінарне стягнення¹. Таким чином, у адміністративній та дисциплінарній відповідальності різні за своєю сутністю об'єкти посягання. Так, об'єкти посягання адміністративного правопорушення характеризуються загальнодержавним масштабом і значенням (конституційний лад, встановлений правопорядок, власність, права громадян). А об'єкти посягання дисциплінарного правопорушення локалізовані трудовим договором у межах конкретної організаційної структури. Загальним об'єктом тут буде дисципліна праці. Безпосередніми об'єктами - окремі її елементи. Наприклад, правила використання робочого часу, організація трудового процесу на підприємстві, правила використання майна власника, правила пропускового режиму, правила надання інформації, правила проходження обов'язкового медичного огляду тощо.

Слід зазначити, що у ряді випадків трудові обов'язки й обов'язки загальні (адміністративно-правові) можуть збігатися. Це стосується водіїв, працівників торгівлі тощо. У таких випадках, вчинені ними порушення є водночас дисциплінарними і адміністративними;

- адміністративна відповідальність здійснюється за законодавством про адміністративні правопорушення, яке на даний час виступає окремою законодавчою галуззю. Тут дається визначення адміністративного правопорушення, описуються конкретні склади, встановлюється підвідомчість щодо розгляду справ, докладно регламентуються процесуальні питання тощо. Дисциплінарна відповідальність окрему галузь законодавства не утворює. Вона прямо або побічно виражається в нормативному матеріалі адміністративного, трудового, виправно-трудоного й інших галузей права. Це, наприклад, Кодекс законів про працю України від 10 грудня 1971 р. (статті 40,41,139,140,147); Кримінально-виконавчий кодекс України від 11 липня 2003 р. (статті 68,82 інші); закони України "Про охорону праці" від 14 жовтня 1992 р. (ст. 19); "Про колективні договори і угоди" від 1 липня 1993 р. (статті 17,18,19); статuti і положення про дисципліну (наприклад, "Дисциплінарний статут служби цивільного захисту" від 5 березня 2009 р., "Дисциплінарний статут Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України" від 4 вересня 2008 р., "Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ" від 22 лютого 2006 р.).

Центральне місце серед перелічених нормативних актів належить Кодексу законів про працю. Він слугує орієнтиром для всіх інших актів, які встановлюють дисциплінарну відповідальність.

На відміну від чітко виписаних складів адміністративних правопорушень, склади дисциплінарних проступків визначаються у найзагальнішому вигляді. Так, Дисциплінарний статут Збройних Сил України визнає дисциплінарним правопорушенням порушення військовослужбовцем військової дисципліни або громадського порядку. Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ визнає дисциплінарним проступком невиконання чи неналежне виконання особою рядового або начальницького складу службової дисципліни;

- адміністративна відповідальність відрізняється від дисциплінарної характеристикою суб'єкта, який вчинив протиправне діяння. Суб'єктом адміністративного проступку є осудна особа, яка досягла 16-річного віку і виконала описаний у законі склад адміністративного проступку. Таким чином, головними ознаками суб'єкта адміністративного проступку є вік, осудність, винність. А суб'єктом дисциплінарного проступку може бути лише особа, що перебуває у трудових відносинах з роботодавцем. Така особа може бути як повнолітньою, так і неповнолітньою. Головною ознакою суб'єкта дисциплінарного проступку є перебування у трудових відносинах з роботодавцем. Відсутність цієї ознаки виключає визнання особи суб'єктом дисциплінарного проступку;

- адміністративні проступки відрізняються від дисциплінарних за характеристикою суб'єкта, який має право їх розглядати і виносити рішення. Так, суб'єктом розгляду дисциплінарних справ є керівник колективу, в якому працює правопорушник. Між ними (керівником і порушником дисципліни) обов'язково існують стійкі організаційні зв'язки типу "начальник-підлеглий". А суб'єктом розгляду справ про адміністративні правопорушення є носій функціональної влади, повноваження якого чітко визначені і зафіксовані у законодавстві. Між ним і правопорушником немає стійких організаційних зв'язків.

Отже, адміністративна відповідальність становить особливий вид юридичної відповідальності. Адміністративній відповідальності властивий ряд специфічних рис, які відрізняють її від інших видів юридичної відповідальності. Традиційно правову відповідальність пов'язують із застосуванням заходів державного примусу, розглядають її як передбачену санкціями правових норм реакцію на правопорушення, як реалізацію, застосування і здійснення санкцій. Застосування заходів юридичної відповідальності тягне для правопорушника обтяжливі наслідки майнового, морального, особистісного чи іншого характеру, які він зобов'язаний перетерпіти і фактично. Тим самим правопорушник "тримає відповідь" перед державою за неправомірну поведінку.

3. Відповідальність недержавних організацій, органів і осіб, які не перебувають на державній службі чи службі в органах місцевого самоврядування, за правопорушення у сфері публічного адміністрування.

Види адміністративних стягнень

Проблематика адміністративних стягнень є однією з ключових у змісті інституту адміністративної відповідальності.

Аналіз адміністративних стягнень передбачає визначення загальних властивостей адміністративних стягнень, їх правової природи, характерних ознак, підстав, принципів застосування адміністративних стягнень, їх взаємодії та взаємозв'язку з іншими правовими інститутами та виділення найбільш суттєвих особливостей, що зумовлюють їх специфіку.

Суспільні відносини, на захист яких спрямоване застосування адміністративного стягнення, не обмежуються лише управлінськими відносинами. Коло цих відносин значно ширше, вони формуються як у управлінській сфері, так і поза її межами. Водночас захист цих відносин забезпечують органи, наділені владними повноваженнями.

Поняття адміністративних стягнень

Адміністративна відповідальність реалізується шляхом застосування до винних осіб адміністративних стягнень.

У теорії адміністративної відповідальності існує велика кількість точок зору щодо розуміння поняття "адміністративні стягнення".

Так, С. Т. Гончарук формулює визначення адміністративних стягнень як матеріалізований вияв адміністративної відповідальності, негативний правовий наслідок неправомірної поведінки особи, яка вчинила адміністративний проступок і повинна відповісти за свій протиправний вчинок та понести за це відповідне покарання у вигляді певних несприятливих заходів морального, матеріального та фізичного впливу¹.

В. Б. Авер'янов розкриває поняття адміністративного стягнення як визначеної в законі міри покарання у вигляді певних несприятливих заходів морального, матеріального або фізичного характеру, яка застосовується щодо суб'єкта адміністративного проступку за його протиправне діяння.

Т. О. Коломоець тлумачить поняття адміністративного стягнення як заходи примусу, що застосовуються уповноваженими державними органами, як правило, виконавчої влади, від імені держави до осіб, винних у вчиненні адміністративного правопорушення¹.

Підсумовуючи вищевикладене, вважаємо найбільш повним поняття адміністративного стягнення, під яким розуміється матеріалізований вияв адміністративної відповідальності, негативний правовий наслідок неправомірної поведінки особи, яка вчинила адміністративний проступок, у вигляді певних несприятливих заходів морального, матеріального та фізичного характеру.

Загальною особливістю адміністративних стягнень є їх виховний, каральний та профілактичний характер. Вони застосовуються лише до винних у вчиненні адміністративних проступків осіб.

Адміністративні стягнення, як правило, полягають у позбавленні або обмеженні певних прав, благ тощо. Цим досягається мета покарання порушника, запобігання вчиненню нових правопорушень. Проте покарання не є самоціллю, воно є необхідним засобом виховання правопорушника і запобігання правопорушенням. За вчинений проступок громадянин або позбавляється певного суб'єктивного права, або обмежується його правосуб'єктність, або на нього покладаються спеціальні "штрафні" обов'язки.

Система адміністративних стягнень включає в себе різні за характером і правовими наслідками санкції, що дозволяє використовувати їх диференційовано, з урахуванням суспільної небезпеки вчиненого проступку та особи правопорушника. Ці санкції співвіднесені між собою і розташовані залежно від наростання значимості стягнення - від найбільш легкого (попередження) до самого суворого - адміністративного арешту.

Перелік адміністративних стягнень, передбачених у ст. 24 КУпАП, не є вичерпним і закінченим. У разі потреби він може бути доповнений іншими видами стягнень, якщо це виправдано з погляду загальних принципів і цілей застосування адміністративної відповідальності². При цьому можливість доповнення обмовляється двома умовами: по-перше, нові стягнення можуть бути введені тільки законодавчими актами України; по-друге, вони повинні бути установлені відповідно до принципів і положень КУпАП, оскільки останній інтегрував у собі всі найважливіші принципи нормотворчості в цій галузі.

