

ТЕМА № 3
СИСТЕМА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ
(4 години)

ПЛАН ЛЕКЦІЇ:

Вступ

- 1. Центральні органи публічної адміністрації**
- 2. Територіальні органи публічної адміністрації**
- 3. Органи місцевого самоврядування в системі органів публічної адміністрації**

Висновки з теми

МЕТА ЛЕКЦІЇ

Мета лекції полягає у з'ясуванні системи органів публічної адміністрації, їх місця в системі державницького апарату та визначити ступінь ефективності їх діяльності та з'ясувати напрями удосконалення їх діяльності у тому числі у правоохоронній сфері.

ВСТУП

Зміни, що відбуваються останнім часом у економічному і соціокультурному просторі України, напружені зусилля з пошуку власного шляху розвитку вимагають глибокого осмислення, ґрунтовного теоретичного аналізу шляхів та напрямів змін в усіх сферах суспільного буття. Трансформація соціальної реальності, глобалізація сучасних соціально-економічних відносин потребують реформування існуючої системи державного управління, яка детермінує соціально-економічний та соціально-політичний розвиток нашої країни. Тому одним з ключових завдань для органів державного управління сьогодні стає відхід від усталених стереотипів здійснення діяльності. У національному законодавстві перспективною метою зовнішньої політики України визначено її членство в Європейському Союзі, створення високорозвиненої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, культури та демократії. Все це можливо лише за умови впровадження комплексу організаційно-правових заходів, спрямованих на трансформацію діючої системи і структури органів державного управління з метою забезпечення їх ефективного функціонування, створення нової моделі публічного адміністрування в Україні.

Демократизація українського суспільства та розбудова сучасної системи державного управління зумовлює необхідність впровадження нових цінностей та принципів публічного менеджменту в діяльність владних інститутів, вимагає підвищення результативності їх функціонування та якості послуг, що надаються населенню. Вирішення цих завдань потребує значного поліпшення організації

роботи органів державного управління та місцевого самоврядування, обумовлює зростання вимог до рівня професійної підготовки управлінської еліти. Обґрунтуванню цих заходів мають передувати аналіз та узагальнення досвіду функціонування існуючих моделей децентралізованого управління розвинених країн світу, практики реалізації вимог і принципів публічного адміністрування у зарубіжних країнах та вітчизняними органами влади.

Підготовка докторів філософії з права у відповідності до сучасних вимог передбачає ознайомлення їх з основами публічного адміністрування, змістом категорій, які використовуються в цій галузі знань, з перспективними напрямками розвитку теорії і практики державного управління цивілізованих країн. Все це обумовлює логіку побудови матеріалу лекції.

Питання 1. Центральні органи публічної адміністрації.

До публічних адміністрацій належать органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

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

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

Діяльність Кабінету Міністрів України ґрунтується на принципах верховенства права, законності, поділу державної влади, безперервності, колегіальності, солідарної відповідальності, відкритості та прозорості.

Кабінет Міністрів України здійснює виконавчу владу на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законами України. Кабінет Міністрів України є колегіальним органом. Кабінет Міністрів України приймає рішення після обговорення питань на його засіданнях. Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується Конституцією України, законами України, а також указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України.

Організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України визначаються Конституцією та законами України.

Кабінет Міністрів України затверджує Регламент, який визначає порядок проведення засідань, підготовки та прийняття рішень, інші процедурні питання діяльності.

1. До основних завдань Кабінету Міністрів України належать:

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

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

3) забезпечення проведення бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної, у тому числі амортизаційної, податкової, структурно-галузевої політики; політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування;

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

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

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

7) здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності та національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;

8) організація та забезпечення провадження зовнішньоекономічної діяльності, митної справи;

9) спрямування та координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади, здійснення контролю їхньої діяльності.

Установлено, що до складу Кабінету Міністрів України входять: Прем'єр-міністр України; Перший віце-прем'єр-міністр; Віце-прем'єр-міністр України з питань „Євро-2012”, Віце-прем'єр-міністр України з питань економіки; Віце-прем'єр-міністр України з питань регіональної політики, а також 20 міністрів, які очолюють відповідні установи.

Секретаріат Кабінету Міністрів України (далі – Секретаріат) є 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 віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України, Міністра Кабінету Міністрів України та міністрів, які не очолюють міністерства.

Секретаріат у своїй діяльності взаємодіє в установленому порядку із Секретаріатом Президента України, Апаратом Верховної Ради України, Апаратом Ради національної безпеки і оборони України, міністерствами та

іншими центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими держадміністраціями, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування та їхніми посадовими особами, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями.

До складу Секретаріату входять:

- керівництво Секретаріату - міністр Кабінету Міністрів України, його перший заступник і заступники;
- патронатні служби (далі – служби) – Апарат Прем'єр-міністра України, служби Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України, Міністра Кабінету Міністрів України та міністрів, які не очолюють міністерства;
- структурні підрозділи – бюро, департаменти, самостійні управління та відділи та інші підрозділи.

Секретаріатом керує Міністр Кабінету Міністрів України.

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 консультаційні, дорадчі та інші допоміжні органи Кабінету Міністрів України (далі – допоміжні органи) утворюються на постійній або тимчасовій основі Кабінетом Міністрів України для забезпечення здійснення його повноважень.

Допоміжні органи діють на громадських засадах за колегіальним принципом.