Оскільки кожна стаття Особливої частини КУпАП містить чіткі вказівки на вид стягнення, яке підлягає застосуванню за вчинення передбаченого нею проступку, остільки орган, що розглядає справу про адміністративне правопорушення, може призначити тільки те адміністративне стягнення, що визначено в цій статті. При цьому необхідно пам'ятати, що деякі з перерахованих у ст. 24 стягнень взагалі не можуть застосовуватися до зазначених, чітко визначених у законі категорій громадян і посадових осіб (зокрема статті 15,30-32 КУпАП).

Адміністративним стягненням присвячена глава 3 КУпАП "Адміністративні стягнення". Сутність і мета адміністративного стягнення зафіксовані в ст. 23 КУпАП, де зазначено, що адміністративне стягнення є мірою відповідальності та застосовується з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі додержання законів, а також запобігання вчиненню нових правопорушень.

Систему адміністративних стягнень закріплено у ст. 24 КУпАП, в якій їх перераховано з урахуванням порядку зростання суворості: попередження (ст. 26 КУпАП);

- штраф (ст. 27 КУпАП);

- оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом правопорушення (ст. 28 КУпАП);

- конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення (ст. 29 КУпАП);

- позбавлення спеціального права, наданого громадянину (ст. 30 КУпАП);

- виправні роботи (ст. 31 КУпАП);
- громадські роботи (ст. 301 КУпАП);
- адміністративний арешт (ст. 32 КУпАП).

До іноземців і осіб без громадянства за вчинення адміністративних правопорушень може бути застосовано (крім передбачених у ст. 24 КУпАП) адміністративне видворення за межі України¹.

Система адміністративних стягнень дозволяє виділити з їх переліку види адміністративних стягнень:

1. За порядком застосування адміністративні стягнення поділяються на такі, що:

- можуть застосовуватись як основні та як додаткові (оплатне вилучення та конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення чи безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення);
- можуть застосовуватись лише як основні (всі інші види адміністративних стягнень).

2. За характером впливу на особу адміністративні стягнення поділяються на:

- особисті, які спрямовані на особу правопорушника (попередження, адміністративний арешт, громадські роботи);
- майнові, які спрямовані на майновий стан правопорушника (штраф, оплатне вилучення предмета, конфіскація предмета, виправні роботи);

- особисто-майнові (позбавлення спеціального права).

3. Залежно від суб'єкта застосування адміністративні стягнення поділяються на такі, що:

- застосовуються лише судами (оплатне вилучення предмета, конфіскація предмета, позбавлення спеціального права, виправні роботи, громадські роботи, адміністративний арешт);

- застосовуються іншими органами та посадовими особами (попередження, штраф, видворення за межі України).

Стягнення також можуть бути:

- разовими, одномоментними (конфіскація, попередження, штраф);
- тривалими, розтягнутими в часі (адміністративний арешт, позбавлення прав, виправні роботи, громадські роботи).

Кожне адміністративне стягнення містить правовідновний потенціал. Його застосуванням припиняється протиправне становище і відновлюються порушені проступком юридичні відносини.

Система адміністративних стягнень суворо формалізована: ними є тільки ті засоби примусового впливу, які визначив законодавець. Будь-які інші, навіть якщо вони схожі зі стягненням за метою, змістом, назвою, до таких не належать. Так, слід розрізняти такі стягнення, як адміністративний арешт (ст. 32 КУпАП), оплатне вилучення предмета (ст. 28 КУпАП), конфіскація предмета (ст. 29 КУпАП), позбавлення спеціального права (ст. 30 КУпАП) від таких заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, як адміністративне затримання (ст. 261 КУпАП), вилучення речей і документів (ст. 265 КУпАП), тимчасове вилучення талона про проходження державного технічного огляду або ліцензійної картки на транспортний засіб (ст. 2653 КУпАП) відсторонення осіб від керування транспортними засобами, річковими і маломірними суднами та огляд на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції (ст. 266 КУпАП)¹.

Крім стягнень, передбачених у статтях 24 та 24¹ КУпАП, законодавець передбачив заходи виховного впливу, які застосовуються до неповнолітніх, які вчинили правопорушення у віці від 16 до 18 років. До них належать:

1) зобов'язання публічно або в іншій формі попросити вибачення у потерпілого;

2) попередження;

3) догана або сувора догана;

4) передача неповнолітнього під нагляд батькам або особам, які їх замінюють, чи під нагляд педагогічному або трудовому колективу за їх згодою, а також окремим громадянам на їх прохання.

Вважаємо за доцільне здійснити характеристику зазначених заходів впливу до неповнолітніх.

Так, зобов'язання публічно або в іншій формі попросити вибачення у потерпілого (п. 1 ч. 1 ст. 24¹ КУпАП) є найменш суворою мірою адміністративного стягнення. Воно застосовується органом публічної адміністрації в тих випадках, коли він дійшов висновку, що неповнолітній усвідомив неправомірність своєї поведінки, суспільну шкідливість вчиненого діяння і покається в цьому.

Попередження (п. 2 ч. 1 ст. 24¹ КУпАП) - більш суворий захід виховного впливу, і полягає він в усному оголошенні органом публічної адміністрації офіційного, від імені держави, осуду неповнолітнього правопорушника і його поведінки, що дістало вияв у вчиненні адміністративного правопорушення, яке не становить великої суспільної небезпеки.

Догана або сувора догана (п. 3 ч. 1 ст. 24¹ КУпАП) - захід морально-психологічного впливу, який застосовується до неповнолітніх правопорушників у разі систематичного невиконання встановлених правил поведінки і вчинення правопорушень, що свідчать про формування антигромадської установки. Догана чи сувора догана вважаються більш жорсткими заходами стягнення, ніж попередження. Вони супроводжуються офіційним, від імені держави, суворим осудом неповнолітнього правопорушника і вчиненого ним діяння.

Передача неповнолітнього під нагляд педагогічному або трудовому колективу (п. 4 ч. 1 ст. 24¹ КУпАП) становить покладання органом публічної адміністрації на відповідний колектив за його (колективу) згодою обов'язку здійснювати виховний вплив на неповнолітнього і контролювати його поведінку.

Передача неповнолітнього під нагляд окремим громадянам (п. 4 ч. 1 ст. 24¹ КУпАП) полягає в покладанні на них обов'язків з виховання неповнолітнього і контролю за його поведінкою.

Передача неповнолітнього під нагляд батькам або особам, які їх замінюють, допускається лише за наявності даних про їх здатність забезпечити позитивний вплив на нього та постійний контроль за його поведінкою. Бажання і згода неповнолітнього при цьому не вимагаються.

Під особами, що замінюють батьків, розуміються при цьому усиновителі, опікуни та піклувальники¹.

При передачі неповнолітнього під нагляд батькам, особам, що їх замінюють, педагогічному чи трудовому колективу орган публічної адміністрації не встановлює строків такого нагляду. Однак на практиці нагляд зазначеними особами здійснюється, як правило, не менше року.

Передача неповнолітнього під нагляд педагогічному або трудовому колективу являє собою покладання публічним органом на відповідний колектив з його (колективу) згоди обов'язку щодо здійснення виховного впливу на неповнолітнього і контролю за його поведінкою. Таким колективом може бути, наприклад, педагогічний колектив школи, у якій навчається неповнолітній, або трудовий колектив підприємства, де він працює. При цьому орган публічної влади (сьогодні це суд, суддя), що розглядає справу про правопорушення неповнолітнього, має бути упевненим у можливостях позитивного впливу такого колективу на неповнолітнього правопорушника, що передається колективу під нагляд.

Передача неповнолітнього під нагляд окремим громадянам визначається в покладанні на них обов'язків щодо виховання піднаглядного і контролю за його поведінкою. Вона застосовується тільки на прохання громадян, яким передається неповнолітній і які добре зарекомендували себе на педагогічній роботі чи в іншій сфері суспільно-корисної діяльності.

Неприпустима передача неповнолітнього батькові чи матері, позбавленим батьківських прав, а також батькам або іншим особам, що за рівнем культури і характером своєї поведінки не здатні позитивно впливати на нього².

Зазначені заходи застосовуються в адміністративно-судовому порядку і спрямовані на забезпечення виховного впливу щодо неповнолітнього. На відміну від аналогічних примусових заходів виховного характеру, які передбачені в ст. 105 КК України:

1) адміністративні заходи впливу, передбачені ст. 24і КУпАП, не належать до заходів, що звільняють від покарання;

2) з перерахованих заходів лише попередження та передача під нагляд батьків чи осіб, які їх замінюють, аналогічні тим, що передбачені в кримінальному законодавстві;

3) при здійсненні адміністративного впливу на неповнолітнього застосовується лише один захід; у кримінально-правовій нормі до неповнолітнього може бути застосовано кілька примусових заходів виховного характеру;

4) в КУпАП не визначається тривалість і порядок проведення заходів виховного впливу; в ч. 3 ст. 105 КК України зазначається тривалість здійснення деяких заходів.

Заходи виховного впливу, що застосовуються до неповнолітніх, відрізняються від адміністративних стягнень:

1) адміністративні стягнення застосовуються майже до усіх фізичних осіб, які вчинили правопорушення, і до юридичних осіб, заходи виховного впливу застосовуються лише до неповнолітніх правопорушників;

2) на відміну від адміністративних стягнень, заходи виховного впливу, які застосовуються до неповнолітніх, мають виховний та запобіжний характер і не є штрафними санкціями;

3) на відміну від заходів виховного впливу, система адміністративних стягнень, яка передбачена ст. 24 КУпАП, подається в законодавстві з урахуванням зростання суворості, заходи виховного впливу характеризуються однаковою мірою суворості (пояснюється це тим, що вони мають виховне спрямування);

4) на відміну від адміністративних стягнень, питання виконання постанов про застосування заходів виховного впливу не врегульоване законодавством.

Тому слід розрізняти заходи, що мають тільки виправно-виховний вплив (штраф, виправні роботи), і заходи, які нарівні з виправно-виховним впливом створюють умови, що виключають можливість учинення нових правопорушень (конфіскація, позбавлення спеціальних прав, наданих громадянам).

Характеристика адміністративних стягнень

Адміністративні стягнення, їх система та види містяться в різноманітних нормативно-правових актах публічної адміністрації. В той самий час більш системно вони зосереджені в КУпАП.

Зокрема, попередження (ст. 26 КУпАП) застосовується як самостійна міра за вчинення незначних адміністративних порушень, а також щодо осіб, які вперше вчинили проступок і при цьому мають позитивні характеристики. Зміст попередження як міри адміністративного стягнення полягає в офіційному, від імені держави, осудженні протиправного діяння органом публічної влади й у попередженні правопорушника про неприпустимість таких дій надалі. Воно розраховане на виховний ефект і не зачіпає ні майнових, ні інших прав порушника¹.

Як і будь-яке інше стягнення, попередження потребує юридичного оформлення у вигляді винесення письмової постанови, що відповідає вимогам ст. 283 КУпАП. Постанова про накладення адміністративного стягнення у вигляді попередження виконується органом (посадовою особою), який виніс постанову, шляхом оголошення постанови порушнику. Якщо постанова про накладення адміністративного стягнення у вигляді попередження виноситься під час відсутності порушника, йому вручається копія постанови в порядку і строки, передбачені ст. 285 КУпАП. Поряд із цим законодавець передбачає можливість фіксації попередження в іншій установленій законом формі. Також ст. 306 КУпАП визначає, що за вчинення порушень, передбачених статтями 116 КУпАП (порушення правил по охороні порядку і безпеки руху на річковому транспорті і маломірних суднах), 116 КУпАП (порушення правил, що забезпечують безпеку експлуатації суден на внутрішніх водних шляхах), 117 КУпАП (порушення правил користування річковими і маломірними суднами), адміністративні стягнення у вигляді попередження на місці оформляються способом, встановленим Міністерством внутрішніх справ України або спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади в галузі транспорту. До попередження, як і до будь-якого основного стягнення, може бути застосоване додаткове стягнення. Усні попередження посадових осіб не можуть розглядатися як стягнення.

Попередження як адміністративне стягнення слід відрізняти від попередження як запобіжного заходу протиправної поведінки та усного зауваження.

Штраф (ст. 27 КУпАП) - це грошове стягнення, що накладається на громадян і посадових осіб за адміністративні правопорушення у випадках і розмірі, встановлених законодавством України.

Необхідно наголосити, що це виключно грошове стягнення, яке є домінуючим видом, що передбачений як єдиний або альтернативний захід відповідальності за більшість адміністративних правопорушень.

Штраф - найбільш поширений вид адміністративного стягнення майнового характеру. Він накладається на правопорушників в адміністративному або судовому порядку у випадках і межах, передбачених законом. Розмір штрафу визначається переважно щодо офіційно встановленого розміру неоподаткованого мінімуму доходів громадян або, в окремих випадках, у кратному розмірі до вартості проїзду. Щодо посадових осіб, на відміну від громадян, чинним законодавством встановлені більш високі розміри стягнень.

Адміністративні штрафи можуть встановлюватись у відносно визначеному розмірі (за наявності верхньої межі - ст. 211 і КУпАП) та з визначенням верхньої та нижньої межі (ст. 173 КУпАП).

Таким чином, створюються умови для накладення стягнень, виходячи із самого виду правопорушення, з урахуванням особи, майнового стану винного. Крім цього, на розмір штрафу впливає вид суб'єктів правопорушення (громадяни, посадові особи тощо), посада суб'єкта, який накладає штраф, або вид органу влади.

При врегулюванні розмірів адміністративних штрафів законодавець підвищує їх за необхідності посилення відповідальності за повторність вчинення правопорушень: зростають штрафні санкції" передбачені за розпивання пива, алкогольних, слабоалкогольних напоїв та появу у заборонених законом місцях або поява у громадських місцях у п'яному вигляді (ст. 178 КУпАП); порушення працівниками підприємств, установ, організацій правил зберігання або перевезення вогнепальної, холодної чи пневматичної зброї і бойових припасів (ст. 195 КУпАП); азартні ігри, ворожіння в громадських місцях (ст. 181 КУпАП); порушення правил торгівлі і надання послуг працівникам торгівлі, громадського харчування та сфери послуг, громадянами, які займаються підприємницькою діяльністю (ст. 155 КУпАП) тощо.

Штраф має бути сплачений порушником не пізніше як через п'ятнадцять днів з дня вручення йому постанови про накладення штрафу, а в разі оскарження або опротестування такої постанови - не пізніше як через п'ятнадцять днів з дня повідомлення про залишення скарги або протесту без задоволення. У разі відсутності самостійного заробітку в осіб віком від шістнадцяти до вісімнадцяти років, які вчинили адміністративне правопорушення, штраф стягується з батьків або осіб, які їх замінюють. Штраф, накладений за вчинення адміністративного правопорушення, вноситься порушником в установу банку України, за винятком штрафу, що стягується на місці вчинення правопорушення, якщо інше не встановлено законодавством України.

В адміністративному провадженні штраф застосовується виключно як грошове стягнення, хоча в історії адміністративно-штрафної практики України відомі й інші його форми, наприклад натуральний штраф (зерном, картоплею) в сільській місцевості.

Отже, штраф в адміністративно-деліктній практиці - домінуюча форма адміністративної відповідальності, оскільки він передбачений як єдиний або альтернативний захід стягнення за більшість адміністративних правопорушень, що містяться в Особливій частині КУпАП.

Оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення (ст. 28 КУпАП) є специфічний вид грошово-матеріальних стягнень, накладених за вчинення адміністративних проступків з використанням спеціальних предметів, приладів, або безпосереднім об'єктом яких є заборонений предмет. Оплатне вилучення цього предмета полягає в його примусовому вилученні у особи, яка правомірно ним володіє, та подальшій реалізації з передачею одержаної суми колишньому власнику за винятком витрат з реалізації предмета (ч. 1 ст. 28 КУпАП).

В законодавстві цей захід стягнення застосовується, в основному, за порушення, які становлять найбільшу суспільну шкідливість. У більшості випадків оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення правопорушення, застосовується як додатковий захід (разом зі штрафом та позбавленням спеціального права, наданого особі). КУпАП передбачає оплатне вилучення як основний та додатковий захід стягнення (ст. 25 КУпАП).

Оплатне вилучення слід відрізнити від інших видів вилучення, таких як: реквізиція та конфіскація.

Реквізиція - адміністративно-примусовий захід, який застосовується органами публічної адміністрації у разі стихійного лиха, аварії, епідемії, епізоотії та за інших надзвичайних обставин; оплатне вилучення - захід адміністративного стягнення.