Як допоміжний орган утворюється:

комісія – для забезпечення узгодження дій центральних і місцевих органів виконавчої влади з питань, пов'язаних із реалізацією повноважень Кабінету Міністрів України;

комітет – для розгляду питань щодо присудження державних премій;

організаційний комітет (координаційний центр) – для забезпечення узгодження дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій з питань підготовки і проведення заходів загальнодержавного значення;

рада – для вивчення проблемних питань, пов'язаних із реалізацією державної політики у відповідній сфері;

робоча група – для участі в підготовці проектів нормативно-правових актів, інших документів, що подаються на розгляд Кабінету Міністрів України; урядова комісія – для розслідування причин аварії (катастрофи), вжиття заходів до подолання наслідків стихійного лиха, надання допомоги потерпілим громадянам та їхніми сім'ям.

Рішення про утворення допоміжного органу приймається Кабінетом Міністрів України у формі постанови, якою затверджується положення про такий орган, його посадовий склад, керівник та заступник (заступники) керівника.

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 укласти галузеві угоди з представниками найманих працівників.

Перелік міністерств України:

- Міністерство аграрної політики та продовольства України;
- Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості України;
- Міністерство енергетики України;
- Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій;
- Міністерство молоді та спорту України;
- Міністерство цифрової трансформації України;
- Міністерство внутрішніх справ України;
- Міністерство економіки України;
- Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України;
- Міністерство закордонних справ України;
- Міністерство інфраструктури України;
- Міністерство культури та інформаційної політики України;
- Міністерство оборони України;
- Міністерство освіти і науки України;
- Міністерство розвитку громад та територій України;
- Міністерство соціальної політики України;
- Міністерство у справах ветеранів України;
- 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.

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 підгалуззями або сферами діяльності;
- контрольно-наглядові функції;
- регулятивні та дозвольно-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.

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

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

Самостійне управління (самостійний відділ) - структурний підрозділ одногалузевого або однофункціонального спрямування. До складу управління входять не менш як два відділи. Самостійний відділ утворюється з чисельністю не менш як 6 працівників. Самостійне управління (самостійний відділ) очолює начальник. Начальник управління може мати не більш як одного заступника - начальника відділу;

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

Відділ у складі департаменту (самостійного управління) - структурний підрозділ, що утворюється для виконання завдань за одним напрямом (функцією)

діяльності органу виконавчої влади, з чисельністю не менш як 5 працівників. Відділ очолює начальник.

Начальник відділу (як самотійного, 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, самотійного управління та самотійного відділу може утворюватися сектор з чисельністю не менш як 2 працівники. Такі сектори у складі департаменту та самотійного управління утворюються понад нормативну кількість відділів, а в складі самотійного відділу - понад мінімальну чисельність працівників самотійного відділу.

Питання 2. Територіальні органи публічної адміністрації.

Територіальні органи центральних органів виконавчої влади (підрозділи міністерств, державних комітетів, ЦОВВ зі спеціальним статусом) становлять окрему особливу групу місцевих органів виконавчої влади. Основним спільним призначенням цих органів є практичне виконання політики уряду на територіальному рівні, забезпечення реалізації конституційних прав і свобод громадян шляхом надання якісних управлінських послуг.

До 2005 року на місцевому рівні більшість територіальних представництв ЦОВВ входили до складу місцевих державних адміністрацій у якості управлінь, відділів та інших структурних підрозділів, до відання яких були віднесені питання функціонального чи галузевого управління зі збереженням підзвітності та підконтрольності відповідним центральним органам. Кількість самотійних 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 вище розташованим 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.

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.3.1).

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.

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 на 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 торгівлі 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.

Питання 3. Органи місцевого самоврядування в системі органів публічної адміністрації.

Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

В Україні розбудова демократичних засад організації територіальної влади стала можливою лише з моменту проголошення незалежності. Хоча

концептуальні підходи до створення першого закону про місцеве самоврядування розроблялися І. Бутковим та М. Пухтинським ще в 1989 році, коли з'явилась перша серія публікацій з даного питання в радянських виданнях, проте ці спроби часто носили характер компромісу між основами самоврядності і радянською системою управління. Організація і діяльність держави будуються на засадах виборності всіх органів державної влади, підзвітності їх народів, відповідальності кожного державного органу і службової особи за доручену справу, обов'язковості рішень вищестоящих органів для підлеглих згідно з розподілом їх повноважень.

Розглядаючи становлення влади в незалежній Україні, науковці визначають п'ять, а то і сім змін моделей управління на різних рівнях. Однак, систематизуючи ці зміни, більшість з них відносять їх до трьох (Пухтинський), іноді чотирьох (Буряк, Чудновський) періодів, етапів становлення регіональної та місцевої влади. Говорячи про територіальне управління і зміну його форм, частіше розглядають муніципальний розвиток і у первинному поділі визначають такі його етапи.

Перший етап – до 1994 року - пошук різних моделей територіальної влади. У цей час були прийняті Закон „Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР», нова його редакція 1992 року, Закон „ Про представника Президента», Положення про місцеві державні адміністрації.

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

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

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

Виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші

створювані радами виконавчі органи. Виконавчий комітет ради утворюється у складі відповідно сільського, селищного, міського голови, районної у місті ради - голови відповідної ради, заступника (заступників) сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті ради, керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету, а також керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, інших осіб. Призначення виконавчого органу полягає в оперативному розпорядженні ресурсами самоврядування для найбільш повного задоволення потреб населення з врахуванням встановлених представницьким органом пріоритетів і обмежень. 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 відррахувань 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.

ВИСНОВКИ З ТЕМИ

У зв'язку з переходом до ринкових відносин і корінними змінами в механізмі державного управління а організаційно - правовому статусу суб'єктів управління надзвичайно актуальною залишається проблема ефективної діяльності системи органів публічної адміністрації та напрямків її реформування.