Реквізиція дістає вияв в оплатному відчуженні або тимчасовому вилученні на оплатній основі майна громадян або публічних органів, громадських організацій, оплатне вилучення поширюється тільки на конкретні предмети, знаряддя або безпосередній об'єкт проступку.

Якщо реквізиція не є санкцією з боку держави і ніяк не пов'язана з адміністративним правопорушенням, застосовується у виключних випадках, то оплатне вилучення - захід адміністративного стягнення за вчинення адміністративного проступку.

Реквізиція, на відміну від оплатного вилучення, може бути й тимчасовим заходом, який застосовується не тільки до громадян, а й до громадських організацій.

У разі реквізиції майна його попередній власник може вимагати взамін надання йому іншого майна, якщо це можливо, за оплатного вилучення правопорушнику як колишньому власнику реалізованої речі повертається лише виручена сума з відрахуванням витрат з реалізації вилученого предмета.

Оплатне вилучення предмета вважається більш м'яким заходом стягнення, ніж конфіскація. Від неї воно відрізняється оплатним характером. Так, за ті самі дії, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за одне з правопорушень щодо порушення правил зберігання або перевезення зброї як додаткове стягнення тягне конфіскацію зброї і бойових припасів (ч. 2 ст. 191 КУпАП), а вчинення того самого

проступку вперше (ч. 1 ст. 191 КУпАП) має наслідком застосування лише оплатного вилучення зброї і бойових припасів як додаткового стягнення.

Конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення (ст. 29 КУпАП), полягає в примусовій безоплатній передачі цього предмета у власність держави за рішенням суду. Конфісковано може бути лише предмет, який є у приватній власності порушника, якщо інше не передбачено законами України. Конфіскація вогнепальної зброї, інших знарядь полювання і бойових припасів не може застосовуватись до осіб, для яких полювання є основним джерелом існування.

Порядок застосування конфіскації, перелік предметів, які не підлягають конфіскації, встановлюються законодавством України.

Конфіскації також можуть підлягати гроші, одержані внаслідок вчинення адміністративного правопорушення. Цей вид стягнення характеризується тим, що конфіскується не все майно порушника, не будь-які речі, що мають споживчу вартість, а лише предмети, що пов'язані із вчиненням адміністративного правопорушення, і які знаходяться в приватній власності порушника. Конфіскований може бути лише предмет, який су приватній власності порушника, якщо інше не передбачено законами України. Цей вид стягнення вважається більш суворим заходом, ніж оплатне вилучення, і застосовується виключно за рішенням суду.

Конфіскація як адміністративне стягнення є судово-адміністративним заходом, що застосовується, як правило, як додаткове разом з основним стягненням.

Тільки як основний вид адміністративного стягнення вона застосовується за порушення деяких митних правил (ч. 2 ст. 323, ст. 326 МК України). На відміну від конфіскації, передбаченої КУпАП, у митному законодавстві вона здійснюється незалежно від того, чи є вилучені товари, транспортні засоби власністю особи, яка вчинила порушення митних правил, чи є вона власником безпосередніх предметів порушення митних правил, товарів із спеціально виготовленими сховищами (тайниками), що використовувалися для приховування безпосередніх предметів порушення митних правил від митного контролю, транспортних засобів, що використовувалися для переміщення безпосередніх предметів порушення митних правил через митний кордон України (п. 3 ч. 1 ст. 322 МК України). Неможлива конфіскація предмета, виражена в грошовому еквіваленті, - рівноцінна предмету, який підлягає конфіскації. Конфіскація як адміністративне стягнення не пов'язана з відшкодуванням завданих громадянам майнових збитків, за винятком випадків скасування відповідної постанови органу адміністративної юрисдикції з закриттям провадження у справі про адміністративні правопорушення, коли особа має право вимагати повернення незаконно відчуженого майна або сплати його вартості. Оцінка конфіскованого майна проводиться комісією за спеціально встановленими правилами.

Конфіскація як адміністративне стягнення відрізняється від реєвизиції, яка полягає в примусовому вилученні державою у власника майна в державних або суспільних інтересах із сплатою йому його вартості. Конфіскація в адміністративному порядку не переслідує цілей задоволення державної необхідності, яку виконує реєвизиція. Її мета - примушення особи до виконання покладених на неї законом обов'язків, вплив на правопорушника в інтересах відповідальності за проступок.

Від вилучення речей і документів конфіскація відрізняється:

- 1) правовою основою застосування (різні норми КУпАП);
- 2) порядком застосування (конфіскація - судовий, вилучення - позасудовий);
- 3) предметами, які необхідно вилучити (на відміну від конфіскації, яка застосовується до правопорушника, вилученню підлягають речі і документи, які виявлені під час затримання правопорушника, його особистого огляду або огляду його речей);
- 4) вилучення речей застосовується як захід адміністративного припинення правопорушення, конфіскація - як адміністративне стягнення.

Позбавлення спеціального права, наданого громадянину (ст. 30 КУпАП), застосовується за грубе або систематичне порушення порядку користування цим правом. Фактичне позбавлення спеціального права дістає вияв у вилученні відповідного документа, який надає таке право (посвідчення водія, посвідчення мисливця).

Слід зазначити, що позбавлення наданого даному громадянину права полювання застосовується на строк до трьох років за грубе або систематичне порушення порядку користування цим правом (ч. 1 ст. 30 КУпАП), а позбавлення наданого даному громадянину права керування транспортними засобами застосовується на строк до трьох років за грубе або повторне порушення порядку користування цим правом або на строк до десяти років за систематичне порушення порядку користування цим правом (ч. 2 ст. 30 КУпАП).

Адміністративне законодавство України передбачає певні пільги для осіб, які користуються спеціальним правом керування транспортним засобом у зв'язку з інвалідністю. Ці особи можуть бути позбавлені такого права тільки у виняткових випадках (ч. 2 ст. 30 КУпАП), якщо вони керували транспортним засобом у стані алкогольного або наркотичного сп'яніння, або під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, а також у разі невиконання вимоги працівника міліції про зупинку транспортного засобу, залишення на порушення вимог встановлених правил місця дорожньо-транспортної пригоди, учасниками якої вони є, ухилення від огляду на наявність алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції.

Позбавлення права полювання не може застосовуватись до осіб, для яких полювання є основним джерелом існування.

Слід зазначити, що постанова про позбавлення права керування транспортними засобами виконується посадовими особами органів внутрішніх справ, зазначеними у пунктах 2 і 3 ч. 2 ст. 222 КУпАП, а саме: начальник або заступник начальника відділення (відділу, управління, департаменту), командир або заступник командира окремого підрозділу Державтоінспекції Міністерства внутрішніх справ України, начальник відділу внутрішніх справ

або особа, яка виконує його обов'язки; працівники Державтоінспекції Міністерства внутрішніх справ України, які мають спеціальні звання.

Постанова про позбавлення права керування річковими і маломірними суднами виконується начальником Головної державної інспекції України з безпеки судноплавства та його заступниками, капітаном річкового порту. Разом з тим, постанова про позбавлення права полювання виконується посадовими особами органів, мисливського господарства (ст.242 КУпАП).

Слід зауважити, що ст. 318 КУпАП визначає, що у разі винесення постанови про позбавлення права керування транспортним засобом, річковим або маломірним судном вилучене посвідчення водія (свідоцтво, диплом) особі, щодо якої застосовано даний захід адміністративного стягнення, не повертається. Так, дія виданого замість вилученого посвідчення водія (свідоцтва, диплома) тимчасового дозволу на зазначене право керування продовжується до закінчення строку, встановленого для подання скарги, або до прийняття рішення у скарзі. Але, якщо в результаті розгляду скарги буде прийнято рішення про скасування постанови і закриття справи або про заміну позбавлення права керування транспортним засобом, річковим або маломірним судном іншим заходом стягнення (пункти 3 і 4 ч. 1 ст. 293 КУпАП), вилучене посвідчення водія (свідоцтво, диплом) повертається особі, у якої його було вилучено.

Також ст. 319 КУпАП визначає, що виконання постанови про позбавлення права полювання провадиться шляхом вилучення посвідчення мисливця. Доцільно зазначити, що у разі ухилення особи, позбавленої права полювання, від здачі посвідчення мисливця органи мисливського господарства, вилучення посвідчення мисливця провадять у встановленому порядку. Порядок вилучення посвідчення мисливця встановлюється спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади в галузі лісового господарства.

Слід зауважити, що законодавець передбачає існування інших видів спеціальних прав (лісорубний квиток (ордер) ст. 67 КУпАП, лісовий квиток (ст. 70 КУпАП)), але не вбачає можливості їх позбавлення.

Виправні роботи (ст. 31 КУпАП) застосовуються на строк до двох місяців з відбуванням їх за місцем постійної роботи особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, і з відрахуванням до двадцяти відсотків заробітку в доход держави.

Метою цього стягнення є грошове покарання, вплив на матеріальні інтереси порушника та його перевиховання в умовах трудового колективу. Дане стягнення не може бути застосоване до недієздатних осіб, пенсіонерів, інвалідів, вагітних жінок, осіб, які не мають постійного місця роботи, а також до військовослужбовців, військовозобов'язаних та резервістів під час проходження зборів, до осіб рядового і начальницького складів органу виконавчої влади з питань виконання покарань, органів внутрішніх справ і Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України (ч. 1 ст. 15 КУпАП).

Виправні роботи застосовуються за вчинення деяких адміністративних проступків з особливою антигромадською спрямованістю, близьких до злочинів: дрібного хуліганства (ст. 173 КУпАП); поширювання неправдивих чуток (ст. 173і КУпАП); злісної непокори законному розпорядженню або вимозі працівника міліції, члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, військовослужбовця (ст. 185 КУпАП); повторного протягом року порушення встановленого порядку організації проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій (ч. 2 ст. 185і КУпАП); публічних закликів до невиконання вимог працівника міліції чи посадової особи Військової служби правопорядку у Збройних Силах України (ст. 1857 КУпАП).

Виправні роботи призначаються постановою районного, районного у місті, міського чи міськрайонного суду (судді) про застосування виправних робіт.

Дана постанова надсилається центральному органу виконавчої влади з питань виконання покарань на виконання не пізніше як наступного дня після її винесення.

Виправні роботи відповідно до ст. 31 КУпАП відбуваються за місцем постійної роботи порушника. На підставі постанови про виправні роботи із заробітку порушника провадяться відрахування в доход держави протягом строку відбування адміністративного стягнення в розмірі, визначеному постановою.

Відбування виправних робіт обчислюється часом, протягом якого порушник працював і з його заробітку провадилось відрахування. Кількість днів, відпрацьованих порушником, має бути не менше кількості робочих днів, що припадають на встановлений районним, районним у місті, міським чи міськрайонним судом (суддею) календарний строк стягнення. Якщо порушник не відпрацював зазначеної кількості робочих днів і відсутні підстави для зарахування невідпрацьованих днів у строк стягнення, відбування виправних робіт триває до повного відпрацювання порушником належної кількості робочих днів. У строк відбування стягнення зараховується час, протягом якого порушник не працював з поважних причин і йому відповідно до закону виплачувалась заробітна плата. До цього строку також зараховується час хвороби, час, наданий для догляду за хворим, і час проведений у відпустці по вагітності і родах. Час хвороби, спричиненої сп'янінням або діями, пов'язаними зі сп'янінням, до строку відбування виправних робіт не зараховується.

Як вже йшлося вище, із заробітку порушника в доход держави проводяться відрахування в розмірі, встановленому постановою районного суду (судді), в межах 20% заробітку. До суми останнього входять: заробітна плата за основним місцем роботи, за сумісництвом, гонорари, які отримані відповідно до договорів та трудових угод. Відрахування не допускаються з пенсій та допомог, які отримуються у порядку соціального забезпечення та страхування, а також з виплат одноразового характеру. Відрахування здійснюються з усієї суми заробітку без виключення з нього податків та інших платежів.

Застосування цього заходу окрім матеріальних втрат для порушника передбачає і деякі правообмеження: забороняється надання чергової відпустки в період відбування покарання; час відбування виправних робіт не зараховується до стажу роботи, який надає право на отримання щорічної відпустки, надбавок до заробітної плати та інших пільг.

Виправні роботи, що призначаються постановою районного, районного у місті, міського чи міськрайонного суду (судді) в адміністративному порядку, не тягнуть судимості, не є підставою для звільнення з роботи, і їх необхідно відрізняти від виправних робіт, передбачених КК України (ст. 57). Останні призначаються відповідно до вироку суду за вчинення злочину на строк від 6 місяців до 2 років і тягнуть судимість.

У разі ухилення особи від відбування виправних робіт, застосованих за вчинення дрібного хуліганства, постановою судді невідбутий строк виправних робіт може бути замінено штрафом від трьох до семи неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або адміністративним арештом з розрахунку один день арешту за три дні виправних робіт, але не більш як на п'ятнадцять діб.

Громадські роботи (ст. 301 КУпАП) полягають у виконанні особою, яка вчинила адміністративне правопорушення, у вільний від роботи чи навчання час безоплатних суспільно корисних робіт, вид яких визначають органи місцевого самоврядування.

Громадські роботи призначаються районним, районним у місті, міським чи міськрайонним судом (суддею) на строк від двадцяти до шістдесяти годин і відбуваються не більш як чотири години на день.

Громадські роботи не призначаються особам, визнаним інвалідами першої або другої групи, вагітним жінкам, жінкам старше 55 років та чоловікам старше 60 років (ч. 3 ст. 301), а також не призначаються до військовослужбовців, військовозобов'язаних та резервістів під час проходження зборів, до осіб рядового і начальницького складів Державної кримінально-виконавчої служби України, органів внутрішніх справ і Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України (ч. 1 ст. 15 КУпАП).

При виконанні постанови міськрайонного суду (судді) про застосування громадських робіт надсилається на виконання органу виконавчої влади з питань виконання покарань не пізніше наступного дня після її винесення. Виконання стягнення у вигляді громадських робіт здійснюється на основі участі порушників у суспільно корисній праці, види якої визначають органи місцевого самоврядування.

Строк стягнення у вигляді громадських робіт обчислюється в годинах, протягом яких порушник виконував визначену суспільно корисну працю. Громадські роботи виконуються не більш як чотири години на день, а неповнолітніми - дві години на день (ст. 3212 КУпАП).

Слід зазначити, що на власника підприємства, установи, організації або уповноваженого ним органу за місцем відбування порушником громадських робіт покладається: погодження з органом виконавчої влади з питань виконання покарань переліку об'єктів, на яких порушники відбувають громадські роботи, та видів цих робіт; контроль за виконанням порушниками визначених для них робіт; своєчасне повідомлення органів, що видають виконанням даного виду стягнення, про ухилення порушника від відбування стягнення; ведення обліку та інформування органів, що видають виконанням даного стягнення, про кількість відпрацьованих порушником годин.

Разом із тим, у разі ухилення порушника від відбування громадських робіт постановою судді невідбутий строк громадських робіт може бути замінено адміністративним арештом з розрахунку один день арешту за п'ять годин громадських робіт, але не більш як на п'ятнадцять днів (ст. 3214 КУпАП).

Адміністративний арешт (ст. 32 КУпАП) - найбільш суворий захід адміністративного стягнення, який застосовується у виняткових випадках за окремі види адміністративних правопорушень на строк до п'ятнадцяти діб.

Він призначається районним, районним у місті, міським чи міськрайонним судом (суддею).

Винятковість адміністративного арешту дістає вияв у тому, що він встановлюється за вчинення адміністративних проступків з особливою антигромадською спрямованістю, які найбільш наближені до кримінально-караних. У КУпАП адміністративний арешт призначається за вчинення таких правопорушень:

- незаконне вироблення, придбання, зберігання, перевезення, пересилання наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах (ст. 44 КУпАП);
- дрібне хуліганство (ст. 173 КУпАП);
- розпивання пива, алкогольних, слабоалкогольних напоїв у громадських місцях або поява у громадських місцях у п'яному вигляді (ч. 3 ст. 178 КУпАП);
- злісна непокоря законному розпорядженню або вимозі працівника міліції, члена громадського формування з охорони громадського порядку, військовослужбовця (ст. 185 КУпАП);
- порушення порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій (ст. 185і КУпАП);
- прояв неповаги до суду (ст. 1853 КУпАП) тощо.

Адміністративний арешт не може застосовуватись до вагітних жінок, жінок, які мають дітей віком до дванадцяти років, до осіб, які не досягли вісімнадцяти років, до інвалідів першої та другої груп (ч. 2 ст. 32 КУпАП), а також до військовослужбовців, військовозобов'язаних та резервістів під час проходження зборів та осіб рядового і начальницького складів органу виконавчої влади з питань виконання покарань, органів внутрішніх справ і Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України (ч. 1 ст. 15 КУпАП).

Застосування адміністративного арешту не тягне судимості, не є підставою для звільнення з роботи і не перериває трудового стажу. Однак час перебування під арештом не включається до стажу, який надає право на щорічну відпустку, і заробітна плата за період утримання під арештом не сплачується.

Слід зазначити, що постанова районного, районного у місті, міського чи міськрайонного суду (судді) про застосування адміністративного арешту виконується негайно після її винесення. Осіб, підданих адміністративному арешту, тримають під вартою в місцях, що їх визначають органи внутрішніх справ. При виконанні постанови про застосування адміністративного арешту арештовані піддаються особистому оглядові. Строк адміністративного затримання зараховується до строку адміністративного арешту. Відбування адміністративного арешту провадиться за правилами, встановленими законодавством України.

Разом із тим, особи, піддані адміністративному арешту за правопорушення, передбачені ч. 1 ст. 44 КУпАП (незаконні виробництво, придбання, зберігання, перевезення, пересилання наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах), ст. 173 КУпАП (дрібне хуліганство), ст. 1732 КУпАП (вчинення насильства в сім'ї, невиконання захисного припису або не проходження корекційної програми), ч. 3 ст. 178 КУпАП (розпивання пива (крім безалкогольного), алкогольних, слабоалкогольних напоїв на вулицях, у закритих спортивних спорудах, у скверах, парках, у всіх видах громадського транспорту (включаючи транспорт міжнародного сполучення) та в інших заборонених законом місцях, крім підприємств торгівлі і громадського харчування, в яких продаж пива, алкогольних, слабоалкогольних напоїв на розлив дозволена відповідним органом місцевого самоврядування, або поява в громадському місці у п'яному вигляді, що ображає людську гідність і громадську мораль - вчинені особою яка двічі протягом року піддавалась адміністративному стягненню за зазначені вище правопорушення), ст. 185 КУпАП (злісна непокоря законному розпорядженню або вимозі працівника міліції, члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, військовослужбовця), ч. 2 ст. 185' КУпАП (порушення порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій повторно протягом року після застосування заходів адміністративного стягнення або їх організатором) і ч. 1 ст. 185а КУпАП (неповага до суду, що виразилась у злісному ухиленні від явки до суду свідка, потерпілого, позивача, відповідача або в невідкорені зазначених осіб та інших громадян розпорядженню головуючого чи в порушенні порядку під час судового засідання, а також само вчинення будь-яких дій, які свідчать про явну зневагу до суду або встановлених у суді правил), використовуються на фізичних роботах. Організація трудового використання осіб, підданих адміністративному арешту, покладається на виконавчі органи сільських, селищних, міських рад. Особам, підданим адміністративному арешту, за час перебування під арештом заробітна плата за місцем постійної роботи не виплачується.

Видворення за межі України іноземців і осіб без громадянства за вчинення адміністративних правопорушень, які грубо порушують правопорядок.

Треба відзначити, що Закон України "Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства"¹ не чітко визначає підстави видворення іноземців та осіб без громадянства.

Стаття 30 встановлює, що примусово видворити іноземця можливо тільки на підставі винесеної за позовом центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції (Державної міграційної служби України), органу охорони державного кордону (Державної прикордонної служби України), СБУ, постанови адміністративного суду, піддрунтям для якого є:

1) якщо вони не виконали в установлений строк без поважних причин рішення про примусове повернення в країну походження або третю країну;

2) якщо є обґрунтовані підстави вважати, що іноземець або особа без громадянства ухилятимуться від виконання рішення про примусове повернення в країну походження або третю країну.

В той же час Закон України "Про імміграцію" (ст. 13) визначає наступну підставу для видворення іноземців та осіб без громадянства:

у випадку якщо особа, яка позбавлена дозволу на імміграцію, та своєчасно не виїхала з України.

Дана підстава передбачає складну систему щодо позбавлення дозволу на імміграцію, підстави для позбавлення якого перераховані в ст. 12 Закону України "Про імміграцію":

1) з'ясується, його надано на підставі свідомо неправдивих відомостей, підроблених документів чи документів, що втратили чинність;

2) іммігранта засуджено в Україні до позбавлення волі на строк більше одного року і вирок суду набрав законної сили;

3) дії іммігранта становлять загрозу національній безпеці України, громадському порядку в Україні;

4) це є необхідним для охорони здоров'я, захисту прав і законних інтересів громадян України;

5) іммігрант порушив законодавство про правовий статус іноземців та осіб без громадянства;

6) в інших випадках, передбачених законами України¹.

Слід відмітити, що центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції (Державна міграційна служба України), або орган охорони державного кордону (Державна прикордонна служба України) на підставі відповідного рішення з наступним повідомленням протягом 24 годин прокурора розміщує іноземців та осіб без громадянства, які підлягають примусовому видворенню, у пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають на території України. Вони перебувають у зазначених пунктах тимчасового перебування, протягом строку, необхідного для виконання рішення суду про примусове видворення, але не більш як дванадцять місяців.

Рішення суду про примусове видворення іноземця або особи без громадянства виконується територіальним органом центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції (Державною міграційною службою України), а стосовно іноземців та осіб без громадянства, затриманих ним у межах контрольованих прикордонних районів під час спроби або після незаконного перетинання державного кордону України, - органом охорони державного кордону (Державною прикордонною службою України). Контроль за правильним і своєчасним виконанням рішення про примусове видворення здійснюється органом, за чийм позовом суд прийняв рішення про примусове видворення. З метою контролю за виконанням іноземцем або особою без громадянства рішення про примусове видворення службові особи органу охорони державного кордону (Державної прикордонної служби України) або центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції (Державної міграційної служби України), здійснюють супровід такого іноземця або особи без громадянства.

Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції (Державна міграційна служба України), службова особа якого супроводжувала іноземця та особу без громадянства, яку примусово видворено за зверненням органу Служби безпеки України, інформує такий орган про виконання рішення про примусове видворення

Накладення адміністративних стягнень

Накладення адміністративного стягнення - це важливий юридичний факт. З моменту його виникнення особа перебуває у стані притягнення до адміністративної відповідальності і повинна виконувати звернені до неї вимоги, які передбачені законодавцем¹.

Загальні правила накладення стягнень за адміністративні правопорушення, які конкретизують і поглиблюють конституційні принципи верховенства права, законності, гуманізму, індивідуалізації адміністративної відповідальності, закріплено в гл. 4 КУпАП.

Стягнення за адміністративне правопорушення накладається в межах, встановлених нормативним актом, який передбачає відповідальність за вчинене правопорушення. При накладенні стягнення враховуються характер вчиненого правопорушення, особа порушника, ступінь його вини, майновий стан, обставини, що пом'якшують чи обтяжують відповідальність (ст. 33 КУпАП).

Особу порушника характеризують, перш за все, ознаки, властиві суб'єкту проступку (вік, стать, службове становище, соціальний стан, протиправна поведінка в минулому), а також поведінка в трудовому колективі і в побуті, ставлення до сім'ї, колег по роботі, навчанню тощо. Всі ці обставини мають бути встановлені органом (посадовою особою), який розглядає справу, щоб мати повне уявлення про особу порушника.

Важливою умовою і основою індивідуалізації адміністративного стягнення є врахування обставин справи, які пом'якшують або обтяжують відповідальність. Ці обставини врегульовані в статтях 34,35 КУпАП. Так, до обставин, що пом'якшують відповідальність за адміністративне правопорушення, належать: щире розкаяння винного; відвернення винним шкідливих наслідків проступку, добровільне відшкодування збитків або усунення заподіяної шкоди; вчинення правопорушення під впливом сильного душевного хвилювання або за збігу тяжких особистих чи сімейних обставин; вчинення правопорушення неповнолітнім; вчинення правопорушення вагітною жінкою або жінкою, яка має дитину віком до одного року.

Закон не встановлює вичерпного переліку обставин, що пом'якшують відповідальність. Органу адміністративної юрисдикції (посадовій особі) надається право визнати пом'якшувачими обставини, які не зазначені в законодавстві. Теоретично до таких обставин можуть бути віднесені: позитивна характеристика з місця роботи, проживання, похилий вік особи, заслуги перед державою, активна участь у громадському житті тощо.

З іншого боку, законодавство передбачає вичерпний перелік обставин, що обтяжують відповідальність. Врахування інших обтяжуючих обставин, не передбачених ст. 35 КУпАП, є неможливим і впливає на законність прийнятого рішення.

Обставинами, що обтяжують відповідальність за адміністративні правопорушення (ст. 35 КУпАП), визнаються:

- продовження протиправної поведінки, незважаючи на вимогу уповноважених на те осіб припинити її;
- повторне протягом року вчинення однорідного правопорушення, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню; вчинення правопорушення особою, яка раніше вчинила злочин;
- втягнений неповнолітнього в правопорушення;
- вчинення правопорушення групою осіб;
- вчинення правопорушення в умовах стихійного лиха або за інших надзвичайних обставин;
- вчинення правопорушення в стані сп'яніння. Орган (посадова особа), який накладає стягнення, залежно від характеру адміністративного правопорушення може не визнати цю обставину обтяжуючою.

При вчиненні однією особою двох або більше адміністративних правопорушень адміністративне стягнення накладається за кожне правопорушення окремо (ч. 1 ст. 36 КУпАП).

Якщо особа вчинила кілька адміністративних правопорушень, справи про які одночасно розглядаються одним і тим самим органом (посадовою особою), стягнення накладається в межах санкції, встановленої за більш серйозне правопорушення з числа вчинених. До основного стягнення в цьому разі може бути приєднане одне з додаткових стягнень, передбачених статтями про відповідальність за будь-яке з вчинених правопорушень.

Такий порядок застосування стягнень зумовлений тим, що справи про адміністративні правопорушення однієї і тієї самої особи вирішують частіше за все різні публічні органи (посадові особи) в межах своїх повноважень.

Якщо особа вчинила кілька адміністративних правопорушень, справи про які розглядаються одним і тим самим органом (посадовою особою), стягнення накладається в межах санкції, встановленої за більш серйозне правопорушення з числа вчинених. До основного стягнення в цьому разі може бути приєднане одне з додаткових стягнень, передбачених статтями про відповідальність за будь-яке з вчинених правопорушень (ч. 2 ст. 36 КУпАП). Так, за одночасного розгляду справ про незаконну торговельну діяльність і злісну непокору законному розпорядженню чи вимозі працівника міліції, вчинених однією особою, суддя районного (міського) суду може застосувати адміністративний арешт на строк до 15 діб з конфіскацією предметів незаконної торгівлі.

Адміністративне стягнення може бути накладене не пізніше як через 2 місяці з дня вчинення правопорушення, а при триваючому правопорушенні - не пізніше як через 2 місяці з дня його виявлення, за винятком випадків, коли справи про адміністративні правопорушення відповідно до КУпАП підвідомчі суду (судді) (ч. 1 ст. 38 КУпАП). Таким чином, для більшості правопорушень точкою відліку строку давності притягнення до адміністративної відповідальності є день вчинення правопорушення. При цьому день вчинення правопорушення в 2-місячний строк не включається. Строк спливає о 24 годині останньої доби другого місяця.

Якщо справи про адміністративні правопорушення відповідно до КУпАП чи інших законів підвідомчі суду (судді), стягнення може бути накладене не пізніше як через 3 місяці з дня вчинення правопорушення, а за триваючого

правопорушення - не пізніше як через 3 місяці з дня його виявлення. У разі відмови в порушенні кримінальної справи або закриття кримінальної справи, але за наявності в діях порушника ознак адміністративного правопорушення, адміністративне стягнення може бути накладене не пізніше як через місяць з дня прийняття рішення про відмову в порушенні кримінальної справи або про її закриття.

Адміністративне стягнення за вчинення корупційного правопорушення може бути накладене протягом трьох місяців з дня виявлення, але не пізніше одного року з дня його вчинення.

За триваючого правопорушення початок перебігу строку давності визначається по-іншому. Точкою відліку тут є момент виявлення проступку. Це пояснюється характером триваючих правопорушень. Вони вчиняються більш-менш тривалий час, характеризуються безперервним здійсненням єдиного діяння. До них може бути віднесене, наприклад, ухилення від прибуття за викликом до прокуратури, зберігання алкогольних напоїв домашнього виготовлення, проживання без паспорта тощо.

У ч. 2 ст. 328 МК України законодавець зазначає, що у разі відмови в порушенні кримінальної справи або закриття кримінальної справи, але за наявності в діях правопорушника ознак порушення митних правил, стягнення у вигляді попередження, штрафу може бути накладене не пізніше як через місяць з дня прийняття рішення про відмову в порушенні кримінальної справи або про її закриття. При цьому товари та транспортні засоби підлягають конфіскації незалежно від часу вчинення або виявлення порушення митних правил.

Накладення адміністративного стягнення тягне для порушника певні несприятливі юридичні наслідки.

По-перше, повторне, протягом року вчинення однорідного правопорушення, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню, визнається обтяжуючою обставиною, про що згадувалось вище.

По-друге, законодавство про адміністративні правопорушення досить часто розглядає повторність як кваліфікуючу обставину. У зв'язку з цим у ст. 39 КУпАП встановлено строк, після закінчення якого особа вважається такою, що не була піддана адміністративному стягненню.

Так, якщо особа, піддана адміністративному стягненню, протягом року з дня закінчення виконання стягнення не вчинила нового адміністративного правопорушення, то ця особа вважається такою, що не була піддана адміністративному стягненню.

Для визнання особи такою, що не була піддана адміністративному стягненню, не потрібно видання будь-якого спеціального документа. Стягнення погашається автоматично після закінчення зазначеного строку і у випадках невчинення протягом цього строку нового адміністративного проступку. Якщо особа вчинить нове правопорушення до погашення стягнення за попереднє, перебіг строку переривається. Давність у цих випадках починається з моменту закінчення виконання адміністративного стягнення, призначеного за новий проступок.

Підбиваючи підсумок вищевикладеного, необхідно зазначити, що протягом досить тривалого періоду правова наукова думка, розкриваючи зміст адміністративних стягнень, в першу чергу вказувала на їх каральний зміст. Однак не можна не зазначити, що виховний та профілактичний потенціал стягнень теж не залишався без уваги.

Таким чином, поступово мета адміністративних стягнень розширювалася за рахунок саме превентивно-виховної складової. Тож, метою адміністративного стягнення є: виховання осіб, які вчинили правопорушення, в дусі додержання законів України, поваги до правил співжиття; запобігання скоєнню нових правопорушень як особами, на яких накладені адміністративні стягнення, так і іншими особами тощо.

Запитання для самоконтролю.

Питання для обговорення

1. Правопорушення та відповідальність.
2. Відповідальність органів державної влади та місцевого самоврядування, державних і комунальних підприємств, установ і організацій, посадових осіб за правопорушення у сфері публічного адміністрування.
3. Відповідальність недержавних організацій, органів і осіб, які не перебувають на державній службі чи службі в органах місцевого самоврядування, за правопорушення у сфері публічного адміністрування.
4. Правопорушення та відповідальність при здійсненні міжнародної публічної діяльності.

Перелік ключових термінів та понять теми

Державна влада та місцеве самоврядування, правопорушення, відповідальність.

Питання для самоконтролю:

4. Правовий статус Антимонопольного комітету України. Засоби запобігання монополізації товарних ринків, що здійснюються органами Антимонопольного комітету України.
5. Види порушень антимонопольного законодавства та засоби запобігання їм.
6. Правове регулювання прогнозування та планування економічного та соціального розвитку.
7. Правові засади приватизації державного майна. Приватизаційний процес.

Додаткові джерела:

1. Воронкова В. Г. Менеджмент в державних організаціях: Навч. посіб. — К.: Професіонал, 2009.
2. Гелей С., Рутар С., Кендус О. Політико-правові системи світу: Навч. посіб. / Укоопспілка; Львівська комерційна академія. — Л.: Вид-во Львівської комерційної академії, 2002. — 220 с.
3. Гнилорыбов В. В., Тихонов В. Н. Государственное строительство и местное самоуправление в Украине: Учеб. пособие / Восточнукраинский национальный ун-т им. Владимира Даля. — Луганск, 2009. — 370 с.

ОСНОВНІ ТЕРМІНИ:

Публічна адміністрація — 1) сукупність органів, які утворюються для здійснення (реалізації) публічної влади; 2) система організаційно-структурних утворень, які на законних підставах набули владних повноважень для реалізації публічних інтересів.

Публічне управління — цілеспрямований, владний, в рамках правових установлень і обов'язковий для виконання вплив уповноважених суб'єктів на суспільну систему з метою її удосконалення відповідно до публічних інтересів. Як правило такий вплив здійснюється публічною адміністрацією шляхом прийняття управлінських актів.

Реагування на звернення громадян — прийняття рішень компетентними суб'єктами публічної адміністрації по суті пропозицій (зауважень), заяв (клопотань), скарг.

Скарга — звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб.

Стадія провадження (адміністративного) — складова частина провадження; відносно самостійні сукупності процесуальних дій, які вирішують локальні завдання в межах провадження (наприклад, порушення справи).

Суб'єкти адміністративного процесу – це носії прав і обов'язків по реалізації процесуальної діяльності у сфері публічного управління, які здатні надати права щодо процесуальної діяльності реалізовувати, а покладені обов'язки щодо процесуальної діяльності виконувати.

Суб'єкт владних повноважень — орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

6. Закон України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» // Відомості Верховної Ради України. - 2000. - №48.- С. 409.
7. Закон України «Про джерела фінансування органів державної влади» від 20.06.1999 р. №783-ХІУ // Уряд, кур'єр. - 1999. -№ 165.
8. Закон України «Про звернення громадян» від 02.10.96 р. №393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № 47. - С. 256.
9. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. - 1997. -№ 24. - С. 170.
10. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квіт. 1999 р. № 586-ХІУ // Офіц. вісник України. - 1999. - № 18. - С. 190.
11. Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток: [монографія] / [Алексеев В. М. та ін.; за заг. ред. Толстоухова А. В., Нижник Н. Р., Гончарук Н. Т.]; Секретаріат Каб. Міністрів України. - Д.: Монолит, 2010. - 400 с.
12. Публічна влада та управління: принципи і механізми реалізації: Монографія. / Н.Р. Нижник (заг.ред.) — Чернівці : Технодрук, 2008. — 432с.
13. Реформа публічної адміністрації в Україні: проекти концепції та законів / І. Коліушко, В. Тимошук (упорядники). — К.: Фокус-Ю, 2006. — 192с.
14. Тимошук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії / В. П. Тимошук ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, Центр політ.-прав. реформ. - К.: Конус-Ю, 2010. - 296 с.

Нормативно-правові акти

15. Закон України "Про місцеві державні адміністрації": Станом на 20 грудня 2005 року // Верховна Рада України. — Офіц. вид. — К.: Парламентське видавництво, 2006. — 35с. — (Серія "Закони України").
16. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" (За станом на 01.02.2009р.): Офіційне видання // ВР України. - Київ: Парламентське вид-во, 2009 р.
17. Закон України "Про службу в органах місцевого самоврядування" (За станом на 24.02.2009 р.) : Офіційне видання // ВР України. - Київ: Парламентське вид-во, 2009 р.
18. Закон України „Про Кабінет Міністрів України” // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, № 9, с. 58
19. Закон України «Про державну службу»// Відомості Верховної Ради України. - 1993. - №52. – с.490.
20. Закон України «Про звернення громадян» // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - №47. – с. 256.
21. Закон України «Про політичні партії в Україні» // Відомості Верховної Ради України, 2001 р., N 23, с. 118.
22. Закон України «Про об'єднання громадян» // Відомості Верховної Ради України. - 1992. - №34. - с. 504.
23. Про структуру місцевих державних адміністрацій // Постанова Кабінету Міністрів України від 11.05.2005 № 328.

Підручники та навчальні посібники

24. Мельник А.Ф. Державне управління: підручник / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна; за ред. А.Ф. Мельник. - К.: Знання, 2009. - 582 с.
25. Державне управління: навч. посіб. / В.Я. Малиновський. - Луцьк, 2000. - 558 с.
26. Державне управління та державна служба: словник-довідник / О.Ю. Оболенський. - К.: КНЕУ, 2005. - 208 с.
27. Дзюндзюк В.Б. Ефективність діяльності публічних організацій: монографія / В.Б. Дзюндзюк. - Х.: ХарPI УАДУ «Магістр», 2003. - 236 с.
28. Адміністративне право: підручник / [Ю. П. Битяк та ін.]; за заг. ред. проф. Ю. П. Битяка [та ін.]; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. - Х.: Право, 2010. - 624 с.
29. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні / За ред. В.В. Кравченка, М.О. Баймуратова, О.В. Батанова. — К.: Атіка, 2007. — 864 с.
30. Алексеев В. М., Андрійко О. Ф., Бабиш О. М., Гончарук Н. Т., Гудима Н. В., Дніпренко Н. К.. Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи: [кол. моногр.] / Секретаріат Кабінету Міністрів України / Ніна Романівна Нижник (заг. ред.), Наталія Трохимівна Гончарук (заг. ред.). — [Д] [Монолит], 2009. — 383 с.
31. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади — К.: Наукова думка, 2009. — 304 с.
32. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади — Х.: Право, 2005. — 304 с.
33. Богуцький В. В. Адміністративне право України як галузь права: [навч. посіб.] / В. В. Богуцький, А. В. Богуцька. - Х.: ФІНН, 2010. - 59 с.
34. Гладун З. С. Адміністративне право України: навч. посіб. для підготов. до іспиту / З. С. Гладун. - К.: Знання, 2010. - 301 с.
35. Громадські організації та органи державного управління: питання взаємовідносин / Н.Р. Нижник (заг. ред.) — Хмельницький: ХУУП, 2007. — 236 с.
36. Демократичні засади державного управління та адміністративне право: монографія / [Ю. С. Шемшученко та ін.]; за заг. ред. В. Б. Авер'янова; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. - К.: Юридична думка, 2010. - 495 с.
37. Дерещ В.А. Органи виконавчої влади України та управлінські — К.: Юридична думка, 2007. — 180с.
38. Зарубіжний досвід публічного адміністрування: метод. рек. / [Н. М. Мельтюхова та ін.; за заг. ред. Н. М. Мельтюхової]; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Упр. орг. фундам. та приклад. дослідж., Харк. регіон. ін-т держ. упр. - К.: [НАДУ], 2010. - 27 с.
39. Лазор О.Д., Лазор О.Я. Державна служба в Україні: навч. посіб. — К.: Дакор, 2009. — 560с.
40. Лазур Я. В. Забезпечення прав і свобод громадян України у сфері публічного управління: адміністративно-правовий механізм: монографія / Я. В. Лазур; Ін-т законодавства Верховної Ради України. - К.: Четверта хвиля, 2010. - 283 с.
41. Омельченко А. Адміністративно-правові засади зовнішньоекономічної діяльності в Укаїни : монографія / А. Омельченко. - К.: КНЕУ, 2011. - 309 с.
42. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту: монографія / В.Б. Авер'янов (заг.ред.). — Д.: Ліра, 2008. — 585с.
43. Прокопенко Л. Л. Процес європеїзації та його вплив на публічне адміністрування в Україні: навч. посіб. / Л. Л. Прокопенко, О. М. Рудік, Н. М. Рудік; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр., Упр. держ. служби Голов. упр. держ. служби в Дніпропетр. обл. - Д.: ДРІДУ НАДУ, 2011. - 123 с.
44. Прудіус Л. В. Оцінка якості надання адміністративних послуг: теоретико-методологічний підхід : наук. розробка / Л. В. Прудіус ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Упр. орг. фундам. та приклад. дослідж., Каф. права і законотворч. процесу . - К.: [НАДУ], 2010. - 37 с.

Адреси в глобальній комп'ютерній мережі Internet

12. <http://www.rada.kiev.ua/> - Верховна Рада України
13. <http://www.guds.gov.ua> – Головне управління державної служби України
14. <http://www.naiu.kiev.ua> – Національна академія внутрішніх справ України
15. <http://www.kmu.gov.ua> – Кабінет Міністрів України
16. <http://www.nau.kiev.ua> – Нормативні акти України

ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ

Навчальне видання

СУНЦОВА Олеся Олександрівна

Підручник



Видавець «ФОП Середняк Т.К.», 49000, Дніпро, 18, а/с 1212

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до Державного реєстру
видавців, виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції ДК № 4379 від
02.08.2012.

Ідентифікатор видавця в системі ISBN 8111

49000, Дніпро, 18, а/с 1212

тел. (096)-308-00-38, (056)-798-04-00

E-mail: 7980400@gmail.com